



HAL
open science

La tortue, le requin et le jaguar. : L'aménagement du territoire et la gouvernance des ressources naturelles dans les aires protégées, par les instruments de politique. Les cas des Galápagos et du Yasuní en Equateur.

Elena Ciccozzi

► **To cite this version:**

Elena Ciccozzi. La tortue, le requin et le jaguar. : L'aménagement du territoire et la gouvernance des ressources naturelles dans les aires protégées, par les instruments de politique. Les cas des Galápagos et du Yasuní en Equateur.. Géographie. Université Sorbonne Paris Cité, 2015. Français. NNT : 2015USPCA172 . tel-01492935

HAL Id: tel-01492935

<https://theses.hal.science/tel-01492935v1>

Submitted on 20 Mar 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.

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

ED122 – Europe latine, Amérique latine

UMR 7227 du CNRS-CREDA

THESE DE DOCTORAT

En géographie, aménagement du territoire et urbanisation

Elena Ciccozzi

La tortue, le requin et le jaguar

L'aménagement du territoire et la gouvernance des ressources naturelles communes dans les aires protégées, par les instruments de politique. Le cas des Galápagos et du Yasuní en Équateur

Thèse dirigée par Sébastien Velut

Soutenue le 9 Décembre 2015

Jury :

Mme Céline Broggio, professeure, Université Paris XIII Villetaneuse - Rapporteur

Mme Martine Droulers, Directrice de recherche émérite, Sorbonne Nouvelle Paris3

M. Guillaume, Fontaine, professeur FLACSO, Quito, Équateur – Rapporteur

M. Yann Bertacchini – Maître de conférences, HDR, Université de Toulon

M. Sébastien Velut, professeur Sorbonne Nouvelle Paris3 – Directeur

Résumé

Mots clés: aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles, biens communs, instruments de politique, gouvernance environnementale, réserve de la biosphère UNESCO, Galápagos, Yasuní.

Espaces emblématiques de complexes dynamiques entre l'homme et l'écosystème dans des aires protégées abritant des ressources naturelles, les îles Galápagos et le Yasuní en Équateur partagent une histoire de dégradation environnementale progressive, de conflits socio-environnementaux et de chaos territorial.

La présence de biens communs, source d'une lucrative rente économique liée à la biodiversité des deux aires, et aux hydrocarbures du Yasuní, attire depuis un demi-siècle les intérêts économiques des industriels du pétrole et du tourisme de nature qui ont traditionnellement exercé un poids déterminant sur les décisions publiques quant à délimiter, aménager et gérer ces espaces, influant également sur leurs systèmes de gouvernance. Cette réalité, conjointement à la forte asymétrie de pouvoir entre ces puissantes industries et les autres parties en présence, a joué à l'encontre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques d'aménagement territorial pour les deux espaces examinés, qui sont aussi des Réserves de la Biosphère de l'UNESCO.

Les Galápagos et le Yasuní témoignent en même temps de la manière singulière dont les différents gouvernements équatoriens ont eu recours à une « *instrumentation* » des politiques pour décider le sort des deux aires protégées, en préférant les instruments de politique aux politiques.

Cette thèse montre comment un problème structurel – l'absence d'une politique d'aménagement territorial – a facilité la mobilisation d'instruments de politique pour administrer les deux réserves naturelles, au lieu de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques.

L'histoire du Yasuní est un exemple éloquent de cette pratique d'*instrumentation* de politiques. La création du parc en 1979, puis les modifications de ses limites et le découpage de la Réserve de la biosphère Yasuní, dont le parc est le noyau, ont été toutes réalisées par des instruments de politiques – notamment des décrets exécutifs.

De même, aux Galápagos la puissance publique a opéré ses choix en matière d'accès aux espaces protégés et d'utilisation de leurs ressources, en privilégiant les instruments de politique. La loi spéciale des Galápagos (LOREG) a *de facto* gouverné l'archipel depuis son entrée en vigueur en 1998. Dans les deux cas, l'absence d'une politique d'aménagement territorial a permis l'adoption de décisions *top-down* sur l'administration des deux espaces.

La « révolution citoyenne » lancée par le président Correa dès son accession au pouvoir en 2007, en dépit d'une profonde refonte institutionnelle et de la promotion d'un nouveau

paradigme de développement – le *Buen Vivir*, ou *Sumak Kawsay* – centré sur une relation en harmonie entre l'être humain et la nature, ne saura aboutir sur un changement pareillement radical dans la manière d'aménager les espaces des deux aires protégées.

La planification, placée au cœur de l'action publique par Correa et soutenue par un formidable appareil bureaucratique, est mise en avant comme la politique d'État qui prime sur toute autre politique ; et l'aménagement du territoire devient un instrument au service de la planification. Tant le processus de décentralisation que de déconcentration du territoire du pays sont réalisés suivant les besoins de la planification d'État, donnant fréquemment lieu à des découpages « chirurgicaux », artificiels et peu adéquates aux vocations et aux nécessités de développement des réalités locales. L'important ensemble d'institutions formelles créées pour améliorer l'efficacité de l'action publique sur le territoire, s'achève souvent sur le résultat opposé.

Ce travail, conduit dans une perspective interdisciplinaire en utilisant une grille de lecture encore peu explorée : les instruments de politique publique, veut aussi contribuer à de nouvelles pistes de réflexion sur l'analyse de l'action publique en matière d'aménagement du territoire et de gouvernance d'aires protégées abritant de ressources naturelles communes.

Abstract

Key words : *land-use planning and management, policy tools, natural resources management, Common Pool Resources, governance, Galápagos, Yasuní, UNESCO Biosphere Reserves.*

Highly emblematic of the complex interactions between humans and ecosystems in protected areas rich in Common Pool Resources (CPR), the Galapagos Islands and the Yasuní reserves in Ecuador share a history of steady environment degradation, socio-environmental conflicts and chaotic land development.

The abundance of CPR, source of a lucrative rent from the exploitation of biodiversity and crude – in the Yasuní case – have attracted the interests of oil and tourism businesses over the last fifty years. These industries have consistently played a decisive role in steering public decisions over the creation, spatial organisation and administration of these natural reserves, additionally affecting their governance. This reality, coupled with important power asymmetries among key stakeholders, has hindered the elaboration and implementation of land-use planning policies for these areas, part of the UNESCO MAB Reserves programme.

The Galapagos and Yasuní protected areas are a powerful example of the peculiar way whereby Ecuador governments over the last five decades have “instrumented” policy making, preferring the use of policy tools to public policies to decide on the two areas’ fate.

This thesis shows how a structural problem such as the absence of a land-use planning policy, has thrust the practice of policy tools adoption, instead of policy making, to manage the two protected areas.

Yasuní recent history eloquently exemplifies this “policy instrumenting”. The creation of the park and the MAB reserve, as well as the changes operated on their borders and land-management, have all been carried out by policy tools, most notably presidential bills. By the same token, the government has traditionally decided as to how to access the archipelago’s protected areas and to use its resources through policy instruments. The special law of the Galapagos (LOREG) has de facto governed the archipelago since it was approved in 1998.

In both cases, the lack of a land-use planning policy made it possible for the different governments to decide in a top-down fashion on the administration of the two natural reserves.

If the “revolución ciudadana” led by president Correa since 2007, succeeded in re-founding State institutions and launching a new development paradigm focused on a more balanced relation between humans and the ecosystems (Sumak Kwsay or Buen Vivir), it did not advance on land-use management related issues, particularly regarding the two protected areas.

Correa places national planning back at the heart of public policy making it the state policy – backed by a powerful bureaucratic structure – where land use planning is considered an instrument to support national planning. Decentralisation and “de-concentration” processes are

thus both implemented according to the planning agenda, often giving way to artificial, geometric cuttings on the country's territory not suited to address local development needs and opportunities. The production of a hefty collection of formal institutions geared at boosting public sector efficiency, ends up by generating the opposite result.

This research, conducted under an interdisciplinary perspective using policy tools as analytical key, also wishes to contribute new paths of investigation on the way governments make their decisions on land-use planning and management of protected areas rich in CPR.

Resumen

Palabras Clave : *ordenamiento territorial, instrumentos de política, gestión de recursos naturales, recursos naturales comunes, gobernanza, Galápagos, Yasuní, Reservas de la Biósfera UNESCO.*

Espacios emblemáticos de las complejas relaciones entre ecosistemas y hombres en áreas protegidas abundantes en recursos naturales, las islas Galápagos y el Parque Yasuní en Ecuador comparten una historia de degradación ambiental, conflictos socio-ambientales y caos territorial.

La renta asociada a la explotación de los recursos naturales comunes (RNC) de las dos reservas atrae desde hace muchas décadas los intereses de la industria del petróleo (Yasuní) y del turismo de naturaleza (Galápagos) quienes, gracias a su posición hegemónica, siguen ejerciendo un peso determinante en las decisiones políticas en materia de delimitación, ordenamiento y gestión de dichas áreas, así como sobre su gobernanza. Las presiones de estos actores poderosos y la importante asimetría de poder entre las partes interesadas constituyen un obstáculo fundamental a la elaboración e implementación de políticas de ordenamiento territorial para estas áreas, ambas declaradas Reservas de la biósfera UNESCO. Asimismo, las dos áreas son emblemáticas de la forma con la cual el Estado ha venido “instrumentando” las decisiones políticas en torno a su gestión, mediante el uso sistemático de instrumentos de políticas.

En esta tesis se demuestra como la falta de una política de ordenamiento territorial – un problema estructural del país – ha facilitado esta instrumentación por parte del poder público para decidir tanto sobre la génesis como sobre el desarrollo de las dos áreas en estudio.

La historia del Yasuní atestigua de manera elocuente esta práctica, pues su creación en 1979 y las modificaciones sucesivas a sus límites y organización interna se han decidido principalmente utilizando instrumentos de políticas – decretos ejecutivos en particular. De la misma manera, las decisiones claves en materia de acceso y utilización de los espacios protegidos de las Galápagos han sido tomadas primariamente por herramientas de política. En este sentido, la ley orgánica de régimen especial (LOREG) a de facto gobernando el archipiélago desde hace su aprobación en 1998.

En ambos casos, la ausencia de una política de ordenamiento territorial nacional en primer lugar, luego a nivel regional, ha favorecido la adopción de un estilo decisonal de tipo top-down por parte del gobierno central en relación con estas dos periferias del país.

La “revolución ciudadana” liderada por el presidente Correa desde su accesión al poder en 2007, ha logrado refundar las instituciones del país en aras de un nuevo modelo de desarrollo económico más inclusivo y en armonía con la naturaleza (Buen Vivir, o Sumak Kawsay). Sin

embargo, esta revolución no ha logrado realizar cambios significativos en la manera de manejar y “ordenar” las dos áreas protegidas en examen. El papel central de la planificación en la agenda política nacional, gracias también a una poderosa estructura burocrática encabezada por SENPLADES, pone al ordenamiento territorial en posición subordinada: como una herramienta para la planificación de Estado. Bajo esta perspectiva, tanto la descentralización como la desconcentración del país se traducen a menudo en recortes territoriales artificiales y de tipo “quirúrgico”, en todo caso, poco adecuados a las vocaciones y necesidades de las realidades territoriales locales. Por otro lado, el conjunto copioso de instituciones formales creadas para mejorar la eficiencia de la acción pública en el territorio, acaban frecuentemente con el resultado opuesto.

Esta investigación, conducida siguiendo un enfoque interdisciplinar y utilizando una clave analítica todavía poco explorada : los instrumentos de políticas pública, aspira también a contribuir a nuevas modalidades y temáticas de reflexiones sobre el análisis de la acción pública en materia de ordenamiento territorial y gobernanza de áreas protegidas en cuyos espacios se encuentran recursos naturales comunes.

À mes Nonni, à Maria Pace et à Ricky

REMERCIEMENTS

Une professeure m'avait prévenue en 2011 qu'une thèse de doctorat est au fond un travail en solitude. Elle avait raison. Mais la recherche qui est à sa base résulte d'un travail d'échanges avec beaucoup de monde, dans le monde. Alors, je veux ici remercier ceux qui m'ont aidée à mener à bien ce travail.

D'abord j'exprime ma grande reconnaissance à Monsieur Sébastien Velut, mon directeur de thèse, pour m'avoir témoigné sa confiance en acceptant une thèse *sui generis* quant à l'approche et à la méthodologie et pour m'avoir suivie avec patience, parfois à travers des milliers de kilomètres de distance. Ses critiques et recommandations m'ont beaucoup aidée à éclaircir et consolider des aspects de mon travail, et à mieux poursuivre mes objectifs de recherche.

Je remercie aussi des collègues de l'IHEAL et du CREDA pour avoir partagé leurs perspectives et connaissances : François-Michel Le Tourneau, René Fregosi, Marie-Laure Geoffray, Martine Droulers, David Dumoulin, Cécile Lavrand-Meyer. Merci aussi à l'équipe du CREDA/IHEAL pour leur accueil et soutien pendant mes années de chercheuse et chargée de cours à l'IHEAL.

Ensuite, je tiens à remercier des collègues chercheurs qui ont eu la gentillesse de me consacrer un peu de leur temps et de partager leurs connaissances sur des aspects particuliers de ma recherche, ce qui m'a permis d'avancer dans un travail pluridisciplinaire. En particulier Gwen Arnold, Yann Bertacchini, Eduardo Brondizio, Claudio Chiarolla, Gilles Massardier, Romain Pirard, Hervé Théry, Paul Valarie, Arild Vatn.

Je remercie Guillaume Fontaine, pour m'avoir chaleureusement reçue comme chercheuse invitée à la FLACSO à Quito au département de « *Políticas Públicas* » qu'il dirige, en 2012, puis au département de « *asuntos públicos* » en 2014. Je lui suis reconnaissante en outre pour m'avoir facilité des prises de contact, en particulier pour le Yasuní, pour les échanges fructueux sur des thématiques complexes et encore relativement peu explorées comme les instruments de politique, ainsi que pour m'avoir encouragée dans un travail à l'approche novatrice et assez complexe .

Un grand « *Gracias* » ! à d'autres chercheurs et professeurs de la FLACSO, en particulier Gustavo Durán, Iván Narváez, Marco Cordoba, Luis Carlos Erazo, Alberto Acosta, Betty Espinoza, Maria Belén Albornoz, Anita Kreiner, et Adrian Bonilla. Merci également à Dennise et à Irene pour leur soutien administratif dans cette institution. Des séjours enrichissants à la FLACSO-Ecuador j'ai puisé des données mais aussi des idées structurantes pour mon travail.

Je tiens à remercier les collègues des Nations Unies qui m'ont appuyée pendant ce parcours, tant dans sa partie de conception – quand je travaillais aux Galápagos – que dans sa phase de recherche et d'élaboration. En particulier : Francesco Bandarin, Marc Patry, Miguel

Cluesener-Godt, Natarajan Ishwaran, Jorge Ellis de l'UNESCO ; Verónica Alvarado, Enriqueta Baquero, Gabriel Jaramillo, Rosicler Gómez, Claudio Providas du PNUD.

Je souhaite témoigner ma vive reconnaissance à tous ceux qui, sur le terrain, m'ont ouvert leur porte et ont voulu partager leurs connaissances, expérience et données – chose moins évidente que cela ! – et/ou m'ont accompagnée sur les sites de recherche. Ainsi mis *sinceras gracias* vont à Milton Aguas, Fernando Aguirre , Óscar Aguirre, Humberto, Pablo, German et Pati Ahua, Juan Alcivar Macías, Eudoro Altamira, Diego Añazco, Gina Andrade, Pilar Andrade, Carolina Angermeyer, MiltonAulestia, Pablo Baldeon, Gabriela Banegas, Yvonne Baki, Magno Bennet, Marcel Bigue, Jose Luis Cabrera, Enrique Caiga, Pablo Cardoso, Alfredo Carrasco, Víctor Carrión, Rubén Carrión, Oscar Carvajal, María Casafont, Rodrigo Cisneros, Franklyn Cobos, Gabriela Cornejo, Consuelo Cortéz, Witman et Jeaneth Cox, Aura Cruz, Felipe Cruz, Roberta Curini, Carlos Delgado (†), Fernando Delgado, Noémi D'Ouzouville, Wacho et Elsy Escarabay, Matthias Espinoza, Matilde Fresa, Elizabeth Gavilanes, Ramon Guayaqué Enqueri, Carlos Gil, Jacinto Gordillo Gordillo, Tarsicio Granizo , Vincent Gravez, Natalia Green, Rosita Guehua, Margarita Guerrero, Alexis Guerrero, Alia Hassan, Javier Marco Herrera, Hugo Idrovo, Ulf Haerdter, Scott Henderson, Alonso Jaramillo, Gabriel Jaramillo, Ashleigh Kingmann, Carlos Larrea, Octavio La Torre, Verónica Lemache , Matthieu LeQong, Iván López, Kleber López, José Macanilla, Carlos Macías, Esperanza Martínez , Marcela Mendieta Martínez, Rodrigo Martínez, Ing. Márquez, Godfrey Merlen, Adriana Meza, Jaime Morales Sr., Juan de Dios Morales, Diego Mosquera, María Moreno de los Ríos, Sergio Navas, Alejandro Neptali Zavala, Ramiro Noriega, Berenice Norris, Ángel Quimis, Jaime Ortiz, , Alejandra Ordóñez, Pablo Ospina, Marco Oviedo, Edison R. Padilla, Maria Elizabeth Pérez , Bolivar Pesantes ,Carlos Pi, Giulio C. Piccirilli, Eduardo Pichilingue, Mario Piu, Patricio y Daniel Proaño, Dania Quirola, Enrique Ramos, Wacho Ramos, Mónica Ribadeniera, Carla Rivadeneira, Fredy Robles, Jazmín Rodríguez, Miguel Rodríguez, Pepe Rodríguez, David Romo, Danny Rueda, Rosa Salinas, María Isabel Salvador, Marc Sant-Upéry, Juan Salazar Sancisi, Anita Sancho (†),Virgilio Santos, Roque Sevilla, Santiago Siguango , Mónica Soria, Wacho Tapia, Gabriella Tavella, Claudio Terán, Verónica Toral, César y Grey Vinueza, Carlos Valle, Jacqueline Vásquez, Jorge Vargas, Irene Vásquez, Eduardo Véliz, Ángel Villa, Emerita Villareal, Carlos Zapata, Diego Zorrilla, Marco Zurita, Fernando Zurita Fabre, Manolo Yépez.

Je remercie particulièrement toutes les autorités politiques et les fonctionnaires publics qui ont eu la gentillesse et la disponibilité de me consacrer du temps, en particulier les trois maires des Galápagos : Pedro Zapata, Pablo Gordillo et Leopoldo Buchelli ; le chef de la *parroquia* de l'île de Floreana, Max Freire ; les gouverneurs des Galápagos : Grace Unda, Eliécer Cruz et Jorge Torres ; les directeurs du PNG : Wacho Tapia, Edwin Náula Gómez, Edgar Muñoz, Sixto Naranjo, et le Directeur du PNY José Narváez.

Un merci spécial à David Lasso, directeur de la *Estación Científica Yasuní* de la PUCE, pour

avoir partagé son expérience et ses informations et pour m'avoir facilité des rencontres avec des Waorani.

Je souhaite également remercier la société REPSOL pour leur soutien logistique et administratif lors de ma première visite au PNY, pour m'avoir permis de visiter leurs installations d'exploitation et de production de pétrole dans le bloc 16, ainsi que pour avoir rendu possible des entretiens particulièrement fructueux avec des Waorani dans le bloc 16, grâce aux *relacionadores comunitarios* REPSOL. Une *gracias* spécial à Remigio Rivera Molinas pour sa disponibilité entre 2012 et 2014 et pour la rapidité en fournir les données que je lui avais sollicitées.

Un remerciement spécial à Alfredo Ponce, du GADSFACO, pour avoir ouvert la porte de son département et facilité des entretiens clés, ainsi que pour m'avoir permis d'entrer au PNY avec une de ses équipes lors d'une mission officielle.

Mon travail de recherche n'aurait pas atteint son niveau de profondeur sans les apports intellectuels et logistiques de certaines personnes, dont la plupart sont devenu(e) s des ami(e)s. Ainsi je suis particulièrement endettée avec Edison Mendieta Betancourt, Manuel Bayón, Ángel Ramos, Angelica Andino, Cristian Cavicchiolo, Fabio et Lola Iacoponi, Ermanno et Marita Zecchetin, Jannet Gutiérrez, Marjurie Yépez, Carlos Mena, Abdón Guerrero, Walter Bustos, Gunther Reck, Ana Rousseaud, Tania Villegas.

Des remerciements spécialement chaleureux vont à mes amis Mylène Chabaud, Pascal Levasseur et Philippe Hammes qui, avec une gentillesse et une patience remarquables, ont relu mon manuscrit pour soigner mon français. Je veux également témoigner ma sincère reconnaissance à Aurèlie Le Lièvre qui m'a offert un grand coup de main en relisant la Conclusion générale de ce travail.

Merci de tout cœur à mes parents pour leur soutien et patience, particulièrement pendant la dernière cruciale étape d'écriture et de finalisation de ce travail.

ACRONYMES ET SIGLES

ACAP = Accord multilatéral sur la conservation des albatros et des pétrels

AECID = *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*

AGROCALIDAD = Agence de bio-sécurité des Galápagos

AIM = *Autoridad interministerial de manejo*

AME = *Asociación de Municipalidades Ecuatorianas*, association des municipalités équatoriennes

API = *American Petroleum Institute*

BCE = *Banco Central de l'Ecuador*, Banque Centrale de l'Équateur

BEDE = *Banco del Estado*, Banque de l'État

BID = Banque interaméricaine de Développement

BIRD = *Bank for Investment and Reconstruction* (groupe Banque mondiale)

CBD = Convention sur la Diversité Biologique

CEPAL = *Comisión Económica para América Latina*

CEPE = "*Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana*"

CGREG = *Consejo de gobierno del régimen especial de la provincia de Galápagos*

CIDH = *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Commission interaméricaine des droits de l'homme

CITES = *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*

CONADE = *Consejo Nacional de Desarrollo*, Conseil national de développement

CONFENAIE = *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*

CONVEMAR = Convention de l'ONU sur le droit de la mer

COOTAD = *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Code organique d'aménagement territorial, autonomie et décentralisation

COPFP = *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Code organique de planification et des finances publiques

CPR = *Common Pool Resources*, Biens Communs

CTI = Circonscriptions territoriales indigènes

DIGEMA = *Dirección General de Medio Ambiente*, Direction générale pour l'environnement

DPNG = Direction Parc National des Galápagos

ECORAE = *Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico*, Institut pour l'écodéveloppement régional amazonien

EEEP = "*Ecuador Estratégico Empresa Pública*"

ETN = *Estrategia Territorial Nacional*, Stratégie territoriale nationale

FAO = *Food and Agriculture Organisation*

FCD = Fondation Charles Darwin

FEPP = “*Fondo Ecuador Populorum Progreso*”

FMI = Fond Monétaire International

GAD = *Gobierno autónomo descentralizado*, Gouvernement Autonome Décentralisé

GADSFCO = *Gobierno autónomo descentralizado de San Francisco de Orellana*

GADMSC = *Gobierno autónomo descentralizado de Santa Cruz*

G20 = Groupe des 20 pays les plus industrialisés

IERAC = *Instituto ecuatoriano de reforma agraria y colonización*, Institut équatorien de réforme agraire et de colonisation

ILV = “*Instituto lingüístico de Verano*”, Institut linguistique d’été

INEC = *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, Institut national des statistiques et recensements

INEFAN = *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales*

INGALA = *Instituto Nacional Galápagos*

INOCAR = *Instituto Oceanográfico de la Armada del Ecuador*

ISI = Industrialisation par substitution d’importations

ITT = Ishpingo, Tiputini, Tambococha

JMP = *Junta de Manejo Participativo* (de la RM des Galápagos)

JUNAPLA = *Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica*

LOREG = *Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos*

MAB = *Man and the Biosphere*, l’Homme et la biosphère

MAE = *Ministerio de Medio Ambiente*, Ministère de l’environnement

MAG = *Ministerio de Agricultura y Ganadería*, Ministère de l’agriculture et de l’élevage

MAGAP = *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca*, Ministère de l’agriculture, élevage et pêche

MCSE = *Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos*, Ministère coordinateur des secteurs stratégiques

MEM = *Ministerio de Energía y Minas*, Ministère de l’énergie et des secteurs minéraux

MJDH = *Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos*, Ministère de justice et des droits humains

Mn = Milles nautiques

NASA = *National Aeronautics and Space Administration of the USA*

ODEPLAN = *Oficina nacional de planificación*, Bureau national de planification

OEA = Organisation des Etats Américains

OIT = Organisation Internationale du Travail de l’ONU

ONG = Organisation-non-Gouvernementale

ONU = Organisation des Nations Unies

ONWAE/ONHAE = *Organización de la Nacionalidad Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana*,
Organisation de la Nationalité des Waorani de l'Amazonie équatorienne

OPEP = Organisation des Pays Producteurs de Pétrole

OXY = *Occidental Exploration and Production Company* (entreprise pétrolière des USA)

PANE = *Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador*

PC = Plateau Continental

PIB = Produit Intérieur Brut

PIVOs = Peuples en Isolement Volontaire

PNBV = *Plan Nacional del Buen Vivir*

PNG = Parc National des Galápagos

PNY = Parc National du Yasuní

PUCE = *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

RAE = Région amazonienne équatorienne

RB = Réserve de la Biosphère

RM = Réserve marine

SENPLADES = *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, Secrétariat national pour la planification et le développement

SHE = *Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador*, Secrétariat des hydrocarbures de l'Équateur

SMA = *Subsecretaría de Medio Ambiente*, sous-Secrétariat de l'environnement

SNAP = *Sistema Nacional de Áreas protegidas del Estado*, Système national d'aires protégées d'État

SNDPP = *Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, Système national décentralisé de planification participative

SOTE = *Sistema de Oleoductos Trans-Ecuatoriano*

SPF = *Southern Production Facility*, Usine de production sud (de Repsol)

UICN = Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UNCED = Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

UNEP = *United Nations Environment Programme*

UNESCO = *United Nations Education, Science and Culture Organisation*

USAID = *United States Agency for International Development*

USFQ = *Universidad San Francisco de Quito*

WCS = *Wildlife Conservation Society*

WWF = World Wildlife Fund

ZC = Zone contiguë

ZCIT = Zone de convergence Intertropicale

ZEE = Zone économique exclusive

ZITT = Zona Intangible Tagaeri-Taromenane

Sommaire

Résumés

Remerciements

Acronymes et sigles

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE

Instrumentation de l'aménagement et de la gestion d'aires protégées riches en ressources naturelles. Le niveau macro

Chapitre 1. Genèse et gestion des aires protégées en Équateur : primauté des instruments ?

Chapitre 2. L'art de concilier l'inconciliable : comment des instruments législatifs façonnent des espaces protégés

DEUXIÈME PARTIE

L'aménagement du territoire par la planification : super-institutionnalité formelle, gouvernance et efficacité de l'action publique

Chapitre 3. Planification et aménagement du territoire : jeu d'institutions, enjeux de gouvernance environnementale

Chapitre 4. L'État dans le territoire : quels instruments pour définir et développer le territoire

TROISIÈME PARTIE

Sur les terrains : la gestion et l'aménagement de deux parcs emblématiques par des instruments de politique au niveau micro

Chapitre 5. Les liaisons dangereuses : plans de gestion du parc et PDOTs. Le cas des aires protégées de la province des Galápagos

Chapitre 6. Définition et organisation d'un territoire en fonction de l'exploitation de ses ressources. Le Parc et la Réserve de la Biosphère Yasuní

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

GLOSSAIRE

TABLE DES MATIERES

TABLE DES FIGURES

TABLE DES TABLEAUX

TABLE DES CARTES

TABLE DES PHOTOS

TABLE DES ENCANDRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

*Two roads diverged in a wood, and I—I took the one less traveled by,
And that has made all the difference. (Robert Frost)¹*

Cette recherche vise à étudier les politiques d'aménagement du territoire et de gestion de deux aires protégées emblématiques de l'Équateur, les Galápagos et le Yasuní, par le prisme des instruments de politique (Hood, 1986 ; Linder et Guy Peters, 1990, 1998 ; Howlett, 2000, 2009 ; Hood et Margetts, 2007 ; Guy Peters et van Nispen, 1998).

Ces aires protégées riches en ressources naturelles communes (Ostrom, 1990) – une biodiversité extraordinaire et, en outre, des hydrocarbures dans le cas du Yasuní – partagent une histoire de tensions et de conflits socio-environnementaux liés à l'accès et à l'exploitation de ces ressources, ainsi que des problèmes remarquables d'aménagement territorial. Les deux espaces, Réserves de la biosphère UNESCO, sont deux socio-écosystèmes (Ostrom, 1990, 2009a ; Berkes *et al.*, 2003 ; Young, 2006) complexes et géopolitiquement très sensibles, caractérisés par des enjeux territoriaux compliqués et dynamiques, dont une anarchie territoriale notable, qualifiée souvent de « *desorden territorial* » par nombre d'acteurs locaux².

Pour comprendre pourquoi il est si difficile, après des décennies, de mettre en œuvre, voire même d'élaborer, des politiques d'aménagement du territoire au Yasuní comme aux Galápagos, inspirée en partant d'une analyse empirique nous avons choisi de développer notre travail en nous appuyant sur des instruments de politique qui ont marqué de manière particulière la vie de ces réserves entre les années 1960 et nos jours.

Dans le but de mieux expliquer les problèmes d'aménagement du territoire dans leurs différents angles, nous nous sommes penchée sur des instruments de politique impliquant différents échelons de gouvernement du centre aux périphéries. Nous avons pris soin de mobiliser des instruments au niveau macro, comme méso et micro de l'agir politique : des plans nationaux quinquennaux aux lois spéciales, des plans de développement et d'aménagement du territoire des collectivités territoriales aux plans de gestion des parcs. Notre décision d'adopter l'approche de l'action publique par les instruments de politique se justifie par des considérations de fond.

En premier lieu, nous avons considéré la valeur heuristique des instruments de politique en ce que leur étude permet d'analyser en profondeur la manière dont la puissance publique opère

¹ Extrait des poèmes *Mountain interval*. « J'étais au milieu de la forêt, il y avait deux chemins devant moi, j'ai pris celui qui était le moins emprunté, et là, ma vie a commencé ».

² Nous avons repéré très fréquemment l'expression « *desorden territorial* » ou *desordenamiento* territorial sur nos deux terrains, par nos enquêtes. Nous utiliserons donc cette expression tout au long de notre travail pour définir une situation d'« anarchie territoriale » entendue comme un état de désordre et de chaos général dans le développement des installations humaines (urbaines ou rurales), comparable à un état d'anarchie (Larousse, 2014 ; CNRTL-CNR, 2015), car le chaos territorial découle du manque de plans, de règles et de lois -ou de leur inobservation-ainsi que de l'absence d'institutions et de politiques conséquentes.

ses choix de « *policy design* » (Linder et Peters, 1989). Cette méthodologie prend en compte non seulement les raisons de l'utilisation des instruments ou de l'*instrumentation* des politiques, mais aussi les effets liés à ce choix.

Précisons que par « *instrumentation* » des politiques publiques nous entendons la manière particulière dont l'action publique prend des décisions ayant recours principalement aux instruments de politique, au détriment de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Deuxièmement, la mobilisation des instruments de politique comme grille de lecture se prête particulièrement bien à comprendre la réalité observée directement, ou à travers les sources que nous avons interrogées. Suivant une méthode inductive, nous avons constaté le recours consistant à des instruments de politique, notamment les plans de développement à diverses échelles temporelles et spatiales. Ensuite, dès leur création les deux parcs étudiés doivent – ou devraient – être gérés par des « *Planes de manejo* » (plans de gestion).

En troisième lieu, l'emploi des instruments de politique comme entrée analytique aide à décrypter l'efficacité de l'action publique en examinant la manière dont certains instruments permettent de réaliser les objectifs fixés, ou si ces instruments prennent une direction autonome par rapport aux buts (Lascoumes et Le Galès, 2005).

Enfin, l'approche instrumentale des politiques publiques – de l'aménagement territorial dans notre cas – se nourrit fortement des imbrications entre le monde académique et le monde des praticiens, que ce soit des décideurs politiques ou des experts (communauté épistémique). Et cela contribue à consolider la base empirique et à valider nos questions de recherche.

Au fur et à mesure que nous développons notre analyse du « *desordenamiento territorial* » des deux aires protégées, nous mettons en lumière des éléments qui aident à reconstruire progressivement les raisons subjacentes les problèmes complexes et anciens d'aménagement territorial du Yasuní et des Galápagos. Dans cette perspective, les intérêts économiques et les agendas politiques des acteurs hégémoniques d'une part, et les rapports de pouvoir asymétriques entre les parties prenantes de l'autre, sont mis en lumière comme des objets structurants ; alors que la profusion d'institutions formelles est examinée comme un élément qui complexifie la donne.

1. Objet de la recherche

L'Équateur est doté de vastes espaces naturels protégés dont certains abritent d'importants gisements de ressources naturelles. Dans un monde globalisé, ces richesses naturelles – dont une biodiversité extraordinaire et du pétrole – font l'objet de convoitises d'acteurs locaux, nationaux et, de manière importante, transnationaux.

Les politiques de conservation de ces écosystèmes protégés doivent alors trouver un compromis avec les politiques de développement qui s'appuient principalement sur l'exploitation des ressources présentes dans ces mêmes aires. Les aires protégées des Galápagos et du Yasuní en région amazonienne en sont des cas exemplaires.

Le patrimoine naturel riche et endémique du célèbre archipel de l'océan Pacifique alimente une industrie transnationale du tourisme très dynamique, alors que ses eaux marines abondantes en ressources halieutiques attirent non seulement des pêcheurs artisanaux des îles, mais également de l'étranger³. Au Yasuní, d'importantes réserves d'hydrocarbures ont attiré l'industrie pétrolière dès les années 1960.

Il convient de préciser que nous considérons ici la biodiversité comme une ressource naturelle commune, ou « bien commun » au sens de « *Common Pool Resource* » selon Ostrom (1990, 2002)⁴, dont l'exploitation permet de tirer une rente, à l'instar de ressources naturelles comme le pétrole ou le cuivre. En particulier la biodiversité est utilisée par l'industrie du tourisme, et par l'industrie pharmaceutique – notamment la composante génétique de la biodiversité, un cas typique concernant les forêts amazoniennes et tropicales. Précisons également que nous emploierons les termes « ressources naturelles communes » et « biens communs » de forme interchangeable.

De telles aires protégées posent des défis particuliers, d'abord en termes de délimitation de leur périmètre puis, d'aménagement de leurs espaces. Ceci, *a fortiori* si des groupes indigènes ancestraux – se différenciant entre eux par groupe autochtone⁵, culture, traditions et langue, comme au Yasuní – étaient déjà présents dans ces zones avant même qu'elles soient déclarées protégées. L'arrivée de colons d'autres coins de l'Équateur, à la recherche de meilleures conditions économiques, n'a fait que complexifier la donne.

Plusieurs sont les parties prenantes issues tantôt du secteur public, tantôt du privé, tantôt de la société civile dont l'action et les rapports de pouvoir pèsent de manière directe ou indirecte sur le façonnage et sur l'aménagement du territoire des deux parcs. Porteurs de différents intérêts, instances et visions en matière d'accès et de contrôle du même territoire, ces sujets se sont livrés au cours des années à une compétition qui a souvent débouché sur des affrontements violents. Les deux aires protégées sont alors devenues le théâtre de conflits socio-environnementaux particulièrement âpres. Qui plus est, des affrontements difficiles à résoudre en raison de leur nature multi-niveaux (au sens que plusieurs niveaux de gouvernement y sont

³ À partir de 1998, la seule pêche admise par la loi dans la Réserve marine des Galápagos est celle « artisanale » réalisée par des pêcheurs locaux ayant un permis spécial (licence « PARMA »).

⁴ Nous approfondissons les « *Common Pool Resources* » dans la première partie.

⁵ Dans notre travail nous utilisons de manière interchangeable les termes « peuple autochtone », « groupe autochtone », peuples indigènes et peuples originaires. Nous faisons nôtre la définition de Martinez Cobo selon laquelle les peuples autochtones sont « des peuples et nations qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant aujourd'hui ces territoires ou qui en sont partie. (...) ». Cf. Martinez Cobo, J. 1986. *Study of the problem of discrimination against Indigenous Populations* E/CN.4/sub 2/1986/87 et add 1-4, Conseil Économique et Social de l'ONU. Cette définition se montre particulièrement appropriée au contexte équatorien, compte tenu que la Constitution de ce pays accorde le status juridique de « nationalité » à ses différents peuples autochtones.

impliqués : des collectivités locales, à partir du niveau administratif le plus bas, jusqu'au gouvernement central), et multiscalaire, puisque les acteurs qui se confrontent appartiennent et/ou prennent leurs ressources (financières, de communication et humaines) de différentes échelles : locale, régionale, nationale, internationale et transnationale.

À tous égards, les enjeux caractérisant les Galápagos et le Yasuní peuvent être qualifiés de *wicked problems*. En nous appuyant sur West Churchman (1967)⁶ et sur Rittel et Webber (1973)⁷, nous entendons par cela des problèmes particulièrement complexes car ils impliquent plusieurs acteurs imbriqués sur des différents plans, du local au global, et ils s'étalent sur des temporalités diverses. De ce fait, on ne peut pas trouver aisément ni des manières pour définir, ni pour résoudre ces problèmes. Dans des contextes pareils, la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire s'avèrerait particulièrement nécessaire, car elle aiderait à concilier les exigences de développement économique et social, avec les impératifs de conservation et de protection des droits des populations résidentes, notamment des peuples autochtones. De plus, la mise en place de telles politiques contribuerait à consolider – ou à créer, le cas échéant – le système de gouvernance locale.

Or, l'histoire récente de l'Équateur montre au contraire un rôle très marginal, voire nul, de l'aménagement du territoire en tant que politique. Une situation constatée également en relation avec des aires protégées par la législation nationale ou internationale, qui sont en outre des Réserves de la biosphère de l'UNESCO, comme nos études de cas.

L'objet de ce travail de thèse est d'étudier la politique d'aménagement du territoire (Zoido, 1998 ; Giraut et Valier, 2006 ; Gómez Orea, 2007 ; Théry, 2007) et de gestion des deux aires protégées de l'Équateur particulièrement riches en ressources naturelles communes, assujetties par conséquent à de fortes pressions anthropiques. Dans cette démarche, nous mettons en lumière les interdépendances entre gouvernance environnementale (Fontaine, 2007c ; UNEP, 2009c, 2010 ; Salles et Leroy, 2013) et aménagement du territoire.

Nous avons choisi de centrer notre champ d'analyse sur l'espace des Réserves de la biosphère de l'UNESCO-MAB⁸ et non uniquement sur ce des parcs, puisque l'étude des dynamiques à l'intérieur des zones de transition et d'amortissement⁹ de ces Réserves UNESCO est une *conditio sine qua non* pour construire notre objet, développer notre

⁶ C. West Churchman introduisit le premier le concept de « *wicked problem* » dans le « social planning », cf en particulier *Wicked Problems*, in *Management Science*, Vol. 14, No. 4, Application Series (Dec., 1967), pp. B141-B142. INFORMS.

La notion a ensuite évolué au sens de problèmes particulièrement complexes, en raison de la quantité et des interdépendances entre les acteurs, et de leur globalisation. L'œuvre de Rittel et Webber a aidé en particulier à sa diffusion aux domaines des politiques publiques et de la gouvernance environnementale.

⁷ H. W. J. Rittel et M. M. Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, June 1973, pp. 155–69. L'élément « *wicked* » se réfère à la « résistance » du problème aux solutions et non pas à sa nature méchante (« evil »).

⁸ *Man and the Biosphere* (MAB) est le nom du programme de l'UNESCO sur les réserves homonymes. Cf. <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

⁹ C'est-à-dire les parties d'une Réserve MAB qui ne sont pas des aires protégées par la loi, comme nous l'expliquerons par la suite.

recherche et valider nos hypothèses. Cependant, les Réserves MAB ne font pas l'objet de notre thèse.

D'un point de vue temporel, notre horizon analytique va des années 1960 à fin 2014.

Ce choix temporel se justifie pour les raisons suivantes : 1959 représente un tournant dans l'histoire des Galápagos, car on établit le Parc National des Galápagos en tant qu'institution responsable de gérer l'aire protégée (créée en 1936) ; dans la même année le gouvernement de l'Équateur établit la Station scientifique de Recherche de la Fondation Charles Darwin (FCD) aux îles, une entité qui va jouer un rôle essentiel dans la définition et la mise en place de futures politiques de gestion de l'archipel, comme nous le montrerons par la suite. Quant à la région du Yasuní, c'est dans les années 1960 que les grandes explorations des gisements d'hydrocarbures commencent, ainsi que la colonisation de la région.

Pour ce qui est de la limite supérieure de notre horizon analytique, nous l'avons fixée à décembre 2014, car notre dernière et importante mission de terrain en Équateur s'est achevée à cette période.

Nous rechercherons les modalités d'aménagement du territoire et de gestion de ces espaces protégés à travers des instruments de politique publique (Hood, 1986 ; Salamon, 1989, 2002 ; Howlett, 2000, 2005, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Guy Peters et van Nispen, 1998 ; Linder et Guy Peters, 1990) utilisés pour planifier l'agencement, le développement, l'administration des aires concernées et l'exploitation de leurs ressources. Afin de mieux décliner l'analyse de notre objet, nous nous sommes centrée sur des instruments spécifiques qui diffèrent entre eux par nature et par échelle d'application mais qui, tous, permettent d'étudier les politiques d'aménagement territorial, que ce soit en phase d'élaboration, de mise en œuvre, ou de coordination avec d'autres politiques d'État. Pour approfondir notre recherche sur l'aménagement du territoire de ces deux réserves et, plus en général, sur l'état de l'aménagement du territoire en Équateur, nous avons pris soin de sélectionner des instruments de politique appartenant à différents niveaux de décision politique.

Ainsi, au plan « macro » – c'est-à-dire, des instruments qui émanent de l'État à son niveau le plus haut de gouvernement central ou de pouvoir législatif – nous nous sommes appuyée en particulier sur le COOTAD (*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*), sur le COPFP (*Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*), puis sur la Constitution, en tant qu'instrument de politique normatif cadre et, finalement, sur le Plan National pluriannuel de développement, le Plan National du Bien Vivre (PNBV).

À une échelle décisionnelle et administrative inférieure (« micro »), nous avons choisi comme instruments de référence les Plans de développement et d'aménagement du territoire (PDOTs) des collectivités territoriales, et les « Plans de gestion » des parcs.

La mobilisation d'instruments de politique « micro » qui ont trait à des dossiers environnementaux (outre les plans de gestion des parcs, les propositions de zonage ou les Comités de gestion des Réserves MAB) aide à mettre en évidence la manière dont les dynamiques de gouvernance d'un territoire influencent à leur tour les politiques pour gouverner ce même territoire.

L'approche par les instruments de politique des enjeux d'agencement et de gestion du territoire se révèle particulièrement appropriée dans nos deux études de cas, dans la mesure où la présence et l'utilisation d'un instrument ou d'un ensemble d'instruments nous aident à expliquer les carences, les incohérences, voire le vide, politiques en matière d'aménagement territorial. Par conséquent, nous nous interrogerons aussi sur le « *mix* » d'instruments de politique, ou « *bundle of tools* », mobilisés (Guy Peters, 2005 ; Howlett, 2004, 2005 ; Hood et Margetts, 2007) dans les cas examinés.

Nous nous pencherons en particulier sur la relation entre la planification nationale pluriannuelle et la planification du développement et de l'agencement des aires protégées analysées, telle que réalisée par les différents niveaux de gouvernement décentralisé (régional, provincial et municipal en particulier). De par l'étude de l'articulation et de la cohérence interne entre ces instruments, nous essayerons de décrypter la manière dont on gouverne ou on ne gouverne pas suffisamment les territoires. De ce point de vue, ce travail se propose comme finalité secondaire d'examiner l'efficacité des choix politiques inhérents à l'aménagement et à la gestion du territoire des espaces étudiés.

Dans cette démarche comparée, nous nous centrerons sur les instruments de politique qui ont davantage impacté sur les politiques publiques contribuant à définir, composer et découper le territoire. Pour ce faire, nous accorderons une attention spécifique aux politiques environnementales et de développement économique concernant les aires étudiées, tout particulièrement aux politiques dites « extractivistes », c'est-à-dire liées à l'exploitation des hydrocarbures, dans le cas du Yasuní car on ne peut vraisemblablement pas saisir la complexité des problématiques de la Réserve de la Biosphère Yasuní (RBY) sans avoir au préalable examiné la politique pétrolière suivie par l'État dans cette zone durant les dernières quarante-cinq années.

Le processus de délimitation des deux aires protégées, puis l'élaboration de politiques ad hoc, d'instruments et de dispositifs politiques pour les gérer ont été influencés historiquement par l'action et par les interactions entre des sujets intéressés, à titre différent, par l'accès et l'utilisation des ressources naturelles gisant dans leurs espaces. Dès lors, une analyse de l'évolution de l'industrie pétrolière devient fondamentale pour appréhender les enjeux de la gestion du parc Yasuní et de sa zone d'influence, ainsi que les avatars des territoires

ancestraux des peuples indigènes (Waorani, Tagaeri et Taromenane) qui occupent d'importantes zones de la Réserve de la biosphère Yasuní.

De manière symétrique, la compréhension plus approfondie des défis de gestion des aires protégées des Galápagos passe nécessairement par une analyse de l'industrie du tourisme, vrai moteur des dynamiques socio-économiques et politiques des îles, en particulier depuis les années 1980.

En puisant sur le cadre théorique néo-institutionnaliste (March et Olsen, 1984 ; North, 1990, 1995 ; Hall et Taylor, 1996 ; Guy Peters, 2005 ; Pierson, 2000 ; Mahoney, 2001 ; Ostrom, 1990, 2005a, 2011) et en utilisant les instruments de politique comme grille de lecture, cette étude comparative souhaite apporter une contribution double à la recherche : d'une part, elle vise à faciliter une meilleure compréhension des politiques d'aménagement et de gestion du territoire d'aires protégées riches en ressources naturelles communes, et à mettre en lumière les problèmes de l'aménagement du territoire au plan national. De l'autre, notre travail veut approfondir les liens et les interrelations entre politique d'aménagement territorial et gouvernance environnementale, dans le cas spécifique de la gestion de l'action collective (Olson, 1965) en matière d'accès et d'utilisation des ressources naturelles communes présentes en des espaces déterminés.

Le choix des deux aires protégées des Réserves de la biosphère qui incarnent particulièrement bien le rapport antagonique entre conservation et développement économique, aspire à faire de cette recherche un repère pour des réflexions successives sur des contextes similaires, particulièrement – mais pas uniquement – en Amérique latine.

2. L'aménagement du territoire à la loupe

Avant d'entamer notre analyse, une précision est nécessaire à propos de l'aménagement du territoire, élément fondamental de notre recherche.

Cette précision s'impose car il existe différentes manières, parfois en contradiction entre elles, d'appréhender ce concept. La vision de cet objet varie selon qu'on se place sur le plan du chercheur, du praticien, du bureaucrate, ou de l'homme politique. Encore faut-il expliquer qu'au sein de chacune de ces communautés nous constatons des différences remarquables de positions. Ainsi, l'aménagement du territoire est au centre de travaux de recherche qui relèvent de disciplines aussi diverses que l'urbanisme, la géographie, les études de développement, l'économie, la politique appliquée, etc. Par conséquent il existe une pléthore de définitions et de conceptualisations face auxquelles aucun consensus n'existe en doctrine.

En général, l'aménagement du territoire est traité, en Europe comme en Amérique latine et dans les pays à tradition anglo-saxonne, comme un objet différent en nature, finalité et

modalités d'emploi par les communautés scientifiques et épistémiques. Si nous nous tenons seulement à la « nature » de l'aménagement du territoire, comme le pose bien Massiris Cabeza (2002) nous pouvons identifier plusieurs manières de l'appréhender :

« ...se destaca su comprensión como una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda ; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras »¹⁰.

Pour mieux nous orienter dans cette forêt riche et quelque peu enchevêtrée des interprétations de l'aménagement du territoire, dans le but de repérer celles qui soutiennent le mieux notre analyse, nous avons donc consulté un nombre important de sources.

Certains auteurs mettent au centre les questions autour de la répartition des populations en relation avec les ressources et les interventions humaines sur un territoire. Dans ce courant, Claudius-Petit (2003) affirme que « l'aménagement de territoire est la recherche dans le cadre géographique d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique »¹¹.

D'autres, comme Delaubadère (1993), préfèrent mettre en avant sa fonction économique, précisant que « l'aménagement de territoire est la recherche de la meilleure répartition géographique des hommes en fonction des conditions économiques territoriales »¹², une interprétation sectorielle qui ne nous ne convainc pas, puisqu'elle néglige, entre autre, les questions d'équité territoriale et positionne les problématiques sociales d'un territoire dans la dépendance des priorités économiques.

Certaines sources insistent sur le caractère de discipline scientifique (cf. par exemple, Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire) de l'aménagement territorial. Une démarche qui nous laisse perplexe, car il nous semble que cette interprétation – qui plus est, issue d'un organisme à caractère supranational censé guider les pays membres de l'Union Européenne – ne fait qu'ajouter de la confusion à un sujet déjà complexe.

D'autres travaux nous sont apparus plus convaincants, notamment ceux qui mettent en avant le caractère dynamique du processus d'aménagement du territoire (Méndez, 1990 ; Gómez Orea, 1994, 2007 ; Rodríguez, 2007), laissant apercevoir sa nature de politique publique. Il va de soi que, suivant l'interprétation choisie au plan théorique, l'aménagement du territoire est mobilisé à différents titres et de manière différente par la puissance publique.

¹⁰ Massiris Cabezas, A.. 2002. *Ordenación del territorio en América Latina*, en Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN : 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002, p.1. Disponible en ligne: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

¹¹ Cité ainsi en Définition de l'aménagement du territoire, I.3.1, Institut numérique, 2012 (non classé) en relation à l'œuvre de Claudius Petit, E. 2003. « La politique d'aménagement du Territoire », Revue d'Histoire 3 - n°79, 2003, pp. 43 - 52,2003.

¹² Délaubadère, F. 1993. « Droit Public Economique ». Précis Dalloz, rééd. 1993, Paris, p. 487.

En focalisant notre regard sur l'Amérique latine nous trouvons des discordances même au niveau sémantique. L'influence de la tradition ibérique fait qu'en Amérique latine le terme « *ordenamiento territorial* » soit utilisé parfois de façon interchangeable à celui de « *ordenación territorial* ». Nous avons constaté ce « ballet de terminologie » notamment aux Galápagos¹³. D'autre part, le concept est relativement « jeune » pour le continent sud-américain par rapport au contexte européen, où l'aménagement du territoire fait ses premières apparitions dès la fin du XIXe siècle¹⁴.

Dans la plupart des pays latino-américains l'aménagement du territoire commence à se propager *grosso modo* à partir des années 1970, avec l'affirmation de la planification d'État et des processus d'urbanisation incités par les gouvernements militaires de l'époque. La prévalence de juntas militaires dans la région explique d'ailleurs pourquoi cette politique était essentiellement conçue et mobilisée pour affirmer et défendre la souveraineté et pour mieux contrôler le territoire (P. Grenier, 1987), en phase avec la doctrine de sécurité nationale (Comblin, 1977 ; Rouquié, 1982) caractérisant le continent sud-américain dans les années 1970 -1980.

Puis, dans la lignée du mouvement mondial visant à accréditer les principes du développement durable sur le plan politique, l'aménagement du territoire connaît une nouvelle configuration orientée vers les politiques environnementales¹⁵. Évoquons à cet égard « *Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente* » (1990)¹⁶, un document qui synthétise les travaux de la Commission¹⁷ établie sous l'égide de l'ONU et avec le soutien financier du BID en 1989 pour définir une vision commune en matière de développement et d'environnement. Ce document a le mérite d'introduire la « variable spatiale » dans les scénarios de développement durable préconisés, en indiquant en outre *l'ordenación territorial* parmi les sept lignes « principales » à suivre. Il est alors intéressant de considérer la définition d'aménagement territorial mise en avant par cet agenda :

« ...la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores »¹⁸.

¹³ « *Baile de terminologías* » c'est l'expression évoquée par les experts des Galápagos interviewés à ce propos en 2012 et 2014.

¹⁴ En particulier en Suisse.

¹⁵ La variable « environnement » avait été déjà portée à l'attention politique dans les années 1970, dans le cadre de l'approche à l'écodéveloppement préconisée par Maurice Strong en 1973.

¹⁶ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México : BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México. 1991

¹⁷ Composée par des expertes et des représentants politiques de haut niveau de la région. L'Équateur y était représenté par Yolanda Kakabadse, personnalité sur laquelle nous reviendrons par la suite.

¹⁸ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, cité en Massiris Cabezas, *Op. Cit.*, p. 10.

On peut aisément constater le caractère généraliste de cette définition qui ne précise en aucune manière la nature de l'aménagement du territoire ; ni ne fait référence aux acteurs qui en premier lieu devraient se charger de traduire un concept en réalité.

Or, le propos de notre travail n'est pas d'énumérer et de décrypter les multiples classifications et interprétations proposées sur l'aménagement du territoire. L'objet de cette thèse n'est pas en fait l'aménagement du territoire en Équateur en soi, mais dans le contexte spécifique d'aires protégées riches en ressources naturelles communes au sens d'Ostrom (1990), car la compétition entre les individus pour accéder et exploiter ces ressources suscite des enjeux et des dynamiques homme-écosystème particulièrement complexes.

Néanmoins, à la lumière de cette cacophonie conceptuelle et sémantique autour du même concept (l'aménagement territorial), il est essentiel d'éclaircir notre position.

D'abord, nous entendons par aménagement du territoire une politique publique (Lasswell, 1971 ; Lowi, 1972, 1985 ; Hall, 1993 ; Alcantara, 1995 ; Thoenig, 1985 ; Massardier, 2003 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2008 ; Howlett et Ramesh, 2009). Nous rejetons par conséquent toute définition qui cantonne cet objet au rôle de « stratégie », ou d'« outil » technique au service d'une politique étatique, ou de la planification. De la même manière, nous n'agréons pas avec ces interprétations qui se veulent polyvalentes et qui finissent par construire un objet confus (Massiris Cabezas, 2002)¹⁹. C'est un point très important, car le manque de clarté au niveau conceptuel d'un côté, et l'influence des auteurs qui préconisent une approche techniciste de l'aménagement du territoire de l'autre, en favorisent l'utilisation en tant qu'outil de politique publique – généralement comme l'un des instruments dans la boîte à outils du planificateur. Une pratique que nous avons constatée en Équateur, comme nous l'expliquerons de manière détaillée dans notre travail.

Nous considérons que l'aménagement du territoire relève du domaine des politiques publiques et qu'il se caractérise comme une politique publique multiscalaire – et « intégrale », comme le diraient nos amis équatoriens – visant à réduire les inégalités spatiales (Claudius-Petit, 1950 ; Laurent, 2013) en promouvant une utilisation rationnelle de l'espace et de ses ressources, soutenant les zones les plus défavorisées, en vue d'améliorer la performance générale du territoire et la qualité de vie de ses habitants.

Avec cette première mise au point, nous nous alignons dans notre recherche sur l'interprétation de géographes particulièrement attentifs aux aspects politico-institutionnels et de gouvernance immanents à l'aménagement du territoire et à ses dynamiques (Rochefort, 1976 ; Aguilar, 1989 ; Hildenbrand, 1996 ; Boisier, 1998 ; Massiris Cabeza, 2002 ; Giraut et Valier, 2006 ; Subra, 2007 ; Théry, 2007 ; Zoido, 1998). Giraut et Vanier nous donnent une vision intéressante en ce qu'elle définit l'aménagement du territoire *latu sensu* comme « l'ensemble

¹⁹ Massiris Cabezas, A., *Op.Cit.*, p.5

des politiques publiques déclinant spatialement, par territoires, zones ou sites, des objectifs globaux »²⁰. Une interprétation qui, en outre, met l'accent sur le caractère interdisciplinaire de l'aménagement du territoire, tant du point de vue théorique qu'opérationnel²¹. Zoido, pour sa part, offre une définition de la *ordenación del territorio* qui nous satisfait particulièrement car l'aménagement du territoire est caractérisé comme

*« esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias (aspecto que sí recoge la CEOT), entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía »*²².

Ceci posé, il convient de mieux préciser les éléments qui nous semblent essentiels à définir l'aménagement territorial.

En premier lieu, nous considérons qu'il s'agit d'une politique publique qui descend du plus haut niveau du pouvoir public pour être déclinée aux niveaux administratifs suivants, de manière plus ou moins cohérente et efficace selon le modèle administratif-territorial adopté. Même dans des contextes décentralisés une politique nationale est essentielle pour poser le cadre politico-institutionnel de référence au sein duquel les collectivités territoriales peuvent élaborer et mettre en place leurs politiques et stratégies territoriales. En outre, une politique nationale d'aménagement du territoire – dans la mesure où elle est appliquée – contribue significativement à la création d'institutions (North, 1990) plus solides, dotées d'une majeure légitimité et donc comparativement plus susceptibles de durer au-delà des échéances électorales.

Ensuite, cette politique publique joue un rôle central dans la mise en cohérence de l'action publique sur le territoire, contribuant à l'efficacité et à l'efficience globale du pouvoir public à travers un travail continu d'harmonisation des objectifs économiques et de développement d'un côté, avec les priorités sociales et environnementales de l'autre. En ce sens, on peut saisir le caractère « transversal » de l'aménagement territorial.

Enfin, il s'agit d'une politique publique de longue haleine puisqu'elle doit projeter différents scénarios de développement territorial dans la durée. Cet aspect est par ailleurs cohérent avec

²⁰ Giraut, Frédéric et Vanier, Martin (dir.). 2006. Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud. Ministères des Affaires Etrangères, Direction Générale de la Coopération internationale et du développement, Paris, France, p.10.

²¹ Pour plus d'informations sur les désaccords interprétatifs autour de la nature de l'aménagement du territoire, nous renvoyons à l'excellent article de Massiris Cabeza, Ángel. 2002, déjà cité.

²² Florencio Zoido. *Geografía y ordenación del territorio*. 1998. Scripta Vetera, Universidad de Barcelona, núm. 77 <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: núm. 16, abril 1998, p. 19-31.

une autre caractéristique fondamentale : l'objectif ultime de l'aménagement du territoire c'est l'amélioration des conditions de vie de la population concernée²³. Ses effets deviennent donc tangibles sur le moyen et le long terme. C'est vraisemblablement cet aspect structurant l'aménagement du territoire qui en fait souvent une politique peu « sexy » – et donc peu employée – aux yeux des décideurs publics qui tendent à aligner leurs actions sur les temps plus brefs et figés dictés par les échéances électorales.

--- L'aménagement territorial et la gouvernance

L'une des fonctions primordiales de cette politique est de coordonner les interventions de différentes instances publiques et privées sur le territoire, les acteurs du privé ayant eux aussi une influence – souvent significative, comme dans nos études de cas –, sur la définition et sur l'agencement d'un territoire. L'aménagement du territoire est censé agir à la fois de catalyseur et de médiateur de ces différents agents.

Ainsi, un élément immanent à cette politique qu'il convient de mettre en lumière est son rôle de vecteur de coordination et de coopération entre diverses politiques ; sa fonction de mise en cohérence de projets d'intervention sur un même espace portés par des sujets divers du secteur public, privé, ou de la société civile. Des éléments qui soulignent le caractère dynamique (Gómez Orea, 1994) de la politique publique en examen.

En ce sens, l'aménagement territorial est bien placé pour mener à bien le travail fin de pondération et de réconciliation des intérêts distincts voire divergents, des parties en présence. Cela joue évidemment un rôle favorable pour la gouvernance (Rosenau et Czempiel, 1992 ; March et Olsen, 1995 ; Guy Peters et Pierre, 1998, 2000 ; Kooiman, 2000, 2005 ; Camou, 2001 ; Kazancigil, 2002, 2003 ; Gaudin, 2002 ; Rousseau, 2003 ; Canet, 2004 ; Hermet *et al.*, 2005) du système.

Sans entrer dans l'analyse du florilège d'interprétations et de visions d'un concept en soi polysémique, en nous appuyant sur notre cadre théorique de référence, le néo-institutionnalisme, nous entendons par gouvernance l'ensemble de co-arrangements institutionnels (Kooiman, 1993) collaboratifs et non hiérarchiques entre l'État, le marché et la société civile par lesquels les différentes parties négocient leurs différends et parviennent à une solution concertée sur des problèmes d'intérêt commun.

Ceci posé, la dimension dynamique de l'aménagement territorial est également appréciable en réfléchissant sur le cycle de l'aménagement territorial qui implique un processus de consultation et de coordination entre les collectivités territoriales et les parties en présence, un aspect qui est parfois défini comme un « pilier de l'aménagement du territoire » (Leloup,

²³ Ceci s'explique en outre en considérant que l'aménagement du territoire, dans ses premières années, se propage grâce et dans le cadre des politiques de l'État du bien-être en Europe.

Moyard et Pecquer, 2004), car « sans coordination... le territoire est voué à demeurer un espace passif qui subi les évolutions et les contraintes de son environnement extérieur » (Lamara, 2009). La production d'une politique d'aménagement territorial se déroule par des phases qui vont de la reconnaissance en commun de la nécessité d'organiser un territoire, à un examen approfondi de l'histoire de ce territoire afin d'identifier ses opportunités et ses contraintes de développement ; de l'élaboration de scénarios possibles et souhaitables de développement et de gestion, au choix du scénario et du modèle de développement à adopter. Dans ce processus, une étape fondamentale est aussi l'identification des outils techniques, des instruments de politique et des ressources à mobiliser pour mettre en œuvre une politique de ce type.

La compréhension du caractère dynamique de l'aménagement du territoire peine encore à s'affirmer dans la pratique politique, comme le confirment les résultats de notre analyse de terrain. Elle est pourtant fondamentale pour promouvoir une application plus répandue de l'aménagement du territoire aux défis de gestion des ressources naturelles communes et donc de gouvernance environnementale caractérisant de nombreuses réalités de notre époque.

3. Repérer les instruments

Notre choix méthodologique de mobiliser les instruments de politique comme grille d'analyse demande des précisions dès le début de notre travail.

D'abord, ces éléments de l'action publique ont été rarement utilisés comme clé analytique pour des travaux de doctorat en France. Ensuite, l'étude des instruments de politique publique et de leur rôle dans l'action publique représente un champ de recherche encore relativement récent – notamment hors du monde anglo-saxon – mais en essor grâce au fait que les décideurs politiques ont recours de plus en plus à plusieurs instruments de politique pour élaborer et mener à bien leur action de gouvernement. De même, depuis les années 1980 nous observons un intérêt en augmentation chez les chercheurs en sciences sociales pour les instruments de politiques, tout particulièrement dans la sphère de l'administration publique (*public administration*).

La popularité de l'approche par les instruments dans le monde anglo-saxon découle de phénomènes non-scientifiques qui ont été bien mis en lumière par De Bruijn et Hufen (1998)²⁴. Ces auteurs observent que l'« *instrumental approach* » a connu un développement considérable dans des secteurs académiques dont les représentants ont entretenu des rapports étroits avec le monde professionnel, ce qui a beaucoup stimulé la recherche centrée

²⁴ De Bruijn, H. et Hufen, H. A.M. 1998. *The traditional approach to policy instruments*, in *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Eds. par Guy Peters, B., et van Nispen, F.K.M., New York, Edward Elgar Pub. p.12.

sur des problèmes concrets. C'est typiquement le cas des disciplines de droit et d'économie. Ensuite, De Bruijn et Hufen (*idem*) soulignent que la diffusion de l'approche par les instruments répond au « *growing need for practical²⁵ knowledge in government organisations* »²⁶ face à la complexité croissante de l'implémentation des politiques et au défi d'améliorer la qualité des processus politiques²⁷.

Néanmoins, à l'exception du monde anglo-saxon où les instruments de politique publique – les « *policy tools* », ou « *policy instruments* », ou « *tools of government* » – font l'objet de recherches en profondeur depuis au moins trente années, ces « briques de bases » essentielles de l'action publique demeurent encore peu étudiées. En outre, les *policy tools* sont encore relativement peu utilisés en comparaison à d'autres éléments « classiques » de l'action publique, comme les institutions, les idées, ou les intérêts des acteurs.

Mais, qu'est-ce qu'un instrument de politique publique ?

De manière concise et claire Linder et Guy Peters (1990)²⁸ définissent les instruments de politique publique des « *techniques or means through which states attempt to attain their goals* »²⁹. Cette définition nous paraît particulièrement utile puisqu'elle met l'accent sur le mot « État », permettant ainsi de comprendre l'importance des instruments issus du pouvoir législatif des États, et non seulement des gouvernements – le pouvoir exécutif. À ce sujet il faut préciser que la prédominance, pendant de longues années, de la perspective fonctionnaliste fait que la conception et le choix des instruments soient traditionnellement appréhendés en fonction des objectifs que le politique veut atteindre. Les apports de la littérature anglo-saxonne, notamment des années 1990 et 2000, contribuent à dépasser cette vision fonctionnaliste pour affirmer un rôle plus central et plus autonome des instruments dans la définition et dans la mise en œuvre de l'action publique. Il convient d'observer, par ailleurs, qu'il n'existe pas de définition absolue et globalement acceptée parmi les chercheurs.

Dans cette optique, différentes catégorisations des instruments de politique ont été développées, ou affinées au fil des ans, au point que, comme le posent bien Hood et Margetts « *[w]e could refine or subdivide ad infinitum, depending on whether we want a scale that is large or small, general or area-specific* »³⁰. En fait, il n'y a pas encore de consensus parmi les spécialistes autour d'une classification générale des instruments qui puisse servir de fondement commun pour construire des cadres analytiques de référence. Cependant, une

²⁵ Le gras est de l'auteure

²⁶ « Des connaissances pratiques croissantes dans les organisations et les entités du gouvernement » (traduction par l'auteur).

²⁷ Un troisième développement est de nature plus idéologique et découle des résultats décevants des politiques de l'État-providence aux États-Unis, où on a envisagé la raison de ces *policy failure*, dans un manque de connaissances des instruments de politique.

²⁸ Linder, S., et Guy Peters, B. G.. 1990. « *The Design of Instruments for Public Policy* », in S. NAGEL (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1990, p. 103-119.

²⁹ « Des techniques ou des moyens par lesquels les États essayent d'atteindre leurs objectifs » traduction par l'auteure.

³⁰ Hood, C. et Margetts, H.Z. 2007. *The tools of government in the digital age*. Palgrave MacMillan, p. 11. « On pourrait affiner ou sous-diviser *ad infinitum*, selon que l'on veut une échelle large ou petite, générale ou spécifique à une aire déterminée », traduction par l'auteure.

taxinomie des instruments s'est imposée comme l'une des plus connues, citées et employées dans la littérature spécialisée, ainsi que chez beaucoup d'experts. Il s'agit du modèle élaboré par le politologue anglais Christopher Hood qui organisa les *tools of government* en accord avec les ressources dont les États peuvent disposer pour mener à bien leurs activités. Christopher Hood est un pionnier et un chercheur fondamental de l'analyse théorique et appliquée des instruments de l'action politique. Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès il « constitue le point de référence dans les travaux contemporains sur les instruments [de politique publique] »³¹, ainsi que dans l'approche aux politiques publiques par les instruments. Selon Hood les instruments sont des composants capitaux de l'action publique, puisqu'ils servent à expliquer « *what government does* » (ce que les gouvernements font). C'est grâce à l'utilisation d'un groupe d'outils administratifs, combinés de manières différentes dans des contextes différents, que le gouvernement façonne et contrôle les comportements des individus et, donc, de l'action collective.

Au cœur du modèle de Hood se situent les interactions entre « *government* » et individus, plutôt que les processus politiques par lesquels les gouvernements parviennent à choisir leurs instruments. C'est un point important, car l'auteur classe les instruments avec la perspective de « *the man the street* »³² faisant donc abstraction du rôle des institutions³³ – ce qui lui vaudra l'une des principales critiques de la part des chercheurs (Salamon, 2002) qui soutiennent l'« *institutions-as-tools approach* »³⁴.

La taxinomie de Hood fournit quatre groupes clairement identifiés d'instruments. Considérant qu'il n'existe pas encore de consensus chez les auteurs francophones, ni parmi les chercheurs français, sur la manière de traduire les catégories développées par Hood, par simplicité et afin d'éviter de la confusion, nous emploierons dans notre travail la terminologie originale en anglais (par exemple « les instruments de politiques de type « *Authority* » »), essayant de suggérer des équivalents en langue française.

Les quatre catégories de Hood, détaillées selon ce que chacune d'entre elles signifie et regroupe :

– « *Nodality* »³⁵, c'est-à-dire l'ensemble des moyens qui facilitent la production et la collection de données et d'information (les cartes géographiques, en sont un exemple), ainsi que les instruments de communication et de « *moral suasion* » qu'un gouvernement utilise pour

³¹ Lascoumes P. et Le Galès, P. 2005. « Conclusion : de l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po, p. 359.

³² Cf. Hood, C., et Margetts H.Z., 2007, *Op.cit.*, p.16.

³³ Hood a gardé son *institution-free approach* aux instruments, à travers les ans, tout en l'enrichissant à la lumière de nouveaux contextes politiques et des avancées des technologies de l'information, notamment l'émergence des réseaux sociaux.

³⁴ Salamon, L.M. et Elliott, O.V., 2002. *The tools of government : a guide to the new governance*. Washington D.C. Urban Institute Press.

³⁵ Selon Hood et Margetts. 2007, un « *node is a junction of information channels* ». Cf. Hood et Margetts, *Op. Cit.*, p. 5.

atteindre un but politique, une catégorie que Lascoumes et Le Galès nomment « Modalité »³⁶ Hood se réfère précisément à la « *capacity of government to operate as a node in information networks – a central point of contact* »³⁷. Le même auteur prévient que le facteur limitant ces ressources est la crédibilité du pouvoir public qui les mobilisent ;

– « *Authority* » (« instruments de régulation », ou « instruments normatifs »), soit les instruments de coercition et de contrôle fondés sur la légitimité de l'État (« *command and control tools* »). Cette classe regroupe tous les instruments liés au pouvoir officiel de l'État « *...to demand, forbid, guarantee, adjudicate* »³⁸, comme les règlement la législation en général, émanant des différents pouvoirs de l'État et de divers niveaux de gouvernement ;

– « *Treasury* » (parfois indiqués en français par « instruments financiers »), soit les instruments relatifs aux ressources financières par lesquelles les gouvernements visent à influencer des comportements sociaux. À ce propos, Hood et Margetts nous préviennent que les ressources peuvent être utilisées « *subject to a limit of solvency ...[et]... fungibility* »³⁹. Nous verrons que ceci ne correspond toujours pas à la réalité ;

– « *Organisation* », cette catégorie se réfère à l'ensemble des ressources humaines au service de l'État (employés, forces armées, bureaucrates), ainsi qu'aux autres propriétés publiques qui font fonctionner la machine publique. Ce groupe de moyens offre aux gouvernements la capacité d'agir directement. Leur efficacité est évidemment conditionnée par la « capacité » de l'appareil public.

Remarquons-le dès le début, chaque moyen de l'action publique puise, en de différents degrés, sur les quatre ressources. Il est opportun de souligner que Hood classe chaque instrument suivant la ressource qui est *davantage* impliquée.

Nous nous appuyons principalement sur cette catégorisation, connue en sciences sociales comme classification « NATO »⁴⁰ et illustrée dans la figure 1, puisque la disponibilité d'un catalogue quadri-entrée du « *toolkit* » (boîte à outils) de l'action publique facilite la compréhension de la complexité des activités des gouvernements, surtout dans notre époque globalisée. En outre, la classification de Hood montre bien que les instruments de l'action publique ne sont pas confinés au domaine administratif des gouvernements. Un « catalogue minimal » des instruments, comme nous l'indiquent Lascoumes et Le Galès (2005), doit inclure aussi les moyens « ... législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel... ». D'où l'importance d'analyser non seulement un

³⁶ Entendue comme « ... la capacité des gouvernements à opérer au centre de toutes sortes de réseaux d'information ». *Op. Cit.*, p. 360.

³⁷ Soit : «... la capacité des gouvernements à opérer comme un nœud – un point central de contact » traduction par l'auteur. Cf. Hood C. 2007. « *Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades* », in « *Governance* », 20 (1): 127-144. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x 2007, p. 129.

³⁸ Hood, C.. et Margetts, H.Z. 2007. *Op. Cit.* p. 5.

³⁹ Sujet à une limite de solvabilité et de fongibilité. *Idem*, p. 6.

⁴⁰ Acronyme composé par les initiales de quatre classes d'instruments de Hood.

instrument de politique à la fois, mais d'examiner en même temps les « *policy tools bundles* », c'est-à-dire l'ensemble des instruments utilisés par un gouvernement, et les interactions entre eux. « *Looking at government from a 'toolkit perspective'* »⁴¹, averti Hood, permet de développer des considérations sur l'action publique à tout niveau de gouvernement.

Nous sommes conscients, certes, des limites du modèle NATO. Comme toute schématisation de la réalité, le modèle doit intégrer d'autres éléments, notamment le « contexte » et les institutions dans lesquels et en rapport auxquels les instruments sont élaborés et choisis. Nombreux sont les auteurs qui questionnent la matrice NATO, en la considérant un simple « *scheme* » peu valide pour l'analyse politique⁴². Il est vrai que les catégories NATO sont très vastes et qu'elles ne s'excluent pas l'une l'autre ; par conséquent, on se retrouve souvent confronté à des problèmes de classement « approprié » pour un certain instrument. Considérons, par exemple, un système de taxes introduit par décret exécutif. S'agit-il d'un instrument qui fait davantage recours à des ressources de type “*treasury*” ou bien “*authority*”? La ligne peut évidemment être floue.

En général, nous sommes en accord avec Linder et Guy Peters que les « *Instruments may be functionally similar but differ in the scale of their operations, in the range of special cases they encompass, or in the scope of their target* »⁴³.

Ceci précisé, la classification de Hood, même dans sa généralité et avec ses limites, garde son utilité. Elle facilite l'analyse de la manière dont les gouvernements décident de faire « *the link between wish and fulfilment* »⁴⁴. Comme l'a observé l'auteur vingt ans après sa première formulation, l'« approche NATO » met en lumière les instruments « *available to government for gathering information and affecting behavior at the point where government comes into contact with citizens* ».⁴⁵

Figure 1. Classification « NATO » des instruments de l'action publique selon Christopher Hood (1986).

⁴¹ Hood, C. « *Exploring Government's Toolshed* », in Hood, C. et Margetts, H.Z. *Op. Cit.*, 2007, p.5.

⁴² Ainsi, par exemple, Linder et Guy Peters observent que « *There is relatively little attempt at utilization of these schemes as mechanisms for policy analysis.... They remain just that...* », Linder et Guy Peters, *Op. Cit.*, p 41.

⁴³ Linder et Guy Peters, *Op.Cit.*, p.43. “Les instruments peuvent être similaires du point de vue fonctionnel mais ils peuvent se distinguer selon le niveau de leurs opérations, les cas spécifiques auxquels ils se réfèrent, ou encore selon la portée de leurs objectifs”, traduction par l'auteur.

⁴⁴ Hood et Margetts *.Op. Cit.* p.6.

²² Cf. Hood, C. 2006. “*The tools of government in the information age*,” in M. Moran, M. Rein et R.E. Goodin (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. USA: Oxford University Press, p. 471.

		<i>Governing resource</i>			
		<i>Nodality</i>	<i>Authority</i>	<i>Treasure</i>	<i>Organization</i>
<i>Principle use</i>	<i>'Positive'</i>	Freedom of information	Mandated participatory processes	Interest-group funding	Conferences and commissions
	<i>'Negative'</i>	Propaganda	Preferential access to policy-makers	Targeted campaign funding	Red tape

Source : Christopher Hood, 1986.

D'autres auteurs se sont attachés à systématiser les instruments pour mieux les analyser et, par delà, mieux décrypter le processus du « *policy-making* ». Citons en particulier Doern et Phidd (1983) qui organisent les instruments selon leur degré de « *intrusiveness* » dans l'économie d'un pays, définissant un continuum de moyens de politique qui vont des moins intrusifs, comme l'autoréglementation, aux plus intrusifs – ce dont les entreprises publiques sont un exemple typique. D'un point de vue analytique, Linder et Guy Peters (1998)⁴⁶ ont distingué quatre écoles différentes de pensée à l'étude des instruments de politique :

1 – selon la première, dénommée « *Instrumentalist* », c'est la nature des instruments qui structure les politique et leurs processus (Anderson, 1977 ; Hood, 1986 ; Mayntz, 1983). Dans une perspective fonctionnaliste, les chercheurs de ce courant privilégient un nombre limité d'instruments auxquels ils confient l'efficacité des politiques : « *Here, the proper tool can turn policy failure into success* »⁴⁷. Les « *instrumentalists* » assument que les instruments sont sélectionnés sur la base de la relation optimale entre moyens et objectifs. Pour les tenants de ce courant de pensée, il faut s'attaquer à bien étudier les caractéristiques de ces instruments spécifiques, pour parvenir à définir un groupe d'instruments à valeur « universelle ». Ceci, en dehors de toute considération pour les institutions et pour le contexte socio-politique dans lequel les instruments seront utilisés.

Cette attitude des « *instrumentalists* » trouve des explications d'ordre professionnel, liées aussi à des disciplines particulières. Ainsi, tant les économistes, que les avocats et les chercheurs en droit, tendent à préférer quelques instruments bien identifiés, comme les « *market-based-instruments* », dans le premier cas ; ou les contrats, les règlements et la législation en général,

⁴⁶ Analyse détaillée dans : S. H. Linder, et B. Guy Peters. *The study of policy instruments : four schools of thought, in Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Op. Cit.

⁴⁷ Linder, S.H. et Peters G.B., *Op. Cit.*, p. 37. « Ici l'instrument approprié peut transformer la faillite d'un politique en un succès », traduction par l'auteur.

pour les autres. À cela s'ajoutent des raisons d'ordre idéologique qui, notamment dans le monde anglo-saxon, faisaient qu'à partir des années 1980 aussi bien les académiciens, que les décideurs politiques choisissaient des instruments pour leur « *political correctness* »⁴⁸ en relation aux divers champs idéologiques.

2 – La deuxième approche, celle des « *Proceduralists* », est suivie par tous ceux qui rejettent toute préférence *a priori* pour tel ou tel instrument, sans avoir examiné le contexte des problématiques à confronter. Les *proceduralists*, à la différence des *instrumentalists*, considèrent la sélection des instruments comme le produit de processus politiques tellement complexes qu'il n'existe pas d'instrument d'application universelle. Le choix et l'application des moyens politiques s'insèrent alors dans un processus d'adaptation dynamique et itératif pour résoudre un problème spécifique. Les instruments sont progressivement façonnés par le même processus d'implémentation des politiques. Dans cette optique, les partisans de cette approche se positionnent à l'extrême opposé des *instrumentalists*, dès lors que pour les premiers les politiques restent centrales, alors que pour les seconds ce sont les instruments qui se trouvent en position centrale.

3 – Une troisième approche nommée des « *Contingentists* » s'occupe du niveau d'adéquation des instruments aux fins préfixées, selon une logique de planification socialiste traditionnelle, où les moyens sont choisis en fonction de leur aptitude à satisfaire un certain type de problème. La « performance » des instruments est donc mesurée *ex-ante*. Remarquons par ailleurs, que dans le cas des *contingentists*, le contexte - qui détermine la validité d'un instrument – n'a pas le caractère dynamique qui intéresse les *proceduralists*. Il s'agit au contraire d'un contexte très structuré, voire réifié. En quête d'une approche objective aux instruments, ce courant identifie ainsi la correspondance parfaite entre instrument et contexte problématique, par déduction.

4 – La dernière approche, que Linder et Peters dénomment des « *Constitutivists* », prône la nécessité de regarder au contenu « subjectif » d'un instrument de politique, outre le contexte spécifique, en s'interrogeant sur la portée symbolique de l'instrument mais aussi sur la manière dont il est perçu et « constitué » par la pratique. Pour cette école de pensée « *the understanding of both tools and problems is a subjective process shaped by social or professional interaction...* »⁴⁹. Le choix des instruments n'est pas donc un exercice mécanique, mais il est « *... fundamentally an intellectual process of constituting a reality...* ».⁵⁰ Ce qui marque la fin du mythe de la neutralité axiologique des instruments de politique, en revendiquant plutôt l'importance des valeurs et des perceptions. Dans la lignée de ce courant, Lascoumes et Le Galès, pour leur part, affirment qu'un instrument de politique publique est

⁴⁸ *Ibid*, p.38.

⁴⁹ Linder et Guy Peters, *Op. Cit.*, p. 41. « La compréhension des instruments et des problèmes est un processus subjectif façonné par l'interaction sociale ou professionnelle... », traduction par l'auteure.

⁵⁰ *Ibid*, p. 45. « Essentiellement un processus intellectuel de construction de la réalité », traduction par l'auteure.

« un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »⁵¹.

Les différences entre écoles de pensée et la présence de « familles » de classifications des instruments, confirment la vivacité des débats théoriques sur la manière d'interpréter et de décrypter l'instrumentalité de l'État. Au lieu de nous focaliser sur une « *phoney war* » (Hood, 2007) entre les diverses approches des instruments de politique publique, nous acceptons la classification de Hood, sans pour autant devenir des « *instrumentalists* » puristes.

Notre position à cet égard est que le contexte dans lequel les instruments sont élaborés et ensuite appliqués est une variable fondamentale à prendre en compte. Comme le pose bien Howlett (2004) : « ...*the utility of the instruments themselves (...) is heavily context dependent* »⁵².

De la même manière, nous affirmons que les institutions jouent elles-aussi un rôle significatif dans la sélection, aussi bien que dans l'utilisation des instruments. Dans ce sens, il sied de signaler que les institutions agissent « *as a constraint as well as a resource for policy making* » (van Nispen et Ringeling, 1998)⁵³.

Nous ferons également référence à la dichotomie entre « *substantive* » et « *procedural tools* » (parfois dénommés en français « instruments procéduraux ») au sens de Howlett (2000), où les instruments de type « *substantive* » désignent ceux qui « ...*directly affect the nature, types, qualities and distribution of goods and services provided in society* »⁵⁴, tel qu'une loi, un plan, ou une impôt ; alors que les instruments du deuxième groupe sont « *intended to manage state-societal interactions in order to assure general support for government aims and initiatives* »⁵⁵, comme les commissions parlementaires, ou les comités d'experts.

Cette classification (cf. figure 2) s'est révélée particulièrement appropriée à la réalité étudiée, notamment pour ce qui est des instruments « *substantive* » liés à l'« organisation » de l'État, tel que la bureaucratie, ou les entreprises publiques : des éléments propres au contexte équatorien qui se sont consolidés sous l'administration du président Correa. Cette taxinomie d'Howlett s'avère également utile en ce qu'elle met en avant le rôle des instruments « *procedural* » que dans notre travail nous définissons aussi « instruments procéduraux »⁵⁶. Il s'agit de moyens de politique que nous avons repéré fréquemment sur nos deux terrains : les

⁵¹ Lascoumes et Le Galès, *Op. Cit.*, p. 14

⁵² Howlett, M. 2004, *Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instruments Mixes, Implementation Styles and Second Generation Theories of policy Instrument Choice*, Elsevier, vol.23, issue 2, pp.1-17, p5. « ...L'utilité des instruments est strictement dépendante du contexte », traduction par l'auteur.

⁵³ von Nispen et Ringeling, 1998 *On instruments and instrumentality : a critical assessment, in Public policy instruments : evaluating the tools of public administration*. Guy Peters, B, et Nispen, F.K.M.V., New York : Edward Elgar, p.214

⁵⁴ *Op. Cit.*, p. 415. « Affectent directement la nature, les types, les qualités et la distribution des biens et des services offerts à la collectivité », traduction de l'auteur.

⁵⁵ *Idem*, p. 412. « Conçus pour gérer les interactions entre l'État et la collectivité afin d'assurer un soutien général aux objectifs et aux initiatives du gouvernement », traduction de l'auteur.

⁵⁶ Il n'existe pas encore une définition officielle dans la littérature scientifique française sur ce point.

« *comités de asesores* » (conseillers) qui travaillent tant avec le gouvernement central qu’avec les collectivités territoriales, et les « *talleres participativos* » (ateliers participatifs) en étant des exemples éloquents. Ensuite, les instruments « procéduraux » sont intéressants en raison de leur capacité à mettre en lumière la manière dont l’action publique procède : de la mise en agenda, à l’élaboration, puis à la mise en œuvre de politiques. De ce fait, ces instruments nous offrent des indications importantes sur le style de gouvernement.

Figure 2. Classification « NATO » des instruments de l’action publique (Hood, 1986), réélaborée et articulée entre instruments de « *substance* » et de « *process* » selon M. Howlett (2000).

Table 6 A taxonomy of substantive and procedural policy instruments by principle governing resource employed

	Governing Resource			
	Information	Authority	Treasure	Organization
Substance	Advice	Licenses	Subsidies	Bureaucracies
	Training	User charges	Grants	Public enterprises
	Reporting	Regulation	Loans	Quangos
	Education	Self-regulation	Tax expenditures	
	Advertising Surveys	Vouchers Quotas	Program funding	
<i>Purpose</i>				
Process	Information-suppression (Censorship)	Advisory group creation	Interest-group funding	Administrative re-organization
	Information- release (Access to Information)	Interest group or party bans	Campaign funding	Administrative delay and obfuscation
		Denial of access	Denial of funding	

Source: Hood (1986); Howlett (2000b)

D’autres précisions nous semblent nécessaires afin de mieux apprécier certains éléments de notre analyse et la rendre plus explicite.

En observant l’action publique dans la réalité, nous pouvons constater aisément que les objectifs politiques sont nombreux et qu’ils changent avec le temps. Il s’ensuit que les instruments de politique font l’objet d’analyses, de décisions et d’actions dans chaque étape du cycle politique, puisqu’ils interviennent et influent tant sur la phase de l’*agenda-setting*, que sur celles de la formulation, de la mise en œuvre (*implementation*) et de l’évaluation (Howlett, 2005 ; Howlett, Ramesh et Perl, 2009).

Ensuite, il faut mettre en évidence leur caractère polyvalent, car il est très rare qu'un instrument soit utilisé pour atteindre un but unique, ou pour mettre en œuvre une seule politique⁵⁷. Comme nous le verrons dans nos cas équatoriens, la pratique montre plutôt le recours à un éventail d'instruments pour cibler un même objectif, ou pour mener à bien une politique spécifique.

Un autre aspect à garder à l'esprit est que les instruments tendent à acquérir une force autonome par l'usage, ce qui fait qu'ils puissent arriver à produire des effets non escomptés, et à atteindre des résultats non prévus. Le fait que les instruments ne soient pas « axiologiquement neutres... » (Lascoumes et Le Galès, 2005) est associé naturellement à la manière dont les acteurs sur le terrain les mobilisent. Cette vie autonome de l'instrument de politique publique est l'une des raisons qui nous a convaincue de choisir une approche par les instruments. Dans la réalité nous avons en fait observé que des effets produits par l'application de certains moyens diffèrent de ceux préalablement fixés. D'autre part, comme le remarque Hall (1986), l'instrument de politique est assimilable à un « indicateur de rupture dans l'orientation des politiques »⁵⁸.

Dans le cadre de notre travail une précision devient indispensable pour souligner que les instruments sont des institutions (Guy Peters et van Nispen, 1998)⁵⁹ au sens politique et sociologique du terme (North, 1990).⁶⁰ C'est un aspect essentiel du point de vue de notre thèse, car notre recherche de terrain a mis en lumière aussi les conséquences d'une profusion d'institutions formelles sur l'élaboration et sur l'efficacité de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Il va de soi que le choix des instruments découle non seulement de la rationalité des agents décideurs, de leurs valeurs et ressources disponibles ; mais il est aussi déterminé – ou il devrait l'être – par le contexte local⁶¹.

Finalement, il est opportun d'éclaircir le rapport entre instrument (ou moyen), technique et outil. Au-delà de la rigueur lexicale, il est utile de différencier une « technique », qui est un « dispositif concret opérationnalisant l'instrument... »⁶² d'un « outil », c'est-à-dire un instrument d'ordre inférieur, un « micro dispositif au sein d'un technique »⁶³.

⁵⁷ Selon Lascoumes et Le Galès « ... [il] est exceptionnel qu'une politique et même qu'un programme d'action au sein d'une politique soit mono-instrumental". *Op. Cit.*, p. 12.

⁵⁸ Hall, P. A., « *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France* », Oxford, Oxford University Press, 1986.

⁵⁹ Guy Peters, B. G., et van Nispen, F. K. M. (1998). "Prologue", in Peters, B.G., et van Nispen, F.K.M., (Éds.), "*Public policy instruments : Evaluating the tools of public administration*". Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

⁶⁰ North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990. Selon cet auteur néo-institutionnaliste les institutions sont des « *basic rules of the game in an economy, including formal systems, such as constitutions, laws, taxation, insurance, and market regulations, as well as informal norms of behavior, such as habits, customs and ideologies* », c'est à dire les règles du jeu d'une économie, mais aussi d'un système politique, qui comprennent les systèmes formels, comme la constitution, les lois, les impôts, et la réglementation des marchés, tout comme les normes informelles (croyances, coutumes, idéologies, etc.)

⁶¹ Pour Linder et Guy Peters le choix des « *policy instruments* » est le cœur même du « *policy design* » qu'ils décrivent comme « *the development of a systematic understanding of the selection of instruments and evaluative dimension* ». Cf. Linder, S. H., et Guy Peters, B. 1984. *From Social Theory to Policy Design. Journal of PublicPolicy*, 4 (3), 237-259. Linder et Guy Peters, 1984.

⁶² Lascoumes et Le Galès, *Op.Cit.* p. 15.

⁶³ *Ibid.*

Dans notre recherche nous utiliserons de manière interchangeable les termes « instruments de l'action publique », « instrument de politique publique », « instruments politiques » et « moyens de politique ».

4. Problématiques

L'analyse des parcs et des Réserves de la biosphère du Yasuní et des Galápagos offre un répertoire intéressant des politiques et des instruments de politique utilisés dans le but de gérer la relation complexe et conflictuelle entre homme et écosystèmes (Pearce *et al.*, 1990 ; Dietz et Adger, 2002) chaque fois qu'un espace protégé est riche en ressources naturelles à valeur stratégique, particulièrement si elles sont des biens communs.

L'histoire de ces aires protégées est traversée par des conflits socio-environnementaux qui – avec les différenciations du cas – découlent de la compétition entre individus pour accéder et exploiter les ressources naturelles de leurs territoires. Cette « marque de fabrique » commune explique la nécessité d'interventions spécifiques du pouvoir public pour agencer et administrer les territoires des parcs Yasuní et Galápagos (les parcs représentant la zone noyau protégée des Réserves MAB) dès leur création en 1979 et 1959 respectivement, ainsi que des « zones d'influence », c'est-à-dire des espaces autour des parcs où sont situés des établissements humains et où se réalisent des activités productives⁶⁴.

Les politiques d'aménagement du territoire, par contre, n'ont joué qu'un rôle accessoire, voire inexistant, dans la vie des parcs Yasuní et Galápagos. Cela est d'autant plus surprenant si l'on considère que l'aménagement du territoire joue un rôle de pivot dans la mise en cohérence des actions sur un même territoire, et qu'il favorise une gestion plus durable des ressources naturelles, dans la mesure où il contribue à prévenir ou à limiter les conflits socio-environnementaux. Or, à bien regarder, cette situation n'est pas aussi surprenante, si nous considérons que l'absence de politiques d'aménagement du territoire au plan national caractérise la réalité équatorienne depuis longtemps. C'est seulement vers la fin des années 2000, en fait, qu'on commence à traiter *l'ordenamiento territorial* de ces importants espaces protégés.

Dès leur création, la vie des parcs est décidée de manière prépondérante selon des critères environnementaux de conservation ; elle est également influencée de façon significative par les politiques de développement qui se sont succédées au cours du temps misant toutes – d'une

⁶⁴ Nous entendons les « zone d'influence » au sens d'espaces qui correspondent grosso modo aux « *buffer zones* » (ou zones d'amortissement), et aux « zones de transition » ou de développement, d'une réserve de la biosphère UNESCO. Nous précisons néanmoins, que les concepts du programme « L'homme et la biosphère » onusien, seront utilisés ici seulement comme des outils ultérieurs et non centraux d'analyse. Ils ne sont pas au centre de notre analyse.

manière ou de l'autre – sur l'exploitation des ressources naturelles locales, le pétrole avant tout.

Le recours à l'aménagement territorial est laissé plutôt à l'improvisation qu'à la planification. Quand on l'utilise, on le fait suivant une logique éminemment sectorielle et ponctuelle par des interventions *ad hoc* sur le territoire. Par exemple, à travers la délimitation d'espaces protégés exclusifs *versus* des zones d'amortissement rurales aux Galápagos, ou par la réalisation d'infrastructures pour servir les activités d'exploration et exploitation pétrolière au Yasuní. Souvent on observe des initiatives isolées et non coordonnées sur le territoire qui laissent des marques dispersées en tâches de léopard sans aucune vision d'ensemble. Ainsi, aux Galápagos on intervient traditionnellement à l'échelle de village insulaire (zone urbaine), même pas d'île (Rodríguez, 1983).

Dans d'autres cas, on agence le territoire en obéissant uniquement à des critères figés de zonage, plus administratifs que géographiques ou politiques ⁶⁵ (district urbain, *versus* « *parroquia* » rurale ⁶⁶). Ou encore, on se préoccupe de réaliser de grandes infrastructures pour affirmer la souveraineté de l'État sur le territoire (P. Grenier, 1987) comme c'est le cas des aéroports aux Galápagos. Ces découpages, loin de répondre à des objectifs de mise en valeur du territoire dans le cadre d'une politique d'aménagement globale, au niveau national, négligent les interrelations entre zones peuplées et zones protégées : un facteur indispensable de supputer pour parvenir à aménager des socio-écosystèmes complexes comme les deux cas en question.

La décentralisation mise en place en Équateur dans les années 1990, dans le cadre des réformes néo-libérales et de la vague mondiale de la gestion participative des ressources naturelles, a certes contribué à « démocratiser » la gestion des espaces protégés en ouvrant les processus décisionnels aux acteurs locaux. Cependant, la décentralisation s'est souvent traduite *dans les faits* par une profusion de projets de développement sur base locale élaborés de manière non coordonnée entre eux, et « isolés » par rapport aux programmes de développement régionaux ou nationaux. Ce qui a favorisé des duplications ou des concurrences d'activités sur le même territoire, avec les problèmes associés d'utilisation sous-optimale, voire de gaspillage, d'argent public.

Si l'aménagement territorial ne figure guère dans le bouquet de politiques conçues et mises en œuvre tant par le pouvoir central que par les gouvernements locaux en relation avec ces aires protégées, aucun des plans de gestion des parcs – ni du Yasuní ni des Galápagos – ne prenne en compte les questions d'aménagement du territoire pendant de longues années.

⁶⁵ Dans les pays du Sud, «...la logique zonale intervient plutôt pour déterminer des modes de mise en valeur spécifiques», différemment des pratiques de plusieurs pays du Nord poursuivant des politiques d'État providence. Cf. «Étude comparée de politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud», *Op. Cit.*, p. 17.

⁶⁶ La *parroquia* aux Galápagos est une sous-unité administrative du territoire située en zone rurale.

Comme nous le montrerons, les principales interventions de l'action publique sur les espaces étudiés se sont concrétisées par la mobilisation ou la création d'instruments de politique appliqués en négligeant (parfois aussi en ignorant) les problématiques d'aménagement territorial locales. Or, ces pratiques réalisées dans des zones caractérisées par des enjeux géopolitiques, économiques, historiques et culturels très particuliers, ont de surcroît favorisé l'émergence ou l'aggravation d'asymétries territoriales que nous observons encore de nos jours dans les deux Réserves de la biosphère.

Une autre problématique territoriale complexe commune à nos deux cas a suscité notre attention : la question irrésolue de la « *tenencia de la tierra* »⁶⁷ à la base des conflits et des différends, parfois violents, entre les populations locales. L'incertitude des droits de propriété sur des portions de terre aux alentours, voire même à l'intérieur des parcs, est particulièrement grave et répandue dans le Yasuní, car ici les questions foncières sont complexifiées par les revendications juridiques de peuples autochtones sur leurs terres ancestrales.

Les problèmes inhérents à la *tenencia de la tierra* trouvent leurs racines profondes dans les politiques de développement des années 1960 et 1970 qui encouragent beaucoup d'équatoriens à coloniser certaines parties de la région amazonienne équatorienne (RAE) et à partir vers le « territoire d'outre mer » des îles Galápagos pour y « *hacer patria* »⁶⁸. En même temps, les décisions de la puissance publique en matière de protection environnementale d'un côté et, de l'autre, de développement à travers l'exploitation des ressources pétrolières, opèrent des découpages « par le haut » des territoires en étude sans prêter l'attention nécessaire au contexte et aux dynamiques locales, contribuant à accroître la confusion autour de la « *tenencia de la tierra* ».

La région amazonienne qui coïncide avec l'actuelle Réserve du Yasuní était le territoire ancestral de tribus semi-nomades. C'est le cas des Waorani, encore présents à l'intérieur du Parc, ainsi que dans la Réserve ethnique qui leur a été attribuée en 1990 et qui occupe une portion importante de l'actuelle Réserve MAB. C'est également le cas des Tagaeri et des Taromenane : les seuls peuples en isolement volontaire de l'Équateur, auxquels le gouvernement a réservé en 1999 une zone « intangible » qui exclut formellement l'entrée à quiconque, située dans la partie sud du parc.

Le début de l'ère pétrolière dans ce coin de l'Amazonie a entraîné une expropriation *de facto* de plusieurs hectares de forêt au détriment de leurs « propriétaires » ancestraux. L'essor rapide de l'industrie pétrolière, soutenu par des interventions profondes sur le territoire en

⁶⁷ En région amazonienne de l'Équateur la « *tenencia de la tierra* » est un concept plus complexe et vaste que la « propriété foncière » car il se réfère aussi aux enjeux, complexités et conflits environnementaux associés aux questions de terres ancestrales. Nous utiliserons donc l'expression « *tenencia de la tierra* » afin de prendre en compte ces éléments de complexité spécifiques à l'aire d'étude.

⁶⁸ Expression désignant le processus de colonisation des Galápagos dont l'un des objectifs principaux était la sécurisation du territoire de cette région périphérique des tentatives d'expansion de pays voisins (comme le Pérou).

forme d'imposants axes routiers construits en pleine forêt (par exemple la *Via Maxus* qui coupe de manière longitudinale le Parc Yasuní), déclenche le processus de colonisation qui continue de nos jours. L'installation de colons mestizos ou appartenant à d'autres groupes indigènes non autochtones – notamment, des Kichwa provenant de la région andine – a produit rapidement une forte compétition avec les Waorani pour l'appropriation de la terre.

Cet intense processus de colonisation de la région amazonienne s'accompagne de l'expansion de la frontière agricole aux dépens de la forêt et du même parc. Faute d'une politique d'aménagement du territoire à l'échelle nationale qui accompagne et harmonise les politiques agraires, les institutions compétentes se montrent inaptes à gérer les différends territoriaux éclatés entre les colons (indigènes et non) et les groupes autochtones qui revendiquent des droits collectifs sur leurs territoires ancestraux. Cette incapacité politico-institutionnelle ne fait qu'ajouter un degré de complexité aux problèmes de « *tenencia de la tierra* » dans l'actuelle Réserve de la biosphère Yasuní y compris dans le parc. Nous analyserons plus en profondeur ce phénomène dans la troisième partie.

Aux Galápagos, terres éloignées du continent sans peuples indigènes, ayant une haute importance géopolitique pour l'État, comme nous l'expliquerons en détail dans le premier chapitre, la politique de colonisation se fit également « par le haut ». Le gouvernement de Quito, préoccupé d'assurer la souveraineté sur son territoire « d'outre-mer » agit par un processus de « déménagement du territoire » (Grenier, 2000) qui reproduisait la répartition administrative-territoriale du continent mais sans tenir compte des caractéristiques locales.

Le manque de politiques d'aménagement territorial pour administrer les vastes aires protégées des Galápagos fait sentir ses conséquences de manière plus tangible à partir dès années 1980, quand l'économie et la démographie locale commencent à s'envoler, stimulées par le développement vigoureux de l'industrie du tourisme.

La prescription de réaliser une *política de ordenamiento territorial* contenue dans le « Plan régional pour le développement durable » des îles de 2002 ne se traduit même pas par l'élaboration d'une *proposition* de cette politique. En même temps, la croissance de l'industrie du « tourisme de nature », avec ses milliers de visiteurs qui arrivent chaque année aux Galápagos, continue d'attirer des flux de migrants de l'Équateur continental qui vont aux îles alléchés par l'aubaine des dollars du tourisme. Ces mouvements migratoires ne font qu'accroître le risque d'introduction d'espèces invasives : une menace importante pour la faune et la flore endémiques. La *bonanza* économique liée au tourisme et les phénomènes migratoires provoquent à leur tour une urbanisation chaotique et agressive, d'autant qu'elle est concentrée dans un espace très limité.

La loi spéciale des Galápagos (LOREG), entrée en vigueur en 1998 pour mieux gérer la relation homme-nature afin de préserver l'écosystème fragile des îles patrimoine de l'humanité

UNESCO, stipule en fait que seulement 3% de la superficie terrestre des Galápagos est destinée aux installations humaines, le reste étant protégé. De ce fait, sans le soutien et à la fois l'incitation d'une politique d'aménagement territorial, les autorités responsables ne consacrent guère d'attention à la prestation de services essentiels (tels l'assainissement, la fourniture d'eau ou d'électricité) ni à la réalisation d'infrastructures adéquates à un environnement si extraordinairement fragile. Il va de soi que ce vide politique favorise en plus les conflits pour accaparer des terres dans un espace géographiquement et juridiquement fort limité.

L'analyse des problématiques d'aménagement territorial acquiert des connotations singulières dans l'archipel des Galápagos, Réserve MAB depuis 2001 sous le nom d'« *Archipiélago de Colón* ». Comme toute région insulaire, notamment celles océaniques, l'agencement et la gestion du territoire des Galápagos ne peuvent pas se faire de manière efficace sans considérer *en même temps* l'espace marin qui l'entoure. C'est le principe des écotones insulaires ou *waterlands* (Gillis, 2014)⁶⁹. Puis, les océans sont de grands systèmes qui intègrent des activités humaines et un écosystème complexe et riche en ressources naturelles. Ils se caractérisent par conséquent par des interactions dynamiques entre la partie marine et celle terrestre, point de départ des activités humaines dont les effets répercutent directement ou indirectement sur l'océan. En ce sens, les océans sont des « merritoires » (Parrain, 2012) qui embrassent différentes conceptions de l'espace : du représentatif, au physique, au géopolitique (Longhurst, 2007).

C'est pourquoi, nous avons choisi d'aborder les problématiques des îles Galápagos en termes de « **merritoire** »⁷⁰, dans le sens où les réflexions sur l'aménagement de l'espace terrestre doivent aller de pair avec l'analyse du zonage de la Réserve marine de l'archipel. D'ailleurs, c'est surtout par rapport à l'accès aux ressources naturelles des eaux marines protégées des Galápagos qui se produisent les conflits environnementaux les plus sérieux.

Or, les problèmes que nous venons d'illustrer, ainsi que la gestion sectorielle, essentiellement désordonnée et quelque peu improvisée des Réserves MAB du Yasuní et des Galápagos, reflètent les jeux de pouvoir et les conflits entre agents rationnels porteurs d'intérêt différents sur un même espace (le Yasuní ou les Galápagos) ; des sujets qui prennent leurs ressources (financières et humaines) et opèrent sur des plans distincts. L'abondance de ressources naturelles à haut potentiel rentier suscite en fait les intérêts de différents acteurs dont la base opérationnelle et juridique est à l'extérieure des îles, ou du Yasuní – soit au niveau national, soit international. Ce sont des groupes qui ont traditionnellement exercé d'importantes

⁶⁹ Nous reviendrons en détail sur ce point au chapitre 2.

⁷⁰ Sur ce concept, voir par ex. Camille Parrain, « La haute mer : un espace aux frontières de la recherche géographique », *EchoGéo* [En ligne], 19 | 2012, mis en ligne le 10 février 2012, consulté le 21 novembre 2013. URL : <http://echogeo.revues.org/12929> ; DOI : 10.4000/echogeo.12929

pressions, souvent décisives, sur le sort des deux aires protégées. C'est le cas des industries transnationales du pétrole et du tourisme, mais aussi des organisations de coopération internationale et des organismes non gouvernementaux (ONG), notamment ceux spécialisés en questions environnementales ou dans les droits de l'homme.

Les Galápagos sont sans aucun doute l'un des sites protégés les plus célèbres au monde. Sur cet archipel qui inspira à Darwin la théorie de l'évolution des espèces convergent l'attention et les préoccupations des communautés internationales scientifiques et conservationnistes, outre l'intérêt de milliers d'individus qui rêvent de visiter un lieu mythique et extraordinaire.

Cette dimension globale apporte un caractère particulièrement structuré et complexe aux conflits socio-environnementaux liés à l'accès et à l'exploitation de la biodiversité locale, particulièrement celle de la Réserve marine. Des affrontements qui, à partir des années 1990, ont opposé d'un côté des groupes conservationnistes alliés avec les opérateurs du tourisme et, de l'autre, des pêcheurs locaux, traditionnellement soutenus par les collectivités territoriales.

La réponse du gouvernement central pour pacifier ces conflits se concrétise par la mise au point d'instruments de politique pour l'époque novateurs (notamment, la loi spéciale de 1998), comme nous l'expliquerons en détail. En revanche, aucune considération n'est prêtée à l'élaboration d'une politique d'aménagement de l'espace de l'archipel, en dépit d'une situation locale qui le justifiait amplement (Rodríguez, 1983).

La loi spéciale des Galápagos de 1998 déjà évoquée, accompagnée du premier plan de gestion participative de la Réserve marine, introduit des dispositifs de cogestion des ressources naturelles et établit le premier système de gouvernance aux îles. Cependant, de manière paradoxale, cet important système juridico-institutionnel formellement solide et en théorie capable de protéger l'écosystème et de contrecarrer les conflits socio-environnementaux, n'empêche pas que les conflits se poursuivent bien après l'entrée en vigueur de la loi spéciale. La dégradation de l'habitat et la réduction de la biodiversité des îles, quant à elles, continuent à tel point qu'en 2007 l'UNESCO inscrit les Galápagos sur la liste des sites du patrimoine de l'humanité en danger.

À tous égards, la profusion d'institutions formelles déployées pour administrer la région insulaire s'avère *de facto* inadéquate à aborder les défis d'un contexte local complexe et dynamique. D'autant que les autorités publiques impliquées dans la gestion de l'archipel continuent à se disputer compétences et juridictions sur le même espace. Le vide institutionnel qui en résulte, joint à l'absence de politiques d'aménagement territorial appropriées, concourent à l'état de « *ingobernabilidad* » complexe qui domine encore de nos jours le quotidien des Galápagos.

Au Yasuní, bien que les spécificités locales soient différentes, nous rencontrons également des défaillances de coordination, une confusion d'attributions et des chevauchements de compétences entre les différentes institutions ayant des responsabilités sur la même aire protégée. Sauf qu'ici, différemment qu'aux Galápagos, la présence de blocs pétroliers à l'intérieur du parc exacerbe ces problématiques à un niveau de complexité paroxystique.

C'est dans cette lumière qu'on doit interpréter la géométrie variable des limites du parc, de même que les difficultés dans la création et la défense de la « ZITT »⁷¹, la zone intangible créée pour protéger les Tagaeri et Taromenane dont une partie significative est comprise dans le parc Yasuní. La priorité accordée par l'État à l'exploitation des hydrocarbures dans la région amazonienne équatorienne (RAE), y compris le parc, explique la cohabitation forcée et dysfonctionnelle d'un *corpus* de normes environnementales formellement strictes avec des politiques et une législation favorables à l'industrie pétrolière, ainsi qu'avec les normes sur la protection des peuples autochtones (tout spécialement ceux en isolement volontaire) comme nous l'expliquerons en détails dans la première partie. La prédominance des intérêts des acteurs hégémoniques liés à l'exploitation du pétrole de la Réserve du Yasuní est non seulement à la base de ces dysfonctionnements et d'une politique d'État schizophrène (Fontaine, 2007a) ; elle explique également pourquoi on n'a pas réussi à formuler des politiques d'aménagement du territoire de la Réserve MAB, et de la RAE plus en général.

Le résultat de cet état de choses est une situation surréelle où des puits de pétrole se trouvent au sein de l'aire protégée la plus étendue du pays ; l'une des réserves de biodiversité les plus riches au monde (Finer *et al.*, 2009 ; Myers *et al.*, 2000). De plus, il ne faut pas oublier que les champs pétroliers du Yasuní ont été adjugés sur le territoire ancestral de différents peuples indigènes dont les droits collectifs territoriaux sont pourtant reconnus par la Constitution et protégés par des traités de droit international ratifiés par l'Équateur, le plus important étant la convention de l'OIT de 1969. De ce paradoxe politique singulier de l'Équateur, il en résulte un casse-tête administratif-territorial extrêmement complexe à appréhender et à gérer.

Ce puzzle géopolitique est bien restitué par des cartes géographiques (Geoyasuni, 2013, 2014) qui, derrière la superposition des couches correspondantes aux différentes administrations coexistant sur la même aire, mettent en lumière de façon remarquable et évidente la complexité de l'anarchie territoriale caractérisant l'espace de la Réserve MAB. Il va de soi qu'un tel *desordenamiento territorial* est un terrain fertile aux nombreux problèmes de conservation affligeant le parc Yasuní, ainsi qu'aux conflits socio-environnementaux, souvent très violents, qui se sont produits et se perpétuent dans la zone.

⁷¹ Etablie en 1999, les limites de la ZITT ne sont définies qu'en 2007.

Les deux Réserves du Yasuní et des Galápagos sont confrontées depuis des décennies à des défis de conservation et à des conflits environnementaux d'envergure qui n'ont fait que s'exaspérer dans le temps à cause de la pérennisation d'un état de « désordre territorial ». Face à ces réalités, le pouvoir public n'a jamais montré d'intérêt dans la mise en œuvre, voire même dans la mise en agenda, d'une politique d'aménagement pour aucun de ces espaces. L'action publique est plutôt intervenue par des réponses *ad hoc*, au sens d'interventions ponctuelles, adoptées au cas par cas, de manière sectorielle et essentiellement décontextualisée. Dans cette logique de raccourci politique, les réponses apportées ont été des micro-politiques isolées, des « *políticas parches* » (des « politiques rustines »), comme nous l'avons souvent entendu pendant notre recherche sur le terrain⁷². Plus souvent, l'action publique a opté pour un recours systématique aux instruments de politique, en mobilisant plusieurs de manière concomitante (notamment des instruments de la catégorie « *Authority* » de Hood (1986), comme les décrets exécutifs, ou les plans ; ou du groupe « *Organisation* » de Hood (idem), comme la bureaucratie) à tel point que nous avons constaté une pratique d'*instrumentation* des politiques publiques : de l'aménagement du territoire dans les cas étudiés.

Or, la façon particulière dont l'action publique a eu recours aux instruments de politique pour administrer les espaces des deux réserves au fil des ans, ajoutée aux carences institutionnelles caractérisant ces zones, a contribué à saper l'efficacité des dispositifs de gouvernance de ces aires protégées.

D'autre part, l'appartenance au réseau des « Réserve de la Biosphère » de l'UNESCO reste encore plutôt nominale en Équateur, particulièrement pour les Réserves que nous étudions. Ceci est appréciable, entre autre, dans la sous-utilisation d'outils importants des Réserves MAB, comme leur zonage ou les dispositifs pour faciliter la cogestion des ressources et la définition d'activités durables appropriées aux zones d'amortissement et de transition. Ainsi, la création d'un Comité de gestion de la Réserve du Yasuní – aucune structure n'a été conçue pour l'archipel de Colón – peine à avoir une influence dans les décisions stratégiques en matière d'administration et d'utilisation du territoire de la Réserve amazonienne. Cela dénote, par ailleurs, une préférence de l'État pour des instruments de politique d'origine endogène.

L'arrivée au pouvoir du président Rafael Correa en 2007 marque le début de réformes structurelles de l'administration de l'État et l'entrée sur la scène politique de l'« *ordenamiento territorial* » qui devient un instrument central pour la planification du développement du pays. À cet égard, une précision s'impose d'emblée. S'il est vrai que l'administration Correa a introduit l'aménagement du territoire dans le langage et dans la programmation politique, cette

⁷² Expression par laquelle on dénote des décisions politiques qui interviennent seulement sur une partie moindre d'un problème, comme quand on applique un petit sparadrap sur une blessure plus étendue. En tout cas, des actions réactives, jamais proactives.

démarche reste pourtant centrée plus au niveau théorique et de planification, que d'application pratique.

Des progrès significatifs ont été certes réalisés, grâce notamment à l'approbation de codes (recueils de règles ou de normes) tel le COOTAD, ou de principes de planification du développement. Mais, comme nous l'expliquerons en détail par la suite, l'aménagement du territoire de l'ère Correa est réduit à un outil de la planification, qui est devenue entretemps *la* politique d'État. Suivant la tradition de ses prédécesseurs, le président de la « révolution citoyenne »⁷³ ne s'est pas encore engagé dans l'élaboration d'une politique d'aménagement territorial au niveau national⁷⁴. Moins encore pour les réserves au centre de notre recherche. Le processus d'aménagement du territoire a encore du mal à « atterrir » aux Galápagos aussi bien qu'au Yasuní, dont les territoires continuent de souffrir de la même « anarchie territoriale » et des mêmes dysfonctionnements institutionnels.

5. Hypothèses et questions

Comme point de départ nous considérons que les défis de conservation et les problèmes socio-environnementaux marquant les deux aires protégées des Galápagos et du Yasuní sont liés à un problème structurel : l'absence d'une politique d'aménagement du territoire pour les régions concernées qui s'insère, à son tour, dans le manque d'une politique d'aménagement territorial à l'échelle nationale : telle est l'hypothèse centrale de notre travail. Notre argument est que ce vide relève des intérêts économiques et des asymétries de pouvoir entre les parties en présence intéressées à des titres divers aux territoires étudiés, ainsi que des dynamiques socio-politiques qui en découlent.

Comme hypothèse secondaire nous considérons que cette difficulté structurelle pour aménager les espaces étudiés, est amplifiée par une « super-institutionnalité formelle » qui concerne la gestion des deux réserves – tout comme l'administration générale du pays. Nous entendons par cela le recours à une vaste palette d'instruments de politique et d'institutions « formelles » – puisqu'ils émanent tous de l'action publique – de différentes catégories, produits ou mobilisés afin de garantir la conservation des espaces protégés et d'assurer en même temps un fonctionnement plus souple et plus efficace de la machine publique. Or, la réalité analysée contredit cette vision et prouve, comme nous le montrerons, qu'à la pléthore d'institutions déployées ne correspond pas *de facto* une meilleure efficacité de l'action publique. Il convient de rappeler que les instruments de politiques sont eux-mêmes des institutions (North, 1990) au

⁷³ Le processus par lequel le président R. Correa fait *tabula rasa* du système politique précédent et met en œuvre une importante refonte institutionnelle, avec un fort accent sur la participation de l'ensemble des citoyens est appelé – d'abord le président, ensuite par les équatoriens ainsi que par les experts de l'Équateur - « *revolución ciudadana* ».

⁷⁴ Nous expliquerons que la proposition de LOOTGUS, la future loi organique pour le territoire et l'aménagement (en débat au parlement pendant que nous rédigeons notre travail), est plutôt centrée sur les questions urbaines.

sens socio-politique du terme. Nos observations indiquent que cette « super-institutionnalité formelle » rajoute aux dysfonctionnements institutionnels et donc, aux problèmes de gouvernance caractérisant nos études de cas.

L'Équateur, l'un des pays le plus mégabiodivers (Bass *et al.*, 2010)⁷⁵ de la planète⁷⁶, est doté d'un Système National d'Aires Protégées (SNAP) qui couvre plusieurs régions du pays. Instrument de politique environnementale articulé en différentes institutions, le SNAP vise à assurer une gestion durable des écosystèmes protégés et un accès à leurs ressources selon des critères de solidarité et d'équité sociales, dans le respect des droits collectifs des populations autochtones qui habitaient ces territoires avant qu'ils soient déclarés « protégés ». La compétition pour l'accaparement de la rente associée à l'exploitation des ressources naturelles présentes dans certains espaces protégés déclenche les dynamiques socio-économiques et politiques à l'origine des problèmes que nous venons d'énoncer.

Dans ces contextes, la définition et la gestion des territoires se décident en fonction des priorités des acteurs en position hégémonique, au détriment de l'élaboration de politiques d'aménagement territorial pertinentes. Les actions du pouvoir public sont en fait guidées en premier lieu par la préoccupation de satisfaire les instances des acteurs dominants, et en deuxième lieu par la nécessité de préserver le patrimoine naturel du pays et de défendre les droits des peuples autochtones. D'où, la création d'un ensemble remarquable de dispositifs institutionnels pour répondre à ce double ordre de demandes : une forme d'*instrumentation* des politiques publiques que nous avons observée dans les deux cas, bien qu'avec les caractéristiques du contexte (les Galápagos n'ont pas de peuples ancestraux).

La tendance à considérer et à « gérer » l'aménagement du territoire comme un instrument de politique, plutôt que comme une politique publique qui utilise des instruments (comme les plans) pour atteindre ses buts, en est un exemple éloquent. Cette inversion entre instrument et politique où, de façon paradoxale, le moyen prend la place de et devient plus important que l'objectif qu'il devrait servir, est devenue plus accentuée après l'arrivée au pouvoir du président Correa qui a amené dans les lieux clés de la décision publique une élite de technocrates-planificateurs. Le système décisionnel bureaucratique ainsi implanté a certes permis une amélioration de l'action publique en matière de planification et d'administration du territoire national. Néanmoins, l'adoption d'une approche bureaucratique à la gestion des affaires publiques pour assurer la présence de l'État sur l'ensemble du territoire, et la génération de

⁷⁵ Cf. Bass M.S., Finer M, Jenkins C.N., et al. *Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuni National Park*. Hector A, ed. PLoS ONE. 2010 ;5(1):e8767. doi:10.1371/journal.pone.0008767.

⁷⁶ Le concept de « pays mégadivers » fut originalement présenté en 1988 par le scientifique Russell Mittermeir, lors de la conférence mondiale sur la biodiversité tenue au Smithsonian Institution de Washington D.C. A la base, la nécessité de mettre en évidence la richesse en biodiversité de notre planète. En 2002 les ministres responsables de l'environnement de douze pays mégadivers (Brésil, Colombie, Équateur, Chine, Inde, Indonésie, entre autres) établissent à Cancun (Mexique) le « Groupe des pays mégadivers partageant le même esprit », ou Groupe de Cancun, une plateforme de consultation et coopération pour mieux protéger leur biodiversité.

nouveaux instruments standardisés ne viennent pas sans un prix. Nous avons en fait constaté une adéquation (Guy Peters et Pierre, 2006)⁷⁷ insuffisante des politiques aux contextes locaux, une incohérence généralisée entre politiques émanant de différents niveaux de gouvernement et, par conséquent une moindre efficacité globale de l'action publique.

Notre travail vise alors à apporter des réponses aux questions de recherche suivantes :

1 – Pourquoi les mêmes problèmes socio-environnementaux et les mêmes dysfonctionnements de gouvernance persistent après des décennies dans les deux aires protégées ? Pourquoi la situation n'est pas au moins parvenue à se stabiliser ?

2 – Pourquoi est-il si difficile d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire dans les deux Réserves de la biosphère en examen ?

En essayant de répondre à ces questions, nous proposerons des éclaircissements complémentaires sur le paradoxe d'une « super-institutionnalité formelle » *versus* l'absence d'institutions solides capables d'élaborer et d'appliquer des politiques d'aménagement du territoire. Grâce au choix des instruments de politique comme grille de lecture, au fur et à mesure que nous développerons notre analyse, nous mettrons en lumière des aspects importants – qui restent néanmoins délibérément secondaires dans notre travail – comme le jeu des acteurs et le style du gouvernement. Ceci permettra en outre de vérifier si l'approche participative, l'un des piliers du modèle de gouvernement de Correa qui, depuis les années 1990 règle formellement l'élaboration de politiques de gestion des parcs, est *de facto* mise en pratique.

6. Cadre théorique

Notre recherche s'inscrit dans une perspective d'analyse des politiques publiques qui s'appuie sur les contributions du néo-institutionnalisme dans ses trois courants : historique (Rose, 1991; Thelen, 1999 ; Pierson, 2000), économique, ou du « choix rationnel » (Olson, 1965 ; North, 1990, 1995 ; Ostrom, 1990, 2005, 2009 ; Coase, 1998) et sociologique (Meyer et Rowan, 1977 ; Di Maggio et Powell, 1983 ; March et Olsen, 1984 ; Hall et Taylor, 1996 ; Guy Peters, 1999 ; Jepperson, 2002). Nous nous intéressons à une classe particulière d'institutions : les instruments de politique publique (Lowi, 1985 ; Hood, 1986 ; Mayntz, 1979 ; Vedung, 1997 ; Salamon, 2002 ; Howlett, 2000 ; Guy Peters et Van Nispen, 1990 ; van Nispen

⁷⁷ Guy Peters, B, et Pierre, J. parlent de "*adequateness*" des politiques publiques dans leur "Handbook of public policy", Sage, Londres. 2006.

et Ringeling, 1998 ; Lascoumes et Les Galès, 2005) que nous avons choisis comme clé analytique pour notre recherche.

Dans cette perspective, nous nous appuyons en particulier sur l'approche par les instruments (*instrumental approach*) dans le domaine de l'administration publique, puisant principalement sur les contributions fécondes des auteurs anglo-saxons (Howlett, 2000, 2009 ; Hood, 1986 ; Salamon, 2002 ; Linder et Guy Peters, 1989, 1990, 1998), ainsi que sur les apports de spécialistes hollandais (Van Nispen, 1998) et français (Lascoume et Le Galès, 2005).

L'analyse par les instruments offre une grille de lecture utile et intéressante pour déchiffrer l'action publique dans un contexte complexe et globalisé, tel que le nôtre, qui est *prima facie* multiniveaux et compliqué à analyser. Elle aide également à mieux saisir le contexte politique et de gouvernance, ainsi que la culture politique dans lesquels les instruments sont choisis et appliqués.

Or, pour parvenir à une meilleure compréhension de la dimension instrumentale des politiques et de la logique de l'action publique subjacente, on ne peut pas se limiter à étudier la typologie de l'instrument choisi. Il est nécessaire de considérer en outre le nombre et la nature des instruments utilisés pour atteindre un certain but politique, ainsi que les interactions entre les différents instruments déployés. Nous avons donc étudié les apports théoriques et empiriques sur le « *government toolkit approach* » (Hood et Mrgetts, 2007) pour mieux saisir des aspects tels que l'articulation, la cohérence et la complémentarité entre les instruments, afin d'approfondir notre analyse sur l'efficacité et les dysfonctionnements – voire les échecs – de l'action publique dans la gestion du territoire. Le cadre et la méthode théoriques développés par Howlett pour analyser les « *policy tools bundles* » (palettes d'instruments de politique) s'avèrent particulièrement appropriés pour un éclairage sur le processus d'élaboration (« *policy design* ») et de mise en œuvre des politiques publiques concernant des territoires complexes aux problématiques multiscalaires, comme nos deux cas d'étude.

Les apports de certains auteurs du néo-institutionnalisme historique (Pierson, 2000; Mahoney, 2000) se sont révélés particulièrement utiles pour décrypter la logique de *path dependence* (dépendance au sentier) observée en relation avec des gouvernements successifs, divergent idéologiquement quant à la manière d'aborder les enjeux territoriaux des deux Réserves. Ainsi, le gouvernement Correa a montré une dépendance au sentier vis-à-vis des positions extractivistes de ses prédécesseurs, en dépit du fait que Correa s'était affirmé d'un point de vue politique et idéologique en proclamant de vouloir faire *tabula rasa* avec le système politique précédent. Cette continuité d'action se discerne en outre dans la mobilisation d'instruments de politique normatifs (par exemple la loi spéciale pour la région insulaire) afin d'intervenir sur le territoire, en lieu de la mise en œuvre de politiques d'aménagement territorial. Dans ce

contexte, l'emploi d'instruments de politique est en même temps un indicateur de l'absence d'une politique d'aménagement du territoire.

7. Méthodologie

Ce travail prend ses racines d'une réalité observée directement sur le terrain.

Lors d'une mission professionnelle de 2005 à 2008, au cours de laquelle nous avons vécu de façon permanente aux îles Galápagos, notre attention a été aussitôt attirée par l'absence de politiques d'aménagement du territoire et par les problématiques de gouvernance associées. Nous avons voulu approfondir d'un point de vue politique et institutionnel cette réalité dans une maîtrise de recherche en sciences politiques centrée sur la gestion des ressources naturelles aux Galápagos, que nous avons terminée en 2010.

Cette thèse a l'ambition d'approfondir les thématiques développées dans ladite maîtrise de recherche en l'enrichissant en outre par l'étude d'une autre aire protégée équatorienne riche en ressources naturelles communes qui se caractérise également par une histoire complexe et tourmentée en matière de gestion de son espace, le parc Yasuní. C'est pourquoi nous avons choisi **l'analyse comparée**.

Un élément méthodologique important et novateur est l'utilisation des **instruments de politique comme prisme de lecture** de notre recherche. Ce choix méthodologique nous a conduit à prêter une attention particulière à la littérature scientifique sur ce type particulier d'institutions politiques. Une étude approfondie des instruments de politique a été donc « instrumentale » afin de mieux cerner notre cadre théorique (cf. section correspondante plus haut), ainsi qu'à poser notre porte d'entrée méthodologique.

L'adoption d'une méthodologie fondée sur les instruments de politique a nécessité un effort particulier, car la vaste majorité de la littérature en matière de *policy tools* procède d'auteurs anglo-saxons et n'est pas aisément disponible en dehors des pays de langue anglaise (sauf, bien entendu, à disposer d'importants moyens financiers pour acheter tous les textes pertinents).

De la même manière, nous avons consacré une attention spéciale à la révision de la littérature en matière d'aménagement du territoire, comme nous l'avons expliqué plus haut.

La variété et la complexité des problématiques caractérisant les deux cas en examen sont de telle ampleur qu'elles ont demandé d'interroger différentes disciplines. Notre démarche est par conséquent interdisciplinaire, tout en restant au sein des sciences humaines et sociales. Elle mobilise des concepts qui relèvent de la géographie et de l'aménagement du territoire, tels que

la définition et la destination d'usage du territoire, ainsi que les liens entre territoire, ressources et populations. Nous avons fait appel de manière importante aux sciences politiques pour définir notre cadre théorique et pour mettre au point notre prisme d'analyse (les instruments de politique). Plusieurs éléments de cette discipline ont été essentiels pour mieux analyser qui intervient et comment dans la mise en agenda, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques visant à agencer et à gérer les espaces de réserves étudiées. Elle nous a également aidé à une compréhension plus fine de la manière dont les instruments de politique sont employés face à un vide politique et à une fragilité institutionnelle très singuliers.

La sociologie est également interpellée, en particulier pour son attention aux rôles et aux relations entre les acteurs, bien que l'approche par les acteurs, comme déjà précisé, ne soit pas la grille de lecture de notre analyse. L'approfondissement des problématiques territoriales de la région du Yasuní liées aux droits collectifs des peuples ancestraux⁷⁸, nous a conduit à des emprunts dans le domaine de l'anthropologie et du droit. Ainsi, nous avons consulté plusieurs sources de droit, et nous avons tenu différents entretiens avec des experts et des chercheurs du secteur afin de faire un meilleur cadrage d'aspects spécifiques concernant la propriété de la terre, l'attribution de personnalité juridique à la nature, ou encore, pour essayer de trancher sur la nature juridique de deux codes légaux (COOTAD et COPFP) qui jouent un rôle central dans la définition et l'administration du territoire national, et des régions amazonienne et insulaire en particulier. Finalement, nous avons pris en compte des éléments du domaine de l'économie concernant en particulier la rente procédant de l'exploitation des ressources naturelles des nos études de cas.

Afin de construire l'objet de notre recherche, puis de l'examiner nous avons procédé d'abord à une analyse détaillée de la bibliographie existante en matière des parcs et des réserves de la biosphère du Yasuní et des Galápagos. Après la révision d'un nombre abondant de textes, nous avons retenu ceux qui nous semblaient les plus aptes à éclairer les enjeux environnementaux et territoriaux des deux espaces. Cette analyse de littérature de sources primaires (cf. la section correspondante à l'intérieur de ce paragraphe consacré à la méthodologie) a été aussi utile à mieux orienter notre recherche de terrain, afin d'identifier des données ultérieures à repérer ou à mettre à jour ; ou pour mieux définir les destinataires et les contenus de notre analyse qualitative (cf. section correspondante plus bas).

La révision de la littérature scientifique a connu une première phase intense en début de notre entreprise. Cependant, nous avons continué dans cet exercice de recherche bibliographique tout au long de notre travail, y compris dans l'étape de terrain, pour vérifier ou enrichir des éléments fonctionnels à nos questions de recherche, ou pour mieux valider nos hypothèses.

⁷⁸ En Équateur, notamment en relation avec la région du Yasuni, on utilise ce terme de manière interchangeable avec celui de peuples indigènes, ou autochtones. C'est dans ce sens et de cette façon que nous allons l'utiliser dans notre travail.

Souvent c'étaient les questionnements et les problèmes sur le terrain qui nous renvoyait à un approfondissement théorique.

--- Analyse de terrain : le choix qualitatif

Au niveau empirique, l'analyse présentée s'appuie sur les recherches menées de manière permanente *in situ* : de 2005 à 2008 (plus de trois ans), puis en été de 2012 et en été 2014 pour les Galápagos. Concernant la réserve du Yasuní, nos missions de terrain se sont déroulées en été 2012, et entre l'été et l'automne 2014. Il faut compter que tant les conditions que les autorisations à l'accès au parc national Yasuní sont comparativement beaucoup plus difficiles que pour l'entrée au parc national des Galápagos.

Le recueil de données a été réalisé par l'identification et la consultation de sources primaires et secondaires (cf. section suivante). Nous nous sommes en outre appuyée sur l'emploi de méthodes qualitatives, notamment des entretiens individuels décidés à partir d'une liste déjà identifiée, mais aussi des inspirations et des découvertes (« *hallazgos* ») que le terrain peu à peu nous dévoilait (serendipité). Dans des occasions très particulières nous avons utilisé des entretiens collectifs.

En général, nous avons privilégié une méthode qualitative s'appuyant sur des questions semi-ouvertes pour stimuler des apports plus francs. Nous avons évité délibérément d'utiliser des questionnaires ayant vérifié, par le biais d'une longue expérience directe aux Galápagos, et indirecte pour ce qui est de l'autre étude de cas, qu'il existe une véritable « *questionnaire fatigue* ». Il s'agissait de ne pas indisposer – voire importuner – les interlocuteurs sur le terrain. Trop de chercheurs avant nous ont procédé par la méthode des questionnaires ; plusieurs, semble-t-il, sans respecter les règles déontologiques de base qu'un chercheur devrait suivre.

Le processus d'approche à des représentants du groupe indigène Waorani a été spécialement difficile et complexe, notamment pour ceux qui se trouvent à l'intérieur de blocs pétroliers situés, à leur tour, dans le parc. Il a été comparativement plus rapide et simple d'approcher ces indigènes en utilisant le filtre officiel de la compagnie pétrolière espagnole Repsol (qui gère en concession le bloc 16 à l'intérieur du PNY), que d'y être introduite par le seul canal du ministère de l'environnement (MAE). Nous avons pu visiter des communautés situées dans deux blocs pétroliers distincts. En 2012, nous nous sommes entretenue avec des représentants des communautés de Guyiero et de Dicaro (bloc 16), accompagnée et suivie par les « *relacionadores comunitarios* » de la Repsol. Conformément aux accords⁷⁹ signés entre la Repsol et le gouvernement, les « *relacionadores comunitarios* » sont des professionnels employés par la compagnie pétrolière afin de veiller à ce que les indigènes présents dans

⁷⁹ Le nombre et les fonctions spécifiques de ces *relacionadores comunitarios* sont précisés dans les "plans de gestion communautaire", des documents intégrant le paquet d'informations, d'études et de documents demandés par le ministère de l'environnement afin d'obtenir une licence à l'exploration et exploitation pétrolière dans le PNY.

l'enceinte de leur bloc soient approchés suivant des protocoles spécifiques pour « respecter leurs coutumes et leurs comportements », et éviter le risque d'accidents. En 2014 nous avons rencontré les membres de la communauté de Tobeta dans le bloc 14 géré par la compagnie chinoise *Andes Petroleum*, en passant par l'un des neuf points d'entrée au Parc. Dans ce cas nous étions accompagnée par un fonctionnaire de la municipalité de Coca.

Pour conclure sur les aspects méthodologiques inhérents à l'analyse empirique, nous avons également eu recours à des échanges centrés sur des questions précises, à l'aide de moyens de communication par Internet (emails, *google hang-out*, conférences Skype).

La liste des entretiens effectués est présentée dans l'annexe 1.

--- Sources utilisées

• Sources primaires

Pour bien asseoir notre cadre théorique et notre méthodologie fondés sur le néo-institutionnalisme, nous avons pris soin de consacrer suffisamment de temps et d'attention à l'étude de principaux auteurs de cette école de pensée cités plus haut.

Le parc Yasuní a fait l'objet de plusieurs articles et ouvrages liés aux sciences naturelles, notamment la biologie (Finer *et al.*, 2009 ; Bass *et al.*, 2010), ou aux sciences humaines et sociales, en particulier celles aidant à l'analyse des enjeux géopolitiques et sociaux du lieu, telles que la sociologie politique (Fontaine, 2004, 2006, 2010), la géographie politique (Finer *et al.*, 2014, 2015 ; De Marchi, Pappalardo et Ferrarese, 2013a, 2013b), l'économie (Pirard, 2009) et le droit (Narvaez, 1998, 2007). D'importants travaux ont été produits autour des problématiques inhérentes à l'exploitation des hydrocarbures dans le parc (Fontaine, 2003a, 2003b, 2007a ; Villaverde *et al.*, 2005 ; Finer *et al.*, 2010), avec une attention particulière aux conséquences de ces activités extractives sur les modes de vie des peuples indigènes des territoires concernés, ainsi que sur les conflits socio-environnementaux liés à l'utilisation des ressources pétrolières (Fontaine et Narvaez, 2003, 2007).

Nous avons également analysé des ouvrages qui relèvent du domaine anthropologique et du droit, ou de l'histoire centrées principalement sur les Waorani (Rival, 1998, 2008, 2010 ; Kimmerling, 1991, 2013 ; Aguirre, 2007, 2011 ; Cabodevilla et Aguirre, 2013 ; Cabodevilla 1999, 2008, 2009), pour mieux cerner les problématiques liées aux territoires ancestraux dans la réserve Yasuní, ainsi que pour parvenir à une meilleure compréhension des interactions de ce groupe d'indigènes avec d'autres acteurs importants du Yasuní.

Il existe une vaste littérature scientifique sur les Galápagos, principalement dans les domaines des sciences naturelles (Simkin, 1984 ; Jackson, 1993), en mesure mineure de l'histoire et de l'anthropologie (La Torre, 2005 ; Ospina, 2005a, 2005b, 2006), de la géographie (Grenier,

2000, 2013) et, de manière beaucoup moins significative, de l'économie (Taylor *et al.*, 2006 ; Epler 1993, 2007). En essayant de capitaliser notre travail précédent qui analyse les problématiques de l'archipel dans une perspective inédite de politique et de gouvernance (Ciccozzi, 2013), nous avons donc recherché de nouveaux apports scientifiques produits en particulier à partir de 2012.

- **Sources secondaires**

Outre les sources primaires, nous avons eu recours à une importante littérature grise.

Nous avons analysé des sources législatives et réglementaires (lois, décrets, règlements, mais aussi contrats de concession pétrolière pour le Yasuní, et licences environnementales pour les deux réserves, entre autres), ainsi que les comptes-rendu de réunions des dispositifs de cogestion des parcs et des réserves. Nous nous sommes attachée à étudier en profondeur les plans de gestion des parcs, d'autant qu'ils constituent des instruments de politique.

En même temps, nous avons analysé les rapports d'organisations internationales liées au groupe de Bretton Woods (système ONU et Banque mondiale), ainsi que de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et d'ONG pertinentes pour collecter des données factuelles, des statistiques, ou d'ultérieurs éléments de réflexion utiles, par exemple, pour approfondir si les instruments de planification du développement du territoire conçus par l'administration Correa fonctionnent dans la réalité et comment ils le font.

Nous nous sommes également appuyée de manière considérable sur les données et les statistiques démographiques et socio-économiques produites par l'Institut national de recensements et statistiques (INEC), et par la Banque Centrale de l'Équateur (BCE).

- **Cartographie**

La recherche et l'analyse de cartes géographiques de deux parcs ont demandé beaucoup de vigilance et de patience, surtout pour ce qui est du parc Yasuní. Pour cette étude de cas, la vision croisée du cadastre pétrolier (*Secretaría de Hydrocarburos*, 2014 ; Petroecuador, 2011) de la Réserve de la biosphère (dont le parc constitue la zone noyau), avec les cartes du ministère de l'environnement, du ministère de justice (responsable de la zone intangible des Tagaeri et Taromenane, ZITT) et du ministère de l'agriculture (compétent sur les zones rurales de la Réserve Yasuní) a été indispensable pour parvenir à donner un sens au casse-tête territorial incarné par cette Réserve, ainsi que pour mieux saisir les dynamiques et les tensions entre les différents acteurs agissant sur le même territoire. De ce point de vue, l'excellente cartographie en couches superposées et interposées du Yasuní élaborée par un groupe de géographes italiens (De Marchi, Pappalardo et Ferrarese, 2013a, 2013b) laisse induire, à travers l'illustration précise des chevauchements de compétences dans la zone, les enjeux territoriaux et de géopolitique caractérisant cet espace conflictuel.

Une précision importante s'impose d'entrée en relation à la RBY. Pour des raisons d'ordre politique que nous expliquerons en détails dans notre travail (cf. 3 partie), il n'existe pas de carte officielle pour la Réserve Yasuní. La carte que nous présentons illustrant la **proposition** de zonage physique de la RBY réalisée en 2011 par un programme de la coopération internationale, n'est pas un document à valeur officielle car elle n'a pas été approuvée par les autorités compétentes. Aucune carte politique de la RBY n'a été non plus produite par les autorités.

La cartographie sur les Galápagos, plus simple à obtenir et à déchiffrer que celle du Yasuní, se réfère par contre à un espace plus vaste et géographiquement plus hétérogène, puisque les aires protégées de l'archipel couvrent un « territoire » (Parrain, 2012)⁸⁰ composé par la superficie terrestre et l'immense Réserve marine.

Parmi les sources utilisées nous n'avons pas négligé de consulter les médias, prenant soin d'analyser tant les médias favorables au gouvernement, que ceux d'opposition. Dans le cas des Galápagos, l'analyse du journal quotidien local le plus diffusé a contribué de manière significative à approfondir certains éléments d'analyse, notamment sur la loi spéciale de l'archipel et sur le plan régional en cours d'élaboration.

8. Difficultés particulières

Conduire cette recherche a été passionnant comme une exploration à travers un océan déchainé fascinant, ou dans une jungle dense. Nombreux sont les obstacles auxquels nous avons été confrontée.

Une première difficulté porte sur l'analyse comparée en général. Il s'agit d'une méthodologie de plus en plus utilisée en sciences sociales et humaines. Les deux espaces protégés ont beaucoup d'éléments en commun : ils sont emblématiques au niveau mondial pour leur richesse en biodiversité, ils ont vécu – et vivent encore – de forts conflits socio-environnementaux ; ils partagent le caractère de Réserve de la biosphère UNESCO. Aspect significatif, les deux cas offrent plusieurs niveaux de comparaison : du local au global (ou transnational). Notre effort pour « bien comparer » (Sartori, 1994) a été d'utiliser l'analyse comparative comme outil méthodologique pour mieux mettre en lumière les similarités et, *contrario*, les différences les plus saisissantes. La méthode comparative par ailleurs, a demandé une attention supplémentaire afin de répondre à nos questions de recherche et valider nos hypothèses de travail.

⁸⁰ Sur ce concept, voir par ex. Camille Parrain, « La haute mer : un espace aux frontières de la recherche géographique », *EchoGéo* [En ligne], 19 | 2012, mis en ligne le 10 février 2012, consulté le 21 novembre 2013. URL : <http://echogeo.revues.org/12929> ; DOI : 10.4000/echogeo.12929

Un important écueil, qui nous paraissait presque insurmontable au début, tient à la manière de circonscrire l'étude. Compte tenu de l'ampleur et de la diversité des problématiques associées à l'aménagement et à la gestion des deux parcs, ainsi qu'à l'intensité et à la nature multiscalaires des enjeux les concernant, nous avons examiné diverses portes d'entrée et essayé différents « *focus* » de la recherche avant de faire nos choix. Ainsi, la tentation d'approfondir la logique des acteurs et leurs modes de négociation sur le territoire ; ou l'intérêt d'étudier certains aspects liés à l'exploitation des ressources naturelles, comme les politiques énergétiques ; ou le régime juridique pour protéger les peuples en isolement volontaire du Yasuní, étaient autant de raisons pour nous désorienter.

Initialement nous avons été tentée de développer notre recherche à travers l'approche par les acteurs, tout autant que ceci représentait une manière beaucoup plus simple d'aborder notre objet. Nous avons également pensé de centrer notre étude sur l'analyse des politiques publiques environnementales. Mais cela aurait limité les apports et les résultats de la recherche, puisque les problématiques de ces aires protégées et leur gouvernance relèvent de manière cruciale des questions d'aménagement du territoire, et des instruments de politique publique choisis pour régler le rapport des individus avec les espaces des aires protégées. D'autant qu'en Équateur la tendance à se servir de certains instruments de politique pour élaborer les politiques publiques proprement dites, s'est accentuée depuis l'arrivée au pouvoir du président Correa.

Dans le développement de notre recherche nous avons été confrontée à un obstacle insidieux inhérent au cas de la réserve Yasuní, plus particulièrement, aux destins des champs pétroliers ITT⁸¹ situés dans son espace. L'importance géo-stratégique des ressources d'hydrocarbures présentes dans le Yasuní qui élève les enjeux afférant à la Réserve à affaire d'État, a exigé beaucoup de prudence.

La question principale était de délimiter notre analyse : inclure ou non un examen en profondeur des avatars des trois champs pétroliers ITT qui ont été sous les projecteurs de l'attention mondiale dès 2007, quand le gouvernement du président Correa lança l'initiative « Yasuní-ITT » : essentiellement un moratoire sur l'exploitation des trois champs pétroliers⁸². Nous nous sommes résolue à traiter les ITT comme une des diverses pièces du casse-tête géopolitique de la réserve Yasuní. Le choix du président Correa d'annuler le moratoire en août 2013 a contribué à complexifier la donne. D'un côté, la décision présidentielle a été prise par un décret exécutif, au lieu que par un moyen moins dirigiste et plus en phase avec le style d'un gouvernement qui déclare de faire de la participation « *ciudadana* » l'un des pouvoirs de l'État.

⁸¹ Ishpingo, Tiputini, Tambocochoa.

⁸² L'objectif affiché de cette initiative, accueillie comme révolutionnaire à son lancement, était de préserver la biodiversité du parc, en renonçant à l'exploitation des réserves pétrolières des champs ITT. En échange pour le manque à gagner de la non-exploitation du pétrole, l'Équateur demandait à la communauté internationale une compensation financière à hauteur de 350 millions de USD par an sur une période de 10 ans. Nous reviendrons en détails sur cette Initiative dans le chapitre 6.

De l'autre côté, le démarrage des activités pour l'exploitation de brut du bloc 43 – contenant les champs ITT – par l'entreprise publique Petroamazonas s'encadre dans un important processus de réforme du secteur pétrolier et d'une politique énergétique d'État conséquente. Ce n'est pas un hasard que le sort de cette partie du parc Yasuní ait fait l'objet de plusieurs thèses de doctorats et de master, et qu'il soit au centre de nombreux articles et monographies.

À ce sujet, nous avons fait un choix précis : limiter notre analyse aux implications de l'exploitation du bloc pétrolier 43 sur le territoire de la zone et laisser les autres problématiques hors de notre étude. Nous avons également choisi d'éviter toute interférence idéologique de notre analyse, risque non négligeable, étant donné le contenu éminemment politique de l'initiative gouvernementale Yasuní-ITT et la forte polarisation politique qui a suivi la décision présidentielle d'annuler ce moratoire en août 2013. Notre objectif étant d'arriver à composer une vision la plus vraisemblable possible de la réalité observée, nous avons adopté une conduite aussi neutre que possible. Ce même effort et cette même attitude de neutralité politique et idéologique ont caractérisé toute notre recherche sur les deux terrains.

Ces choix précisés, les empêchements à la recherche sur la région du Yasuní n'ont pas tardé à se manifester.

En premier lieu, une difficulté significative à accéder à beaucoup de données du MAE et de Petroamazonas. De plus, la décision d'exploiter le pétrole dans les champs ITT a rendu beaucoup plus compliqué l'obtention de données sur ce dossier, comme nous l'avons vérifié personnellement en 2014. D'une part, nous avons constaté un manque de transparence notable quant à l'état des activités de construction des plateformes pétrolières dans le bloc 43 de la part des autorités compétentes. De l'autre, une intensification des procédures bureaucratiques et des temps considérablement plus longs d'accession à des données, comme nous avons vérifié avec le MAE. En outre, il nous a été impossible d'obtenir un rendez-vous avec un représentant de Petroamazonas durant six mois, en dépit d'avoir suivi les canaux officiels et malgré le soutien de plusieurs lettres de présentation. Ces difficultés avec Petroamazonas, représentent par ailleurs une donnée en soi, car elles montrent une mineure ouverture vers le public de l'entreprise pétrolière d'État, par rapport à l'ouverture affichée par ses concurrentes du secteur privé. Repsol, par exemple, nous a accueillie plusieurs fois, entre 2012 et 2014, toujours partageant les données que nous avons sollicitées dans des délais raisonnables.

Un climat de secret d'État scelle quasiment tout ce qui a affaire au bloc 43. Ceci a été clairement sensible lors des entretiens réalisés : la quasi totalité des enquêtés nous a demandé de garder leur identité anonyme. Mais nous avons également vérifié cette atmosphère de fermeture et de résistance, plus que de méfiance, lors de notre dernière visite au parc. Si en 2012 le fait de mener une étude en sciences humaines et sociales nous avait simplifié la tâche

(l'accès de chercheurs en sciences naturelles est sujet à des protocoles assez stricts, pour des raisons compréhensibles qui visent à limiter la bio-piraterie), en 2014 le ministère compétent nous a demandé une liste considérable de documents à fournir tant papier que numériques, ainsi que l'indication minutieuse des horaires, des activités et de l'itinéraire de notre visite, et l'identité des personnes que nous allions rencontrer. Nous sommes naturellement allés de notre bon gré à la direction provinciale du MAE où on nous avait convoquée afin de nous poser d'autres questions concernant notre visite. À partir de 2014 le MAE, à travers son bureau local, se charge de vérifier le profil et les objectifs des chercheurs qui entrent au parc – au moins, de ceux qui, comme nous, le font par les voies officielles. Un processus qui aux Galápagos est géré depuis plusieurs années directement par la Direction du parc national.

9. Choix et pertinence des terrains

Une expérience personnelle et professionnelle⁸³ enrichissante, intense et formatrice, un intérêt scientifique marqué et une passion pour un pays riche en culture et nature, nous a conduite à entreprendre ce parcours de recherche autour de deux lieux emblématiques.

Si le choix des aires protégées des Galápagos a été une option naturelle et logique, visant à approfondir nos réflexions sur les questions d'aménagement du territoire et des enjeux socio-environnementaux des îles, l'identification du parc Yasuní comme deuxième étude de cas a répondu à deux ordres de facteurs principaux.

D'un côté, des éléments subjectifs liés à la beauté extraordinaire de la nature locale et notre intérêt et fascination pour un endroit relativement « jeune » qui pourtant, comme les Galápagos, concentre de nombreuses questions géopolitiques associées à l'exploitation de ressources naturelles dans un monde globalisé. De l'autre côté, tant le Yasuní que les Galápagos sont des archétypes de la complexe interaction entre hommes et écosystème et symbolisent les paradoxes inhérents à l'action collective (Olson, 1965) pour l'accès et l'appropriation de ressources naturelles communes (Ostrom, 1990). Les deux espaces sont comme des « parcs-écrans », puisqu'ils abritent comme des coffres naturels de quantités importantes de ressources naturelles communes à haute valeur ajoutée.

Ces deux aires protégées suscitent beaucoup d'intérêt scientifique sous divers angles, et dans plusieurs disciplines des sciences naturelles (biologie, herpétologie, géologie, entre autre), ainsi que des sciences humaines et sociales (anthropologie, histoire, sociologie politique et géographie, en particulier).

⁸³ Ayant gagné un concours international, nous sommes arrivée aux Galápagos en juillet 2005 en tant que fonctionnaire ONU, pour diriger un projet de coopération internationale du PNUD financé par la coopération italienne, dénommé « PROINGALA ». Nous y sommes restées jusqu'en septembre 2008.

Il s'agit de deux vastes espaces protégés, marqués par une valeur symbolique distincte, qui revêtent une importance stratégique du point de vue géopolitique et économique en raison de leurs abondantes ressources naturelles communes à potentiel rentier.

Ce sont en même temps deux « Réserves de la Biosphère » de l'UNESCO connues globalement pour leur richesse en biodiversité⁸⁴ et, dans le cas du Yasuní, pour son patrimoine culturel représenté par les peuples autochtones qui y résident et s'y déplacent. Le fait que tant l'archipel de Colón⁸⁵ que le Yasuní⁸⁶ soient classées Réserves de la biosphère du programme MAB UNESCO est utile pour au moins deux raisons.

Premièrement, les pressions les plus importantes sur les ressources naturelles gisant dans les zones centrales de la réserve MAB proviennent des zones aux alentours des parcs (zones tampons et zones de transition). Il est donc fondamental de s'intéresser aux modes d'intervention de l'action publique sur ces vastes zones de territoire. Deuxièmement, le concept de Réserve de la biosphère permet de percevoir la manière dont l'État décide d'utiliser, ou non, cet instrument de politique internationale de source onusienne parmi les autres instruments de politiques disponibles pour faire de l'aménagement territorial dans ces aires protégées.

L'abondance de richesses naturelles caractérisant les deux cas d'étude fait qu'ils partagent une histoire de conflits socio-environnementaux découlant des intérêts divergents des différents groupes de pouvoir locaux, nationaux et transnationaux qui se concurrencent au plan local, national, international autour de l'accès et de l'utilisation des ressources naturelles des Réserves en question. Ceci élève la gestion de ces parcs au rang d'enjeu politique à plusieurs échelles, imposant donc de décliner l'analyse sur ces différents niveaux. Ce caractère multiscale rend l'analyse plus complexe, mais aussi plus intéressante. De ce fait, nous espérons que notre travail pourra contribuer à montrer le rôle important des politiques d'aménagement territorial dans la gestion plus efficace et plus durable de réserves naturelles ayant des caractéristiques similaires à nos études de cas.

L'exploitation de la biodiversité riche et endémique des Galápagos est le moteur d'un « tourisme de nature » fort rentable dominé par des entreprises nationales et transnationales organisées en oligopole, ce qui continue de nourrir des conflits avec les pêcheurs, et en général avec les habitants des îles quant à la distribution de la rente du tourisme et à la mise en œuvre de politiques de préservation de la biodiversité.

⁸⁴ La « Convention pour la Diversité Biologique » est un traité de droit international qui a été ouvert aux signatures lors du « Sommet sur la terre », tenu à Rio de Janeiro en 1992. La Convention, entrée en vigueur en 1993, a son Secrétariat à Montréal, au Canada. Selon l'art. 2 la biodiversité « ... comprend la diversité au sein des espèces, et entre les espèces et ainsi que celle des écosystèmes ».

⁸⁵ Les Galápagos sont classées au réseau des réserves MAB en 1984, sous le nom de « Archipel de Colón » pour souligner que tant la Réserve marine protégée comme le parc terrestre y sont compris.

⁸⁶ Le Yasuní devient une réserve MAB en 1989.

La présence d'importants gisements d'hydrocarbures sous la Réserve de la biosphère et le parc Yasuní qui, à la différence du parc des Galápagos, sont habités par des peuples indigènes dont les droits sont reconnus par la Constitution et par des normes internationales de l'ONU, conduit à étendre l'analyse sur des choix paradoxaux du pouvoir public : la décision de donner en concession d'importantes parties du parc et de sa zone d'influence pour la réalisation d'activités pétrolières depuis les années 1970. L'initiative Yasuní ITT⁸⁷, présentée en 2007 par le gouvernement Correa comme une politique novatrice en thème de lutte contre les changements climatiques et, à partir de 2010, de protection de la diversité biologique et culturelle de l'aire en question (un projet annulé par le président en août 2013) contribue à accentuer la visibilité internationale de cet espace protégé de l'Amazonie équatorienne.

Élément d'importance centrale dans notre recherche, ces deux aires protégées partagent et sont révélatrices de l'absence de politiques d'aménagement du territoire pour ces espaces observés. Ce vide politique, qui émerge et qui est mesurable par la mobilisation massive et répétée dans le temps d'instruments de politique publique pour gérer les Réserves, se relie à l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire, un problème structurel de l'Équateur qui est l'hypothèse forte de notre travail. Or l'analyse de nos deux études de cas met en lumière les raisons profondes qui font entrave à la réalisation d'une politique pour aménager et gérer ces espaces : les puissants intérêts économiques liés à l'exploitation de la rente pétrolière, dans le cas du Yasuní, et de l'industrie du tourisme de nature, concernant les Galápagos, exercent depuis des décennies une influence déterminante dans la manière dont l'État intervient (ou n'intervient pas) dans les territoires en question. Les asymétries de pouvoirs entre ces acteurs en position hégémonique et les autres parties en présence, sont d'ailleurs un aspect caractéristique des Galápagos et du Yasuní.

Enfin, le choix de deux parcs situés en Équateur permet d'enrichir l'analyse par deux éléments originels. Premièrement, le nouveau modèle de développement équatorien impulsé par Correa visant à la réalisation du « *Buen vivir* » (le bien vivre, ou *Sumak Kawsay*, en langue Kichwa), une nouvelle forme de coexistence citoyenne, en diversité et en harmonie avec la nature. Principe phare de la Constitution équatorienne de 2008, le *Buen Vivir* guide la planification d'État et l'élaboration des politiques publiques qui en découlent à tout niveau de gouvernement. Il est alors intéressant d'examiner les choix de l'action publique pour permettre l'affirmation de ce nouveau paradigme de développement sur le territoire et en particulier sur les Réserves au centre de notre étude. En deuxième lieu, l'Équateur est le premier pays au monde qui a reconnu des droits à la nature⁸⁸, et ce au niveau constitutionnel. C'est un aspect qui ajoute une facette novatrice importante à notre analyse et qui nous pousse à considérer si et comment se

⁸⁷ Il s'agit de ne pas exploiter quelque 850 millions de barils de pétrole situés dans le Parc Yasuní, une réserve naturelle habitée par des communautés indigènes Waorani, qui contient une des plus importantes biodiversités au monde. En échange, selon le principe de co-responsabilité, l'Équateur demande à la communauté internationale une contribution à hauteur de 50% de la manne financière potentielle, soit 350 milliard d'Euros.

⁸⁸ Cf. art 71 de la Constitution de 2008.

traduisent les droits de la nature en termes de politiques environnementales et d'aménagement du territoire pour les deux aires protégées étudiées.

10. Structure de la thèse

Notre travail est structuré en trois parties précédées par une **introduction**.

La **première partie** vise à examiner l'évolution des choix publics qui ont établi, puis géré les espaces de l'archipel des Galápagos et de la Réserve du Yasuní, afin de mieux expliquer les défis territoriaux et de gouvernance environnementale les caractérisant. Nous conduisons cette analyse en utilisant comme grille de lecture des instruments de politique de niveau macro, notamment de type normatif (constitution, lois, décrets).

La section est articulée en deux chapitres.

Dans le **chapitre 1**, nous examinons d'abord la genèse du cadre institutionnel et juridique subjacent à la création des espaces protégés de l'Équateur, et de deux aires d'étude plus spécialement. La manière dont le Système National d'Aires Protégées, SNAP, et le Yasuní en particulier, ont été établis est à la base de nombreux problèmes futurs de gestion. La création du SNAP en fait, ne s'insère pas dans un projet national d'aménagement du territoire dans le but d'en définir ses destinations d'usage, dont la conservation. De plus, la décision de Quito de créer le SNAP et d'établir les aires protégées en région amazonienne a été prise sans aucune participation des populations indigènes locales. Ce « vice d'origine » pèsera sur le futur du PNY (et du SNAP en général) : il sera le motif de fréquents conflits socio-environnementaux sur l'accès et sur l'utilisation de son territoire riche en hydrocarbures, autant qu'en biodiversité. Nous offrons ensuite une analyse historique de complexes dynamiques territoriales du parc Yasuní (PNY) depuis 1979⁸⁹, et de la Réserve de la biosphère homonyme (RBY), à partir de 1989⁹⁰. La perspective historique est essentielle si l'on veut comprendre correctement les causes politico-économiques derrière le « désordre territorial » caractérisant le casse-tête géopolitique du parc et de sa zone d'influence⁹¹. L'aménagement et la gestion de l'espace du parc et de la RBY sont strictement liés à deux territoires qui se chevauchent aux territoires du premier et de la seconde. Nous consacrons ainsi une attention particulière à la géométrie variable du territoire des Waorani (un peuple autochtone dont le territoire ancestral couvrait

⁸⁹ Date de création du parc.

⁹⁰ Date de création de la réserve MAB.

⁹¹ En Équateur on désigne par ce terme la vaste zone entourant le PNY, qui correspond *grosso modo*, à la somme des zones tampon et de transition d'une réserve MAB. Cf. infra, première partie.

l'actuelle RBY) ; et au sort de la « zone intangible » (ZITT) destinée à protéger les derniers peuples en isolement volontaire du pays, les Tagaeri et les Taromenane.

Suivant une approche comparatiste, nous analysons la progressive découverte des îles Galápagos par les sciences, puis par la politique. Nous nous centrons en particulier sur les enjeux liés à la délimitation et au zonage de la vaste Réserve marine riche en ressources naturelles et théâtre d'importants conflits environnementaux, particulièrement violents pendant les années 1990.

L'attention que nous prêtons à la genèse politique des parcs au cœur de notre étude sert à montrer comment, en l'absence d'une politique d'aménagement du territoire, la définition puis l'aménagement d'un espace protégé se font par des instruments de politique mobilisés ou conçus souvent de manière *ad hoc* par le gouvernement central.

Enfin, nous analysons les caractéristiques d'une Réserve de la biosphère du programme MAB de l'UNESCO en tant qu'instrument de politique internationale. Ayant précisé plus haut que les Réserves MAB ne font pas l'objet de notre recherche, ce décryptage vise à mettre en lumière leur contribution à la mise en œuvre, ou à la consolidation de processus d'aménagement du territoire, notamment à travers l'outil du zonage, vers une gestion plus durable de son espace.

Le **chapitre 2** s'ouvre avec une description des richesses du parc Yasuní, en particulier son extraordinaire biodiversité et ses réserves stratégiques d'hydrocarbures. Cette démarche vise à une meilleure compréhension des intérêts économiques et géopolitiques qui au fil des ans influencent et déterminent les décisions de la puissance publique sur le territoire en question. Ensuite, nous nous attachons à analyser comment, faute d'une législation cadre sur l'aménagement territorial et d'une politique conséquente au plan national, l'action publique peut décider de la création d'aires protégées ainsi que de la modification de leurs limites et de leurs agencements, à travers des instruments de politique, typiquement de type normatif. D'où l'attention que nous accordons aux politiques sur les hydrocarbures qui ont marqué le territoire et la vie de la région amazonienne équatorienne (RAE), et en particulier du PNY, pendant les dernières cinquante années. Des politiques « *instrumentées* » à coups de lois ou de décrets exécutifs qui affectent directement le territoire du PNY et de la RBY. Ce faisant, nous essayons d'expliquer le paradoxe de la présence de puits de pétrole dans le parc le plus étendu du pays et le rapport apparemment inconciliable entre lois extractivistes et lois de conservation. La priorité accordée par l'État aux politiques extractivistes, défendues comme vecteur de développement économique et social du pays, rend compte du *low profile* traditionnellement joué par les politiques environnementales et confirme l'influence décisive de l'industrie du pétrole sur les choix publics en matière d'agencement et gestion du Yasuní.

De par l'analyse de la Constitution de 2008 – saluée au plan international comme un modèle de charte « garantiste » et pour avoir attribué des droits à la nature – nous mettons en exergue

des principes qui devraient faciliter l'élaboration de politiques adéquates à une meilleure organisation et gestion du territoire du pays, dans le respect de sa riche biodiversité ainsi que des droits collectifs des peuples autochtones sur leurs territoires ancestraux. Nous expliquerons que si la Constitution actuellement en vigueur reconnaît des droits à la nature et renforce le SNAP, la conservation de ses espaces reste néanmoins menacée en raison du patrimoine de ressources naturelles qu'ils abritent. Ces ressources en fait continuent d'attirer les convoitises de différents parties prenantes porteuses d'intérêts distincts, voire en conflit entre elles, alors que les acteurs en position hégémonique (le secteur pétrolier au Yasuní, et l'industrie du tourisme de nature aux Galápagos) incitent la mise en place de politiques extractivistes pour exploiter la rente de ces ressources.

Nous approfondissons les problématiques « territoriales » des Galápagos à travers l'analyse des conflits environnementaux et du processus de négociation des années 1990 qui ont conduit à l'entrée en vigueur de la loi organique spéciale de 1998 (LOREG). Par l'analyse de cette loi nous expliquons comment le gouvernement de Quito a réussi *de facto* à gouverner son territoire d'outre mer, une région jouissant pourtant d'un régime administratif-territorial spécial, par un instrument de politique macro, grâce au vide politico-juridique en matière d'aménagement territorial caractérisant le pays depuis des décennies.

Dans la **deuxième partie**, nous présentons une analyse de l'aménagement du territoire à la lumière d'un instrument de politique de niveau macro, la planification. Cet instrument a occupé une place traditionnellement importante dans l'histoire du pays andin, pour s'imposer dès 2007 comme une vraie politique d'État qui oriente et définit les autres politiques publiques à chaque échelon administratif.

Après l'étude de l'évolution de la planification en Équateur à l'époque contemporaine, nous nous penchons ensuite sur le rayonnement de la planification durant l'« ère Correa » ouverte en 2007.

L'attention que nous consacrons à la planification de style Correiste est indispensable pour mieux saisir la manière dont le gouvernement central conçoit et met en œuvre la réorganisation territoriale du pays ; et pour réfléchir à la relation, singulière du contexte équatorien, entre l'aménagement du territoire et la planification, qui voit le premier en position subordonnée à la deuxième comme s'il était le moyen au service du but « planification ».

Ce faisant, nous déroulons de manière graduelle un état des lieux de l'aménagement territorial en Équateur. Au fur et à mesure que nous analysons les modes dont la planification nationale et les autres instruments produits par la technocratie de Correa interviennent dans le remodelage de l'espace souverain équatorien, nous allons montrer une nouvelle pièce de l'état de l'aménagement territorial du pays andin.

Dans le cadre de la profonde refonte institutionnelle voulue par l'actuel président pour affirmer le *Bien Vivir* – le nouveau paradigme de développement basé sur un rapport plus harmonieux entre la nature et l'activité humaine – la planification devient le vrai gouvernail du pouvoir. La « révolution citoyenne » amorcée par Correa entraîne une restructuration du pays qui s'appuie d'une part, sur la consolidation d'anciennes institutions de soutien à la planification (comme le Secrétariat de Planification, SENPLADES) ; et, de l'autre, sur la relance de la décentralisation administrative (entamée sans grand impact dans les années 1990) soutenue par un modèle de déconcentration territoriale novateur. Le vide juridique et politique en matière d'aménagement territorial qui caractérise le pays depuis de décennies favorise la créativité institutionnelle de la « révolution » de Correa.

En examinant le plan national pluriannuel (*le Plan nacional del Buen Vivir*), nous mettons en lumière les difficultés d'action des niveaux décentralisés de gouvernement, et les défis territoriaux caractérisant nos terrains d'étude. Nous examinons donc les découpages territoriaux mis en avant par le gouvernement central, afin que les bénéfices du Bien Vivre puissent se propager jusqu'aux périphéries de l'État pour combler les anciens clivages territoriaux responsables, entre autre, des inégalités économiques du pays. La sous-division et la recomposition du territoire en unités administratives abstraites (zones, circuits et districts) en fonction de la planification, créées depuis la capitale, se heurtent souvent à des réalités locales plus dynamiques et complexes que les technocrates de Quito ne sauraient saisir. Nous montrerons qu'en absence d'une politique d'aménagement territoriale nationale qui encadre et coordonne ces opérations de restructuration territoriale décidées « par le haut », ces découpages territoriaux chirurgicaux facilitent, malgré-eux, l'accentuation des problématiques territoriales qu'ils sont censés réduire.

Le choix de deux aires marquées par des *wicked problems* environnementaux et par d'importants dysfonctionnements de gouvernance comme le Yasuní et les Galápagos, offre l'opportunité de mettre en évidence un élément crucial à prendre en compte dans l'analyse de l'aménagement du territoire : son interdépendance avec la gouvernance environnementale. Nous expliquons que les défis de gestion de l'action collective dans l'accès et l'exploitation de ressources naturelles communes sont liés aux problèmes d'aménagement territorial. Dans des contextes similaires, la faiblesse, voire l'absence, de politiques de ce type se traduit par la dégradation du territoire et de son écosystème, et par une situation de « désordre territorial ». D'ailleurs, la fonction de vecteur de coopération interinstitutionnelle et de négociation entre les parties en présence est un trait commun à l'aménagement du territoire et à la gouvernance environnementale qui confirme les interdépendances entre les deux. D'où l'intérêt de prendre en compte la politique d'aménagement territorial dans la définition et la mise en place d'« *institutional arrangements* » (Ostrom, 1992, 1994, 2009a, 2009b ; Ostrom, Schroeder et

Wynner, 1993) : des arrangements institutionnels ou des institutions pour mieux « gouverner » les biens communs et, évidemment, le territoire qui les abritent.

Pour une meilleure compréhension de la réorganisation territoriale-administrative mise en œuvre par Correa, nous nous penchons sur d'importantes innovations opérées sur le plan réglementaire, dont le COOTAD (code organique d'aménagement territorial et d'autonomie administrative) et le CFPF (code organique de finances et de planification publique) sont des exemples remarquables. De par l'analyse comparée de ces deux codes, nous mettons en lumière la manière dont l'administration Correa appréhende l'aménagement territorial : un instrument de politique au service de la planification du développement national vers le *Bien Vivir*, plutôt qu'une politique publique en soi.

Le décryptage du COOTAD permet de mettre en évidence la nouvelle structure de la planification décentralisée et participative du pays, et le rôle que les collectivités territoriales doivent y jouer. Dans cette perspective, nous accordons une attention particulière aux Plans de développement et d'aménagement territorial (PDOTs, de leur acronyme en espagnol) que chaque *Gobierno Autónomo Descentralizado* (GAD, gouvernement décentralisé) doit préparer pour définir le développement de l'espace de sa juridiction sur la base des problématiques et des vocations locales. L'analyse du COOTAD montre en outre la préoccupation de l'État de garder ou de créer des régimes territoriaux « spéciaux » (en raison de leurs caractéristiques géographiques, environnementales, culturelles, etc.) comme les Galápagos ou en région amazonienne. Les éléments que nous mettons en exergue dans cette partie servent aussi à préparer une meilleure compréhension de l'analyse empirique que nous exposons dans la troisième partie.

Or, la réussite de la restructuration administrative et institutionnelle voulue par Correa nécessite une structure bureaucratique robuste et étoffée : un instrument de politique de type « *substantive* » (Howlett, 2000) indispensable au *modus operandi* d'un gouvernement dans les faits centralisateur, qui gouverne par des politiques essentiellement *top-down*. Dans cette optique, nous mettons en évidence la consolidation du SENPLADES et le phénomène que nous avons désigné de « super-institutionnalité formelle », c'est-à-dire l'affirmation d'un complexe lourd et imbriqué d'institutions⁹² formelles qui devrait assurer un fonctionnement plus souple et efficace de la machine publique, mais qui, dans les faits, produit souvent des effets opposés, comme nous le montrerons par les résultats de terrain dans la troisième partie. L'étude approfondie de la planification d'État et de la « super-institutionnalité formelle » marquant l'administration Correa développée dans cette partie aide à mettre en évidence le vide juridique et politique en matière d'aménagement territorial. L'emploi massif de la planification et la manière dont elle *instrumente* l'action publique sur le territoire est en ce sens

⁹² Il est opportun de réitérer que les instruments de politiques tels que nous les entendons ici sont eux-mêmes des institutions.

un indicateur important d'un problème structurel du pays : l'absence d'une politique nationale d'aménagement territorial.

Dans la **troisième partie** nous allons approfondir les problématiques complexes de l'aménagement de l'espace de nos deux cas à la lumière des résultats de terrain. Nous conduisons notre analyse par le prisme d'instruments de politique « micro » au sens ici précisé : des instruments qui sont mobilisés à un niveau administratif-territorial local, même quand ils sont conçus par le gouvernement central.

L'objet de cette partie est de montrer, en nous appuyant sur l'analyse empirique, que tant les problèmes socio-environnementaux que les dysfonctionnements de gouvernance constatés découlent d'une question structurelle : le manque d'une vision et d'une politique d'aménagement territorial au plan national qui se répercute en cascade aux niveaux des régions considérées.

Dans cette section finale nous visons à comprendre si et comment la construction théorique autour de la planification du territoire décidée depuis Quito – basée sur des découpages et des agencements géométriques, quasi chirurgicaux – est adéquate aux vocations et aux dynamiques de réalités territoriales différentes. À cette fin, nous nous attachons à examiner le niveau d'articulation des instruments micro, ainsi que la cohérence entre ces outils et les instruments macro, en particulier le Plan national pluriannuel de développement. L'attention que nous prêtons à ces aspects contribue à expliquer comment, en l'absence d'une politique d'aménagement du territoire cadre, la mobilisation d'un « *policy toolkit* » (Hood, 1986) riche et varié ne suffit pas à résoudre les problèmes de « désordre territorial » des espaces étudiés, et à pallier à leur dégradation socio-environnementale.

Cette partie est articulée en deux chapitres consacrés chacun à une de nos études de cas. Nous nous sommes efforcée d'employer les mêmes instruments micro pour les cas analysés, dans le respect d'une approche analytique comparée. Puis, nous avons sélectionné des instruments spécifiques à chaque réalité territoriale, car ils contribuent à en expliquer des dynamiques particulières.

Dans le **chapitre 5**, consacré aux résultats de la recherche de terrain aux Galápagos, nous allons d'abord analyser la montée en puissance des plans de gestion de la Direction du Parc National Galápagos (DPNG), qui ont été traditionnellement mobilisés comme de instruments pour gouverner la région, leur influence s'étendant bien au-delà des espaces juridiquement protégées.

Ensuite, nous présentons un état de l'art de la planification du développement et de l'aménagement du territoire au plan régional, à travers l'examen du processus lent, difficile et inaccompli du « *Plan de desarrollo sustentable y de ordenamiento territorial de la provincia de*

Galápagos » (PDSOT), le plan régional. Dans cette démarche, nous mettons en évidence les problèmes d'articulation entre les Plans de développements et d'aménagement territorial (PDOT) de différents gouvernements locaux (GADs), particulièrement en relation avec le plan régional. Nous montrons enfin les dysfonctionnements politiques et de gouvernance qui découlent de cette faible coordination, en dépit et à cause de l'abondance d'institutions créés par Quito pour synchroniser l'action publique à ses différentes échelles territoriales. Ces dysfonctionnements aident en même temps à prouver notre hypothèse centrale de travail : comment l'absence d'une politique nationale d'aménagement territoriale facilite le désordre du territoire de l'archipel et la dégradation de son habitat.

Puis, nous apportons des éclairages additionnels sur les raisons qui entravent la mise en valeur de l'instrument de réserve MAB dans l'archipel (une spécificité que nous retrouvons au Yasuni).

Nous retournons ensuite sur un instrument de politique déjà analysé, la LOREG, pour examiner le processus de sa réforme, en croisant perceptions et données recueillies sur le terrain avec la version officielle de Quito. Ce choix est particulièrement opportun car tant le contenu de la future loi que le processus pour y parvenir, aident à mieux saisir la manière dont le gouvernement central *instrumente* la réforme de cette loi spéciale, pour intervenir sur les affaires courantes des Galápagos et surtout pour s'assurer davantage de contrôle sur la région insulaire dans le futur – notamment sur l'utilisation de sa biodiversité extraordinaire à des fins touristiques.

Dans le **chapitre 6** nous présentons les résultats de notre terrain amazonien. Nous nous centrons d'abord sur le sort malheureux des plans de gestion du PNY, des instruments qui, à la différence de ce que nous avons observé aux Galápagos, n'ont guère été mobilisés par les acteurs locaux (étatiques et non-étatiques), ni par les autorités compétentes au niveau central. Nous consacrons une attention particulière aux propositions de zonage de la Réserve MAB, en mettant en évidence les raisons de leurs échecs. Cette analyse vise à mieux expliquer le complexe « désordre territorial » qui persiste dans cet espace depuis des décennies.

Ensuite, nous nous penchons sur la manière dont les GADs de la région du Yasuní planifient le développement et l'aménagement des territoires de leurs juridictions afin de mettre en lumière les difficultés auxquelles ces gouvernements locaux sont confrontés dans le quotidien, faute d'une politique d'aménagement qui aide à mettre en cohérence les différents instruments et politiques sectorielles. Par des cas concrets observés dans la province d'Orellana, nous vérifions si et dans quelle manière la batterie d'instruments de planification et de gestion du territoire conçue par les technocrates de Quito aide les administrateurs locaux à ordonner et gérer les espaces de leur compétence. Nous visons également à montrer, à l'épreuve du terrain, les défaillances de l'approche de la déconcentration territoriale pensée depuis Quito.

Afin de mieux saisir les différentes facettes du casse-tête géopolitique incarné par la RBY, nous avons voulu examiner ses problématiques à la lumière de quelques instruments de politiques unique à la zone. Ainsi, l'étude des Plans de gestion et d'usage des communautés indigènes Kichwa situées dans le parc Yasuní nous permet de décliner l'analyse au niveau le plus micro possible. D'autre part, l'analyse du Comité de gestion de la RBY, un instrument de type procédural visant à améliorer la gouvernance de la RBY, contribue à mettre en lumière comment les puissants intérêts économiques (du secteur pétrolier, avant tout) et géopolitiques de l'État conditionnent toute décision autour de la configuration et de l'agencement du territoire de la RBY. La création en 2009 d'une bande tampon à côté du PNY, la *franja roja*, qui se superpose à plusieurs couches territoriales préexistantes complexifiant ainsi la mosaïque de la RBY, s'insère dans cette logique. Dans le même but d'expliquer l'anarchie territoriale qui caractérise la RBY, nous avons approfondi les implications sur le plan des politiques territoriales de la persistante incertitude concernant la *tenencia de la tierra* tant des communautés indigènes autochtones que des colons.

Nous concluons cette partie par une analyse de la « parabole » de l'Initiative-ITT dans le but précis d'examiner les conséquences de son annulation sur la Réserve de la biosphère Yasuní et plus particulièrement sur une partie du PNY qui, jusque-là, avait été épargnée des conséquences de l'exploitation pétrolière : le bloc pétrolier 43-ITT. Ce décryptage témoigne une fois de plus, comment, en l'absence d'une politique nationale d'aménagement, de nouvelles réalités peuvent surgir sur le territoire de manière « dé cousue » de tout plan de développement local ou communautaire, alors que l'État intervient avec de nouvelles politiques de développement du territoire populistes et *ad hoc*, dont les *Comunidades del milenio* sont un exemple éloquent.

PREMIÈRE PARTIE

Instrumentation de l'aménagement et de la gestion d'aires protégées riches en ressources naturelles communes. Le niveau macro.

«...*il meglio che ci si può aspettare è evitare il peggio* ». (Italo Calvino)⁹³

Introduction à la première partie

Classé par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, UNEP, comme l'un des dix-sept pays les plus mégadivers en biodiversité, et situé sur deux *hotspots* de biodiversité⁹⁴, l'Équateur s'est doté en 1974 d'un Système National des Aires Protégées, SNAP, dans le respect de ses engagements internationaux en matière de préservation de la biodiversité (l'Équateur est signataire⁹⁵ de la Convention sur la Diversité Biologique⁹⁶, CBD). Ce système couvre des espaces aussi divers que des réserves marines, des parcs nationaux dans l'Amazonie ou dans les Andes.

Les complexités et les problématiques associées à la gestion du SNAP découlent en grande partie de la manière dont il a été établi et de la genèse de certains de ses parcs naturels, tel le parc Yasuní.

Dans cette première partie nous nous attachons à analyser le SNAP, un instrument de politique environnementale créé par le gouvernement central sous l'influence des Organisations-non-Gouvernementales (ONG) et de la coopération internationale. Une démarche qui ne s'insère donc pas dans un projet d'aménagement du territoire du pays afin de définir, entre autres, ses destinations d'usage parmi lesquelles la conservation. D'autre part, les décisions de créer ce Système et d'établir des aires protégées dans la région amazonienne ont été prises sans aucune participation des populations indigènes qui habitaient ces vastes espaces (Villaverde *et al.*, 2005) depuis des dizaines, voire des centaines d'années.

Ce « vice d'origine » pèse sur le futur fonctionnement du système et est à la base de fréquents conflits socio-environnementaux liés aux questions inhérentes à l'accès et à l'utilisation du territoire. Ceci est particulièrement évident pour les espaces protégés du SNAP qui, en raison de la présence de ressources naturelles stratégiques (comme les hydrocarbures), posent des défis remarquables en matière de définition, puis, de gestion de leur territoire. Nous prêtons

⁹³ « ... le mieux qu'on puisse espérer, c'est d'éviter le pire », extrait de : « *Se una notte d'inverno un viaggiatore* ». (Si par une nuit d'hiver un voyageur).

⁹⁴ Ceux des Andes Tropicales et du Tumbes-Chocó-Magdalena.

⁹⁵ La convention a été signée et ratifiée par le pays andin en 1993.

⁹⁶ La Convention sur la diversité biologique (CDB) est un Traité multilatéral international, adopté en 1992 durant le « Sommet de la terre » réuni à Rio de Janeiro, au Brésil. L'établissement et la gestion d'aires protégées sont au cœur de l'article 8 de la CDB, portant sur la conservation in situ.

une attention particulière à distinguer entre le moment de l'établissement d'un parc – ce qui demande la *définition* de ses limites – et les phases successives de l'aménagement et de la gestion de son espace, car différentes sont les logiques politiques à la base d'une phase et de l'autre. Cette précision s'avère cruciale pour comprendre la complexité des problématiques territoriales concernant le Parc National Yasuní (PNY) depuis 1979⁹⁷ et, à partir de 1989⁹⁸, la Réserve de la Biosphère Yasuní (RBY).

Si la Constitution approuvée en 2008 et actuellement en vigueur renforce le SNAP, la conservation de ses espaces reste néanmoins menacée paradoxalement par le patrimoine de ressources qu'ils abritent. Ces ressources continuent d'attirer différents acteurs qui, guidés par des intérêts divergents et souvent en conflit entre eux, veulent les exploiter. Les pressions de la croissante industrie du tourisme aux Galápagos et de celle pétrolière au Yasuní en sont des éloquents démonstrations qui confirment un phénomène préoccupant.

L'intérêt que nous accordons à la genèse politique du SNAP et, en particulier, des parcs objet de notre étude, sert à montrer comment en absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire, la définition et ensuite la gestion d'un espace protégé se fait par des instruments de politique souvent conçus *ad hoc*. Ceci vaut *a fortiori* pour les aires protégées particulièrement riches en ressources naturelles à haute valeur ajoutée.

L'objet de cette partie est donc d'examiner la délicate phase de naissance des aires protégées choisies pour notre recherche puis l'évolution de l'agencement et de la gestion de leurs espaces, à la lumière de certains instruments de politique du niveau « macro », notamment de type normatif (par exemple, constitution et décrets), c'est-à-dire des instruments qui émanent de l'État de son niveau le plus haut (gouvernement central ou pouvoir législatif).

Utilisant une approche d'analyse comparée nous essayons d'expliquer les problématiques territoriales – *merritoriales*, pour l'archipel des Galápagos – des deux Réserves observées.

Nous consacrons une attention particulière à la géométrie variable du territoire du PNY, ainsi qu'aux enjeux liés à la réglementation de l'usage de son espace et de ce de la RBY.

En ce qui concerne les Galápagos, nous présentons d'abord une caractérisation de l'objet, afin de permettre une meilleure compréhension des problématiques de gestion de l'archipel. Nous nous centrons ensuite sur les défis posés par le zonage de sa Réserve marine et sur le processus qui a conduit à l'entrée en vigueur de la loi organique spéciale de 1998 (LOREG). Ce faisant, nous expliquons de quelle manière, faute d'une politique d'aménagement territorial au niveau national, mais aussi pour la région insulaire, le gouvernement central peut *de facto* gouverner sur son territoire d'outre mer par le biais d'un instrument de politique macro.

⁹⁷ Date de création du parc.

⁹⁸ Date de création de la réserve MAB.

Cette partie initiale vise à expliquer comment, à partir d'un problème structurel : l'absence d'une politique pour aménager le territoire du pays (un vide politique, qui plus est, accompagné d'un vide juridique) le gouvernement de Quito « *instrumente* » la gestion des espaces protégés par des lois ou par d'autres outils de politique, surtout normatifs de la classe *Authority* de Hood (1986).

Nous concluons cette partie initiale en examinant les défis territoriaux de nos études de cas à la lumière d'un instrument de politique à caractère international non contraignant, les Réserves de la biosphère du programme *Man and the Biosphere* (MAB) de l'UNESCO.

Chapitre 1. Genèse et gestion des aires protégées en Équateur : primauté des instruments ?

Introduction

Pour mieux appréhender la complexité des problématiques de gestion des aires protégées en étude, et les enjeux inhérents à la relation entre leur administration et l'aménagement du territoire local et national, nous partons d'une analyse du processus qui a conduit à la création du Système National des Aires Protégées, le SNAP.

Ce chapitre à caractère historique met d'abord en lumière les conséquences du « vice d'origine » du SNAP en matière de conflits socio-environnementaux et de pressions anthropiques sur les aires protégées.

Les populations autochtones du parc Yasuní ne furent ni impliquées, ni informées de la création d'une aire protégée sur leurs terres ancestrales. De la sorte, les populations des Galápagos ne contribuèrent pas au zonage de la Réserve marine de leur archipel, principale source de leur subsistance.

En mobilisant des instruments de politique de la catégorie *Authority* (Hood, 1986), ou réglementaires, comme clé de lecture nous expliquons progressivement comment en l'absence d'une politique d'aménagement territorial au niveau national avant tout et ensuite local, la création, l'aménagement et la gestion de ces aires protégées ont été réalisés par des interventions *ad hoc* de la puissance publique. Ce qui dénote un style de gouvernement *top-down*, pour autant qu'il soit guidé par des politiques nationalistes, ou néolibérales, ou, encore, inspirées de la « révolution citoyenne » amorcée par l'actuel président Correa.

Nous nous centrons donc sur le rôle des instruments de politique réglementaires (décrets et lois) dans la géométrie variable et floue du territoire du parc Yasuní d'abord, et de la Réserve de la biosphère Yasuní ensuite. Nous montrons en particulier l'*instrumentation* des politiques

pour aménager le territoire du Yasuní à travers l'utilisation des lois en matière d'hydrocarbures ; des lois qui ont fini par s'imposer sur toute autre considération relative à la conservation et à la protection des peuples indigènes (y compris les deux peuples en isolement volontaire du pays : les Tagaeri-Taromenane) et par permettre l'apparent paradoxe de la présence de puits pétroliers dans l'aire protégée la plus étendue du pays.

Enfin, nous examinons les enjeux liés à la naissance et à la gestion du « territoire » des Galápagos, ainsi que le processus houleux du zonage de sa Réserve marine.

Dans cette démarche, nous mettons en lumière les raisons d'opportunité politique à la base de la sous-utilisation du concept de Réserve de la Biosphère de l'UNESCO (dorénavant Réserve MAB) concernant tant les Galápagos, une Réserve MAB atypique pour sa configuration, que le Yasuní.

A. Bonnes intentions et « vices d'origine »

Les premières mesures de conservation en Équateur datent des années 1930, grâce à l'émanation, en 1934, des normes pour protéger l'archipel des Galápagos – le premier parc national équatorien, créé en 1959. D'autres initiatives de conservation se poursuivirent dans les décennies suivantes, bien qu'elles répondent plus à des actions isolées qu'à une vision politique nationale. Il faut attendre les années 1970, en plein régime militaire, pour que l'Équateur s'engage dans des politiques de conservation à l'échelle du pays. Ainsi, en 1971 le gouvernement du général Rodríguez Lara délègue aux ministères compétents le pouvoir de déclarer, puis de délimiter des aires protégées⁹⁹ afin de former des réserves ou des de parcs. En 1974 le gouvernement lance un processus pour répertorier les espaces naturels dont la biodiversité et les écosystèmes sont tellement remarquables qu'ils justifient leur déclaration comme des « aires protégées ». Soutenu dans cette entreprise par la FAO¹⁰⁰, le gouvernement s'appuie sur ce répertoire pour élaborer la première stratégie conservacionniste et la première politique portant sur un système national d'aires protégées.

La « *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Sobresalientes del Ecuador* » (Putney, 1976), réalisée par la direction générale du développement forestier du ministère de l'agriculture en 1976, préconise de repenser le rôle des aires protégées pour passer de la vision commerciale des ressources forestières, jusque-là impulsée par le gouvernement, à une approche de protection de la biodiversité. L'une des recommandations phares de ce document prévoit la constitution d'un système de conservation à l'échelle nationale, commençant par la

⁹⁹ Cf. décret N. 1.306 du 27 août 1971.

¹⁰⁰ FAO, Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture (ou Food and Agriculture Organisation). Cf. Projet Ecu/71/527 du 1971.

définition de dix aires protégées, parmi lesquelles le Parc National du Yasuní (PNY) qui est créé en 1979¹⁰¹. En posant les bases de l'actuel SNAP et de la loi forestière de 1981, la « *Estrategia preliminar* » ouvre en Équateur l'ère des politiques environnementales en matière d'aires protégées et marque le début d'un système d'administration du territoire en soutien de la conservation. Par ailleurs, observons qu'aucune politique d'aménagement du territoire équatorien n'existe à cette époque : ni à l'échelle nationale, ni locale.

Sur le plan international, les années 1970 sont encore caractérisées par la prédominance de l'approche « *fortress conservation* » de la gestion des espaces protégés (Garner, 2009 ; Dowie, 2009) et donc par des politiques de conservation selon lesquelles les humains ne doivent ni vivre, ni exploiter les ressources d'une aire protégée ; comme le dit Colchester (2004) : « un lieu où l'homme lui-même est un visiteur qui n'y demeure pas »¹⁰². En phase avec cette vision, inspirée du modèle du parc de *Yellowstone* (Stevens, 1997) et pour des raisons pratiques de contraintes de temps, les premières aires protégées de l'Équateur sont créées sans la participation et sans l'approbation des populations ancestrales déjà résidentes.

Le manque d'implication des peuples autochtones dans la définition des premières aires protégées est scellé par le texte du décret interministériel N.0322 instituant le système de conservation national. Comme les soulignent Villaverde *et al.*, (2005) : « [e]n el decreto no se cita ni una sola vez a las poblaciones humanas existentes en las áreas protegidas, sean éstas parques nacionales o reservas »¹⁰³. Ce « vice d'origine » a des conséquences particulièrement graves en région amazonienne, et notamment dans le Yasuní, comme nous le verrons par la suite. Il est sans doute responsable d'importants conflits environnementaux et des revendications territoriales de peuples indigènes de l'Amazonie, tels que les Shuar et les Waorani, des tensions qui continuent de nos jours.

Plus tard, la vague internationale du développement durable (Brundtland, 1987) – soutenue par l'émergence de concepts tels que la « *modern governance* » (Rhodes, 1996) donnant plus de poids à la société civile et prônés avec force par des organismes internationaux comme la Banque mondiale (1991)¹⁰⁴ – et par l'affirmation dans la coopération internationale de principes comme l'inclusion, l'égalité, la légitimité et « *voice and accountability* »¹⁰⁵, favorisent un

¹⁰¹ Le Parc fut créé le 26 juillet 1979, par le décret interministériel No. 0322, publié dans le Journal Officiel n. 69 du 20 novembre 1979.

¹⁰² Colchester, M., 2004. « Nature sauvage, nature sauvée ? Peuples autochtones, aires protégées et conservation de la biodiversité », Mouvement Mondial pour les Forêts Tropicales et Forest Peoples Programme, p.3.

¹⁰³ Villaverde, X., *et al.*, « *Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní : Historia, problemas y perspectivas* », FEPP, WCS, 2005, p 79.

¹⁰⁴ Concernant la gouvernance selon la Banque mondiale voir en particulier le document *Managing Development : The Governance Dimensions*. World Bank, Washington D.C. 1991. Selon la Banque la « participation » dans le domaine du développement est « a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them » (1996 : xi).

¹⁰⁵ Il s'agit d'un des indicateurs mondiaux de gouvernance (Worldwide Governance Indicators) créés par la Banque mondiale. Selon la Banque, ce critère mondial indique les « *perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media* ». Cf. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/va.pdf>

tournant dans les politiques pour les aires protégées. Suivant la tendance globale, le nouveau paradigme de la « gestion participative » des aires protégées commence à s'imposer aussi en Équateur. À côté des institutions pertinentes de l'État au niveau central (ministère de tourisme, de l'agriculture et pêche, des forces armées, etc.), les gouvernements locaux (*organos de gobiernos seccionales*¹⁰⁶) et les communautés locales sont invitées à participer aux décisions politiques, tout comme les Organisations non-Gouvernementales (ONGs), les universités et les institutions de recherche. De plus en plus, on prêche et on met en œuvre des formes de gestion communautaire, ou de cogestion. L'esprit participatif est ponctuellement intégré dans le texte des traités multilatéraux environnementaux les plus importants, comme la Convention sur la diversité biologique ou la Convention pour combattre la désertification.

Dans ce contexte, une deuxième « Stratégie de conservation » est élaborée en 1989 (Cifuentes *et al.*). Elle s'efforce de surmonter les limites de la première « *Estrategia* », qui manquait de politiques nationales pour atteindre ses buts. Un élément significatif et novateur à mettre en lumière à cet égard, est que ce document recommande d'intégrer le SNAP dans les processus de planification et dans les politiques d'aménagement du territoire. On comprenait déjà à la fin des années 1990 la nécessité d'encadrer un instrument de politique environnementale, comme le SNAP, dans les politiques consacrées par définition à s'occuper du territoire, y compris les espaces protégés. Nous verrons par la suite que cette recommandation n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait.

En accueillant le nouveau paradigme international de conservation, plus participatif et ouvert aux populations locales, la Stratégie préconise en outre l'adoption d'approches communautaires de la gestion des aires protégées. L'institution¹⁰⁷ de la participation est largement encouragée car – c'est la supposition des partisans de ce paradigme – l'inclusion des acteurs locaux rend ces derniers plus responsables dans leur relation avec l'écosystème, réduisant ainsi le risque de dégradation environnementale et de perte de biodiversité. De ce processus résulterait, en outre, une légitimité accrue de l'action publique.

L'enthousiasme suscité par l'avènement de l'approche participative de la gestion des espaces protégés a été fortement mitigé par de nombreuses critiques. Plusieurs auteurs (Brandon *et al.*, 1998; Terborgh, 1999 ; Wilshusen *et al.*, 2002; Hutton *et al.*, 2005) remettent en cause la contribution de la gestion participative à une meilleure conservation. D'autres stigmatisent l'application standardisée de l'approche participative, sans considérer le contexte local, ni les relations de pouvoir en jeu (Ciccozzi, 2013 ; Salles et Leroy, 2013). Ce qui fait qu'on assiste très rarement à un transfert de pouvoir aux acteurs locaux (Pimbert et Pretty 1995 ; Cooke et

¹⁰⁶ Les collectivités territoriales sont normalement dénommées de cette manière en Équateur, qu'importe l'échelle administrative.

¹⁰⁷ La participation est une « ... *social institution (a coherent set of durable social norms) that is affected by the governance processes regulating the access to resources in a protected area* ». Cf. Hufty, M. (Éds.). (2009) "*Participation, conservation and livelihoods: Evaluating the effectiveness of participatory approaches in protected areas. Synthesis Report*". Geneva: Graduate Institute, p.13.

Kothari 2001 ; Williams, 2004) et que, en fin de compte, la participation locale reste encore minimale, notamment pour les peuples indigènes (Chapin, 2004).

Cette recherche n'aspire pas à nourrir les critiques des modèles de gestion participative des ressources naturelles et des parcs, dont certaines arrivent à évoquer une tyrannie du système de développement (Kothari, 2001 ; Walker *et al.*, 2007). Néanmoins, il est important de signaler que de nouveaux acteurs émergent dans le scénario équatorien, inspirés des systèmes de gestion participative des espaces protégés dans d'autres pays. Ce sont notamment les comités de gestion, ou les « juntas participativas » des espaces protégés, dont nous analyserons un cas emblématique aux Galápagos.

Dans ce contexte, l'Équateur établit en 1991 l'INEFAN, *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre* afin de consolider l'action de conservation des ressources forestières et de la biodiversité du pays, en application des « stratégies de conservation ». C'est le premier institut étatique chargé de contrôler et gérer les aires protégées, qui sera fusionnée en 1996 dans le nouveau Ministère de l'Environnement, MAE.

A.1. Le système national des aires protégées équatorien, SNAP : entre lois nationales et obligations internationales

Rappelant que selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) la raison d'être d'un système d'aires protégées est d'accroître l'efficacité de la conservation de la biodiversité *in situ*, le SNAP équatorien a été conçu comme un instrument de politique pour préserver les espaces naturels « remarquables » du pays. Il permet en même temps à l'Équateur de remplir une des obligations de la Convention sur la diversité biologique, CBD¹⁰⁸.

C'est la Constitution de 1998 qui reconnaît formellement le SNAP, en lui conférant la responsabilité de garantir la biodiversité et le maintien des services écologiques, dans le respect des accords et des traités internationaux¹⁰⁹.

Cette force juridique constitutionnelle est confirmée par la Constitution de 2008, actuellement en vigueur, qui établit que le SNAP doit « garantir la conservation de la biodiversité et la préservation des fonctions écologiques » et demande à l'État d'assigner les fonds nécessaires à la « durabilité financière »¹¹⁰ du système¹¹¹. Suivant la définition de l'UICN (1994)¹¹², la plus

¹⁰⁸ La Convention sur la diversité biologique (CDB) est un traité multilatéral international, adopté en 1992 durant le « Sommet de la terre » réuni à Rio de Janeiro, au Brésil. L'établissement et la gestion d'aires protégées sont au cœur de l'article 8 de la CDB, portant sur la conservation *in situ*.

¹⁰⁹ La Constitution de 1998 règle le « *establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales* ». Cf. art. 86, alinéa 3 de la constitution.

¹¹⁰ L'art. 405 de la Constitution actuellement en vigueur précise : « *El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas* ».

acceptée au plan international, une aire protégée est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées ».

Pour mieux régler le fonctionnement du SNAP et favoriser la réalisation de ses objectifs, un *Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador* voit le jour en 1999. Élaboré par le MAE, ce « plan » n'est jamais approuvé. Néanmoins, il a le mérite d'avoir envisagé, en premier, le SNAP comme un système national intégré, composé par divers sous-systèmes parmi lesquels le PANE, « *Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas* », et par des espaces déclarés protégés par les gouvernements locaux. C'est la structure qui reste en vigueur de nos jours, codifiée par la Constitution de 2008 et organisée dans les quatre catégories, ou « sous-systèmes », suivantes :

- Le sous-système de l'État, dénommé PANE, Patrimoine d'Aires Naturelles de l'État,
- Le sous-système Autonome ou décentralisé. Ce groupe se réfère aux aires protégées créées directement par les collectivités territoriales, dont le premier exemple est celui de la réserve de "Siete Iglesias", établie en 2012 (MAE, 2013),
- Le sous-système Communautaire, composé des aires protégées inhérentes à des communautés indigènes ou afro-équatoriennes,
- Le sous-système Privé¹¹³.

La première catégorie mérite quelques approfondissements. Le PANE regroupe sept types d'aires protégées¹¹⁴ :

- a) *Parques nacionales;*
- b) *Reserva ecológica;*
- c) *Refugio de vida silvestre;*
- d) *Reservas biológicas;*
- e) *Áreas nacionales de recreación;*
- f) *Reserva de producción de fauna; y,*

estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión".

¹¹¹ Les fonds pour les aires protégées proviennent de sources différentes incluant le budget de l'État, les recettes d'autogestion, les ressources financières procédant de traités et d'accords avec d'autres entités ou de projets de coopération internationale, le Fond pour les Aires Protégées (FAP), les donations de privés ou d'ONGs.

¹¹² Cf. http://www.iucn.org/fr/propos/travail/programmes/aires_protegees/

¹¹³ Ce groupe, tout comme le précédent, est encore en phase de définition à cette date.

¹¹⁴ Ainsi l'art.67 de la loi No. 74 R. O. No. 4185, du 10 septembre 2004, " *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*".

g) Área de caza y pesca.

Avec 48 aires protégées (Columba Zacaré-MAE, 2013), le PANE couvre une superficie de 4.897.108 ha., soit près du 19% du territoire national continental (MAE, Direction Nationale de Biodiversité, 2013)¹¹⁵, et 14.220.468 ha d'espaces marins protégés, pour un total d'aires protégées terrestres et marines de 19.117.576 ha.

Si nous considérons que, d'après une étude sur les priorités de conservation équatoriennes (Sierra, *et al.*, 1999) presque 50% des 4'105.043,553 ha. du PANE (sans compter le parc national des Galápagos, ni sa Réserve marine) « ... *están definidas como demuy alta prioridad de conservación* »¹¹⁶ et que 1'503.123,715 ha. sont considérées de « *alta prioridad* » (cf. voir tableau 1), on comprend que l'Équateur est l'un des « ... *países de América Latina con mayor territorio dedicado a la protección de los ecosistemas* » (Elbers, 2011)¹¹⁷, comme illustré par le tableau 2.

Tableau 1. Classification du PANE par priorité de conservation.

Priorité de conservation	Superficie totale en Équateur continental		superficie dans le PANE (ha)
	Hectares	%	
Très haute	3'023.000,001	12,2	2'047.193,177
Haute	3'189.499,998	12,8	1'503.123,715
Moyenne	1'103.500,008	4,4	320.918,157
		29,4	93,81

Source: Élaboration de l'auteure à partir de données MAG-ODEPLAN (2004), REGAL-ECOLEX (2006)

Tableau 2. Comparaison du nombre et de l'extension des aires protégées entre Équateur et autres pays dans le continent latino-américain.

Pays	Nombre Aires Protégées (AAPP)	Total Superficie (en hectares) AAPP	% AAPP sur total superficie du pays
Équateur	48 (*)	19.117.576	19%
--- Marine	4	14.220.468	
--- Terrestres	44	4.897.108	

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Cf. « Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2006. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 - 2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador », p. 26.

¹¹⁷ Elbers, J. (éd.). 2011. *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. UICN. Quito, Ecuador, ainsi cité dans Columba Zaraté-MAE, *Op. Cit.*, p. 143

Colombie	57	16.927.045,28	14,82%
Pérou	174	22.571.335,42	17,25%
Bolivie	123	18.271.700	16%
Mexique	176	25.394.779	12,93%

Source : élaboration de l'auteure à partir de données du MAE Équateur, du PNG (2013 et 2014), du SERNANP¹¹⁸ Pérou (2013), du ministère de l'environnement et du développement durable de la Colombie (2013), du CONANP¹¹⁹ et SEMARNAT du Mexique, et du SERNAP¹²⁰, Bolivie.

(*) le N. d'AAPP en Équateur varie entre sources. Nous nous tenons à celles du MAE, 2013.

Depuis la création du SNAP, les différents gouvernements de l'Équateur ont consacré quelques efforts à l'imposant ensemble d'espaces protégés du pays. Cependant, ces efforts se sont dirigés principalement vers l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments et de mécanismes pour créer et conserver les aires protégées, plutôt que vers l'élaboration d'une politique spécifique, voire d'un ensemble de politiques cohérentes. Au demeurant, la « politique » pour la gestion du SNAP peut être recomposée à travers une analyse croisée des politiques environnementales, avec les décisions de la puissance publique en matière de développement – notamment les politiques extractivistes, pour l'extraction de ressources naturelles, le pétrole avant tout – et avec les différents outils de politique mobilisés.

De toute évidence, on assiste ici à une primauté de l'instrument de politique sur la politique elle-même. Et, dans l'éventail des moyens disponibles à l'action publique, ce sont plutôt les « techniques », ou les instruments techniques, qui semblent l'emporter. Il n'existe en fait ni de loi, ni de réglementation concernant le SNAP, bien qu'un projet législatif eût été formulé à cet égard¹²¹. Ce sont des « plans » ou des « stratégies » politiques qui se taillent la part du lion.

Si jusqu'aux années 1990 cette prédominance des instruments-techniques pouvait être le fruit d'une inertie des décideurs politiques en matière d'élaboration de politiques pour le patrimoine d'aires protégées et, plus en amont, de gestion du territoire du pays, à partir des années 2000 elle s'impose comme une tendance politique délibérée. L'avènement du gouvernement technocratique de Correa en 2007 consolide l'*instrumentation* des politiques de gestion de l'environnement et de l'espace qui abrite cet environnement. L'accent mis sur le renforcement du SNAP, un instrument de politique, au lieu de le soutenir par la conception d'une politique d'aménagement du territoire du pays comprenant et ordonnant aussi ses aires protégées, met en lumière une approche où les « instruments » et les « politiques » deviennent des objets interchangeable, avec les premiers qui prennent souvent le dessus sur les seconds.

¹¹⁸ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Cf. <http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/contenido.jsp?ID=9>

¹¹⁹ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Cf. <http://www.conanp.gob.mx/index.php> SEMARNAT : *Secretaría de medio ambiente y recursos naturales*.

¹²⁰ Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Cf. http://www.sernap.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=336

¹²¹ On trouve trace d'un "Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas" dans des documents officiels. Cf. par exemple « Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2006. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 - 2016. *Projet GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador* », p. 20. Il ne nous a pas été possible cependant de repérer le texte original du projet de loi.

Ainsi, le Ministère de l'Environnement (MAE) peut compter sur une batterie d'« ... *instrumentos y mecanismos para la gestión de las áreas protegidas* »¹²² parmi lesquels la « *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001 – 2010* »¹²³, *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016* »¹²⁴¹²⁵. Du point de vue institutionnel, le SNAP est encadré par le « système décentralisé de gestion environnementale » équatorien, conformément aux dispositions constitutionnelles selon lesquelles « [e]l ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (...) »¹²⁶.

Au sein de ce système décentralisé, réglé par la loi de gestion environnementale, le MAE agit comme « ...*instancia rectora, coordinadora y reguladora...* »¹²⁷, en tant qu'autorité environnementale nationale. La responsabilité de l'administration nationale du SNAP revient au MAE, à travers sa Direction de Biodiversité et d'Aires Protégées. Les gouvernements locaux, pour leur part, sont chargés de sa gestion au niveau décentralisé, alors que des institutions spécifiques (comme les Directions des parcs, dans le cas de Galápagos et du Yasuní) sont responsables de la gestion directe sur le terrain.

Carte 1. Le SNAP équatorien.

Source :

MAE,

2013

¹²² « *Manual para la gestión operativa de las áreas protegidas del Ecuador*, Op. Cit., p. 23, B2.

¹²³ « Politique et stratégie nationale de biodiversité 2001-2010 », élaborée par le MAE-Quito. La politique pour la période suivante est toujours en cours d'élaboration au moment où nous rédigeons notre thèse.

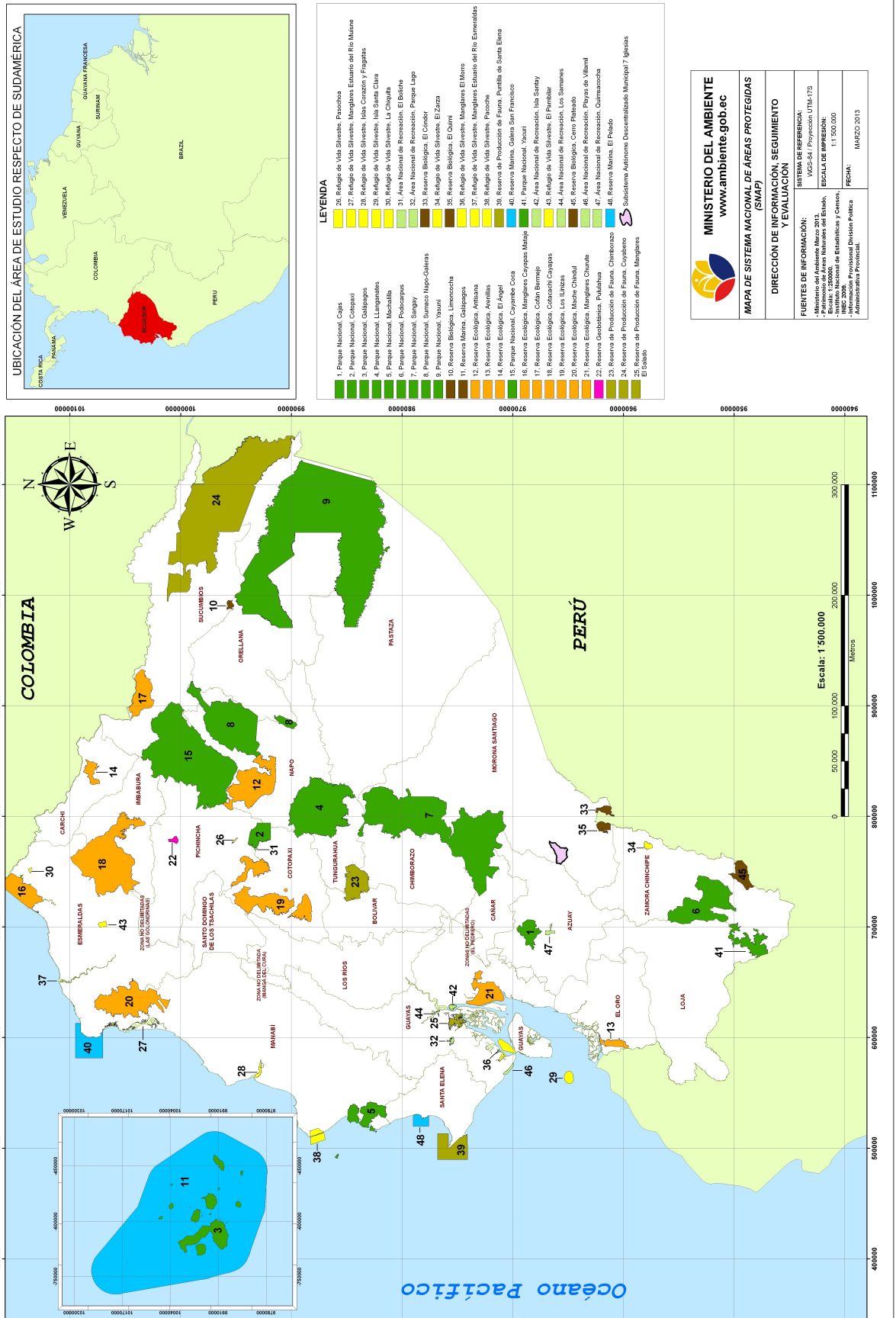
¹²⁴ *Manual para la gestión operativa de las áreas protegidas del Ecuador*, Idem.

¹²⁵ En 2005, le MAE, avec le soutien du projet SNAP-GEF, décide de mettre à jour le « *Plan Estratégico del SNAP* » pour une période de 10 ans. Le plan mis à jour devait viser à « ...lograr la sustentabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que incluya políticas, estrategias y acciones necesarias, en el marco institucional vigente del MAE y del Estado en su conjunto, con el fin de lograr la gestión eficiente y efectiva de las áreas protegidas » (MAE/SNAP-GEF, 2005).

¹²⁶ Art.399 constitution.

¹²⁷ Cf. loi de gestion environnementale, chapitre II, art.8.

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS



A.2. Un instrument de politique internationale pour aménager des espaces protégés : les Réserves de la Biosphère UNESCO

Créé en 1971¹²⁸, le programme « L'homme et la biosphère », ou MAB¹²⁹ de son acronyme anglais, vise à dépasser la dichotomie historique entre conservation et développement (Dietz et Adger, 2003) basée sur la vision encore prédominante à l'époque d'une « conservation pure et dure ». En préconisant un changement de paradigme, le programme prétend concilier la préservation de la nature avec le développement humain durable des populations des zones concernées, pour incorporer la dimension humaine dans la gestion des aires protégées.

Selon déclara le Directeur Général de l'UNESCO en 1971, le programme devait originellement servir à faire avancer la recherche scientifique sur les changements que l'homme produit dans la biosphère, et sur les conséquences que ces modifications produisent, à leur tour, sur l'espèce humaine¹³⁰. Il était donc important d'identifier des zones représentatives d'écosystèmes majeurs qui bénéficieraient d'un statut de protection, afin d'y conduire des études à caractère systémique favorisant de nouvelles formes de conservation.

D'après le cadre statutaire du réseau mondial des Réserves de la Biosphère (RB), les Réserves sont des surfaces englobant des écosystèmes ou un ensemble d'écosystèmes terrestres et côtiers ou marins, reconnus au niveau international dans le cadre du programme MAB de l'UNESCO.

Il importe de préciser que les Réserves du programme ne couvrent pas uniquement des aires protégées : elles s'étendent aux espaces limitrophes peuplés, ou sujets à l'action anthropique. De ce point de vue, les RB diffèrent de la classification de l'UICN sur les aires protégées. De cette manière, ces nouvelles structures pourront mieux servir les objectifs de la conservation, grâce à l'action conjointe de la recherche appliquée, de la formation *in situ* et, élément novateur du programme, du soutien et de la coopération des populations locales. Dans le cadre d'un programme intergouvernemental international, les RB sont ainsi établies avec les objectifs de « ...conserve natural ecosystems, to provide protective legislation, in situ conservation,

¹²⁸ La naissance des réserves remonte en fait à la Conférence de la biosphère », organisée par l'UNESCO en 1968 pour étudier comment concilier conservation et utilisation durable du capital naturel.

¹²⁹ Man and the Biosphere.

¹³⁰ Dans sa déclaration au sein de la première réunion internationale du Conseil de coordination du programme MAB, le Directeur Général de l'UNESCO affirma, entre autre, que l'objectif était: « [to] study of the structure and functioning of the biosphere and its ecological regions, on the systematic observation of the changes brought about by man in the biosphere and its resources, on the study of the overall effects of these changes upon the human species itself and on the education and information to be provided on these subjects" (UNESCO, 1971).

encourage regional planning and rural development, encourage local participation in land use and environmental education »¹³¹.

Dès leur création, les RB se présentent comme des instruments de politique de nature internationale¹³² pour soutenir les gouvernements dans leurs efforts de développement durable à l'intérieur et à proximité des aires protégées, en incitant la participation des communautés locales et la recherche scientifique. Ceci, à travers la combinaison de règlements et de politiques *top-down*, avec des dispositifs de gestion communautaire suivant des approches *bottom-up* ou réticulaires. Ce faisant, ces Réserves cherchent à réconcilier la conservation de la diversité biologique et culturelle avec le développement socio-économique, par la création d'un partenariat entre nature et population. Et, à partir des années 1990, elles gagnent en importance au plan international comme dispositifs pour aider les pays dans la mise en œuvre des recommandations du premier sommet mondial pour le développement durable (UNCED¹³³, 1992), ainsi que de la Convention sur la Diversité Biologique.

Les RB sont réunies dans un réseau international sous l'égide de l'UNESCO. Cependant, elles ont un caractère volontaire, puisqu'elles ne font pas l'objet d'une convention internationale – comme c'est le cas des sites inscrits au patrimoine de l'humanité de la même UNESCO. La constitution d'une RB est proposée par un gouvernement national à l'agence onusienne et, une fois la Réserve établie, celle-ci reste sous la souveraineté de l'État qui l'accueille. Comme précisé par l'UNESCO : « ...ce sont les États qui prennent les mesures qu'ils estiment nécessaires pour améliorer le fonctionnement des différents sites »¹³⁴. De la même manière, la révision de l'état de la Réserve MAB, prévue à échéance décennale pour analyser s'il faut revoir les objectifs et/ou le zonage de la Réserve, n'est pas obligatoire.

Suivant l'affirmation au plan mondial des principes du développement durable (Brundtland, 1987) consolidés et consacrés au sein de l'ONU par le Sommet sur la terre tenu à Rio de Janeiro en 1992, les objectifs, la portée et les outils du programme MAB ont été analysés et redéfinis lors d'une conférence tenue à Séville en 1995. Le cadre statutaire et la Stratégie de Séville¹³⁵ ont modernisé le programme MAB pour affirmer les Réserves comme des espaces

¹³¹ « ...conserver les écosystèmes, fournir une législation de préservation de la nature, appuyer la conservation in situ, encourager la planification régionale et le développement rural, favoriser la participation locale dans l'utilisation de la terre et l'éducation environnementale », traduction par l'auteure. Cf. UNESCO, Programme « *Man and the Biosphere* » : www.unesco.org/mab

¹³² Elles répondent au régime de droit international, à travers la convention de Stockholm de 1972.

¹³³ Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, également connue comme « sommet de la Terre », ou sous le nom de Conférence de Rio, puisqu'elle se tint à Rio de Janeiro en 1992, du 3 au 14 juin 1992. Elle culmina dans l'adoption d'un texte fondateurs de 27 principes : la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », ainsi que d'un programme avec des recommandations pour l'implémentation de la Déclaration, dénommé Agenda 21. Cf. Wikipédia : http://fr.wikipedia.org/wiki/Conf%C3%A9rence_des_Nations_unies_sur_l%27environnement_et_le_d%C3%A9veloppement

¹³⁴ UNESCO. 2008. Plan d'action de Madrid pour les réserves de biosphères (2008-2013), UNESCO, Programme MAB, p.3.

¹³⁵ Cf. Article 3 de la Stratégie de Séville sur les RB de l'UNESCO. En mars 1995 la Conférence internationale des réserves de la Biosphère de l'UNESCO, réunie dans la ville espagnole de Séville, adopta la Stratégie homonyme et le cadre statutaire du réseau des RB. Ce dernier stipule les procédures pour l'établissement et la promotion des RB, et vise à améliorer l'efficacité de chaque réserve et à renforcer le fonctionnement du réseau au plan régional et mondial.

modèles pour opérationnaliser et étudier le développement durable. Ainsi, les RB doivent remplir trois fonctions conséquentes et complémentaires:

1. la conservation de la biodiversité et des paysages,
2. le développement, pour promouvoir un développement humain durable et
3. le soutien logistique. Le but ici est d'appuyer des projets de démonstration, des activités de formation et d'éducation environnementale, ainsi que la recherche et le suivi scientifique sur les questions de conservation et développement durable au niveau local, national, régional¹³⁶, et global.

En ce sens, l'approbation de la Stratégie de Séville est considérée comme un tournant dans l'histoire du programme MAB car elle a contribué à affirmer les Réserves MAB comme des instruments en interrelation avec le contexte dans lequel elles s'insèrent, alors qu'avant on avait la tendance à les appréhender de manière quelque peu dogmatique, comme des outils autonomes et assez détachés du contexte.

Il sied de préciser que grâce à la Stratégie de Séville, les Réserves MAB s'imposent progressivement comme des lieux privilégiés pour mettre en place des formes de cogestion, ou gestion participative, des ressources naturelles communes et, donc, pour faire tant du pilotage que de l'évaluation de modèles de gouvernance environnementale, en particulier à travers la réorganisation par zonage du territoire des Réserves. C'est un aspect très important dans le cadre de notre recherche, car il aide à faire le lien entre politiques territoriales et gouvernance environnementale d'un même espace.

L'expérience des premières années des RB a permis de consolider leurs fonctions et de mettre en lumière, selon la vision de l'UNESCO, leur contribution à un processus d'apprentissage sur les interventions politiques finalisées à améliorer le rapport entre action humaine et écosystème. C'est la vision des Réserves MAB comme « *learning laboratories for sustainable development* »¹³⁷ mise en avant par l'ancien Directeur de la Division de l'UNESCO qui sert, entre autre, de Secrétariat du Programme MAB¹³⁸.

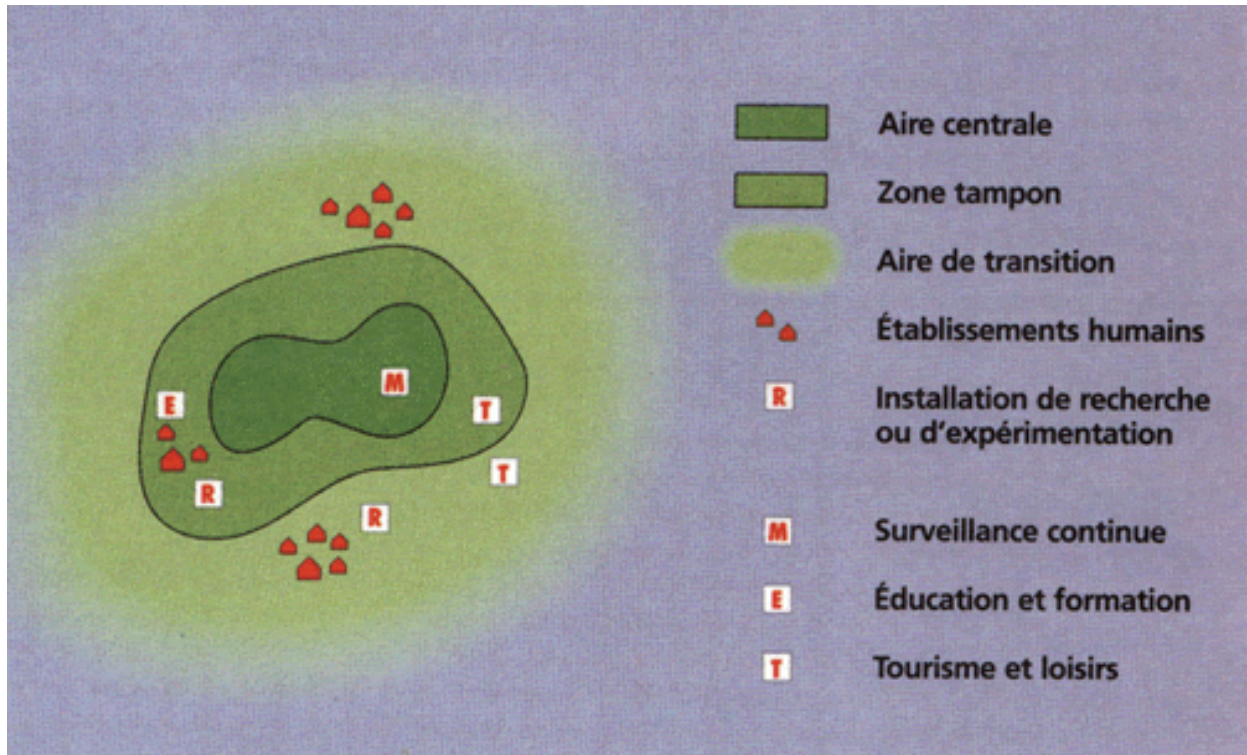
Pour assurer un équilibre entre l'utilisation durable des ressources naturelles et leur conservation, dans une approche systémique de l'aménagement du territoire, les RB sont organisées en trois zones interconnectées, chacune consacrée à une fonction précise, comme montré dans la figure 3.

¹³⁶ Le terme se réfère ici au groupement de pays limitrophes, par exemple ceux d'Amérique centrale.

¹³⁷ Des laboratoires d'apprentissage pour le développement durable. Cf. Ishwaran, N., Persic, A. et Tri, N.H., *Concept and practices. The case of the UNESCO biosphere reserves*, in *Int. J. Environment and Sustainable Development*, Vol. X, No. Y, XXXX, p.10.

¹³⁸ Ishwaran Natarajan, chercheur en sciences naturelles et ancien Directeur Division des Sciences Ecologiques et de la Terre, Secrétariat du Programme Man and the Biosphere (MAB) Unesco, nous confirma cette perspective lors d'entretiens tenus à Paris entre 2006 et 2013.

Fig. 3. Le zonage d'une réserve de la biosphère en trois aires interconnectées et activités permises dans chaque zone.



Source : UNESCO 2003.

- La zone centrale, ou noyau, se réfère à la partie consacrée à la protection de la biodiversité, normalement située au centre de la RB. Cette zone noyau (*nucleus*) est typiquement une aire protégée où sont permises uniquement les activités non-extractives, la recherche scientifique et, en général, les activités compatibles avec les objectifs de conservation. La nature de parc ou d'aire protégée attribuée à cette zone de conservation par la législation nationale, devrait lui assurer une plus forte protection.
- La zone d'amortissement (ou zone tampon), qui normalement entoure la zone centrale, peut accueillir des activités à caractère coopératif compatibles avec les bonnes pratiques écologiques, telles que l'éducation environnementale, l'éco-tourisme, les activités de récréation, et la recherche appliquée.
- Enfin, la zone de transition joue un rôle important dans le développement durable de la RB, car c'est ici que se concentrent les établissements humains, les axes routiers, et se déroulent les activités productives économiques à majeur impact, comme l'agriculture et l'élevage. Elle est également dénommée « zone de coopération », à souligner la collaboration entre les populations locales, les scientifiques, et les autres parties prenantes

qui s'engagent ensemble dans des projets pilotes, notamment dans l'utilisation des ressources naturelles.

Suivant une approche intégrale de la gestion et de l'aménagement du territoire des RB, en principe aucune de ces zones ne devrait assumer un rôle prépondérant par rapport aux autres. Le zonage est, peut-être, le moment le plus délicat dans la vie d'une RB, tant en phase de création que de ses successives modifications. Bien que le zonage d'une RB soit un instrument dépourvu – mieux vaut le souligner – de pouvoir législatif et, donc, de valeur contraignante, il implique d'envisager quelle est la distribution spatiale la plus appropriée des trois fonctions que nous venons d'illustrer. Ceci entraîne une analyse approfondie des dynamiques territoriales locales, des zonages et découpages territoriaux préexistants, mais aussi une activité patiente de médiation entre les différents intérêts et logiques des divers acteurs en jeu. À ce propos, nous convenons avec Theys (2002) que les RB « s'inscrivent dans les dispositifs de territorialisation du développement durable »¹³⁹.

En même temps, leur potentiel et fonction ne sauraient se cantonner à un rôle somme toute plutôt réductif. L'établissement d'une RB demande en fait la mise en place d'un dispositif de décision et de coordination interne, typiquement un Comité de gestion, pour que les activités à réaliser dans le site soient planifiées de manière concertée entre les parties prenantes, en particulier locales, ayant ainsi plus de chances de réussite dans le temps.

En principe, les Comités des RB devraient servir d'espaces de dialogue et de négociation dans lesquels les différends et les conflits d'intérêts peuvent être analysés ensemble et composés. Les Comités des RB sont conçus comme des structures idéales pour définir et améliorer la gouvernance de la Réserve. En ce sens, comme le soulignent Fontaine et Narvaez (2007) et comme nous le montrerons en particulier à l'aide des résultats de notre recherche de terrain dans la RBY, les Réserves MAB « *constituyen un instrumento de "gobernanza ambiental global"* »¹⁴⁰.

Dès lors, l'élément particulièrement innovant et avantageux des RB que nous voulons mettre en avant est leur aptitude à contenir ou à concilier les conflits socio-environnementaux et, conjointement, à absorber les pressions anthropiques qui se manifestent à l'intérieur et autour d'un territoire protégé. Car, quand elles sont bien structurées et gérées, les RB offrent un instrument particulièrement valide et adaptable pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire, efficaces surtout à proximité des zones protégées riches en ressources naturelles où les différends sur l'accès et l'utilisation de ces ressources sont plus

¹³⁹ Cité in Pelenc, J. et Velut, S. 2012. « Une réserve de la biosphère dans la région centrale du Chili », in M@ppemonde, 105 (2012.1). , p.2. Cf. <http://mappemonde.mgm.fr/num33/articles/art12103.html>

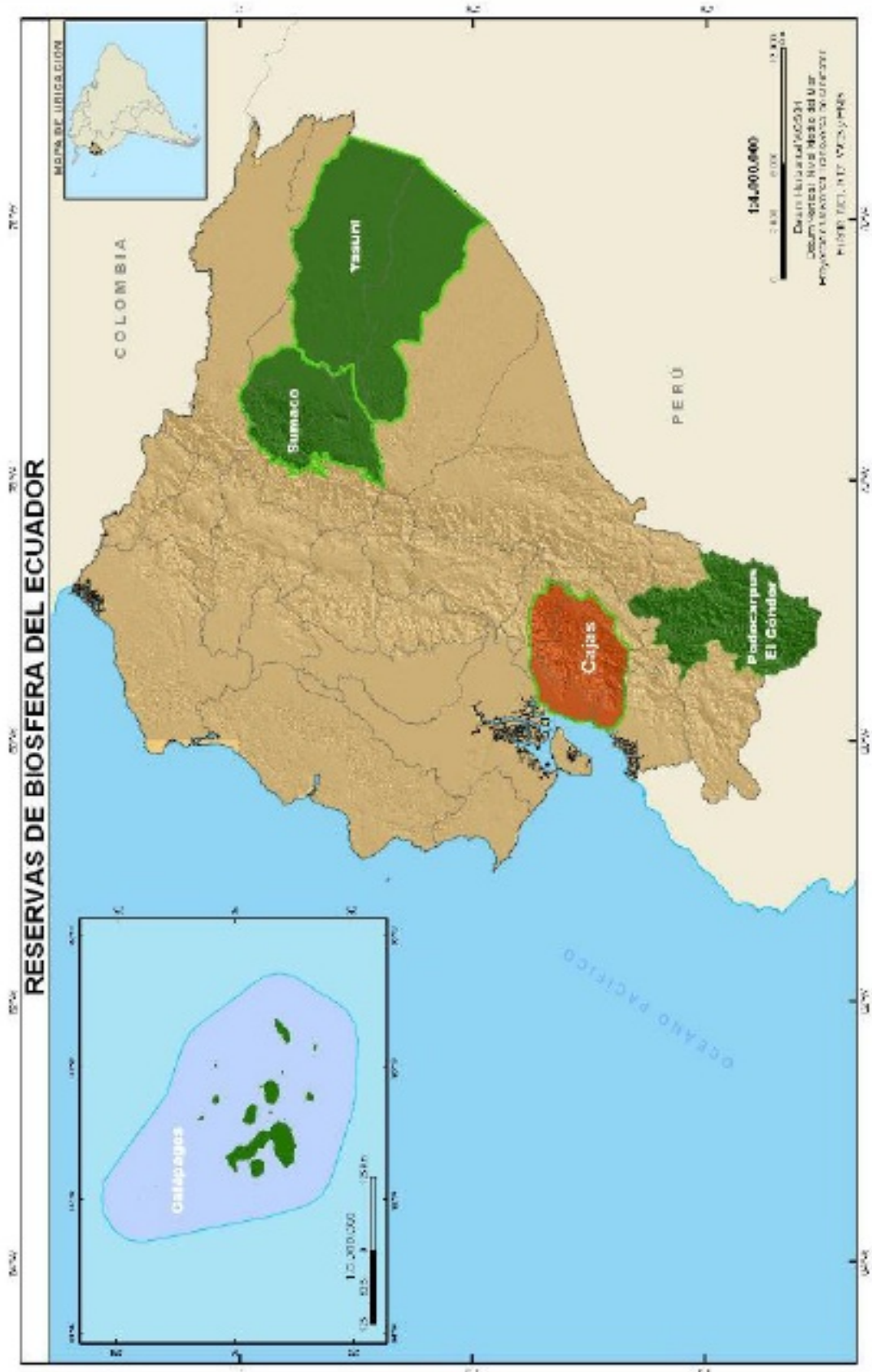
¹⁴⁰ Fontaine, Guillaume et Narváez, Iván, (coords). 2007. *Yasuní en el siglo XXI*. Quito : FLACSO, IFEA, Abya Yala, Petrobras, CEDA, WCS, 2007, p. 16.

probables. L'un des grands objectifs affichés de la Stratégie de Séville est d'utiliser les RB « comme des modèles d'aménagement du territoire et lieux d'expérimentation du développement durable »¹⁴¹.

Carte 2. Les cinq Réserves MAB de l'Équateur à 2013 ¹⁴²

¹⁴¹ Cf. la Stratégie de Séville et Cadre Statutaire des Réserves de biosphères. Programme MAB, UNESCO, 1995, p11.

¹⁴² Dès janvier 2015, le "Bosque Seco" des provinces de El Oro et Loja est devenue la sixième R-MAB de l'Équateur.



Source : PUCE, WCS, OTZ, 2011.

C'est justement pour encourager une concertation politique sur le territoire entre les parties prenantes, et pour limiter le risque de conflits socio-environnementaux liés à l'organisation spatiale de la Réserve que l'UNESCO a en outre prévu la révision décennale déjà évoquée, et a recommandé que la délimitation de la zone de transition suive des principes de « *flexibility* » (souplesse). Par ailleurs, les règles de gestion des RB devraient en général suivre des critères d'adaptation, d'évolution et d'ouverture¹⁴³. Dans les mots d'un fonctionnaire du programme MAB de l'UNESCO : « plutôt que des îlots déconnectés de la réalité, dans un monde de plus en plus affecté sérieusement par les effets négatifs de l'action humaine les Réserves de biosphères devraient devenir le théâtre de la réconciliation entre homme et nature »¹⁴⁴.

Or, comme nous le verrons à la lumière du cas de la RB du Yasuní, le zonage est fréquemment matière de tensions, voire d'âpres confrontations, entre les acteurs locaux porteurs de visions et d'intérêts différents, souvent opposés, faute d'une proposition politique acceptable pour la majorité. Encore faut-il considérer si et comment le zonage de la RB s'insère et s'harmonise avec les plans de gestion du parc Yasuní, ce dernier représentant la zone centrale de la Réserve. D'autre part, au Yasuní le zonage s'est avéré un instrument fort peu utilisé par les institutions, tant au niveau décentralisé que central, alors que la dernière proposition de zonage de 2011 est restée lettre morte¹⁴⁵. Ceci confirme que cet outil du programme MAB est aussi un « révélateur de la façon dont une Réserve de la biosphère est conçue et portée par les organismes qui en assument la responsabilité »¹⁴⁶.

Le programme MAB et les fonctions des RB ont été ultérieurement mis à jour en 2008, dans un document programmatique nommé « Plan d'action de Madrid »¹⁴⁷, pour répondre de manière plus efficace aux anciens problèmes des Réserves (par exemple, la perte de la biodiversité) et faire face aux nouveaux défis socio-environnementaux qui se sont affirmés sur la scène mondiale depuis 1995, en particulier les changements climatiques et une urbanisation accélérée. Le plan d'action de Madrid recommande une série d'actions de type technique, mais aussi organisationnel et de communication, qui devraient être entreprises tant à l'échelle nationale, au niveau de chaque Réserve, que régionale et internationale, pour ce qui est du réseau des RB.

L'enjeu est d'affirmer les RB au plan global comme des « laboratoires d'apprentissage » et de mise en pratique du développement durable, à travers une participation locale renforcée dans la gestion des Réserves. Si l'expérience des RB durant les 30 dernières années a permis la

¹⁴³ *Idem*, p. 9.

¹⁴⁴ Entretien tenu en mars 2013, à Paris.

¹⁴⁵ Ceci à cause principalement des objections des représentants du secteur pétrolier et de certaines ONGs environnementales et de défense des droits de l'homme.

¹⁴⁶ Pelenc, J. et Velut, S., *Op. Cit.*, p.2.

¹⁴⁷ Le Plan a été approuvé lors du 3e Congrès mondial des RB, tenu dans la capitale espagnole en 2008.

transition d'une approche pilotée par la science à une autre de type plus sociale et managériale¹⁴⁸, dans plusieurs cas, et en particulier dans les deux objets de notre recherche, les RB n'ont pas réussi à remplir leurs fonctions d'instrument pour mettre en place de politiques territoriales en phase avec les principes du développement durable, comme nous le montrerons dans la troisième partie de ce travail. Elles ne sont pas non plus parvenues à faciliter une participation plus efficace et tangible des groupes locaux dans les décisions sur la vie des Réserves. Les difficultés institutionnelles et les problèmes de gouvernance – qui se traduisent souvent par des zonages non satisfaisants et non adéquats du point de vue sociale, ni de l'écosystème – demeurent des obstacles importants à l'exploitation du potentiel des RB comme instruments de politique efficaces pour un aménagement du territoire socialement plus équitable, et plus responsable au plan environnemental.

B. Le Parc National Yasuní : la géométrie variable d'un territoire disputé

La plus grande aire protégée de l'Équateur, le Parc National Yasuní, PNY (~01°00.S 76°00.W), voir carte 3, est caractérisé par des patrimoines naturels et culturels importants, mais aussi par des gisements stratégiques en hydrocarbures. Il incarne depuis sa naissance les tensions et les contradictions entre priorités de conservation et de développement, un phénomène qui est commun aux espaces protégés riches en ressources naturelles.

Carte 3. Localisation du Parc National Yasuní

¹⁴⁸ Sur cette transition des RB, cf. l'article de Maureen G. Reed et Merle M. Massie. 2013. *Embracing Ecological Learning and Social Learning: UNESCO Biosphere Reserves as Exemplars of Changing Conservation Practices*, in *Conservation and Society* 11(4): 391-405, 2013.



Source : Finer *et al.*, 2009.

Un indice emblématique de ces tensions est le nombre de fois que le PNY a vu changer ses limites depuis sa fondation. Mais ce parc est également emblématique du « vice d'origine » du système équatorien des aires protégées, que nous avons souligné plus haut.

Son certificat de naissance s'inscrit dans le décret interministériel No. 0322 de 1979, le même qui justifia l'institution des premiers dix parcs et réserves nationaux¹⁴⁹ sur des bases éminemment conservacionnistes, négligeant la présence de populations dans certaines des zones qui seront proclamées « protégées »¹⁵⁰. L'art. 1 du décret est éloquent à ce propos, indiquant que « ... *se mantiene el área [protegida] en su condición natural, para la preservación de la naturaleza y sus recursos naturales en forma permanente e indefinida* ».

¹⁴⁹ Il s'agit des aires suivantes : Parque Nacional Cotopaxí, Parque Nacional Machalilla, Parque Nacional Sangay, Parque Nacional Yasuní, Reserva Ecológica Cayambe-Coca, Reserva Ecológica Cotacachi- Cayapas, Reserva Ecológica Manglares-Churut e, Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Área Nacional de Recreación del Cajas et Área Nacional de Recreación El Boliche.

¹⁵⁰ Villaverde, X. *et al.*, *Op. Cit.*, p. 79. «*Como el espíritu y la letra del decreto lo indican, el propósito subyacente de la creación de los parques es claramente conservacionista* », p.79.

Le décret de 1979 attribue une superficie d'environ 678 000 ha. au PNY. L'approximation de sa surface n'est pas la seule anomalie dans la création de cette aire protégée. La définition des limites du parc est elle-même imprécise. Villaverde *et al.*¹⁵¹ affirment que la démarcation du parc advint dans les « *despachos de Quito y sin la participación de los actores afectados* »¹⁵². Mais la genèse de futurs problèmes ne s'arrête pas ici. Outre ces « vices d'origine » de nature socio-politique, le PNY naît sur des fondements technico-géographiques fragiles.

Au moment de géo-référencer le parc sur le terrain, les experts s'aperçoivent que leurs données divergent de celles de la cartographie officielle du décret¹⁵³. Comme l'observa un fonctionnaire du MAE de la province d'Orellana¹⁵⁴, les limites originales du parc ont été tracées avec plusieurs imprécisions, surtout du côté méridional et de celui oriental qui s'avèrent être des « frontières » spécialement délicates, compte tenu qu'au sud du parc s'ouvre la zone intangible consacrée à protéger deux peuples en isolement volontaire, les Tagaeri et les Taromenane, sur laquelle nous nous pencherons par la suite. Du côté occidental, la présence d'axes routiers pour desservir les champs pétroliers facilite pour sa part les flux de colonisateurs vers le parc. Les considérations du représentant du MAE confirment l'analyse des chercheurs (Villaverde *et al.*, 2005) selon lesquels le choix d'utiliser un fleuve pour borner la partie sud du parc ne fait qu'accroître la variabilité de cette frontière méridionale¹⁵⁵.

Ces discordances de cartographie par ailleurs, sont bien connues par les directeurs du PNY. Elles sont aussi responsables de l'attribution de lots de terrain agricoles¹⁵⁶ à l'intérieur du parc, ainsi que de l'invasion de certains morceaux du parc par les colons¹⁵⁷ surtout dans les premières années suivant la création du parc, car le ministère compétent de l'époque (le ministère d'agriculture) « *desconocía si [ces lots de terre] eran o no parte del PNY* »¹⁵⁸.

B.1. La question irrésolue du territoire ancestral des Waorani

Si l'un des traits du PNY est la fluidité dans le temps de ses limites, pour expliquer cette mobilité il est indispensable de se pencher sur l'histoire du parc et de la région amazonienne de l'Équateur (RAE), et sur le sort d'un peuple autochtone : les Waorani.

¹⁵¹ Villaverde *et al.*, *Op. Cit.* p. 81.

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Certains auteurs, comme Villaverde *et al.*, *Op. Cit.*, p. 81, reconnaissent que le degré de connaissance de la RAE dans les années 1970 était encore peu avancé justifierait ces imprécisions scientifiques.

¹⁵⁴ Entretien du mois de septembre de 2012, avec un expert de l'unité provinciale du MAE qui a demandé à conserver l'anonymat.

¹⁵⁵ Selon Villaverde *et al.*, « *Especialmente imprecisos resultan los límites por el Sur, donde se indica que el límite es la divisoria de las aguas entre los ríos Nashiño y Cononaco, divisoria que comprende una franja de algunos kilómetros de ancho* », *Op.Cit.*, p. 81.

¹⁵⁶ C'était le IERAC, *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización*, qui assignait les terres de la région amazonienne.

¹⁵⁷ Par ce terme on désigne des individus qui arrivent sur des terres rurales non cultivées, n'appartenant à personne, afin de s'y installer normalement pour développer des activités agricoles. Par extension, aujourd'hui on dénomme "colonos" les anciens résidents d'une aire, ceux qui l'ont colonisée.

¹⁵⁸ Villaverde *et al.*, *idem.*

Imposante pour sa superficie de 131.130 km², qui couvre près de la moitié du territoire national, l'Amazonie équatorienne a été considérée pendant longtemps par l'État comme une région marginalisée à l'Est du pays. La découverte des premiers gisements de pétrole dans « *El Oriente* » – comme on continue d'appeler la RAE – au début du vingtième siècle change la donne. À l'instar d'autres espaces d'Amazonie, par exemple au Brésil, caractérisés par d'amples richesses naturelles en aires encore peu peuplées, la RAE devient la « nouvelle frontière » à intégrer (Bunker, 1988)¹⁵⁹: un grand espace périphérique consacré à l'expansion de la naissante industrie d'extraction pétrolière et à la colonisation agricole.

Or, la RAE possède d'autres patrimoines. D'abord, un capital de biodiversité et d'endémisme remarquable. Grâce à sa position géographique privilégiée entre la ligne équinoxiale et la cordillère des Andes sur le haut bassin du fleuve Amazonas, la région de l'*Oriente* est caractérisée par une variété géographique importante (territoires andins et sub-andins, tropicaux et sub-tropicaux, volcans actifs, forêts pluviales, marécages, lagunes), ce qui permet à l'Équateur d'être classifié parmi les dix-sept pays les plus mégadivers au monde (Myers, 2000 ; UNEP-WCSP¹⁶⁰ ; Mittermeier *et al.*, 2004). Ensuite, la RAE accueille un patrimoine culturel remarquable : neuf peuples indigènes sont présents dans ses confins, dont les Waorani sont, selon Rivas Toledo (2001, 2003), « *uno de los pueblos indígenas de mayor trascendencia para la historia de la Región Amazónica Ecuatoriana* »¹⁶¹.

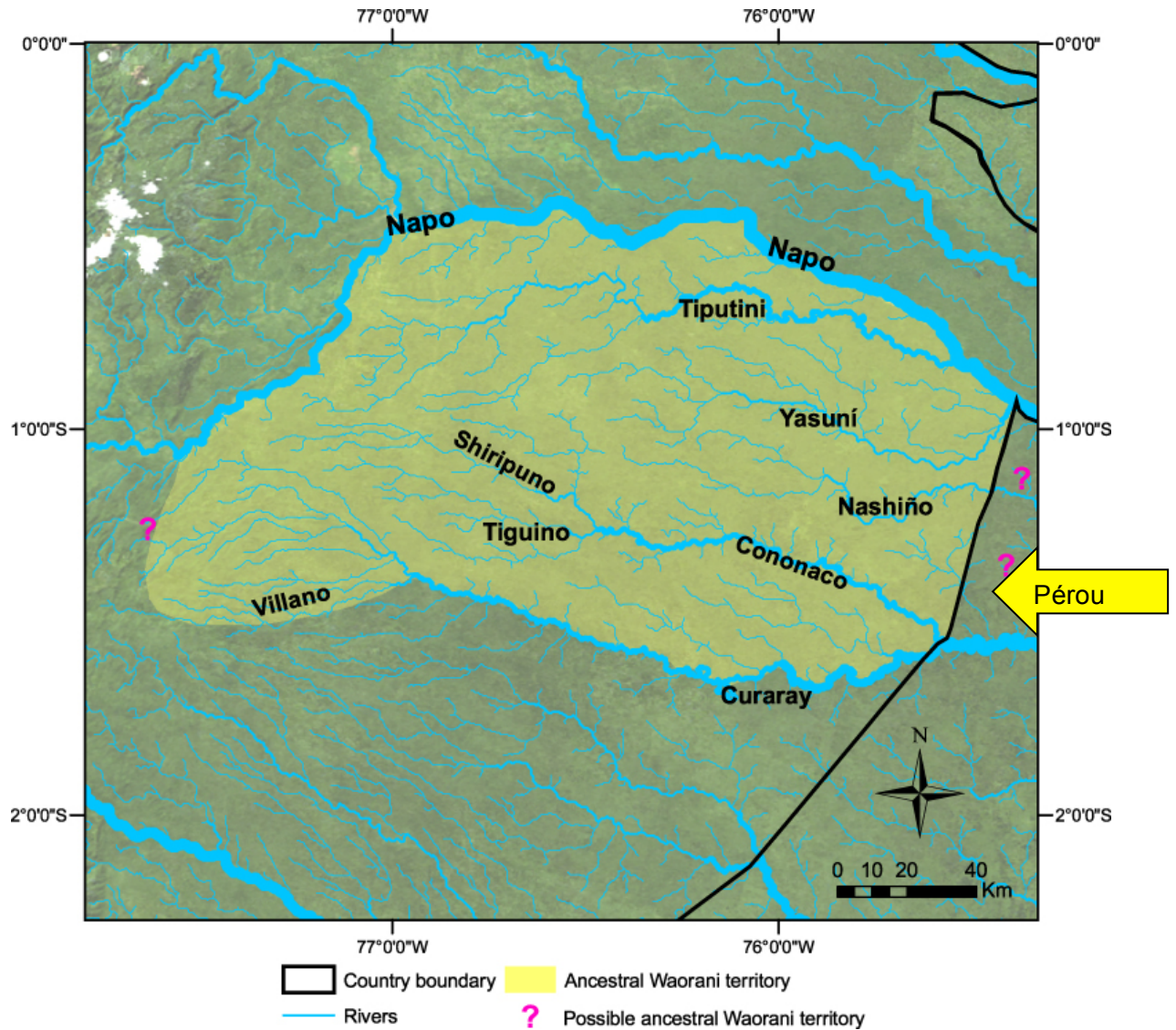
Comme d'autres peuples indigènes du bassin de l'Amazonas, les Waorani ne connaissent le monde occidental que dans la phase tardive de l'époque coloniale-impérialiste, au XX^e siècle. Cette minorité équatorienne n'existait même pas comme telle avant cette date. Ils étaient en fait connus comme Aushiris, Abijirias, Aucas, ou bien Záparos (Cabodevilla, 1999; Rival, 1994, 1996). En tant que peuples chasseurs-cueilleurs à caractère semi-nomade, leur territoire ancestral avait une vaste superficie de près de 2 millions d'hectares qui s'étendait du fleuve Napo au nord, au Curaray au sud, borné à l'est par la frontière avec le Pérou (voir carte 4 ci-dessous.)

Carte 4. Le territoire ancestral des Waorani

¹⁵⁹ Bunker, Stephen. 1988. *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State*, University of Chicago Press.

¹⁶⁰ Cf en particulier le site <http://www.biodiversitya-z.org/content/megadiverse-countries>

¹⁶¹ Rivas Toledo, Alex. 2003. *Sistema Mundial y y pueblos indígenas en la Amazonía. A propósito del ataque a los tagaeri*. ICONOS 21, Quito, p.21.



Source : Finer *et al.*, 2009.

À partir des récits des journalistes et des aventuriers qui arpentaient la région au début du XX^e siècle, on connaissait la présence de peuples originaires violents et hostiles au contact humain. C'est à l'initiative d'un groupe de missionnaires évangélistes¹⁶² des États-Unis, organisés dans l'*Instituto lingüístico de Verano* (ILV), que les Waorani sont contactés pour la première fois¹⁶³ en 1958. L'arrivée de l'ILV et son impact sur les Waorani – et donc, sur le future territoire du PNY – doivent être correctement interprétés à la lumière de la politique équatorienne des années 1950 pour la RAE et, plus en particulier, de la politique « orientaliste » du gouvernement populiste du président José María Velasco Ibarra qui misait sur la conquête de la « nouvelle frontière » de l'*Oriente* pour des raisons d'opportunité politique et économique. D'un côté, il s'agissait de mettre main sur un écrin prometteur de richesses naturelles. De

¹⁶² Ils sont expulsés du pays en 1981, par le président Oswaldo Hurtado (au pouvoir du 24 mai 1981 au 10 août 1984).

¹⁶³ Le contact s'établit entre l'anthropologue nord-américaine, Rachel Saint et une femme Waorani, Dayuma, survécue à une guerre inter-tribale.

l'autre, il fallait sécuriser la frontière avec le Pérou et inciter la colonisation des terres « *baldías* » (en friche) locales, en favorisant l'immigration d'équatoriens d'autres régions du pays. La politique orientaliste se présentait donc comme une solution fort convenable. Et la présence de peuples originaires comme les Waorani ne posait pas de problèmes. La RAE et les « sauvages » qui y habitaient devaient être intégrés à l'État, et ceci allait se faire au travers d'agents étrangers à la région : des militaires, des colons et des missionnaires. Dans les mots du président Velasco Ibarra, rapportées dans l'œuvre majeure de Cabodevilla (1999) sur les Waorani, la « *nueva política orientalista (...) tiene que contar con el esfuerzo probado y conocedor de los militares, misioneros y colonos. El concurso de los tres acelerará el objetivo de incorporar al resto de la vida nacional la inmensidad de nuestra Amazonia.* »¹⁶⁴

C'est dans ce cadre politique que le président autorise l'entrée en Amazonie du *Summer Institute of Linguistics/Traductores de la Biblia Wycliffe, S.A.* (nom original en anglais de l'ILV) arrivés en Équateur avec l'objectif déclaré de convertir les Waorani à l'évangile et d'en étudier leur langue. Au-delà des motivations officielles, plusieurs auteurs (Naranjo, 1994 ; Narvaez, 1996 ; Kimmerling, 1996 ; Cabodevilla, 1999 ; Ziegler-Otero, 2004) ont su identifier des liens entre les activités de l'ILV, et les multinationales du pétrole ayant des intérêts dans la zone.

Suite à la découverte en 1930 des premiers gisements de brut dans l'ancien territoire Waorani en RAE par la Shell, les Waorani – fidèles à leurs coutumes - mettent en œuvre des actions hostiles contre les pétroliers, que les indigènes perçoivent, à l'instar que tout étranger, comme des *cohuori* (ou *cowudi*¹⁶⁵) qui envahissent leur territoire. Selon Rival, la sortie de Shell de l'Équateur doit s'expliquer non seulement sur des bases économiques - faible rentabilité future des puits – mais aussi à cause des attaques continuelles des Waorani. De toute évidence, il fallait apaiser ce peuple indigène et dégager leur ancien territoire¹⁶⁶ pour permettre aux compagnies pétrolières de travailler dans la zone, et au gouvernement de collecter les bénéfices indirects de ces activités.

Sous prétexte de pacifier les « sauvages » Waorani, chez lesquels on avait relevé des niveaux élevés de mortalité pour des tueries intra-tribales¹⁶⁷ (Yost, 1978), l'ILV obtient en 1958 le feu vert du gouvernement¹⁶⁸ pour établir un protectorat Waorani dans la zone de Tigüino (ou Tihueno¹⁶⁹) – situé dans l'actuelle Province de Pastaza.

Les conséquences du regroupement des Waorani (peuple ancestral semi-nomade accoutumé à se déplacer dans une surface de près de 20.000km²) en un espace fort limité n'ont pas tardé

¹⁶⁴ Cabodevilla, M. A., 1999. *Los Huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*, Cicame, Quito, p. 297.

¹⁶⁵ Le mot signifie aussi « cannibale » en Wao-terero, la langue des Waorani.

¹⁶⁶ Ainsi aussi Finer, M. et al, 2009, *Op.Cit.*, p. 6

¹⁶⁷ Les membres de l'ILV construisirent cette étiquette de "sauvages" et d'assassins pour les Waorani, dans l'ignorance de leurs coutumes et lois ancestrales. Voir aussi A. Rivas Toledo, *Op. Cit.*, p. 23.

¹⁶⁸ Velasco Ibarra resta au pouvoir du 1^{er} septembre 1952 au 31 août 1956.

¹⁶⁹ La surface de ce village créé par l'ILV pour accueillir le premier groupe de Waorani n'est pas connue, car elle ne fut jamais géo- référencée.

à se manifester sur différents fronts. Au de-là du questionnement socio-anthropologique, qui soulève certes notre intérêt mais qui nous éloignerait de l'objet de notre recherche, nous estimons important de consacrer davantage d'attention à ces effets pour au moins deux raisons. Les Waorani continuent d'habiter des portions importantes tant du PNY comme de la RBY, concourant d'une manière ou autre aux problématiques de gestion du parc ; alors qu'ils participent au gouvernement de la Réserve de la biosphère Yasuní au travers de son Comité de gestion, comme nous l'expliquerons dans la troisième partie¹⁷⁰. D'autre part, les profondes transformations socio-culturelles que le contact avec l'ILV produira chez les Waorani, auront des répercussions précises sur les changements de l'extension du PNY, comme nous allons l'expliquer.

Le rassemblement forcé de près de 250 à 300 Waorani¹⁷¹ dans le petit protectorat de Tigüino qui, par la fin des années 1960 atteint une population de 500¹⁷² individus, déclenche des contagions infectieuses fatales (comme la poliomyélite de 1969¹⁷³), et des mutations démographiques et culturelles importantes chez ces indigènes. « *Apiñados* »¹⁷⁴ ensemble, endoctrinés aux canons moraux de l'ILV, et assujettis en position de dépendance de l'ILV pour leurs besoins principaux (la nourriture, les vêtements, le transport, entre autres), les Waorani changent leurs habitudes et deviennent plus sédentaires ; ils acquièrent progressivement des mœurs occidentales, au détriment de leur vision, pour des comportements correspondant à l'idéal social d'« *indio civilizado* »¹⁷⁵ promu par l'ILV. Par ailleurs, les confrontations entre tribus continuent, favorisées par la promiscuité forcée et continue. La pacification promise par l'ILV fut donc seulement partielle ; au demeurant, il s'était agi de « *domesticación* » (Brackelaire, 2006), une remarque fut aisément repoussée par les missionnaires qui soulignaient que la violence et les guerres intra-tribales étaient des « *características culturales primordiales* » des Waorani¹⁷⁶.

Observons, que l'identité de l'« indigène féroce » construite pour les Waorani¹⁷⁷ par le concours d'une vision naturaliste, d'une approche anthropologique néo-darwinienne, et par l'action sur le terrain de l'ILV, est ensuite récupérée par d'autres agents extérieurs qui entrent dans la RAE : les sociétés pétrolières et puis, les opérateurs de tourisme.

¹⁷⁰ Les Waorani, sont membres du Comité de la RBY.

¹⁷¹ Sur la constitution de ce protectorat, voir en particulier Rivas Toledo et Lara Ponce. 2001 Conservación y petróleo en la amazonia ecuatoriana. Un acercamiento al caso huarani, EcoCiencia - Abya Yala. Quito, p.28. Selon les auteurs "[e]sta población pasó en apenas seis años, de 1967 a 1973, a 525 individuos".

¹⁷² Finer *et al.*, *Op. Cit.*, p.6.

¹⁷³ L'épidémie éclata suite à l'arrivée dans le protectorat d'autres groupes de Waorani et du fait que, selon des chercheurs comme Ziegler-Otero, l'ILV n'avait pas assuré des conditions d'hygiène appropriées, ni de vaccinations suffisantes. En relation à l'action des missionnaires de l'ILV sur les Waorani, cet auteur évoque un cas d'ethnocide. Cf. Ziegler-Otero, L. 2004 *Resistance in an Amazonian Community* (New York: Berghahn Books) (2004).

¹⁷⁴ Expression pour indiquer une situation d'entassement d'une population dans un espace très limité.

¹⁷⁵ Voir à ce sujet, Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op. Cit.* p. 25.

¹⁷⁶ Ainsi Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁷⁷ Un autre peuple originaire d'Amazonie a connu le même sort: les Yanonami du Brésil.

Notons également que la méthode assistentialiste d'interaction avec des Waorani, inaugurée par l'ILV, est « parfaite » par les compagnies du pétrole à commencer par la MAXUS dans les années 1990. Elle continue encore de nos jours, comme nous avons vérifié en automne 2012¹⁷⁸, lors de notre visite au bloc¹⁷⁹ pétrolier 16 dans le Parc Yasuní géré par la Repsol (cf. photos 1, 2, 3, et 4).

Photo 1. Un Waorani et son enfant à Guyiero, bloc pétrolier 16, dans le PNY. En arrière plan, l'école construite et équipée par REPSOL, la compagnie pétrolière exploitant le bloc 16 du PNY.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

¹⁷⁸ En septembre 2012 nous étions en mission de recherche dans le bloc pétrolier N.16. Géré par la société espagnole Repsol, il se situe à l'intérieur du PNY, où se trouvent plusieurs communautés Waorani.

¹⁷⁹ Un bloc pétrolier est une zone d'exploration et d'exploitation pétrolière qui abrite différents puits et installations pour les premières phases de transformation du brut.

Photo 2. Humberto Ahua avec sa fille et son petit fils à Guyiero, Bloc 16 (Repsol) dans le PNY. La chemise d'Humberto est offerte par REPSOL, La fille porte un gilet offert par les employés publics faisant la promotion de l'initiative Yasuni-ITT.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

Photos 3. Les Waorani gardent leurs traditions dans le monde globalisé. Humberto Ahua sculpte une *tapa*, lance traditionnelle Waorani.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

Photo 4. Une *Hongo Agrani*, cabane traditionnelle Waorani à côté d'une maison en béton.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

Les Waorani bénéficient d'une assistance sanitaire dans les dispensaires et les centres médicaux auprès de la compagnie espagnole ; un grand nombre d'entre eux sont salariés de

Repsol ; d'autres reçoivent de l'argent « de poche » pour leurs achats quotidiens, ou de fréquents « cadeaux » sous forme, par exemple, de « *pan y gaseosas* »¹⁸⁰.

Les événements des années 1960 que nous venons d'évoquer, contribuent à développer chez les Waorani « parqués » dans le petit protectorat des évangélistes la conscience de leur droit-nécessité à un territoire. Ainsi, en 1969, à travers la médiation du même ILV, ils obtiennent une « *reserva* » de 16.000 hectares.

Mais il faut attendre 1983 pour que l'État reconnaisse aux indigènes un territoire de 66.570 hectares : la « *reservación de Oglán* » qui est dénommée « protectorat Waorani ».

La cause des droits territoriaux des Waorani a ensuite mobilisé de nouveaux acteurs, notamment des ONGs pour la défense des droits humains et de l'environnement comme *Acción Ecológica*, et des associations indigènes qui dans les années 1980 avaient déjà atteint le statut d'acteur au plan national. À cette époque, les revendications territoriales des Waorani avancent sous le drapeau de la *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)*, entité qui rassemble tous les peuples indigènes du pays), étant donné que la constitution de l'ONHAE, *Organización de la Nacionalidad Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana*¹⁸¹, était encore en gestation.

Les revendications territoriales des Waorani atteignent désormais la scène nationale et interpellent le gouvernement. Dans ce contexte, un épisode meurtrier particulièrement symbolique (la mort du père capucin Alejandro Labaca et de la religieuse Inés Arango aux mains d'un groupe indigène non contacté¹⁸² dans l'ancien territoire des Waorani), ajoute de nouvelle force aux revendications des Waorani, soutenus par la société civile rangée de leur côté, et il rend inéluctable une réponse du gouvernement. Celle-ci arrive le 3 avril 1990, quand le président Rodrigo Borja Cevallos pose les bases de la création de la « Réserve ethnique de la nationalité Waorani »¹⁸³, en leur concédant un territoire de près de 612.650 hectares situé dans les provinces Pastaza et Napo, qui, sommé aux 66.570 du « protectorat Waorani » de 1983, parvient à une surface totale de 679.220 hectares.

Deux observations méritent d'être étalées à propos de l'accord ministériel N.0191 d'avril 1990. La première porte sur les motifs d'opportunité politique à l'origine de la constitution de la « Réserve Waorani ». Sa création répond certes à des considérations d'ordre ethnico-

¹⁸⁰ Une coutume encore très répandue que nous avons constatée pendant notre mission de terrain 2012. Cette mission nous a permis d'observer en outre que les Waorani ont reproduit les mêmes formes de « demandes » à d'autres acteurs présents dans le parc, et donc dans le territoire qu'ils considèrent le « leur ». C'est le cas de ceux qui opèrent à la station scientifique de la PUCE, située à 7km de la station de production sud (*Southern Production Facility*) de Repsol.

¹⁸¹ Elle est fondée en 1990. Ce fut grâce à la compagnie pétrolière MAXUS que la ONHAE put se consolider et devenir un acteur politique. On en comprend la raison. La présence d'une ONHAE organisée répondait à «... *la necesidad de la empresa petrolera de (...) tener un interlocutor político* », cf. Narvaez, I., *Huaorani, mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos*, en G. Fontaine et A. Puyana (coord.). 2008. *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, Quito, FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, p. 270.

¹⁸² Les Tagaeri, sur lesquels nous nous pencherons dans les pages qui suivent.

¹⁸³ La réserve fut créée par l'accord ministériel du MAG (ministère de l'agriculture), N.0191 du 1990. Par la suite nous utiliserons le terme plus bref de « Réserve Waorani » pour la désigner.

social portant sur les conditions de vie pénibles des Waorani regroupés par la force dans un espace fort limité (Rivas Toledo et Lara Ponce, 2001) qui ne faisait guère qu'un dixième de leur domaine ancestral. Il était grand temps de reconnaître leurs droits territoriaux et de leur attribuer un territoire qui se rapprochait des caractéristiques de leur territoire ancestral. De plus, une décision politique en cette matière était devenue urgente afin d'empêcher de nouveaux affrontements intra-indigènes, déclenchés par des disputes territoriales.

Néanmoins, la création de la Réserve Waorani repose solidement sur un autre motif de nature politique : l'existence d'un bloc pétrolier, le 16, en plein cœur du PNY. Des gisements prometteurs y avaient été découverts dès les années 1980¹⁸⁴. De toute évidence, des activités d'extraction dans la plus vaste aire protégée du pays auraient soulevé une forte opposition publique, tant au plan national qu'international, notamment de la part des ONGs environnementales. Un risque politique que le gouvernement ne voulait pas prendre. La constitution de la Réserve Waorani offrait donc une solution idéale, car elle impliquait de « couper » hors du PNY les zones riches en pétrole, dont la plus grande partie du bloc 16 qui avait déjà été adjugée à la société CONOCO¹⁸⁵. Ce faisant, plus aucun obstacle juridique n'empêchait l'extraction du brut d'un espace qui était désormais dans le territoire Waorani, d'autant que l'Accord ministériel N.0191/1990 du MAG permettait explicitement la réalisation d'activités extractives de pétrole ou d'autres minerais dans la Réserve Waorani :

« Los adjudicatarios no podrán impedir o dificultar los trabajos de exploración y/o explotación minera e hidrocarburífera que realice el Gobierno nacional y/o personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas » (Narváez, 2008¹⁸⁶).

D'autre part, la « Loi de réforme agricole et de colonisation » de 1964 (*Ley de Reforma Agraria y Colonización*¹⁸⁷) reconnaissait la propriété du territoire aux indigènes, tout en précisant que l'État garderait la propriété du sous-sol.

Cet accord ministériel était donc une victoire partielle des Waorani, dont les attentes à obtenir « ... una mediana autarquía en los diversos clanes del grupo »¹⁸⁸ sont frustrées par l'obligation d'accepter l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables dans leur territoire.

La deuxième réflexion autour de l'accord ministériel instituant la Réserve Waorani porte directement sur le PNY. La naissance de la Réserve se fit aux dépenses de l'extension du parc qui, de ce fait, souffre de la première modification de ses limites qui sont réduites de 544.730

¹⁸⁴ Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op. Cit.*, p.33, soulignent à ce propos que « *La principal implicación contenida en el reconocimiento del territorio huaorani, proveniente del estatus legal del mismo, fue facilitar a las actividades petroleras en (...) el Parque Nacional Yasuni* ».

¹⁸⁵ Le bloc 16 a depuis changé de main, passant à la société américaine MAXUS, ensuite au consortium argentin-espagnol YPF-Repsol, et finalement à la seule Repsol.

¹⁸⁶ I. Narvaez, *Op.Cit.*, p.272.

¹⁸⁷ Loi promulguée par la Junte militaire, par décret n.1480 l'11 juillet 1964. Le principe ici souligné fut confirmé par la suivante Ley de reforma agraria, de 1973.

¹⁸⁸ Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op. Cit.*, p.4.

hectares après l'accord ministériel de 1990. Ces limites ne persistent cependant pas longtemps.

Les modifications territoriales introduites par l'accord ministériel N.091 du 1990 n'avaient pas uniquement sacrifié les équilibres écologiques du PNY. Elles se répercutaient négativement aussi sur les chances de conservation d'espaces à haute biodiversité dans la région amazonienne en empêchant la gestion intégrée – plus efficace – d'écosystèmes d'importance internationale correspondant aux bassins de grands fleuves de cette région, à savoir : le Curaray, le Yasuní, le Nashiño et le Cononaco. Il était donc clair que « ... *para conservar los ecosistemas representativos de la selva baja de la Amazonía ecuatoriana y su biodiversidad, es necesario ampliar el territorio del Parque Nacional* »¹⁸⁹.

Une deuxième modification du périmètre du PNY devient alors nécessaire. Elle est facilitée par un autre facteur plus de nature politique interne : les demandes de territoire par les peuples autochtones de la RAE. Ces revendications prennent leur source dans le premier grand soulèvement indigène » de mai 1990 et continuent jusqu'en 1992 quand des négociations conduisent à attribuer des terres aux différents groupes indigènes. C'est dans le cadre de ces adjudications de territoire que le gouvernement décide, par l'accord ministériel n. 0202 du 16 mai 1992, d'étendre le PNY en portant sa surface à ses limites actuelles de 982.000 hectares.

Du coup, entre 1979 et 1992 le PNY voit changer ses limites et sa surface trois fois. Les cartes 5,6 et 7 montrent bien ces variations. Dans le tableau 3 nous exposons les différents changements opérés aux limites et à l'aménagement intérieur du PNY, puis de la RBY par divers instruments de politique.

Tableau 3. Variations des limites et remodelage du territoire du PNY et de la RBY, réalisés par l'instrument normatif.

Date	Événements affectant le territoire du PNY
26/juillet/1979	Création du PNY par décret interministériel n. 322, publié le 20/11/1979, avec une surface de 678.000 hectares.
Avril/1983	Le protectorat Waorani de Tihueno (établi aux années 1960) est reconnu juridiquement par le président de la république Oswaldo Hurtado.
27/mai/1989	Création de la Réserve de la Biosphère Yasuní, pour une surface approximative de 1,6 millions d'hectares entourée d'une bande d'amortissement de 10km (décision du comité MAB de l'UNESCO, accueillant la demande de l'État équatorien). Le PNY en représente la <i>zone noyau</i> .
2/avril/1990	Réduction des limites du PNY de 678.000 à 544.730 hectares (accord ministériel n. 191 du MAG). Les blocs pétroliers n. 16 et 17 se trouvent ainsi hors l'aire protégée.
3/avril/1990	Institution du territoire Waorani de 679.000 hectares, par décret du président Rodrigo Borja.

¹⁸⁹ Ainsi dans la norme entraînant la deuxième modification des limites du PNY : l'accord ministériel N.0202 du 16 mai 1992 (cité aussi dans Villaverde *et al.*, *Op. Cit.*, p. 89)

16/mai/1992	Augmentation des limites du PNY à 982.000 (extension actuelle) par accord ministériel n. 0202 du MAG .
29/01/1999	Déclaration de la Zone Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT), dont une partie importante se trouve à l'intérieure du PNY, par décret exécutif n.552 du président Jamil Mahuad. Le décret se limite à établir la ZITT, et donne 120 jours pour en définir les limites.
3/janvier/2007	Délimitation de la ZITT, par décret exécutif du président de la République Palacio, Réserve de la Biosphère Yasuní, pour une surface approximée de 1,6 millions d'hectares.

Source : élaboration de l'auteure d'après des textes légiaux et des documents politiques officiels.

Carte 5. Limites du PNY au moment de sa création en 1979



Elaborado por: Paúl Cisneros
Fuentes: IGM 2006, ECORAE 2003

Source : Paúl Cisneros, 2007

Carte 6. Limites du PNY en 1990, tels que modifiés par l'accord ministériel n.0191/1990.



Source : Paúl Cisneros, 2007

Carte 7. Le PNY dans sa configuration et délimitation actuelle, telles que définies par l'accord ministériel n.0202/1992.



Source : Paúl Cisneros, 2007

Une analyse plus fine de l'accord ministériel de 1992 nous suggère d'en mettre en évidence quelques aspects.

Premièrement, l'article 2 apporte une nouveauté en instituant une zone d'amortissement de dix kilomètres aux frontières sud, ouest et nord¹⁹⁰ du PNY. Si l'introduction d'une zone d'amortissement consacrée à assurer « *el uso sostenido de los recursos naturales renovables de la zona* » (l'utilisation intensive et continue des ressources naturelles de la zone) est une innovation bienvenue, le gouvernement ne donne guère d'indications quant à ses caractéristiques d'utilisation, par exemple en précisant les activités qui y seront permises. Mais il est une autre disposition innovante de l'accord de 1992 qui attire notre attention : l'obligation de réaliser le premier plan de gestion pour le PNY qui, selon l'article 3 du cité accord ministériel, devra être formulé suivant « les politiques et les objectifs de Réserve de la Biosphère »¹⁹¹.

Le PNY avait été en fait inscrit dans le réseau international des Réserves du programme MAB de l'UNESCO en 1989. C'est la première fois que le concept de Réserve de la biosphère est considéré au plan officiel, le PNY représentant la zone noyau de la RBV. De manière intéressante, le gouvernement de l'époque¹⁹² montre qu'il comprend clairement la nécessité et les avantages – nous pouvons supposer – de « mettre au travail » deux instruments de politiques d'ordre micro et macro : le plan de gestion du parc et l'instrument promu par l'UNESCO, la Réserve de la biosphère.

B.2. Les enjeux de la ZITT, zone intangible Tagaeri Taromenane

Le décryptage de la géométrie variable du PNY et de la Réserve MAB homonyme ne saurait être satisfaisant sans un approfondissement sur la « zone intangible » créée pour protéger les droits des Tagaeri et des Taromenane (ou Taromenairi), les deux peuples autochtones de l'Équateur vivant en isolement, zone connue par son acronyme ZITT.

La question est extrêmement complexe : elle intéresse des disciplines aussi diverses que la géographie, le droit national et international, les sciences politiques, l'ethnographie, la sociologie, la biologie et l'économie, pour en rester à des matières qui nous intéressent plus directement. La question est également très délicate, du moment où elle implique tant (les droits à) la survie de deux des derniers peuples indigènes en isolement volontaire de

¹⁹⁰ Le côté Est étant déjà "protégé" par la frontière officielle avec le Pérou.

¹⁹¹ Article 3 de l'accord ministériel de 1992: « *Se determina el plazo de tres meses para la elaboración de un Plan Emergente de Manejo ; y un año posterior para la elaboración del Plan de Manejo definitivo del PNY, bajo las políticas y objetivos de Reserva de Biosfera* ».

¹⁹² Présidé par Rodrigo Borja qui fut aussi président de la république entre et 1988 et 1992.

l'Amazonie, que les priorités de développement d'un pays souverain qui décide à cette fin d'exploiter les ressources naturelles non-renouvelables (pétrole) et renouvelables (surtout bois) situées dans le territoire en question.

Sur la ZITT confluent et se confrontent, dès sa naissance, les intérêts et les priorités d'acteurs ayant différents niveaux d'importance et divers pouvoirs d'influence. Ces affrontements prennent souvent des tournures violentes. Outre l'État et l'industrie internationale du pétrole, il faut compter avec les colons qui envahissent l'espace des Tagaeri-Taromenane pour avancer la frontière agricole, et les bûcherons – souvent agissant dans l'illégalité – qui représentent une menace grave et directe aux Tagaeri et Taromenane. La plupart des tueries de Tagaeri-Taromenane est associée aux activités de bûcherons illégaux qui pénètrent dans le territoire de ces indigènes pour piller les bois précieux dont il abonde¹⁹³, un phénomène que nous expliquerons en détail dans la troisième partie de notre travail.

Qui sont donc les maîtres de la ZITT ?

Les Tagaeri et Taromenane¹⁹⁴ sont des peuples indigènes dont l'isolement est passé d'être volontaire à nécessaire – voire contraint – afin de se protéger des menaces croissantes portées à leur survie par les nombreux groupes qui envahissent leur territoire pour s'approprier de ses ressources naturelles. De cette constatation, nous allons employer ici la désignation de « peuples indigènes en isolement volontaire ou obligé », PIVO¹⁹⁵.

À l'origine, ce sont des indigènes du groupe Waorani qui résistent à la « pacification » opérée à partir des années 1960 par l'ILV et s'opposent à tout prix à tout contact¹⁹⁶. La détermination des deux clans des guerriers, guidés par les chefs Taga, et Taromen(g)a, de conserver leur liberté et de rester en isolement, les conduisent à s'échapper et à s'enfoncer dans une zone de la forêt comprise entre les fleuves Tiguino, Cuchiyacu et Curaray¹⁹⁷ (cf. carte 8). À l'instar des autres PIVO¹⁹⁸, les Tagaeri-Taromenane

« ...no mantienen contactos regulares con la población mayoritaria, y que además suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su grupo. También pueden ser grupos pertenecientes a diversos pueblos ya contactados que tras una relación intermitente con las sociedades envolventes deciden volver a una situación de aislamiento como estrategia de supervivencia y rompen voluntariamente todas las

¹⁹³ Surtout le bois de cèdre, même si le MAE a interdit (par règlement) l'extraction dans la province d'Orellana.

¹⁹⁴ Taromenane en Wao Tededo signifie « *gente que camina* », ceux qui marchent.

¹⁹⁵ Il existe plusieurs dénominations pour ces groupes. En Équateur, en absence d'une terminologie officiellement partagée, nous trouvons « *pueblos ocultos* » « *pueblos no contactados* », « *pueblos en aislamiento voluntario* » désignation utilisée dans la politique nationale pour ces type d'indigènes, ou « *pueblos libres* », selon l'appellation de la CONAIE, ou encore « *pueblos en aislamiento y contacto inicial* ».

¹⁹⁶ La littérature est assez unanime à cet égard. Cf. par ex. Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op. Cit.* p.3 et Judith Kimerling 1996.

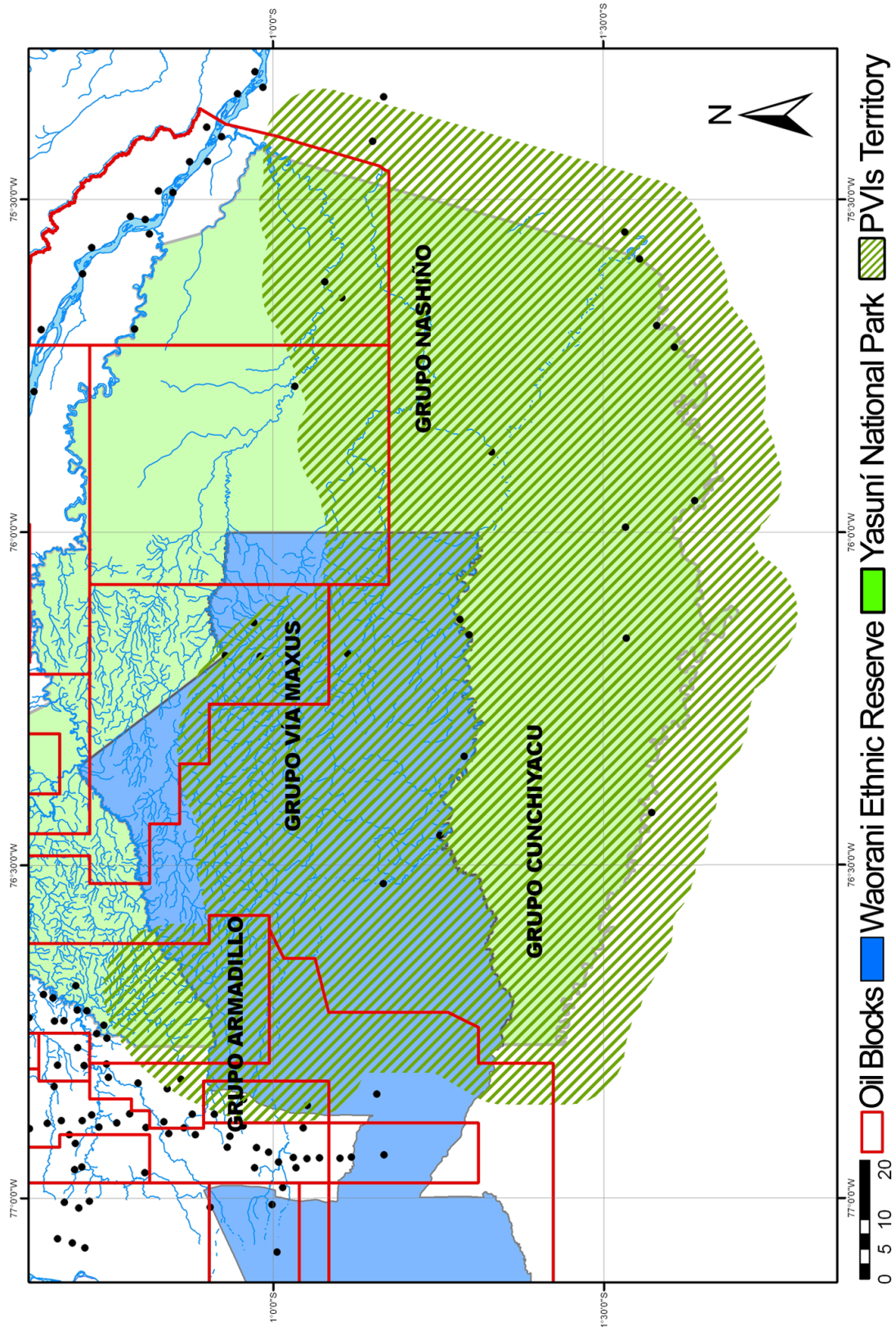
¹⁹⁷ Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op.Cit.* p.73. Selon d'autres recherches, ils auraient cherché refuge vers la zone du bassin du fleuve Cononaco.

¹⁹⁸ Ils sont également désignés comme PIA, de l'espagnol, *pueblo indígena en aislamiento*.

*relaciones que pudieran tener con dichas sociedades. En su mayoría, los pueblos aislados viven en bosques tropicales y/o zonas de difícil acceso no transitadas, **lugares que muy a menudo cuentan con grandes recursos naturales. Para estos pueblos el aislamiento no ha sido una opción voluntaria sino una estrategia de supervivencia** »¹⁹⁹.*

Carte 8. La ZITT selon la délimitation de 2007, avec le PNY et la Réserve Waorani

¹⁹⁹ Cf. article 8 des “Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, El Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay”, United Nations Human Rights, Office of the HCHR. Genève 2012. Le soulignage en noir est nôtre.



Source : Pappalardo *et al.*, 2013²⁰⁰ (la ZITT est indiquée par « PVIs territory »).

Une lecture attentive de l'histoire récente des PIVO nous aide à apprécier mieux le réel degré d'isolement dont jouissent ces peuples qui se déplacent dans un espace hautement sensible du point de vue des ressources naturelles. Elle est également essentielle pour comprendre les dynamiques politico-territoriales de la ZITT, du PNY et de la Réserve de la biosphère en général.

Nul doute que la présence du pétrole dans l'ancien territoire Waorani (qui était aussi des Tagaeri et des Taromenane) a bouleversé l'existence des deux peuples en isolement volontaire et qu'elle représente la principale menace et la plus agressive à leur survie²⁰¹. Car la découverte de gisements de pétrole depuis les années 1960 a brisé l'isolement des Tagaeri-Taromenane en rendant de plus en plus probables des rencontres accidentelles avec des représentants des compagnies pétrolières, des colons, des missionnaires. Bref : avec des étrangers, des *cowori*.

Métaphore du choc entre le monde civilisé de type occidental et le monde de la « *ferocidad indigena* »²⁰² – construit par le monde occidental –, ces affrontements se terminent souvent de manière fatale, par le décès par arme à feu, de plusieurs Tagaeri-Taromenane. Le degré de vulnérabilité croissante de ces peuples indigènes provoque des réactions au plan international et attire l'attention de la CIDH²⁰³ qui, dans son rapport de 1997, pointe du doigt l'Équateur pour ses carences dans la protection de ces PIVO.

Probablement stimulé par le rapport de la Commission interaméricaine (dont les recommandations sont obligatoires pour les pays membres), en 1999 le gouvernement du président Jamil Mahuad Witt déclare « intangibles » des parties significatives du PNY qui sont destinées à protéger les Tagaeri-Taromenane. Une décision qui lui permet de résoudre deux problèmes d'un seul coup : assurer les droits des deux PIVO, et améliorer la préservation d'écosystèmes sensibles dans le PNY. Pour les chercheurs spécialisés, les zones intangibles seraient « *...una invención original que pretende evitar la ampliación de las fronteras extractivas* »²⁰⁴. D'après la loi équatorienne, les zones intangibles sont en fait des

²⁰⁰ Pappalardo, S.E., De Marchi M., Ferrarese F. 2013. *Uncontacted Waorani in the Yasuni' Biosphere Reserve: Geographical Validation of the Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT)*. PLoS ONE 8(6): e66293. doi:10.1371/journal.pone.0066293.

²⁰¹ Miguel Angel Cabodevilla est affirmatif sur ce point. Capucin résidant en Amazonie (province d'Orellana) depuis longtemps, profond connaisseur de l'histoire et des pratiques de Waorani, Tagaeri et Taromenane, il avait exposé déjà pendant les années 1990 les risques associés à la perte d'isolement pour les deux PIV et le danger que des attaques et des morts ne se produisent suite à la probabilité augmentée de contact entre les deux peuples « ocultos » et toute personne étrangère qui les croisait. Cf. en particulier Cabodevilla M.A. et Aguirre, M. 2013. *Una tragedia Ocultada*. Cicame, Quito.

²⁰² Cf. Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op.Cit.*, p.5.

²⁰³ Commission Interaméricaine pour les Droits de l'Homme.

²⁰⁴ Rivas Toledo et Lara Ponce, *Op.Cit.*, p.72.

« ...espacios protegidos de gran importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva debido al alto valor que tienen para la Amazonía, el Ecuador, el mundo y las presentes y futuras generaciones (...) son zonas que no pueden estar destinadas a las actividades petroleras, mineras, de extracción de madera, de colonización o cualquier otro tipo de actividad humana que pueda poner en riesgo tanto la diversidad cultural como a la biológica que en ellas se ha desarrollado ». (Présidence de la République, Quito, 1999)²⁰⁵.

Ainsi, l'article 1 du décret²⁰⁶ qui établit en 1999 la zone intangible pour les Tagaeri et les Taromenane, stipule que :

« Declárese zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del PNY ».

À cet effet, le décret délimite une surface approximée de 700.000 hectares située entre les « parroquias »²⁰⁷ de Cononaco et Nuevo Rocafuerte (dans le *cantón* Aguarico, province d'Orellana), et Curaray (dans le *cantón* de Pastaza, province de Pastaza).

En première analyse, on penserait que l'institution d'une zone intangible garantit aux Tagaeri – Taromenane le niveau nécessaire de protection et de respect de leurs droits, tel que requis aussi par les normes internationales²⁰⁸. Dans la réalité, il n'en est pas ainsi. La vie de la ZITT est constellée de tergiversations et de négligences politiques, de faiblesses institutionnelles et d'imprécisions technico-bureaucratiques.

Archétype des problèmes territoriaux et des aberrations politiques découlant de l'absence d'une politique d'aménagement du territoire, une politique négligée en faveur des intérêts économiques et géopolitiques, la ZITT exemplifie bien les dynamiques de pouvoir entre d'une part, les acteurs hégémoniques du secteurs public et privé, mais aussi de la société civile ; et, de l'autre, les parties les moins puissantes : les Tagaeri-Taromenane. Mais la ZITT met également en évidence les contradictions des politiques publiques pour la région : le comportement ambivalent de l'État par rapport à son patrimoine naturel, la distance calculée du

²⁰⁵ *Presidencia de la Republica*. (1999) *Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana*, p.3, Quito.

²⁰⁶ Décret exécutif n. 552 suscrit le 29 janvier 1999 et publié sur le J.O. N.121 du 2 février 1999.

²⁰⁷ En Équateur, une Parroquia est une collectivité territoriale située en zone rurale qui, normalement, représente la plus petite unité administrative-territoriale parmi les collectivités territoriales.

²⁰⁸ Cf., entre autres, la Convention N.169 « relative aux peuples indigènes et tribaux » de l'Organisation Internationale du Travail, Genève, 1989. L'article 2, alinéa 1, par exemple, établit qu' « il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité », ou l'article 4 alinéa, 1 « Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés ».

gouvernement central vers les *pueblos ocultos*, et sa « *lógica territorial imperial* » (Cabodevilla et Aguirre, 2013)²⁰⁹ pour la RAE. La genèse de la ZITT offre une clef de lecture particulièrement utile pour expliquer ces contradictions et pour montrer un autre cas d'*instrumentation* de la politique d'aménagement territorial par un instrument de politique normatif. Nous allons donc mieux l'analyser.

---- **La constitution longue et troublée de la ZITT**

Le décret exécutif n. 552 du 1999 instituant la ZITT lui assigne une surface et une localisation approximées, mais il n'en démarque pas les limites. Le décret établit un délai de 120 jours²¹⁰ pour qu'une Commission interministérielle décide la délimitation géographique de la ZITT sur la base des résultats d'une étude scientifique appropriée. Cet élément est d'autant plus surprenant que l'État avait décrété²¹¹ la création d'une autre zone intangible à l'intérieur de la réserve de production de faune de Cuyabeno²¹² de manière concomitante à la désignation de la ZITT. Sauf que, dans ce dernier cas, la norme s'était préoccupée de délimiter en même temps le périmètre de la zone intangible. Il faudra huit ans au contraire, pour que la ZITT ait une démarcation !

La Commission technique²¹³ chargée de délimiter la ZITT soumet une proposition à la présidence de la République en 2004, et finalement le 3 janvier 2007 le président Alfredo Palacio signe le décret exécutif n.2187 contenant la délimitation géo-référencée de la ZITT, dont la surface est fixée en 758.051 hectares, dans les mêmes *parroquias* indiquées dans le décret 552 qui institua la ZITT²¹⁴ en 1999. En introduisant une disposition intéressante, le décret 2187 établit une « *zona de amortiguamiento* » de 10 km autour de toute la zone intangible, dont l'objectif est de

« establecer un area adicional de protección que, mediante la implementación de restricciones en las actividades que se desarrollen, contribuya a proteger a los grupos en aislamiento voluntario y condición de contacto inicial. En esta zona se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales ; igualmente, se prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras (...)»²¹⁵.

²⁰⁹ Ainsi Massimo Pappalardo dans la préface de l'œuvre de Cabodevilla M.A., Aguirre, M. 2013. *Op.Cit.*, p. 17.

²¹⁰ Ainsi l'article 3 du dit décret « - *La zona intangible ya indicada alcanza aproximadamente 700.000 hectáreas que se ubican en las parroquias Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico, provincia de Orellana y en la parroquia Curaray, cantón Pastaza, provincia de Pastaza. La definición de sus límites y su delimitación en el terreno será realizada en el plazo de ciento veinte días contados a partir de la presente fecha por parte de una Comisión integrada por los Ministros de Energía y Minas y Medio Ambiente o sus delegados y el Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, una vez que se cuente con los estudios técnicos que realizará el Ministerio del Medio Ambiente* ».

²¹¹ Décret exécutif N.551 du 2 février 1999, instituant la zone intangible à l'intérieur de la réserve de Cuyabeno.

²¹² C'est l'aire de Cuyabeno-Imuya, à l'intérieur de la réserve qui est déclarée intangible.

²¹³ Sa création, qui devait avoir lieu dans les 120 jours par le décret 552/1999, advint en 2004 par l'Accord interministériel N. 092.

²¹⁴ Rappelons-les: Cononaco et Nuevo Rocafuerte (province d'Orellana), et Curaray (province de Pastaza).

²¹⁵ Art. 2 décret exécutif N.1287 du 2007.

Uniquement les communautés ancestrales déjà installées dans la zone d'amortissement peuvent y réaliser des activités de chasse, de pêche ou de « tourisme modéré »²¹⁶.

La gestation longue et accidentée de la ZITT soulève de nombreuses questions. Pourquoi le gouvernement s'est-il limité à « déclarer » la ZITT, sans en définir simultanément ses limites – alors qu'il l'avait fait pour la zone intangible de Cuyabeno ? Pourquoi utiliser des instruments de politique au lieu d'une politique pour aménager la zone intangible et l'espace qui l'englobe ? Quelles ont été les conséquences de la création de la ZITT sur la gestion de la RBY et, en particulier, de sa zone centrale, le PNY ? Une dernière question nous interpelle, elle nous oblige à nous éloigner momentanément de l'objet de notre recherche, mais nous pensons que c'est indispensable : quelle a été l'efficacité de la ZITT à protéger les deux *pueblos ocultos* aux noms desquels elle avait été conçue ?

Nous essayerons de répondre à ces questions par deux voies.

Une première qui relève de la géographie, et une deuxième qui renvoie aux enjeux géopolitiques, économiques et juridiques de cette zone riche en ressources naturelles et peuplés par des PIVO. Des caractéristiques qui lui confèrent un degré de complexité et des zones opaques particulièrement difficiles à clarifier.

Du point de vue géographique, Pappalardo *et al.* (2013) ont réalisé la première validation cartographique de la délimitation de la ZITT telle qu'établie par le décret 2187 de 2007. En fait, si la ZITT a été au centre de nombre d'études à caractère sociologique et anthropologique, « [n]o geographical studies and GIS spatial analysis on the ZITT have been produced in the scientific literature »²¹⁷.

Les résultats de ce travail sont intéressants et étonnants à la fois. Ils montrent que les limites officielles de la ZITT sont « ... cartographically inaccurate with serious geographical inconsistencies along the perimeter »²¹⁸. À travers l'étude des caractéristiques géomorphologiques de l'aire et le *re-mapping* du périmètre de la ZITT, par analyse spatiale et de télédétection, les auteurs vérifient tous les 17 points définis par le décret 2187. Ils découvrent ainsi d'importantes incohérences géographiques concentrées entre les points N.6 et N.7 (montrés en rouge dans la carte 9 suivante), jusqu'à découvrir un vrai « *geographical nonsense* »²¹⁹ dans les limites officielles. Ainsi, par exemple, sur la carte officielle les concepteurs ont fait entrecroiser deux fleuves qui appartiennent à deux bassins différents et qui par conséquent ne peuvent pas se croiser. La carte 9 illustre de manière claire que sur le point 7 les fleuves Yanimo et Dicaio ne s'entrecroisent pas.

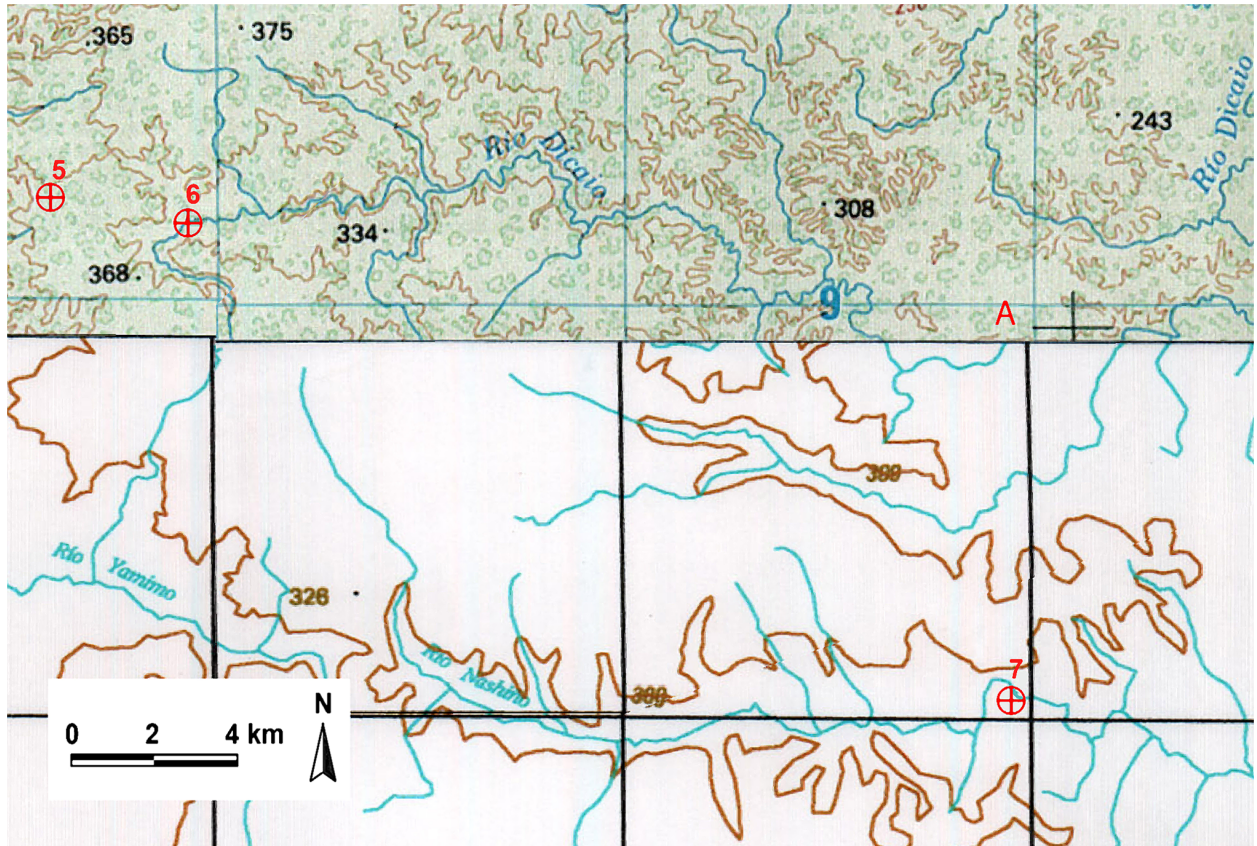
²¹⁶ *Idem*. Le «*turismo moderado*» mentionné par le décret se réfère à des formes de tourisme qui ont très peu d'impact sur les conditions de vie des Tagaeri et Taromenane et sur leur environnement.

²¹⁷ Pappalardo, S.E., De Marchi M., Ferrarese F. 2013. *Op.Cit.*, pp.1-2.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 3.

²¹⁹ *Ibidem*, p.4.

Carte 9. Les points d'incohérence géographique dans le périmètre officiel de la ZITT, repérés par Pappalardo et al. (2013a). Les points N.6 et N.7 appartiennent à des rivières différentes (le 6 au Rio Dicaio, le 7 au Rio Nashiño).



Source : Pappalardo et al., 2013.

La difficulté d'interpréter la géo-référenciation de la ZITT présentée dans le décret 2187, associée à la géomorphologie complexe du sous-bassin amazonien concerné, explique la production de différentes représentations cartographiques de la ZITT, chacune illustrant des limites diverses. Ainsi, le périmètre de la ZITT exposé dans la carte utilisée par le MAE diffère de celui du décret 2187 (élaboré par l'Institut Géographique Militaire, IGM). En paraphrasant une œuvre du célèbre écrivain italien et dramaturge de l'absurde, Pirandello²²⁰, les auteurs montrent alors l'existence d'« une, aucune, cent mille » limites pour la ZITT et se demandent, en guise rhétorique, si les « différences substantielles » entre le périmètre officiel et les autres versions cartographiques de la ZITT relèvent « ... *simplemente de un accidente cartográfico* ? »²²¹.

Selon les auteurs, les erreurs et les imprécisions des limites officielles de la ZITT proviennent de l'utilisation d'une approche géographique traditionnelle « westphalienne » qui tend à tracer des lignes géométriques rigides sur les terrains, en négligeant les dynamiques des territoires. Plusieurs chercheurs experts de la région et des Tagaeri-Taromenane (Cabodevilla, 2008 ;

²²⁰ « Un, personne et cent mille », roman publié en 1925.

²²¹ De Marchi, M., Pappalardo, S.E. et Ferrarese F. 2013. *Zona intangible Tagaeri Taromenane : ¿ Una, ninguna, cien mil?* Cicame, Fundacion Alejandro Labaka, p. 39.

Finer *et al.*, 2008 ; Colleoni et Proaño, 2010) affirment que les problèmes inhérents à la délimitation de la ZITT résultent du fait que les techniciens officiellement chargés de démarquer géographiquement la zone n'en connaissaient en fait pas le territoire, et qu'ils n'avaient pas pris en compte les caractéristiques des peuples nomades Tagaeri-Taromenane, ni leur rapport au territoire. Comme Pappalardo *et al.* (2013) le soulignent, il est très difficile de « *mapping out the boundaries by "remote" analyses, using unverified geospatial data and not considering the complex arena in which territorial dynamics and the same territoriality of the Tagaeri Taromenane take place* »²²². La précision et la rigueur des résultats exposés dans le travail de Pappalardo *et al.* (2013) jettent une lumière formidable sur la manière dont l'État a (mal) utilisé un instrument de politique particulièrement crucial dans ces cas : la cartographie.

Des considérations géopolitiques avancées par les géographes italiens attirent particulièrement notre attention, car elles aident à expliquer le retard remarquable entre la date de désignation juridique de la ZITT (1999) et la date de sa réelle « naissance géographique » (2007). En approfondissant les raisons méta-techniques des *inconsistencies* de la délimitation géographique de la ZITT, une donnée émerge clairement : le rôle des compagnies pétrolières. Leur influence s'apprécie particulièrement dans la délimitation de certains points de la ZITT, notamment du côté Ouest correspondant au bloc pétrolier 17 (aujourd'hui opéré par la compagnie chinoise AndesPetroleum).

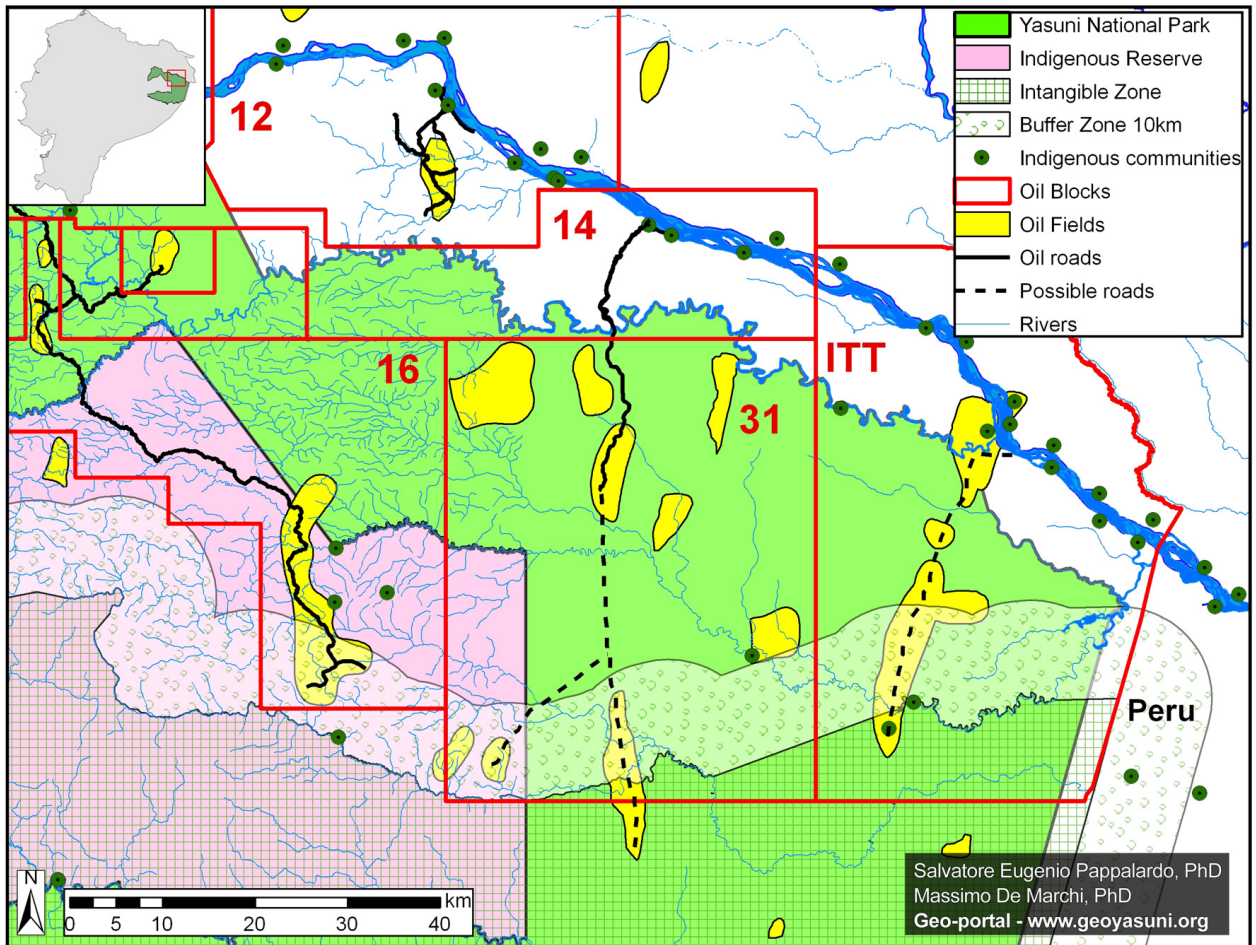
Il faut souligner qu'entre 1999, date de déclaration de la ZITT, et 2007, date de sa géoréférenciation physique, l'État a adjugé plusieurs concessions pétrolières dans une aire qui englobe aussi des parties de la ZITT, à savoir le bloc 31 en 2004²²³, qui s'ajoute à l'assignation en 2003 de concessions dans des parties significatives du PNY, dont les blocs 14 et 17²²⁴, comme on peut apprécier par la carte 10 et la figure 4. Non seulement le bloc 31, mais également un pourcentage considérable du bloc ITT (aujourd'hui dénommé bloc 43) se superposent à la ZITT et à sa zone d'amortissement.

Carte 10. Présence de blocs pétroliers en proximité et à l'intérieur de la ZITT, ainsi que de sa zone d'amortissement.

²²² Pappalardo, S.E., De Marchi M., Ferrarese F. 2013, *Op.Cit.*, p.12. « ...il est très difficile de géoréférencier les limites à travers l'analyse de "télé-détection" en utilisant de données spatiales non vérifiées et sans considérer le scénario complexe dans lequel les dynamiques territoriales et la même territorialité des Tagaeri Taromenane se déroulent » (traduction par l'auteure).

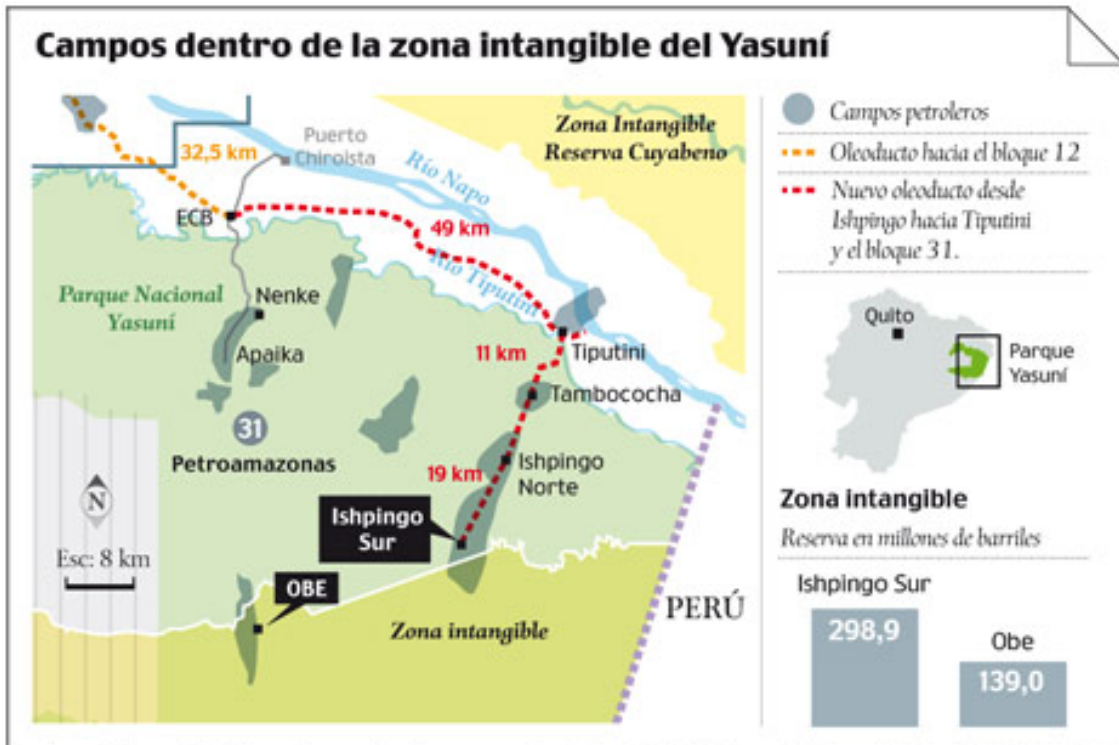
²²³ Le 19 août 2004 le gouvernement de l'Équateur sous la présidence de Lucio Gutiérrez, octroie une concession pour l'exploitation d'hydrocarbures à la société brésilienne Petrobras dans la zone située entre les provinces d'Orellana et Pastaza, dénommée « bloque 31 », actuellement exploitée par Petroecuador.

²²⁴ En 2003, la société canadienne EnCANA obtient la concession des deux blocs, (qui passent ensuite à *Andes Petroleum*).



Source : Pappalardo *et al.*, 2013.

Figure 4. Champs pétroliers ITT/ZITT. Cette infographie de 2013 met en évidence les trois champs pétroliers Tiputini, Tambococha et Ishpingo : nord et sud. Une partie du champ Ishpingo Sur, ainsi que du champ Obe, est située (« rentre ») dans la ZITT.



Fuentes: Ministerio del Ambiente, Petroecuador y Petroamazonas, Estudio Beicip Franlab y Ministerio de Recursos No Renovables / EL COMERCIO

Source : *El Comercio* (données MAE) août 2013.

Les conclusions des scientifiques italiens sur ce point ne sont pourtant pas une surprise.

D'autres chercheurs (Aguirre, 2007 ; Cabodevilla, 2008) avaient déjà identifié les pressions de l'industrie pétrolière – porteuse depuis des décennies, d'importants intérêts dans la zone – comme l'une des principales raisons du retard de la géo-référenciation de la ZITT, ainsi que de la manière dont on l'a réalisée.

Aguirre²²⁵ souligne que les premières parties prenantes à être consultées, dès 2004, pour décider des critères et des modalités de délimitation de la ZITT dans le long processus « *siempre más sinuoso y espinoso* »²²⁶ qui aboutit à la création géographique de la ZITT, furent les sociétés pétrolières. Cabodevilla²²⁷, pour sa part, explique l'influence directe de la multinationale EnCANA (qui, à l'époque, gérait les blocs 14 et 17) en premier lieu, dans l'établissement en 2004 de la Commission technique²²⁸ chargée de la démarcation de la zone intangible, et ensuite dans les activités pour réaliser la définition géographique. Non seulement la compagnie pétrolière a donné aux experts du gouvernement des appuis logistiques, elle a aussi fourni des images satellitaires et des photographies aériennes des installations des PIVO

²²⁵ Milagro Aguirre, journaliste et chercheuse équatorienne, spécialisée dans l'histoire des Waorani et des Tagaeri-Taromenane, elle est également la directrice de la Fondation Alejandro Labaka, située à San Francisco de Orellana, Coca, dans la province d'Orellana.

²²⁶ Cité ainsi in De Marchi *et al.*, 2013, *Op.Cit.*, p.44.

²²⁷ Cf. Cabodevilla, M.A. 2008. *Zona intangible: peligro de muerte!* Quito, Ecuador : CICAME, pp. 142-143.

²²⁸ Commission créée par l'Accord Interministériel N. 092 émis par les MAE et le Ministerio de Energía y Minas, MEM (Ministère de l'énergie et des minerais), publié dans le Journal Officiel N. 440 du 12 octobre 2004.

dans la zone. Le rôle primordial d'EnCANA²²⁹ dans la réactivation du processus de démarcation géographique de la ZITT nous a été par ailleurs confirmé²³⁰ par des anciens fonctionnaires du MAE qui participèrent au processus.

Il existe d'autres acteurs d'envergure qui ont contribué à l'accouchement géographique de la ZITT et à son travail tourmenté, ainsi qu'au débat vivace et long qui a accompagné ce processus à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Un débat qui se poursuit de nos jours. Tant les représentants des associations indigènes (la Onwae²³¹, et la CONAIE²³²), que les fonctionnaires d'agences de l'ONU et de l'UICN, ainsi que d'ONG écologistes²³³ et de défense de droits de l'homme ont voulu laisser leur empreinte dans l'acte de naissance géographique de la ZITT.

Quant à la société civile, elle se mobilisa à partir des niveaux les plus bas pour défendre la cause des Tagaeri-Taromenane. La traditionnelle indifférence de l'État par rapport aux sorts des PIVO, dont les droits continuaient d'être violés, était devenue encore plus palpable dans l'apathie politico-juridique montrée par les autorités face aux assassinats réitérés de plusieurs Tagaeri-Taromenane, notamment le massacre de 2003 qui resta impuni. Cette inertie de l'État provoque la réaction de quelques citoyens qui font appel²³⁴ à la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) pour qu'elle exige de l'Équateur des mesures de protection en faveur des PIVO. À la suite de cette pétition, en mai 2006 la CIDH demande officiellement à l'État équatorien d'adopter des mesures concrètes :

*« medidas efectivas para proteger la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos Tagaeri y Taromenane, en especial, adopte las medidas que sean necesarias para proteger el territorio en el que habitan, incluyendo las acciones requeridas para impedir el ingreso de terceros »*²³⁵

et de procéder à délimiter la ZITT.

²²⁹ Cf. par exemple une demande de la compagnie pétrolière (« Oficio ENCAN/0195 » du 14 juin 2004) sollicitant au Ministère d'énergie et minerais de procéder à la délimitation de la ZITT.

²³⁰ Entretien avec Alfredo Carrasco, ex sous-secrétaire pour l'environnement du MAE, et expert environnemental, ayant eu lieu en juillet 2012 à Quito.

²³¹ Organisation Waorani.

²³² *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*. La CONAIE, en qualité de représentant légitime des nationalités et des peuples indigènes de l'Équateur, défend le droit à la vie des Tagaeri et Taromenane, tout en reconnaissant que, compte tenu l'« isolement » des deux PIVO, « *nadie representa a los pueblos en aislamiento voluntario legal, judicial, extrajudicialmente ni de ninguna manera* ». Cf. CONAIE. *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Amazonía ecuatoriana*, Documento Base, Quito, noviembre 2006, p. 8.

²³³ En particulier la Wildlife Conservation Society (WCS), et l'ONG équatorienne Ecolex, qui – avec USAID – ont réalisé une étude sur la délimitation de la ZITT en 2005. Notons que cette étude proposait une délimitation significativement plus restreinte de celle qui est finalement décrétée en 2007. Cf. Pappalardo et al., *Op.Cit.*, 2013.

²³⁴ Cf. Ponce, F., *Petición de medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani, Quito, 1 de mayo de 2006*. Disponible en ligne :

<http://www.ciudadanosporlademocracia.org/frontEnd/main.php?idSeccion=159>

²³⁵ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenani, Medidas Cautelares MC-91/06*. Ecuador, Washington DC, 10 mai 2006. Disponible en ligne : www.cidh.oas.org/medidas/2006.sp.htm.

Le mandement de la CIDH accélère clairement les travaux de géo-référenciation de la ZITT qui traînaient depuis sept ans, mais il n'empêche malheureusement pas que d'autres tueries des PIVO se produisent dans leur propre territoire.²³⁶ Si le décret 2187 de 2007 délimite, enfin, le territoire de la ZITT, il n'attribue aucun titre de propriété aux Tagaeri-Taromenane. Par ailleurs, certains clans de Tagaeri et Taromenane avaient déjà été repérés en dehors des limites de la ZITT, bien avant qu'elles soient géographiquement fixées en 2007.

Un approfondissement concernant les PIVO de l'Amazonie équatorienne nous paraît opportun, pour mieux appréhender la complexité à multi-variables de cette enclave juridique malgré soi qu'est la ZITT, en vue d'en expliquer les interrelations politico-territoriales avec le PNY, et de mettre mieux en lumière les implications du point de vue de l'aménagement du territoire de l'ensemble de la RBY. Ce décryptage est d'ailleurs nécessaire si l'on veut apporter une réponse à la question sur l'efficacité de l'action publique, non seulement vis-à-vis de la protection des *pueblos ocultos* du pays, mais aussi en relation avec une question de politique plus vaste : comment aménager un vaste espace, riche en ressources naturelles convoitées par différents acteurs qui interprètent et utilisent cet espace chacun de façon diverse.

Des peuples chasseurs-cueilleurs, les Tagaeri-Taromenane se déplacent traditionnellement dans la forêt, qu'ils considèrent illimitée, pour trouver de quoi vivre. Autrefois « *una selva inmensa* »²³⁷, leur territoire ancestral a été réduit considérablement en raison des exigences de développement et de la conservation (avancée de la frontière agricole et ouvertures de gisements de pétrole d'une part ; création du PNY de l'autre). Par conséquent, ces PIVO sont de plus en plus obligés de « sortir » de la ZITT et d'empiéter d'autres territoires. D'autre part, considérant leurs caractéristiques (notamment, le rejet à toute forme de contact) nous ne pouvons pas nous attendre à ce que ces *pueblos ocultos* comprennent – ou connaissent – les limites assignées à leur « zone intangible » en 2007.

Le fait fondamental, toutefois, est que « *[l]a subsistencia de estos pueblos sin contacto con la cultura occidental depende enteramente de la adecuada preservación de los territorios ocupados por ellos desde tiempos inmemoriales* »²³⁸. Comme le pose Cabodevilla :

« ... el lugar donde [les Tagaeri Taromenane] viven, en realidad, no es una selva, un simple lugar de recolección, sino su morada en el profundo significado de la palabra: bosque cultivado y cultural, lugar de sus tradiciones, tumba de sus parientes... Su mundo... Que ahora ha sido saqueado y reducido, sin que ellos puedan entenderlo ».

²³⁶ CIDH, « *Medidas cautelares 91-06* », *Op. Cit.*.

²³⁷ Cabodevilla, *Op.Cit.* p. 40

²³⁸ Cf. Ponce, F. *Op.Cit.*, point n.29.

Des chercheurs (Proaño et Colleoni, 2008) ont réussi à identifier des zones « *Off-ZITT* » où l'on a aperçu des Tagaeri - Taromenane. Ces aires, comme on peut l'apprécier par la carte 11, pénètrent de manière dangereuse dans des propriétés de colons *mestizos*, ou de Kichua (cf. le « *grupo Armadillo* ») ; ou encore dans la Réserve ethnique Waorani (cf. en particulier « *grupo Vía Maxus* » et « *Grupo Armadillo* »). Dans d'autres cas, elles touchent en même temps des blocs pétroliers (notamment le 16) et le PNY (cf. « *grupo Nashiño* »).

Évidemment les déplacements des Tagaeri-Taromenane *Off-Zitt* vers ces aires, peuvent être une source d'affrontements potentiellement violents. Il convient de souligner qu'en 2006 la CONAIE avait ouvertement rejeté la création de la ZITT « *dentro del Territorio Ancestral de la Nacionalidad Huaorani* »²³⁹, ajoutant que la ZITT n'a aucun fondement légal dans le cadre juridique de l'Équateur.

Carte 11. Les quatre zones hors-ZITT où des Tagaeri-Taromenane ont été aperçus : *Grupo Armadillo*, *Vía Maxus*, *Cunchiyacu* et *Nashiño* (indiqués par les cercles). Source : MAE 2012.

²³⁹ La CONAIE, dans son "Oficio N° 0188/DJC sobre el rechazo a la delimitación de la ZITT", Quito, 4 septembre 2006, affirme par exemple qu'elle "(...) rechaza rotundamente la creación, mediante decreto ejecutivo, de una Zona Intangible dentro del Territorio Ancestral de la Nacionalidad Huaorani (pueblos Tagaeri, Taromenani y otros de aislamiento voluntario), porque esta delimitación forzada desde el Estado Ecuatoriano atenta contra la supervivencia (...), de la libertad tranquila, pacífica sin fronteras a los pueblos de (sic) aislamiento voluntario (...). Dejamos constancia que la Nacionalidad Huaorani jamás fue consultada y peor aún los Pueblos en aislamiento voluntario (Tagaeri, Taromenani y otros). Cabe indicar que la zona intangible no existe como figura legal en la legislación ambiental ecuatoriana, es decir que no consta en las siete categorías del sistema de áreas protegidas de la Ley Forestal, por lo cual no cuenta con un sustento legal..."

En réalité, l'intangibilité de la ZITT s'est avérée une illusion, une fabrication juridique, qui plus est mise en œuvre de manière techniquement inadéquate et déficiente, comme la susdite étude de Pappalardo et De Marchi (2013) l'a montré. La présence de ressources naturelles d'un côté et, de l'autre, l'absence de mesures de suivi et de contrôle (pourtant prévues par le décret 2187 et recommandées par la CIDH), exposent dans les faits la ZITT à de fortes pressions externes rendant les limites perméables à tout moment.

Il s'ensuit que les bénéficiaires de la zone intangible, comme souligne avec vigueur le père Cabodevilla, ont été « ... *arrojado[s] como al patio o vertedero de su antigua gran casa* »²⁴⁰ et se trouvent *de facto* en une situation d'extrême vulnérabilité, d'autant qu'ils sont entourés par des voisins « *ilegales e inescrupulosos* »²⁴¹. L'assassinat de près de trente Tagaeri-Taromenane et l'enlèvement d'une fille Tagaeri en pleine ZITT en fin mars 2013²⁴², épisode qui fut commenté par les principaux journaux équatoriens comme la « *crónica de una muerte anunciada* »²⁴³, montrent tragiquement l'inefficacité de l'État face à la question de la tutelle politico-territoriale des Tagaeri-Taromenane.

Mais l'efficacité de l'État est également mise en cause quant à sa capacité d'aménager un espace déjà très complexe et difficile à administrer qui intéresse aussi directement le PNY et la RBY. L'histoire tourmentée de la ZITT, l'instabilité et la perméabilité de ses limites révèlent en fait les conséquences, parfois tragiques, du manque d'une politique nationale d'aménagement territorial qui fixe, entre autre, des critères et des modes pour gérer les zones déclarées « intangibles ».

Dans ce vide, le sort de la ZITT continuait de flotter, entraînant avec soi des répercussions sur l'espace de la RBY et de son noyau, le PNY, dont une partie se superpose à la ZITT. En effet les coordonnées géographiques de la ZITT fixées par le décret 2187 modifient encore une fois la géographie politique de la zone et du PNY. La ZITT et la zone d'amortissement qui émergent en 2007 se superposent et s'entremêlent à trois grandes « entités territoriales » préexistantes, ayant des caractéristiques socio-territoriales, politiques, juridiques et économiques différentes :

- 1) la Réserve ethnique Waorani, englobant les communautés de Bwanamo, Bameno et Gabaron ;
- 2) une partie du PNY et
- 3) cinq blocs pétroliers, comme le montre la table 2 dessous.

²⁴⁰ Cabodevilla, *Op. Cit.*, p.41.

²⁴¹ *Idem*. La référence est en particulier aux Waorani.

²⁴² Le 4 et 5 mars 2013 des Tagaeri Taromenane pénétrèrent dans une partie du territoire Waorani située dans le bloc pétrolier 16 à l'intérieur du PNY, et tuèrent à la lance deux Waorani. Le 25 mars des Waorani s'introduisirent à l'intérieur de la ZITT pour venger les deux Waorani victimes de l'invasion de Tagaeri Taromene : ils assassinèrent près de trente Tagaeri-Taromenane et prirent deux petites-filles Tagaeri en otage.

²⁴³ Cf. par exemple un article sur « *El Comercio* », important quotidien de Quito, du 23 avril 2013.

http://www.elcomercio.com/columnistas/Walter-Spurrier-Amazonia-taromenane-huaorani-indigenas_0_906509410.html

À ces trois entités il faut ajouter les communautés Kicwa qui occupent traditionnellement la zone tampon de la Réserve de la biosphère Yasuní, mais qui font de plus en plus pression sur les parties les plus externes du même PNY.

Tableau 4. Superposition des blocs pétroliers à la ZITT et à sa zone d'amortissement (*Buffer zone*, en anglais, les aires sont mesurées en ha. et en pourcentage).

Oil Blocks ^a	Total area Ha	ZITT Ha	Buffer Zone Ha	ZITT Buffer Zone Ha	ZITT %	Buffer Zone %	ZITT and Buffer Zone %
ITT (Secretaria de Hidrocarburos de Ecuador)	192,255	29,818	37,621	67,439	15,5	19,5	35
31 (Petroamazonas)	201,556	9,954	43,477	53,431	5	21,5	26,5
17 (Petrooriental)	186,186	0	50,720	50,720	0	27,2	27,2
14 (Petrooriental)	201,090	0	12,030	12,030	0	6	6
16 (Repsol-YPF)	130,642	0	13,715	13,715	0	10,5	10,5

Areal measures (hectares) and corresponding percentage. Data on oil blocks refers to the last updates of the 10th oil concession licensing round.
doi:10.1371/journal.pone.0066293.t001

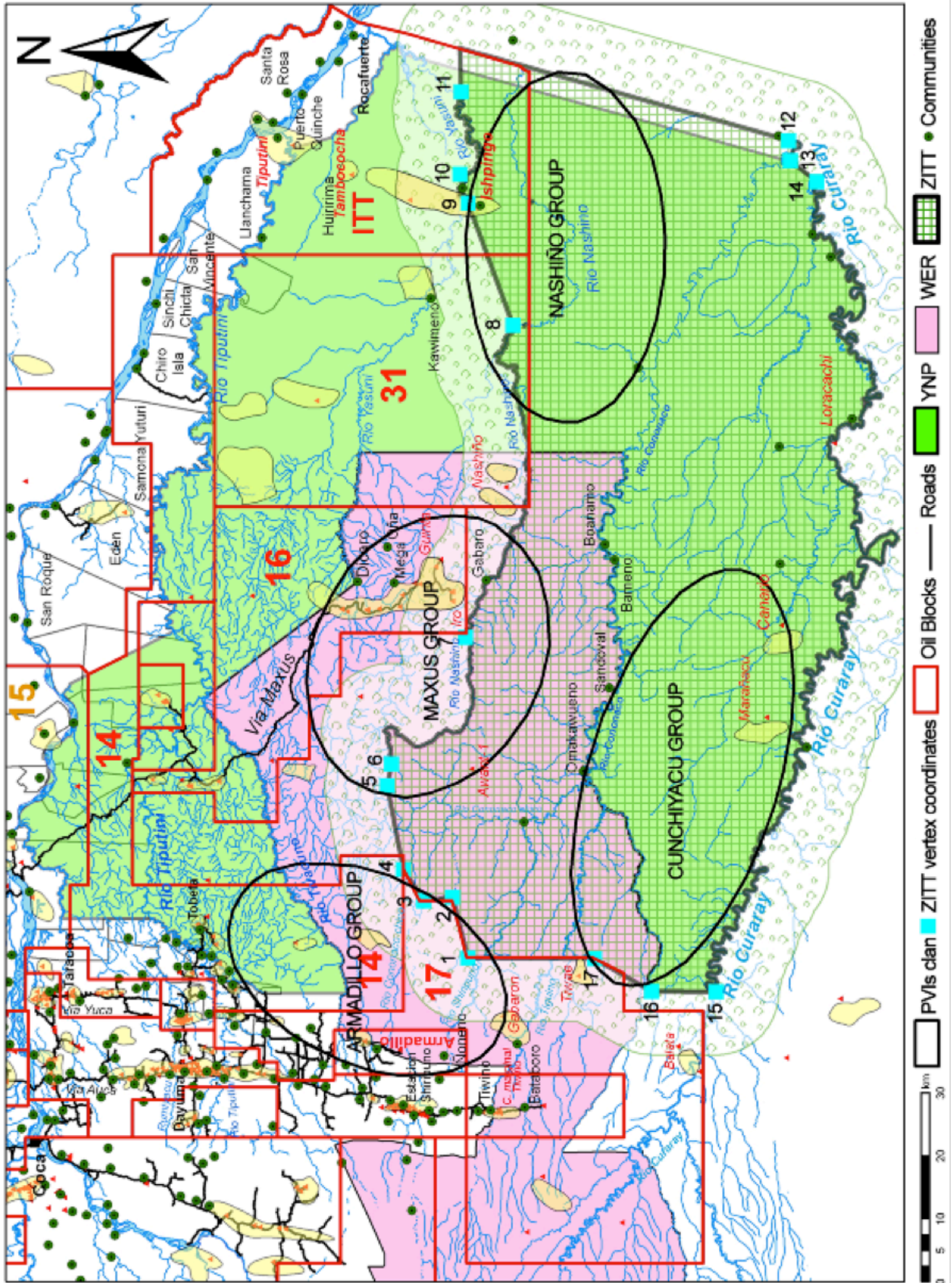
Source : Pappalardo *et al.*, 2013a (les données sur les blocs pétroliers se réfèrent au 10^e appel d'offre)

Le résultat de sept ans de péripéties politiques pour délimiter la ZITT est bien exprimé visuellement dans la carte de cette zone spéciale élaborée par les géographes Pappalardo, De Marchi et Ferrarese (2013) (voir carte 12), qui nous montre un kaléidoscope de multiples couches, où les limites de l'aire protégée s'entrecroisent avec celles des blocs pétroliers, ainsi qu'avec des *fincas*²⁴⁴ privées (individuelles, ou communautaires) et, en outre, avec les périmètres de deux territoires ancestraux distincts. Bref : « *Un caos, no sabemos si solo consentido o perfectamente planeado* » (Cabodevilla et Aguirre, 2013)²⁴⁵.

Carte 12. Entrelacement et superposition de la Réserve des Waorani, d'autres communautés indigènes (Kicwa) et de blocs pétroliers à l'intérieur du PNY, de la ZITT et de sa zone d'amortissement.

²⁴⁴ Une *finca* désigne une propriété en zone rurale, une ferme utilisée pour un ou plusieurs types de culture agricoles et/ou pour l'élevage. Cf. Larousse en ligne: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/espagnol-francais/finca/190614>

²⁴⁵ *Op.Cit.*, p.44.



Source : Pappalardo *et al.*, 2013

Note : WER = *Waorani Ethnique Reserve*, la réserve des Waorani

PVIs= clans de PIVOs

Oil Blocks = blocs pétroliers

À chaos géographique, chaos institutionnel. La création de la ZITT a en fait ajouté un degré de complexité au casse-tête politico-juridique qui caractérisait déjà la zone, et que nous tâchons de démêler ci-dessous.

Jusqu'en 2010²⁴⁶ la ZITT était sous la compétence directe du MAE. Ensuite, elle passe sous la juridiction du Ministère de Justice et des Droits Humains (MJDH). Cependant, le MAE continue de garder des compétences sur cette enclave juridique, car celle-ci fait partie d'un parc national, le Yasuní.²⁴⁷ En outre la ZITT, avec la Réserve Waorani, fait partie de la zone centrale de la Réserve de la Biosphère UNESCO, dont la responsabilité revient-aussi au MAE. Jusqu'en septembre 2013, le ministère Coordinateur du Patrimoine était également impliqué dans la ZITT, car le Yasuní fait partie des patrimoines naturels et culturels de l'État. La présence de quatre puits pétroliers dans des champs adjacents ou directement à l'intérieur de la ZITT, pour une extension de près de 4.991,52 hectares, implique évidemment que le Ministère d'énergie et minerais (MEM) et le Ministère pour la Coordination des Secteurs Stratégiques (MICSE) aient aussi une voix – et une voix importante – dans les décisions concernant la ZITT, tout comme la RBY.

À ce puzzle juridico-institutionnel il faut ajouter un dernier élément.

Depuis le 15 août 2013, quand le président Correa décide²⁴⁸ d'annuler l'initiative Yasuní-ITT, permettant l'exploitation des gisements Ishpingo, Tiputini et Tambococha (dont une partie considérable est située dans la ZITT) la présidence de la République garde d'un œil très proche sur la zone. Avec 6,9 % des blocs ITT occupant la ZITT²⁴⁹, et face à la forte opposition nationale et internationale à l'exploitation pétrolière dans une zone vitale pour la survie des derniers peuples autochtones isolés de l'Équateur, la présidence de la République décide de suivre de près les questions afférentes à la ZITT. Nous reviendrons en détail sur cet aspect dans la troisième partie.

Voilà donc qu'au lieu d'avoir créé un espace géographique, dont l'existence est juridiquement fondée, pour protéger deux *pueblos ocultos* et la biodiversité exceptionnelle de la zone qui se superpose en partie au PNY, l'État a créé « ... *una zona explosiva, llena de minas antipersonales* »²⁵⁰.

²⁴⁶ Cf. "Decreto Ejecutivo No. 503 del 11 de octubre de 2010. Transferencia del Plan de Medidas Cautelares al Ministerio de Justicia". LEXIS. Quito

²⁴⁷ Avant cette date, le MAE était la seule autorité responsable de la ZITT.

²⁴⁸ Décision prise par le décret exécutif N.74 du 15 août 2013.

²⁴⁹ Cf. Pappalardo *et al.* 2013, *Op. Cit.*, p. 40.

²⁵⁰ Cabodevilla, *Op. Cit.*, 41.

C. Le Parc National des Galápagos : du laboratoire darwinien au laboratoire socio-politique

« Îles enchantées » de nom²⁵¹ et de fait, les Galápagos continuent d'incarner dans l'imaginaire collectif le mythe de la nature sauvage peuplée de créatures étranges que l'on ne trouve nulle part ailleurs. Considérées au niveau international comme un lieu sacré de la conservation *in situ*, elles demeurent une destination touristique rêvée par des millions de personnes partout dans le monde.

Plus de 150 ans après la publication de l'œuvre fondatrice de Charles Darwin *On the Origin of the species by way of natural selection*²⁵², le nom du célèbre archipel équatorien reste fortement associé à celui de l'illustre scientifique anglais. C'est justement grâce aux observations réalisées dans ces îles, lors de son voyage de recherche en Amérique latine au bord du brigantin *HMS Beagle*²⁵³, que Darwin formule sa théorie sur l'évolution des espèces par la sélection naturelle. Il ne fait aucun doute que c'est la visite du savant anglais en 1835²⁵⁴ qui a livré les îles à l'attention internationale et a posé les bases de leur renommée scientifique mondiale.

Composé par treize îles principales, dont cinq de moyenne dimension, et plus de deux cents îlots et rochers (voir carte 13 dessous) pour un total de 223 unités émergées²⁵⁵, l'archipel s'étend sur une superficie totale de terres de 7844 km².

Ces îles océaniques doivent leur importance mondiale pour les sciences naturelles à leur position géographique et à leur histoire. Situé dans l'Océan Pacifique à près de 930 Km à l'ouest des côtes de l'Équateur continental, l'archipel naît d'un *hot spot* géologique²⁵⁶.

Carte 13. L'archipel des Galápagos.

²⁵¹ Ce furent les Espagnols qui nommèrent ainsi les Galápagos au XVI^e siècle, apparemment à cause de la brume qui entourait fréquemment l'archipel et lui conférait un aspect fantastique. Les îles furent découvertes officiellement en 1535, bien que par hasard, par Thomas de Berlanga, évêque de Panama envoyé par le roi Charles V en mission en Amérique latine. Dans son rapport de mission au roi, le prêtre décrit les îles comme un endroit sauvage et aride peuplé d'étranges tortues géantes tellement grosses que chacune pourrait emmener un homme sur son dos (des « ... galápagos tan grandes que lleva cada una un hombre encima »), ainsi que d'autres animaux bizarres. Par ailleurs, en 1854, Herman Melville fait des « *enchanted islands* » les protagonistes d'un de ses livres. Cf. Hermann Melville (Première publication en 1854), *The Encantadas, in Billy Budd Sailor and Other Stories*. Penguin Classics. Londres, 1985.

²⁵² Publiée le 24 novembre 1859, sous le titre complet « *On the Origin of the species by way of natural selection. Or the preservation of favoured species in the struggle for life* ». Londres, John Murray, Albermarle Street.

²⁵³ Embarqué sur le bateau britannique commandé par le capitaine Fitzroy et chargé de cartographier la côte de l'Amérique du Sud, Darwin entreprit un voyage de cinq ans qui révolutionnera les sciences naturelles et sa propre existence.

²⁵⁴ Darwin arrive aux îles le 15 septembre 1835. Il débarque à l'île de San Cristobal, actuelle capitale de l'archipel, et se déplace dans d'autres îles où il collecte divers échantillons de flore et de faune locaux. A sa rentrée en Angleterre, il se consacre à étudier les espèces recueillies. C'est sur la base des observations des échantillons de pinsons et d'oiseaux moqueurs, qu'il développe sa célèbre théorie sur l'Évolution.

²⁵⁵ *Plan de manejo Parque Nacional de Galápagos. Un pacto por la conservación y el desarrollo sustentable del archipiélago*. 2005. MAE, INGALA, *Consortio de municipalidades* de Galápagos, FCD, avec l'appui technique et financier du BID, USAID, AECID, p.20.

²⁵⁶ Un *Hot Spot* géologique est un point de la surface terrestre caractérisé par une activité volcanique régulière et importante et pour cela dénommé « chaud ».



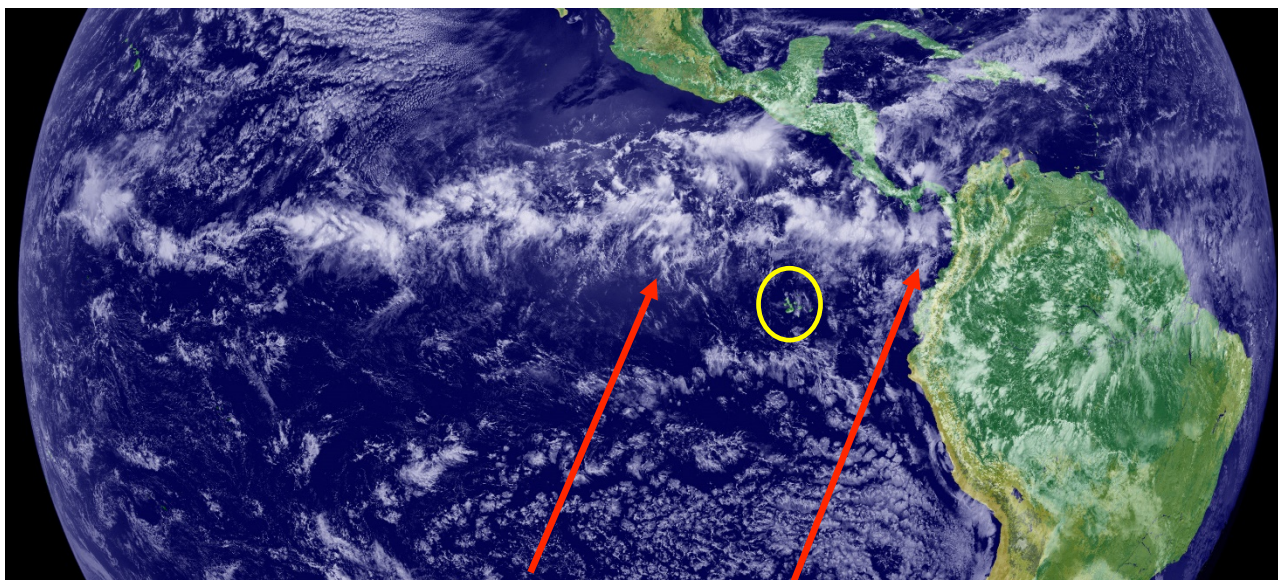
Source : Eric Gaba (d'après NASA SRTM3 v2) et William Chadwick (pour les données bathymétriques), 2014.

En tant que partie émergée d'une cordillère volcanique, formée à travers des éruptions sous-marines successives, les Galápagos ont émergé de la surface marine il y a 4 ou 5 millions d'années. Elles sont donc géologiquement « jeunes »²⁵⁷ et l'une des zones volcaniques les plus actives de notre planète.

²⁵⁷ Selon les experts, les premières îles sont émergées il y a cinq millions d'années. Cf. en particulier Tom Simkin, « *Geology of the Galápagos Islands* », in « *Key Environments: Galápagos* », Ed. : R. Perry, pp. 15-41, Pergamon Press, Oxford, 1984.

Pour mieux saisir le caractère d'unicité et la valeur universelle d'exceptionnalité²⁵⁸ des Galápagos, qui leur a valu l'inscription dans la liste du patrimoine naturel mondial de l'humanité de l'UNESCO en 1978, il faut bien analyser leur localisation géographique. Les îles sont situées au niveau de l'équateur (0° 30' S 90° 36' O) à la confluence de trois courants océaniques importants (voir figure 5), juste au sud de la Zone de Convergence Intertropicale (ZCIT)²⁵⁹, comme l'illustre la photo 5, où nous avons indiqué les îles par un cercle jaune et la ZCIT par des flèches rouges. Ce sont : le courant sud-équatorial d'Humboldt, le courant froid de Cromwell et le courant tropical de Panama (chaud). Le jeu de ces courants (cf. figure 5) soutient une riche production de plancton, ce qui favorise la grande abondance de vie marine caractérisant les eaux de l'archipel.

Photo 5. L'archipel des Galápagos et la ZCIT.



Source : NASA 2013. *Image courtesy GOES Project Science Office*²⁶⁰.

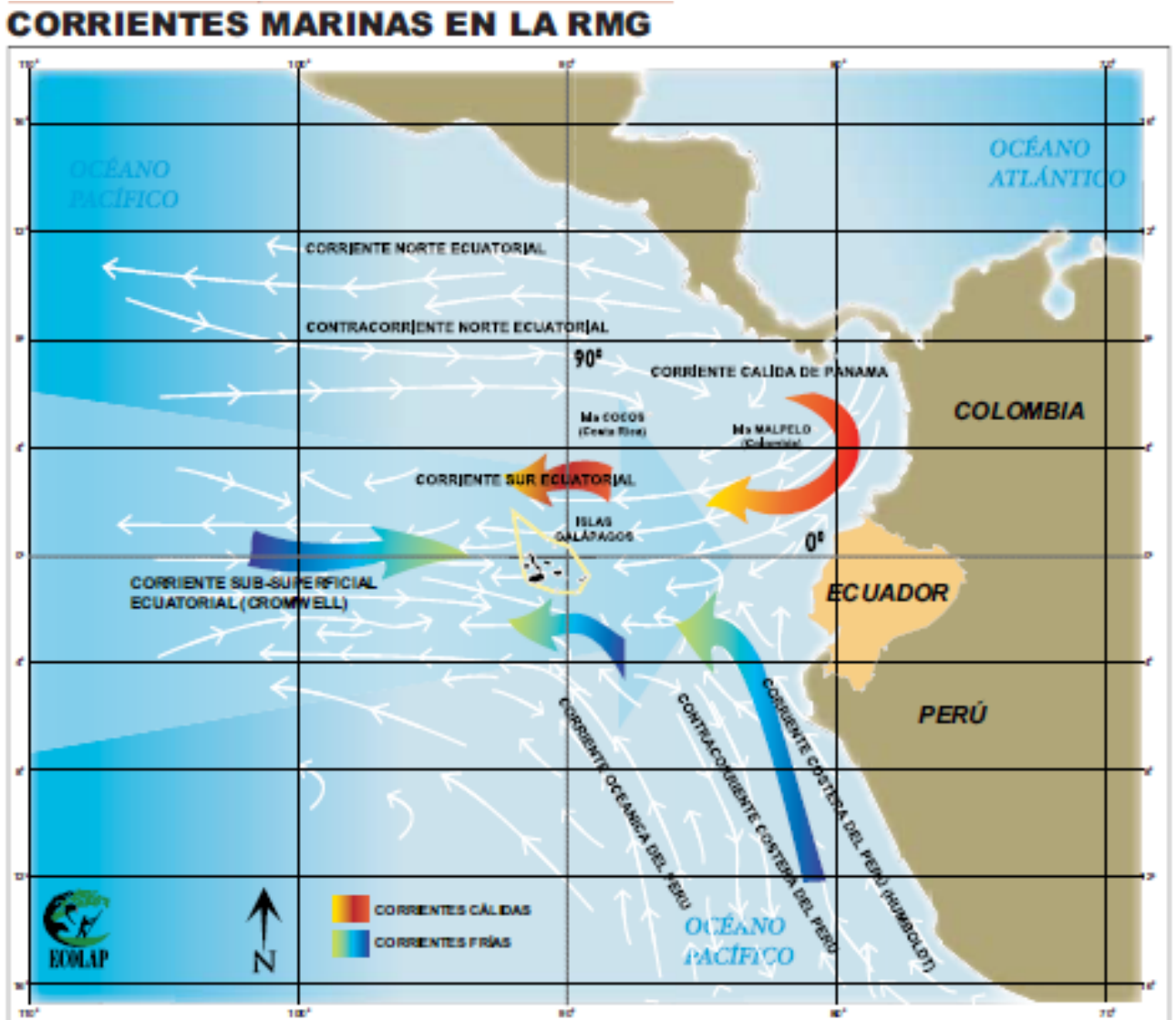
Cette position géographique particulière, ajoutée au jeu des courants et de la ZCIT, explique pourquoi les îles n'ont pas de forêts tropicales, et sont par contre caractérisées par un climat plutôt sévère, ainsi que par la présence des zones arides. Ces facteurs climatiques uniques sont également à l'origine des espèces natives et endémiques qui se sont développées à travers un processus évolutif d'adaptation aux rigueurs du climat.

²⁵⁸ « Valeur universelle exceptionnelle », selon la terminologie de l'UNESCO et de la Convention sur la Patrimoine mondial de l'humanité de 1972.

²⁵⁹ Il s'agit d'un front discontinu de masses d'air de basse pression qui entoure la terre en parallèle l'équateur. Il est également appelé « Front Intertropical », étant formé par la confluence de « masses d'air chaudes et humides anticycloniques provenant des tropiques portées par les alizés des hémisphères sud et nord. La ZCIT est caractérisée par des formations importantes de cumulonimbus (gros nuages), et détermine les saisons sèches et humides des pays de la zone équatoriale. On l'appelle à ce titre l'« équateur météorologique ». Cf. <http://earthobservatory.nasa.gov/Glossary/?mode=all>
Et Wikipedia: http://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_de_convergence_intertropicale

²⁶⁰ Cf. <http://earthobservatory.nasa.gov/IOTD/view.php?id=703>

Figure 5. Les courants marins des Galápagos.



Source : ECOLAP et MAE, 2007 ²⁶¹

D'autre part, grâce à leur distance et isolement du continent sud-américain, les îles ont pu rester à l'écart de la colonisation humaine jusqu'au XVI^e siècle. En outre, le manque de gros prédateurs *in situ* a favorisé l'évolution des espèces locales en toute tranquillité et le développement d'un aspect caractéristique de leur comportement : l'absence de méfiance et de peur des animaux envers les hommes. C'est le même caractère que nous retrouvons de nos jours et qui rend d'autant plus attractifs les animaux natifs et les îles qui les abritent. Mais

²⁶¹ Ecolap et Mae. 2007. *Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador*. ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM, Quito, Ecuador.

cette position géographique particulière des Galápagos a aussi joué contre le développement d'une population indigène²⁶², voire d'une population à l'identité bien marquée.

Depuis leur découverte en 1535, les Galápagos ont progressivement suscité la convoitise de nombre d'explorateurs et d'aventuriers, mais aussi d'États-nations attirés généralement par la position géographique stratégique des îles. Ainsi, au XVII^e siècle les boucaniers anglais et américains, et les flibustiers²⁶³ les utilisaient comme avant-poste pour attaquer les bateaux espagnols chargé d'or et des trésors qui naviguaient de retour vers la *Madre-patria*. Certains de ces pirates nous ont par ailleurs laissé quelques-unes des premières cartes de l'archipel (voir carte 14).

²⁶² À la différence de l'Équateur continental, aux Galápagos on n'a pas trouvé de restes archéologiques attestant la présence de civilisations anciennes, ou de la colonisation des Espagnols du XVI^e siècle.

²⁶³ Les flibustiers étaient des aventuriers, particulièrement actifs aux XVI^e et XVII^e siècles, qui pillaient les côtes et détruisaient les possessions espagnoles en Amérique du Sud. L'origine du mot semble liée à « fliallobustier » issu de l'ancien anglais « flibutor » dérivé du néerlandais vrijbouter (qu'on traduit par "freebooter" en anglais, littéralement « qui fait du butin librement »). Cf. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Flibustier>.



Carte 14 .
Les Galápagos dans la carte dessinée en 1684 par le capitaine anglais William Ambrose Cowley.

Cowley était un boucanier au service de la couronne britannique. Cette carte a été reprise et améliorée par d'autres boucaniers et explorateurs après Cowley, comme le hollandais H.Moll en 1711, ou l'anglais J. Eaton en 1808. À noter les noms des nobles anglais donnés aux îles (par ex. « le duc d'Abermarle », qui est l'actuelle île Isabela).

Source : *A Chronological History of the Discoveries in the South Sea or Pacific Ocean* ; illustrée avec des cartes, volume 4.²⁶⁴

Les chasseurs de baleines provenant d'Europe et d'Amérique du Nord pour leur part, se rendaient volontiers aux îles pour ravager leurs riches eaux (en tuant au passage des

²⁶⁴ On cite comme deuxième référence un livre présent dans les « Fondos Bibliográficos y Cartográficos » (Section du siècle XVIII^e ou étape coloniale) de l' « Archivo Histórico del Guayas », Guayaquil, Équateur. L'original de la carte est à Londres. Cf. aussi <http://www.galapagos.to/MAPS/INDEX.PHP> et https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gallapagos_Islands_1684.jpg

centaines de tortues géantes sur la terre²⁶⁵), d'autant qu'à cette époque leur souveraineté n'était pas encore définie. L'archipel des Galápagos, en fait, devient officiellement propriété de l'Équateur le 12 février 1832²⁶⁶, quand ses îles sont rebaptisées avec des noms espagnols (en 1892 les Galápagos prennent le nom d'« *Archipel de Colón* », pour marquer les 400 ans de la découverte des Amériques par l'explorateur génois). En dépit de sa nouvelle souveraineté, l'archipel a néanmoins été au centre de revendications de grandes puissances colonialistes (États-Unis, France et Grande-Bretagne) qui essayèrent à plusieurs reprises – en particulier au XIX^e siècle – de l'assujettir à leurs empires²⁶⁷.

Or, parmi ces nombreux visiteurs, ce sont surtout les chercheurs en sciences naturelles qui se sont intéressés relativement davantage aux Galápagos, depuis la visite historique de Darwin. Elles ne cessent pas, par ailleurs, d'accueillir bien des missions de scientifiques, nationaux et internationaux, qui s'y rendent sur les traces du savant anglais. Et cela ne fait qu'accroître leur renommée mondiale de sanctuaire de la conservation *in situ*.

C'est notamment à partir du XX^e siècle que des expéditions de chercheurs, en majorité nord-américains²⁶⁸, affirment l'exceptionnelle importance scientifique universelle des îles et lancent les premiers signaux d'alarme sur leur fragilité, en soulignant la nécessité de les préserver²⁶⁹.

Le mythe du laboratoire scientifique en plein air²⁷⁰, du « laboratoire vivant de l'évolution » d'héritage Darwinien²⁷¹ est bientôt scellé. L'importance scientifique extraordinaire des Galápagos au plan mondial est particulièrement appréciable par deux éléments concrets.

Premièrement, les îles font l'objet de différentes conventions et traités multilatéraux à caractère environnemental. Ainsi, après la zone terrestre protégée des Galápagos, inscrite comme « site numéro 1 » sur la liste du « Patrimoine Mondial Naturel » de l'UNESCO en 1978²⁷², la Réserve marine de l'archipel obtient de ce même statut en 2001. Ensuite, en 2002 des zones humides marines et côtières significatives de l'île d'*Isabela*²⁷³ sont inscrites²⁷⁴ dans convention

²⁶⁵ Ces reptiles étaient chassés surtout comme réserves alimentaires pour le voyage de retour. On les embarquait vivants et on les tuait selon les nécessités – les tortues pouvant rester de longs jours sans s'alimenter, elles constituaient de précieuses provisions. Leur gras était en outre exploité comme combustible pour l'éclairage. Remarquons que cette pratique avait quasiment conduit les tortues géantes à l'extinction au XVIII^e siècle.

²⁶⁶ La première île à être colonisée fut Floreana, en 1832. Cf. Jacinto Gordillo. *Relato de 44 años*. ABYA-YALA. 2e éd. 2000. Quito, Équateur.

²⁶⁷ À une époque plus récente, c'est le Pérou qui a revendiqué la souveraineté territoriale sur les îles, poussé par leur valeur commerciale croissante (tourisme et pêche).

²⁶⁸ Soulignons en particulier l'expédition de l'Académie des Sciences de Californie de 1905-1906, qui réalise un premier état des lieux important de l'abondante biodiversité des îles, mettant déjà en lumière la dégradation provoquée par la présence humaine.

²⁶⁹ Une autre expédition célèbre eut lieu en 1923, guidée par le scientifique de la *New York Zoological Society*, William Beebe. Les résultats de cette mission furent réunis dans le livre « *Galápagos : World's End* », publié en 1924, qui connut un grand succès mondial.

²⁷⁰ C'est un mythe qui prend tout de même ses sources d'une réalité observée et de données scientifiques.

²⁷¹ Ciccozzi, E. 2013. Les Galápagos, gouvernance et gestion démocratique des ressources naturelles. L'Harmattan, Paris, p. 29.

²⁷² Les îles Galápagos décrochèrent ce statut, remplissant quatre des huit des critères prévus par la Convention sur le patrimoine mondial naturel de l'UNESCO, en reconnaissant, entre autres, qu'elles contiennent « ... les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation *in situ* de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation » (critère x) de la Convention. Les autres critères qualifiant les Galápagos sont le vii), viii), et le ix). Cf. <http://whc.unesco.org/en/list/1>

²⁷³ À noter que certaines de ces zones humides sont situées aussi dans des zones urbanisées.

RAMSAR²⁷⁵, alors que plusieurs espèces de faune sont protégées par des conventions spéciales, telles que CITES²⁷⁶, ACAP²⁷⁷ ou CMS²⁷⁸. D'autre part, depuis 1984 l'archipel de Colon est une « Réserve de la Biosphère » associée au Programme sur l'Homme et la Biosphère de l'UNESCO²⁷⁹.

En deuxième lieu, un nombre considérable de publications a été écrit dans les diverses sphères des sciences naturelles. Une recherche de 1996 arrive à recenser plus de 6000 publications scientifiques²⁸⁰ ». Remarquons, par ailleurs, que cette riche littérature scientifique n'a normalement pas circulé au niveau local, restant plutôt réservée aux cercles académiques, ce qui a contribué à accroître la méfiance de la population locale envers les scientifiques et à amplifier l'écart entre eux, comme nous l'avons observé directement dès la moitié des années 2000. En des temps plus récents, on a commencé à assister à une inversion de tendance qui voit les chercheurs – notamment ceux qui travaillent aux îles, en particulier à la Fondation Charles Darwin (FCD)²⁸¹ – partager de plus en plus leurs études avec d'autres institutions locales, mais aussi avec le grand public local²⁸².

Un autre changement significatif dans le secteur de la recherche mérite d'être mis en lumière. Si la majorité des investigations s'est traditionnellement centrée sur les sciences naturelles, compte tenu de l'incontestable importance des Galápagos pour ce domaine de la science universelle, à partir du début des années 2000²⁸³ on observe un intérêt scientifique croissant vers les aspects sociaux. Ainsi, par exemple, la FCD entame ses toutes premières recherches

²⁷⁴ Le 17 septembre 2002 les zones humides marines et côtières de la partie méridionale de l'île Isabela, pour une surface de 872 hectares, furent enregistrées sur la liste de la Convention RAMSAR, sous le No.1202.

²⁷⁵ La Convention relative à la « ... conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources » d'importance internationale concernant particulièrement l'habitat des oiseaux d'eau » dénommée Ramsar, depuis ville iranienne où elle a été signée en 1971. Il s'agit d'un traité intergouvernemental, visant à garantir l'utilisation rationnelle et durable des ressources des zones humides, ainsi que leur conservation, par des actions de coopération à l'échelle tant nationale qu'internationale. Cf. <http://www.ramsar.org/fr/a-propos-de-ramsar>

²⁷⁶ La *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, de 1973, ratifiée par l'Équateur en février 1975. Cf. <http://www.cites.org/>

²⁷⁷ « Accord multilatéral sur la conservation des albatros et des pétrels », entré en vigueur en février 2004 et ratifié par l'Équateur le 18 février 2003. Les Galápagos hébergent des colonies importantes de ces oiseaux (l'albatros des Galápagos, *Phoebastria irrorata* classé « en danger critique d'extinction » par l'UICN). Cf. site officiel : <http://acap.aq/index.php/fr>

²⁷⁸ La *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* (Convention sur les espèces migratoires d'animaux sauvages) 1979 a été ratifiée par l'Équateur en février 2004. Cf. <http://www.cms.int/en/legalinstrument/cms>

²⁷⁹ Cette initiative visant à « ... promouvoir et démontrer une relation équilibrée entre les populations et leur environnement », a été lancée en 1971.

²⁸⁰ Cf. McFarland et Cifuentes, 1996, cité in Christophe Grenier, *Conservation contre Nature. Les îles Galápagos*, IRD Éd., Paris, 2000.

²⁸¹ La Fondation FCD dont le siège est en Belgique est une ONG créée en 1959 qui possède une station de recherche dans les îles. L'établissement d'une station scientifique aux Galápagos découle d'un processus d'efforts internationaux guidé dès années 1930 par Sir Julian Huxley (premier directeur général de l'UNESCO), influent biologiste britannique qui, dans sa qualité de Secrétaire de la Société Zoologique de Londres, forma un Comité pour promouvoir la création d'un centre pour la recherche et la protection des Galápagos dans les îles. Le projet suspendu pendant la seconde guerre mondiale, reprend en 1951 avec le soutien de l'UNESCO.

²⁸² Pendant plusieurs années après son établissement, la Fondation - porteuse de la cause conservacionniste - a manifesté une attitude distante, voire hostile à l'égard des habitants locaux, car leur présence dans les îles était considérée comme une menace essentielle à l'intégrité de la biodiversité et de l'endémisme locaux. Les résidents percevaient naturellement cette attitude comme une malveillance ouverte. Les anciens « colonos » nous avaient commenté déjà en 2007, comment la FCD s'était opposée à la construction de systèmes de traitement des eaux usées, ou à l'installation de réseaux pour l'électricité aux îles, puisque ces progrès -nécessaires à améliorer la qualité de vie des résidents- auraient facilité de nouvelles installations humaines au détriment de la conservation.

²⁸³ Des premières études en sciences humaines et sociales se développent, quasi timidement, à partir des années 1990, notamment en histoire.

socio-économiques de l'archipel²⁸⁴, alors que ses relations à l'égard de la population résidente sont de plus en plus marquées par un esprit d'ouverture et de collaboration²⁸⁵.

Ce nouvel intérêt pour les thématiques sociales a été incité de manière importante par les conflits socio-environnementaux liés à l'accès et à l'utilisation des ressources des Galápagos²⁸⁶ qui, notamment dans les années 1990, ont fortement troublé la tranquillité des habitants des îles et produit d'importants dégâts à leur patrimoine naturel.

L'ampleur et la gravité du phénomène contribuèrent à réveiller l'attention de chercheurs et d'ONGs nationales et internationales sur des problématiques jusque-là négligées. Il était désormais clair qu'il fallait repenser l'équation homme-nature qui avait habituellement dominé la gestion des Galápagos, dans laquelle la « population locale » est une variable dépendante de l'analyse, voire elle est exclue, et étudier les dynamiques complexes et interdépendantes des deux variables principales de l'équation : l'écosystème et les humains. Ceci impliquait de passer d'une approche écologique puriste à une approche systémique²⁸⁷, et donc interdisciplinaire, qui appréhende les îles en termes de « socio-écosystème » (Tapia *et al.*, 2008 ; González *et al.*, 2008).

Cette approche s'inscrit dans le courant théorique du néo-institutionnalisme économique défini et élaboré grâce en particulier aux recherches novatrices développées dès les années 1980 par d'Elinor Ostrom²⁸⁸ sur les problèmes de gestion de l'action collective en matière d'accès et d'appropriation des ressources naturelles communes (Ostrom, 1990). L'approche des *social-ecosystems* a été ensuite enrichie par la prix Nobel de l'économie, mais aussi par d'autres chercheurs – dont la plupart sont des néo-institutionnalistes eux-mêmes (Berkes *et al.*, 1998 ; Anderies *et al.*, 2004 ; Young *et al.*, 2006) – qui mettent en lumière les interrelations entre facteurs sociaux et écosystèmes dans l'analyse des défis environnementaux et de leurs implications pour la gouvernance locale.

L'adoption dans les années 2000, de l'approche socio-écosystémique par les experts de la Direction du Parc National des Galápagos (DPNG) et par des scientifiques qui collaborent avec eux, représente un jalon dans l'histoire de la recherche scientifique sur les Galápagos.²⁸⁹ L'utilisation de cette approche est d'autant plus nécessaire que, comme nous l'avons signalé

²⁸⁴ Le premier département de sciences sociales de la FCD fut ouvert dans l'île Santa Cruz la fin de 2008, dirigé par Christophe Grenier, un géographe français (retré en Europe en 2010).

²⁸⁵ On a observé néanmoins une réduction de ce type d'activités à partir des années 2010.

²⁸⁶ Notamment les ressources de la réserve marine.

²⁸⁷ Cette approche ne doit pas conduire à considérer les Galápagos comme si elles n'avaient pas de rapports avec le reste du monde.

²⁸⁸ Elinor Ostrom se voit décerner le « prix Nobel » d'économie en 2009 pour ses recherches sur la gestion collective des « biens communs ».

²⁸⁹ Par ailleurs, ce fut en 1984, avec la création de l'*Instituto Nacional Galápagos* (INGALA) et l'élaboration du « Plan Maestro Galápagos » qu'on définit pour la première fois l'archipel comme un système « socio-écologique ». Cf. « *Diagnostico – Borrador* » del « *Plan de desarrollo sustentable y ordenamiento territorial del Régimen especial de Galápagos - Documento de trabajo para el grupo técnico* » del Consejo de Gobierno del Regimen Especial de Galápagos, CGREG, 2012. Cf. p. 11 du susdit *Diagnostico*.

ailleurs (Ciccozzi, 2013)²⁹⁰, les vicissitudes politiques nationales des dernières décennies sont progressivement bâties au cœur de cet atelier scientifique en plein air un vrai un *laboratoire socio-politique et économique* en évolution permanente. Finalement, l'avenir des îles Galápagos n'est plus seulement l'affaire des naturalistes.

Cette constatation nous a amené à aborder les Galápagos en tant que « microcosme », puisqu'elles permettent d'étudier à échelle réduite : *in situ*, toutes les interactions, les difficultés et les paradoxes des relations homme-biosphère d'une région abritant une aire protégée riche en ressources naturelles communes.

C.1. Le grand défi géopolitique de délimiter et d'ordonner un « territoire »

À partir des années 1900 les Galápagos suscitent un intérêt croissant chez les scientifiques, tout particulièrement les experts en sciences naturelles. Ce grand intérêt et la préoccupation pour l'intégrité du « laboratoire vivant de l'évolution » s'organisent bientôt en une mobilisation de la communauté scientifique mondiale en faveur de la protection de l'archipel. Conjointement, ils suscitent une prise de conscience du gouvernement de l'Équateur sur la valeur extraordinaire des Galápagos, et sur l'urgence de mettre en place des politiques de protection appropriées.

Dans ce contexte, des premières lois visant à protéger l'archipel sont promulguées dans les années 1930, commençant par la *Ley de Pesca* de 1934 qui introduisit des mesures de contrôle de l'activité de pêche dans les eaux de l'archipel. L'année suivante, les célébrations pour le centenaire de l'expédition de Charles Darwin aux Galápagos donnent un élan important à la législation conservacionniste. Ainsi, en 1936 le gouvernement de l'Équateur crée la première aire protégée du pays, en déclarant « Réserve nationale »²⁹¹ 690.000 hectares des îles²⁹². Cependant, il faut attendre 1959 – exactement un siècle après la publication de l'œuvre principale de Darwin – pour que le gouvernement octroie le statut beaucoup plus contraignant de « Parc National » aux Galápagos²⁹³.

C'est grâce à un décret exécutif d'urgence que 97% des presque 8.000 km² de la surface terrestre de l'archipel (exception faite pour les parties déjà habitées) devient une « aire protégée » d'où la présence humaine est exclue : les installations humaines ne pourront être réalisées que dans le 3% restant (voir figure 6). En ce sens, le PNG partage avec le PNY la modalité politique de création car leur acte de naissance est marqué par un instrument de

²⁹⁰ Ciccozzi, E. *Op. Cit.*, pp. 30-31.

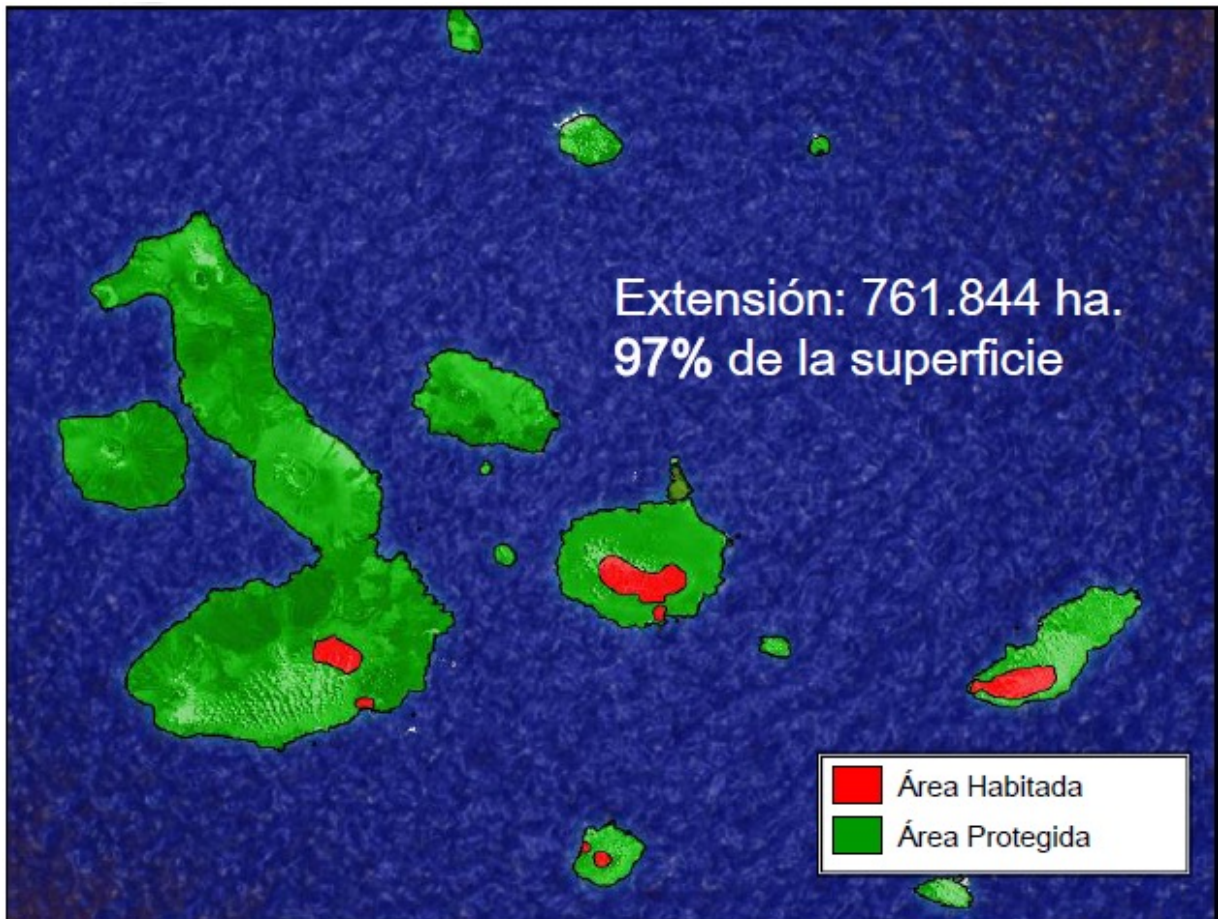
²⁹¹ La réserve est créée par le Décret No. 31, du 1935, publié sur le Journal Officiel « R.O. n° 873 » du 20 juillet 1959.

²⁹² Soit les neuf dixièmes de la superficie totale de l'archipel.

²⁹³ La déclaration advint par le décret d'urgence No.17 du 4 juillet 1959 du président Camilo Ponce Enríquez, publié sur le Journal Officiel N° 873 du 20 juillet 1959.

politique fréquemment utilisé par l'État en matière de définition et d'administration des aires protégées du pays : le décret exécutif. La création du parc des Galápagos s'insère par ailleurs dans les politiques conservacionnistes adoptées par le gouvernement équatorien sous l'impulsion d'organismes et de naturalistes internationaux.

Fig. 6. Relation entre l'aire protégée terrestre des Galápagos (97% de la surface) et les zones destinées aux activités humaines (3% de la surface).



Source : PNG 2006.

Le pouvoir central maintient un contrôle politique et budgétaire très étroit sur la Direction du parc dès sa création jusqu'à la moitié des années 1990, quand l'institution des Galápagos obtient un statut administratif lui reconnaissant autonomie de gestion et financière. À cette autonomie correspond une position de pouvoir importante du parc, en tant qu'institution. Ce pouvoir se renforce dans les premières années 2010, grâce aussi au soutien du ministre de l'environnement de l'époque, qui tout en donnant libre cours aux directeurs du parc, en guidait les actions.

Si la création du parc se réalisa sans créer les problèmes que nous avons exposés à propos du Yasuní – aux Galápagos il n'y a ni de peuples ancestraux, ni de gisements d'hydrocarbures

– sa gestion et son aménagement vont progressivement se compliquer au fur et à mesure que la colonisation humaine s'intensifie et que le caractère de « territoire disputé »²⁹⁴ de cette aire protégée se profile, comme nous l'expliquerons dans le prochain paragraphe.

Or, les Galápagos sont un type très particulier d'aire protégée car elles comprennent un espace terrestre et un espace marin qui interagissent entre eux. À l'instar d'autres d'îles océaniques, les Galápagos « terrestres » doivent alors être gérées de manière intégrée avec les eaux qui les entourent. Une approche systémique ne peut se passer d'inclure le territoire océanique dans l'analyse. Sur cet aspect crucial certains scientifiques ont commencé à aborder les îles en termes d'« écotones » (Gillis, 2014).

L'écotone est une zone de transition écologique où deux ou plus écosystèmes différents s'entrelacent, créant ainsi un nouvel écosystème unique qui diffère de ceux qui le forment. D'où la richesse en biodiversité caractérisant un écotone. L'utilisation de ce concept dans le domaine scientifique est assez récente. Le principe, par contre, n'est pas nouveau. Les Grecs, dès l'antiquité jusqu'au Moyen âge, employaient le mot « *archipel* » pour indiquer l'entière mer Égée avec ses îles²⁹⁵. La vision « *continentalist* » des îles et l'habitude de les considérer comme des objets séparés – « isolés » – du reste, en particulier de l'espace marin les englobant, sont une construction de la science et de la culture occidentales modernes (Gillespie et Clague, 2009). Gillis nous rappelle que « *In the ancient world, land and water were never as differentiated as they are today* »²⁹⁶, et souligne la tradition des chercheurs en sciences sociales à étudier les îles comme des « continents en miniature » se focalisant sur « *the bounded landscape at the expense of the broader seascape* » (Rainbird, 1999).

L'approche des îles en tant qu'écotones particuliers veut valoriser « *their unique character as waterlands* » (Gillis, 2014) dont les caractéristiques naturelles et sociales découlent de la relation mutuelle et dynamique entre espace terrestre et espace marin. Ces auteurs (Gillis, 2014 ; Turner, Davidson-Hunt, et O'Flaherty, 2003 ; Pearson, 2006 ; DeLoughrey, 2013) insistent sur le fait qu'on ne peut pas saisir l'essence et la complexité des problématiques des îles en étudiant la partie terrestre séparément de celle aquatique (Gillis, 2014). Une position scientifique que nous partageons et que nous utiliserons dans ce travail.

D'autres auteurs (Longhurst, 2007 ; Parrain, 2012), conscients des spécificités de l'océan, en particulier de la mer hauturière²⁹⁷ en tant que territoire, promeuvent le concept de « territoire », dès lors que le « concept de territoire ne peut avoir complètement le même sens

²⁹⁴ Ainsi le titre de l'article de Christophe Grenier : « Le Parc National des Galápagos. Un territoire disputé », in *Le territoire : lien ou frontière ?* Paris. 1995.

²⁹⁵ Observons que le mot « *island* » dérive de l'ancien anglais « *igland* », où « *ig* » signifiait justement « eau ».

²⁹⁶ Gillis, J.R. 2014. *Op.Cit.*, p.156.

²⁹⁷ L'espace hauturier de l'océan est celui associé à la haute mer, excluant la zone côtière. C'est justement sur la mer hauturière que la recherche au niveau théorique est encore fort insuffisante.

qu'à terre »²⁹⁸, compte tenu des caractéristiques uniques de l'océan « dont la principale est l'hypermobilité (espace mouvant et hommes en déplacement) »²⁹⁹, ce qui en fait un territoire particulier : un « merritoire ». Cette vision repose sur le constat que les océans, en tant que systèmes qui intègrent des activités humaines et un écosystème complexe riche en ressources naturelles, embrassent les différentes conceptions de l'espace : du représentatif, au physique, au géopolitique. D'où la posture de ces scientifiques qui appréhendent les océans comme des « merritoires » tant au plan théorique que pratique : lors de leur délimitation – pour créer ou modifier des aires marines protégées – et ensuite, pour leur gestion. Mais, comme le soulignent les pionniers de ce concept, « la haute mer est un champ d'étude encore à explorer »³⁰⁰.

Les approches exposées plus haut sont particulièrement appropriées à notre analyse des Galápagos. La tendance historique de scientifiques et administrateurs à s'occuper du parc des Galápagos comme s'il était essentiellement composé de la partie terrestre, cantonnant le vaste espace marin en position marginale, a eu des conséquences significatives sur les politiques d'aménagement et de gestion de l'un et de l'autre. Le chemin long et tortueux qui a mené à la délimitation de la Réserve Marine des Galápagos (RMG) illustre cet aspect.

C'est pourquoi, dans notre recherche nous allons appréhender les Galápagos en tant qu'écotone particulier, au sens de Gillis (2014), et nous aborderons leurs enjeux de gestion en mobilisant le concept de « merritoire » (Parrain, 2012) – au lieu de celui de territoire – considérant que l'espace de l'archipel est caractérisé par des interrelations intrinsèques et par une symbiose dynamique entre la partie terrestre et celle océanique.

---- Le zonage de la Réserve Marine : « work-in-progress »

Bien que les premières activités de conservation inhérentes aux Galápagos se centrèrent sur leur écosystème terrestre, à partir de la fin des années 1960 des scientifiques (Grimwood et Snow, 1966 ; Heylings et Bensted-Smith, 2002)³⁰¹ mettent en lumière l'importance de protéger conjointement des bandes des eaux océaniques entourant les îles. Ceci, afin de rendre plus efficace l'action de conservation globale. D'autre part, une partie très importante du capital naturel des îles gît dans les profondeurs de leurs eaux océaniques, ou dépend de celles-ci pour leur vie, comme les oiseaux marins ou les iguanes marines.

²⁹⁸ Parrain, *Op.Cit.*, p. 5.

²⁹⁹ *Idem.*

³⁰⁰ *Ibidem*, p.7.

³⁰¹ En particulier ces auteurs recommandèrent la création d'une bande (« *fringe* ») de 1000m à partir de la côte, à l'intérieure de laquelle seulement la pêche artisanale de petits bateaux serait admise.

Ainsi, le premier plan de gestion du PNG de 1974 « *Plan maestro para la protección y el uso del Parque Nacional Galápagos* » (PNUD, UNESCO et FAO, 1974) recommande la promulgation d'une législation pour établir une bande marine de protection de deux milles nautiques (mn)³⁰² autour des côtes de chaque île et îlot, en conformité avec le principe scientifique du « *Total ecosystem protection* », déjà prôné en 1972 lors de la deuxième conférence mondiale sur les parcs³⁰³.

À cette même époque, en vue d'approfondir les connaissances sur la vie marine et sous-marine des Galápagos – dont les données étaient encore pauvres – pour soutenir la proposition de créer une zone marine protégée, le PNG et la FCD engagent Jerry Wellington, un chercheur nord-américain, pour entamer le premier inventaire *in situ* des ressources marines. À l'issue de deux ans de travail, le scientifique états-unien rend une étude scientifique (Wellington, 1976) aux autorités équatoriennes, insistant sur la richesse en biodiversité et endémisme des eaux de l'archipel et, sur cette base, il propose l'extension du parc pour englober une bande de deux milles nautiques afin de préserver l'interrelation fondamentale mer-territoire. Toutefois, ce n'est qu'en 1986 que le gouvernement déclare « Réserve de ressources marines des Galápagos »³⁰⁴ le « *suelo el subsuelo marino del área marina encerrada en la línea trazada por los extremos más sobresalientes de las islas exteriores* »³⁰⁵ avec une bande extérieure de 15 milles nautiques.

Il convient de préciser que la nouvelle Réserve marine ne bénéficiait pas du statut juridique d'aire protégée : elle ne rentrait pas dans les catégories prévues par la *Ley Forestal y de Áreas Naturales del Ecuador* et, donc, elle ne faisait pas partie du SNAP. De plus, faute de plan de gestion pour la Réserve marine, en 1989 le gouvernement décide de déclarer³⁰⁶ par décret un système de zonage marin. Suivant ce décret la Réserve marine des Galápagos est structurée en trois sections :

- 1) une zone pour la pêche artisanale, comprise dans les 2 mn à partir de la côte ;
- 2) une zone tampon comprise entre 2mn et 5mn et
- 3) une zone consacrée à la pêche industrielle (principalement au thon) s'étendant entre 5mn et 15mn.

Ces mesures n'empêchent pas, pour autant, que cet immense espace d'eaux riches en biodiversité reste fort vulnérable. Plusieurs bateaux de pêche industrielle opérant à partir de l'Équateur continental (mais aussi des États-Unis, du Costa Rica, du Mexique ou du Pérou)

³⁰² Un mille nautique est une unité de mesure de distance (hors le système international d'unités) qui est utilisé en navigation. Il correspond à 1.852 mètres.

³⁰³ Tenue à Yellowstone, aux EEUUAA.

³⁰⁴ Cette première délimitation se fit par le décret No. 1810-A, publié sur le J.O. « Registro Oficial N.434 » du 13 mai 1986.

³⁰⁵ Ainsi dans le susdit décret No.1810-A.

³⁰⁶ Décision prise par le décret exécutif N.151, publié sur le *Registro Oficial N.191 de 1989*.

entrent dans la Réserve pour conduire des activités extractives très agressives. La décision de l'État de déclarer les eaux des Galápagos un « sanctuaire des baleines »³⁰⁷ en 1990, ne décourage non plus les pêcheurs – tant les industriels que les artisanaux locaux – à accéder à la Réserve. D'autant que l'accord ministériel déclarant le Sanctuaire marin ne précisait ni de limites, ni de zonage.

Une observation importante s'impose en relation aux premières actions du gouvernement pour délimiter et « ordonner » les espaces aquatiques des Galápagos. Il faut expliquer la manière unilatérale par laquelle l'État a créé la Réserve et a procédé ensuite à l'aménager en zones. Car aucune consultation préalable avec la population des Galápagos n'eut lieu : ni au moment de l'établissement de la Réserve en 1986, ni trois ans plus tard, lors de sa première « *zonificación* » (zonage). Ainsi, le choix de recourir à un instrument de politique de type « *Authority* » (Hood, 1986) et particulièrement agile comme le décret exécutif, pour établir cette Réserve servait bien les intérêts du gouvernement central pour accélérer le processus et mettre les *Galapagueños*³⁰⁸ devant un fait accompli.

Comme dans le cas du PNY, nous sommes en présence d'un « vice d'origine » dans la création d'un espace naturel protégé. Le manque d'implication des habitants locaux dans la phase de constitution de la Réserve marine de l'archipel sera fortement contesté dans les années suivantes par les autochtones qui revendiqueront leur droit à y conduire des activités productives. On peut comprendre l'opposition des petits pêcheurs locaux³⁰⁹ à une délimitation exclusive des eaux de l'archipel, dès lors qu'elles représentaient leur source de subsistance depuis toujours. La définition par décret, une décision prise « par le haut », d'empêcher aux *Galapagueños* d'exploiter une partie considérable de leur océan est l'une des raisons fondamentales à la base des conflits socio-environnementaux qui bouleverseront les îles pendant les années 1990.

Un deuxième zonage des eaux des Galápagos voit le jour en 1992, grâce à l'approbation du premier plan de gestion de la Réserve marine. Il s'agissait d'un aménagement très complexe, voire trop complexe, qui découpait la Réserve en sept zones chacune caractérisée par des limites différentes et soumises à des régimes de protection et d'exploitation particuliers. Sauf qu'il s'est avéré presque impossible de borner de manière claire ces zones. Fort probablement ces difficultés contribuèrent à faire que ce deuxième zonage ne fût jamais appliqué.

Un nouvel essai malheureux du gouvernement pour mettre en œuvre un zonage de la Réserve marine, eu lieu en 1994 sous l'égide du « Ministère de l'industrie, du commerce, de l'intégration

³⁰⁷ Cf. *Acuerdo ministerial* publié sur le Registro Oficial No.458^o du 14 juin 1990.

³⁰⁸ On désigne ainsi les habitants des Galápagos.

³⁰⁹ Les industriels du continent s'y opposaient aussi, mais pour des raisons d'opportunité économique.

et de la pêche »³¹⁰. La disposition ministérielle définissant le zonage de la Réserve marine stipulait la création de 53 sites définis « Sanctuaires marins » consacrés uniquement au tourisme marin, à l'intérieur de l'agencement marin établi deux ans avant. Mais ces nouveaux sites ont continué à être utilisés principalement pour la pêche³¹¹.

Cette évidence et les revendications croissantes des pêcheurs qui demandaient de pouvoir intensifier leurs activités, en particulier l'extraction des espèces les plus rentables comme le concombre de mer, firent comprendre à l'État équatorien la nécessité de simplifier le zonage et d'étendre la zone protégée à 40mn ou 80mn.

Photo 6. Pêcheurs de la Réserve marine des Galápagos.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012.

C'est dans ce contexte qu'en 1996 le gouvernement, à travers une résolution de l'INEFAN³¹², déclare la Réserve marine comme « *Reserva biológica* », en choisissant une catégorie qui rentrerait dans le SNAP. En dépit de cela, tant les pêcheurs industriels que le sous-secrétariat de pêche au sein du MAGAP s'opposèrent à cette déclaration du gouvernement jusqu'à refuser la juridiction de la Direction du Parc National des Galápagos sur les eaux concernées.

³¹⁰ Cf. *Acuerdo Ministerial No.069 del Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca* de 1994.

³¹¹ Cf. Danulat E. et Edgar, G.J. (eds.) 2002. *Reserva Marina de Galápagos. Línea Base de la Biodiversidad*. Fundación Charles Darwin/Servicio Parque Nacional Galápagos, Santa Cruz, Galápagos, Ecuador, p. 14.

³¹² Cf. Resolución R-DE 058 de 1996 de l'INEFAN (Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre).

C'est en 1998, par effet de la *Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos*³¹³ (LOREG), à travers un processus de négociation complexe et participatif, que la Réserve marine (RM) est enfin consolidée en « aire protégée » à plein titre, et que ses limites sont étendues jusqu'à 40 mn à partir de la « ligne de base »³¹⁴ (voir figure 7). Il fallait néanmoins revoir la *zonificación* de la RM pour qu'elle reflète les nouveaux équilibres entre les divers acteurs à l'intérieur des limites ainsi étendues

Le troisième important zonage du territoire marin des Galápagos a été établi en 1999, à l'issu du processus d'élaboration du nouveau Plan de gestion de la Réserve – sur lequel nous nous pencherons dans le chapitre suivant – dont le premier est une partie intégrante. Le nouvel aménagement de la RM organise ses eaux dans les zones suivantes :

1. Zone à usages multiples,
2. Zone à usage limité, divisée en quatre zones de gestion spécifiques³¹⁵ et
3. Zone Portuaire.

La division de la RM en trois aires n'était que le premier pas vers un véritable zonage. Pour mieux gérer l'espace marin de l'archipel les parties prenantes devaient en fait parvenir à un accord formel spécifique sur la zone (2) à usage limité, pour définir la nature des activités qu'on pourrait y réaliser, ainsi que leur fréquence, modalités, périodicité, entre autres.

L'accord fut scellé en 2000 entre les deux groupes d'acteurs principaux, les pêcheurs artisanaux et les conservationnistes, et définit une « *Zonificación* » provisionnelle de la RM. Bien que ce zonage représentait une « *propuesta consensuada de la zonificación provisional (...) mucho más que un mapa geográfico con regulaciones* »³¹⁶, il n'arriva malheureusement pas à être appliqué et respecté.

Par ailleurs, les conflits concernant l'utilisation de la RM se poursuivirent pour aboutir, en 2004, sur un nouveau conflit ouvert entre les pêcheurs artisanaux et la DPNG sur l'accès à la pêche du concombre de mer.

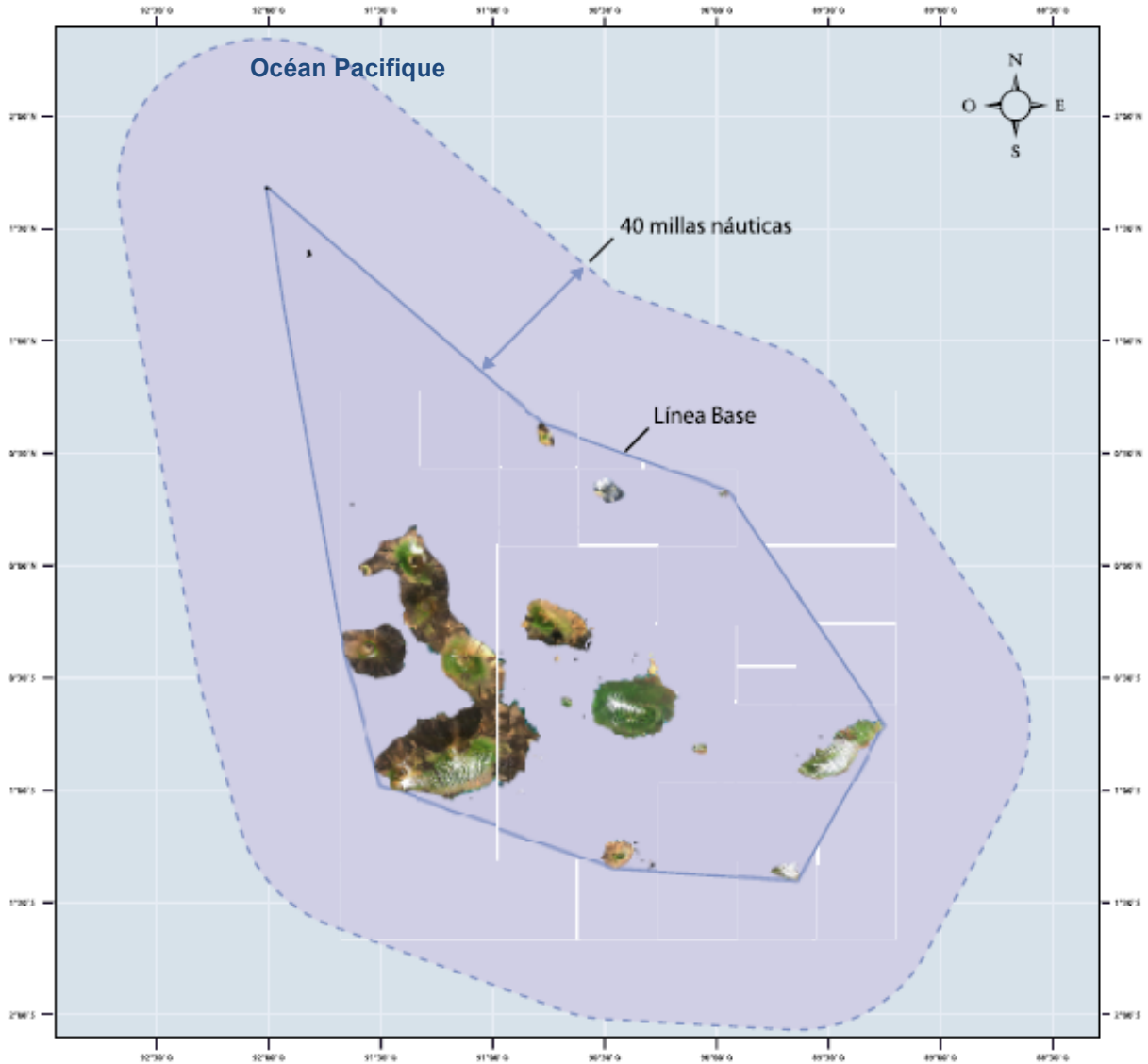
Carte. 15. La RMG et sa ligne de base.

³¹³ La loi fut promulguée le 18 mars 1998 sur le J.O.No.280 du 8 mars 2001.

³¹⁴ La notion de "ligne de base" fut établie par le Décret Exécutif No. 265, du 13 juin 1971. Cf. Danulat E. & Edgar, G.J. (eds.) 2002. *Op.Cit.* p.259.

³¹⁵ Ce sont les sous-zones de "*Comparación y Protección, Conservación y Uso No Extractivo, y Conservación y Uso Extractivo y No Extractivo, y las Áreas de Manejo Especial Temporal*". Cf. Danulat E. & Edgar, G.J. (eds.) 2002., *Op.Cit.*, p. 15.

³¹⁶ Danulat E. & Edgar, G.J. (eds.), *Op.Cit.*, p.17.



Source : PNG, FCD, 2002¹

La RM s'étend sur 138.000 km² et comprend tout l'espace marin à l'intérieur d'une bande de 40mn mesurés à partir de la **ligne de base**. Celle-ci est une ligne imaginaire établie en unissant les points les plus excentrés des îles les plus périphériques de l'archipel. Elle est représentée sur cette carte par le polygone.

La RM a connu d'autres propositions de modification de son zonage, tout comme de son système de gestion participative des ressources naturelles, dès les années 2000. Dans ce cadre, signalons la décision prise en 2005 par la Junte de Gestion Participative (JMP, de son nom en espagnol, *Junta de Manejo Participativo*), l'un de deux piliers de la structure de gouvernance de la RM, créé en 1998 par la LOREG et régulé par le plan de gestion de la RM de 1999 – le deuxième pilier étant l'Autorité interministérielle de gestion, AIM, de son nom en espagnol, *Autoridad interministerial de manejo*. Les membres de la JMP parviennent à reconnaître la nécessité de « *iniciar un proceso en la JMP y AIM para cambiar el modelo de manejo de las actividades permitidas en la RM hacia un modelo más apropiado y sustentable*

que distribuya el esfuerzo pesquero de acuerdo a la capacidad del recurso y diversifique los recursos que se explotan en laRM »(JMP, 2005)³¹⁷. Cela conduit à la révision du système de gestion de la pêche et à la formulation d'un réaménagement des activités de pêche³¹⁸ avec des implications sur le zonage de la RM.

Enfin, en juillet 2014, suite au lancement du nouveau « Plan de gestion pour les aires protégées des Galápagos » (*Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*, dorénavant : Plan de gestion PNG-2014), le personnel spécialisé du PNG, aidé par des experts provenant du monde de l'académie³¹⁹ et des ONGs environnementales (WWF et CI) entame un processus de révision complète du zonage suivant un calendrier précis (voir figure 7), visant à rationaliser le zonage en fonction des positions et des intérêts des parties prenantes, en particulier concernant la zone à multiples usages.

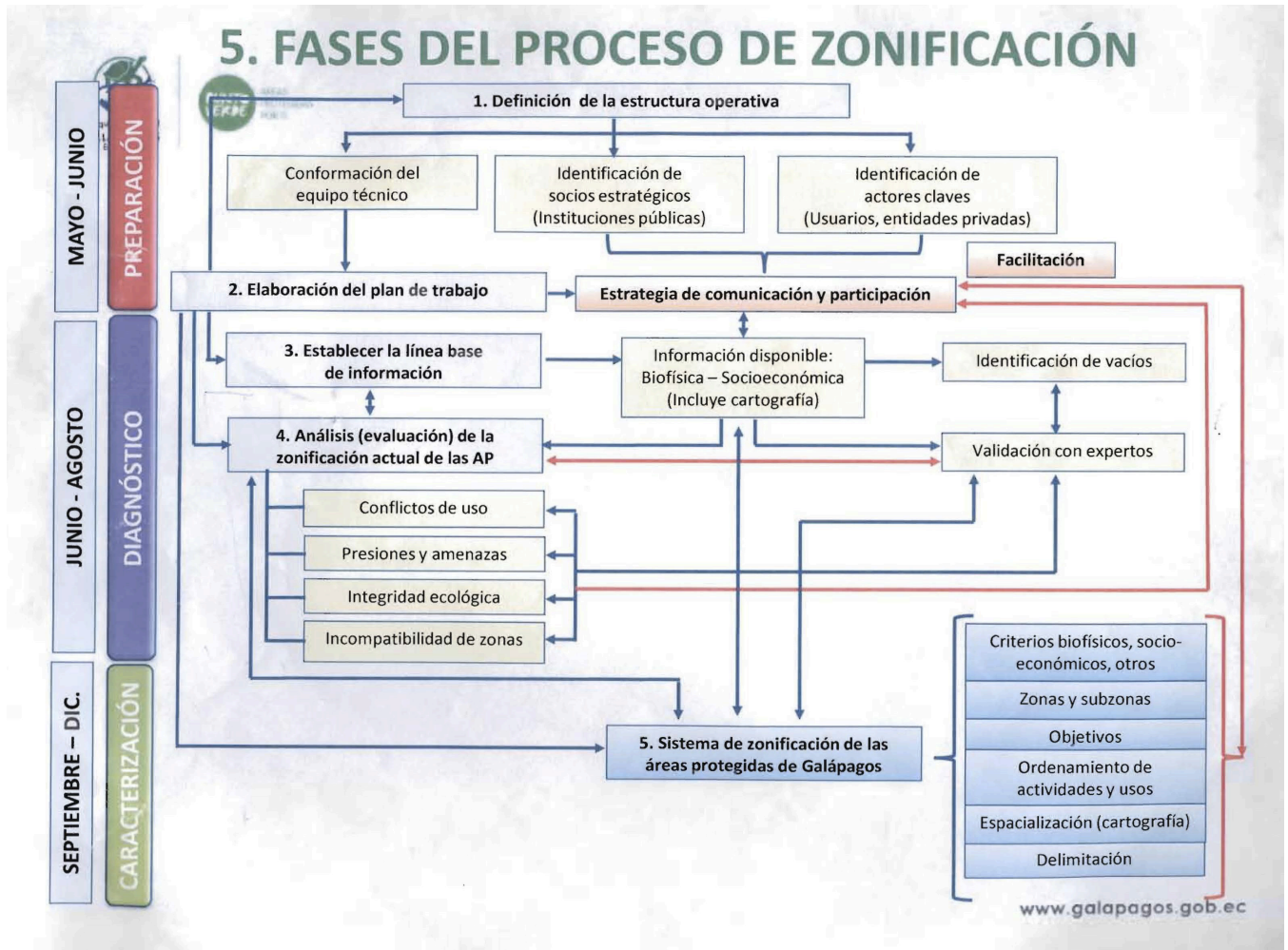
Or, ce nouveau zonage est susceptible d'être impacté par les dispositions prévues dans la réforme à la loi spéciale des Galápagos qui, selon nos observations en automne 2014, pourrait revoir à la baisse des compétences historiquement remplies par le PNG, notamment en matière de licences de tourisme, pour que le *Consejo de Gobierno* les assume en conformité des dispositions juridiques.

Fig. 7. Phases du processus de révision du zonage de la RM en 2014.

³¹⁷ Réunion de la JMP du 6 mai 2005. Cité aussi dans Castrejón Mendoza, H.M. 2011. *Co-manejo pesquero en la Reserva Marina de Galápagos : tendencias, retos y perspectivas de cambio*. Fundación Charles Darwin, Fundación Thinker, Kanankil / Plaza y Valdés. México.

³¹⁸ L'élaboration d'un plan de gestion pour la pêche, connu comme le « *Capítulo Pesca del Plan de Manejo de la Reserva Marina* » (Castrejón *et al.*, 2007). La version finale de ce "Capítulo", après la révision de la JMP, a été approuvée à l'unanimité par l'AIM, le 13 janvier 2009.

³¹⁹ Comme l'Université San Francisco de Quito, USFQ et son Laboratoire d'écologie ECOLAP.



Source : PNG, août 2014

L’approbation du Plan de gestion GPS 2014 mérite quelques observations.

D’abord, los « *dueños* »³²⁰ du Plan (le PNG et le ministère de l’environnement, MAE) ont voulu que le processus d’élaboration de cet instrument de politique soit plus participatif que lors du plan de gestion précédent de 2005. Ainsi, mi-2012 une alliance est scellée entre les acteurs clés afin que chacun d’entre eux puisse apporter ses perspectives et mettre en avant ses demandes, en vue de l’élaboration du future plan de gestion. L’enjeu est de taille, car leurs efforts visent à parvenir à la très recherchée vision partagée » (pour les îles) qui devrait conduire à la « *sostenibilidad del archipiélago de Galápagos* »³²¹.

De toute évidence, nous avons-là une réédition du *Grupo Núcleo* des années 1990, dont les travaux avaient abouti sur la LOREG et le plan de gestion de la Réserve marine. Sauf que dans le cas du Plan de gestion PNG-2014, c’est un club plus exclusif : seulement les

³²⁰ Au sens des principaux usagers du plan qui en contrôlent l’emploi comme des « maîtres ». Nous utilisons une expression souvent enregistrée pendant nos missions de terrain.

³²¹ C’est bien le titre du document de la première réunion du grupo núcleo. Cf. *Plan de manejo de la áreas protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. I Reunión del Grupo Núcleo. Hacia una vision compartida sobre la transición a la sostenibilidad del archipiélago de Galapagos*. Accord signé à Puerto Ayora, Santa Cruz, Galápagos, juillet 2012.

ministères compétents (MAE, MAGAP, Ministère de Tourisme), l'agence de bio-sécurité des Galápagos (AGROCALIDAD), l'organisme suprême de planification d'État (SENPLADES) et les GADs de l'archipel y participent. Dès sa première réunion en juillet 2012, les membres du *Grupo Núcleo* affichent leur accord pour travailler ensemble au futur plan de gestion des aires protégées des Galápagos, pour que la « ...*construcción del plan (...) sea articulado (sic) a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Galápagos* »³²².

Ensuite, il s'agit d'un plan « intégré » – ou global – car il couvre aussi bien les aires protégées terrestres que la Réserve marine. Il faut attendre des décennies après la création du PNG en 1959, et de la RM en 1998, pour que des scientifiques et des fonctionnaires équatoriens s'attachent à élaborer le premier plan de gestion unifié pour les deux aires protégées des Galápagos. L'un de ses objectifs – affirmé de manière solennelle dans le document de la première réunion du *Grupo Núcleo* en 2012 – est d'atteindre une « *visión compartida sobre un modelo territorial único que integre el área protegida y no protegida, la urbana y la rural, para la Provincia de Galápagos* »³²³.

Cette innovation relative à la portée du Plan, selon les experts de SENPLADES³²⁴, répond à la volonté du gouvernement central de mieux articuler les politiques concernant les deux parties protégées de l'archipel aux objectifs du Plan National du Bien Vivre et de « *centralizar* » les politiques de gestion et d'aménagement de la province insulaire en subordonnant le nouveau plan de gestion des aires protégées au futur Plan provincial. Or, ce dernier est en train d'être développé depuis 2012 par le *Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos*³²⁵, CGREG, l'entité qui selon les normes en vigueur représente le gouvernement central aux îles, et qui, dans les faits, est la courroie de transmission des décisions de la présidence de la République pour les îles. Cette élaboration *ad infinitum* du nouveau plan provincial aura plus d'une répercussion sur les chances de parvenir à ce « modèle territorial unique » fantasmé depuis de longues années, comme nous l'expliquerons dans la troisième partie de notre travail.

Une analyse rigoureuse des politiques de délimitation puis d'aménagement de la Réserve marine des Galápagos, ne peut se passer d'examiner les implications de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³²⁶ (CONVEMAR) pour l'Équateur, et la manière dont le pays est en train d'*instrumenter* ce traité de droit international pour mettre en place des

³²² Cf. « *Plan de manejo de la áreas protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. I Reunión del Grupo Núcleo..Op. Cit, p.2.*

³²³ *Idem.* « Vision partagée sur un modèle territorial unique qui intègre l'aire protégée avec l'aire non protégée, l'aire urbaine avec la rurale dans la province des Galápagos », traduction par l'auteur.

³²⁴ Ainsi nous commenta l'« *asesor* » spécial pour les Galápagos au sub-secrétaire de Senplades, dans un entretien de septembre 2014.

³²⁵ Conseil de gouvernement du régime spécial des Galápagos.

³²⁶ Cette convention multilatérale (UNCLOS de son acronyme en anglais gardé en français) a été signée à Montego Bay en Jamaïque le 10 décembre 1982, d'où sa fréquente dénomination de convention de Montego Bay, mais elle n'est entrée en vigueur qu'en 1994. En Équateur, on la connaît plutôt sous le nom de CONVEMAR et c'est par ce nom que nous l'aborderons.

politiques d'agencement de son territoire marin, notamment en matière d'accès aux immenses ressources naturelles qu'il abrite – l'Équateur a ratifié³²⁷ la CONVEMAR en 2012.

Ce traité de droit international, qui a contribué à faire évoluer le droit de la mer de son caractère coutumier vers un droit écrit, stipule, entre autres, des normes importantes dans le cadre de notre analyse : les dispositions sur la délimitation³²⁸ et l'aménagement du territoire maritime, l'exploitation équitable et efficace de ses ressources et la préservation du milieu marin³²⁹. Le traité prévoit un système de délimitation des différentes zones maritimes qui entourent les États côtiers, et, de manière importante, des îles et des États-archipélagiques. Ces zonages ont pour but de rationaliser, en le structurant, l'espace marin : à chaque zone de mer définie par la Convention correspond ainsi un régime juridique spécifique, par rapport auquel l'État côtier a des droits et des obligations précises, notamment en matière de circulation de navires et d'utilisation des ressources de la mer. Il est intéressant d'analyser de plus près comment le zonage est établi par la Convention.

Les différentes zones sont définies en fonction de leur distance à l'État côtier. Elles peuvent être organisées, *grosso modo* en deux grands groupes : un premier incluant les eaux intérieures, la mer territoriale et les eaux archipélagiques, soit les zones les plus rapprochées de la côte qui sont placées sous la souveraineté territoriale de l'État ; et un deuxième groupe qui comprend la zone contiguë (ZC), la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental (PC), soit les zones plus éloignées et, par conséquent, soumises aux règles du droit international.

Le droit de la mer n'est évidemment pas l'un des sujets de notre thèse. Il est néanmoins important de se pencher sur certains aspects de la CONVEMAR dès lors qu'ils peuvent influencer sur les politiques de gestion d'importants espaces marins et qu'ils intéressent directement la Réserve marine des Galápagos. L'adhésion de l'Équateur à la CONVEMAR a été interprétée par des observateurs de la presse locale³³⁰ et dans certains milieux écologistes comme une manœuvre pour lancer des activités d'exploration et, ensuite, d'exploitation des ressources naturelles situées dans le Pacifique, notamment celles qui se trouvent dans les fonds marins à l'intérieur du plateau. Selon la Convention, le plateau continental est le prolongement sous-marin du territoire terrestre qui s'étend jusqu'à 200 milles marins, au minimum, depuis les lignes de base et peut s'étendre même au-delà, si le plateau continental naturel passe cette limite de 200 milles – bien qu'en aucun cas il ne puisse pas dépasser 350 milles marins. Évidemment, la définition juridique du plateau diffère de celle géologique ; il suffit de considérer

³²⁷ Par le décret exécutif n. 1238 du 22 mai 2012.

³²⁸ Cf. par exemple artt. 11 et 15 de la convention.

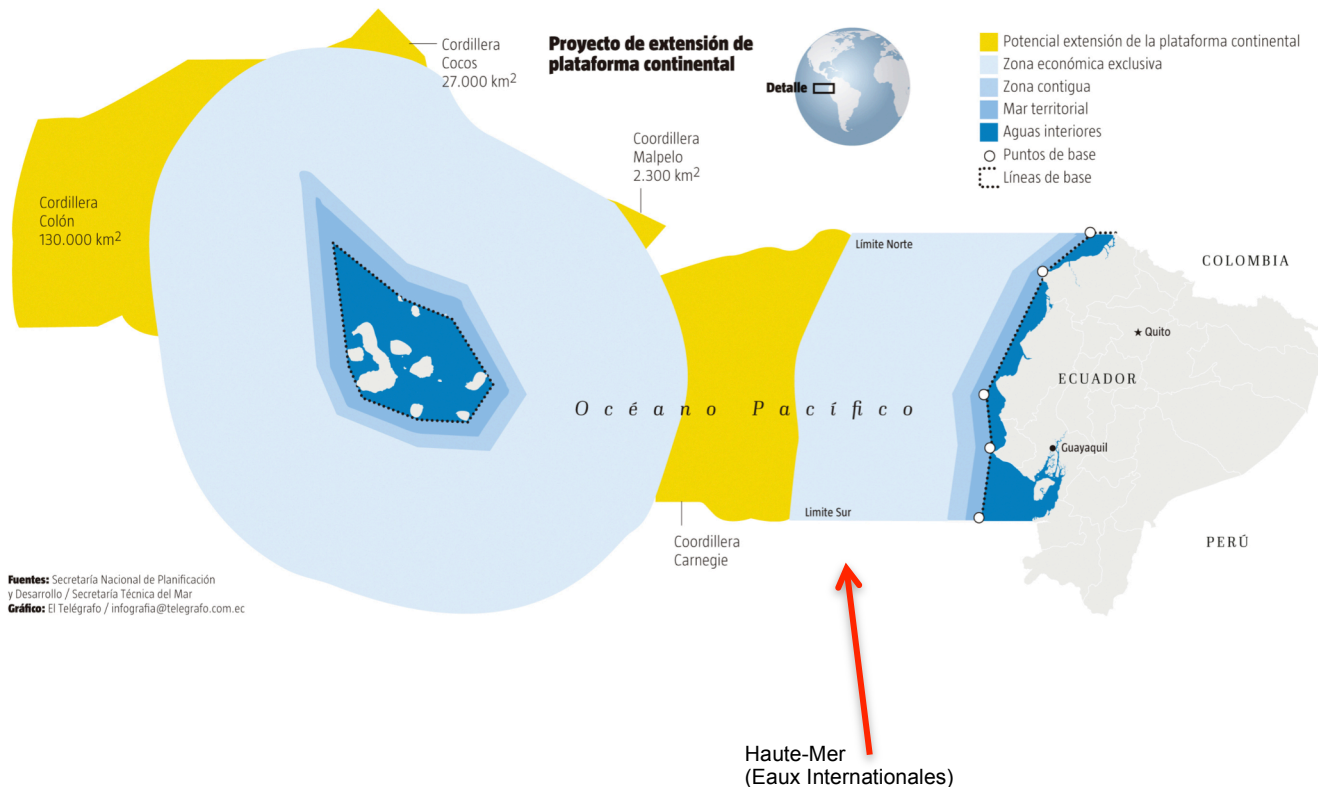
³²⁹ Il y a deux autres volets de règles à mettre en exergue : ceux sur la libre communication et circulation entre les pays ; et ceux sur l'utilisation pacifique des mers.

³³⁰ En particulier *El Comercio*, et *El Universo*, deux quotidiens qui ne sont pas des soutiens du gouvernement de R. Correa.

à cet égard que dans la réalité certains États ont un large plateau, alors que d'autres n'en ont pas. C'est le cas pour l'Équateur.

Or, en s'appuyant sur une clause de la Convention, le gouvernement central vise à agrandir le territoire du pays à travers l'extension du plateau des Galápagos, jetant ainsi un « pont juridique » entre les îles et le continent qui sont à présent séparés par un couloir d'eaux internationales (zone de haute-mer). Il s'agit de démontrer que la cordillère de Carnegie – une chaîne sous marine de l'Océan Pacifique – s'étend de façon continue des îles Galápagos jusqu'au continent équatorien. Ainsi, les experts et les scientifiques du Secrétariat Technique de la Mer (SETEMAR³³¹) et de l'Institut Océanographique de la Marine (INOCAR) travaillent sur des études de géologie et de bathymétrie qui doivent fournir le socle scientifique d'un rapport à présenter aux Nations Unies pour plaider l'extension du plateau jusqu'à 350 milles marins. Dans ce sens, comme un diplomate équatorien l'a expliqué lors d'une conférence académique en 2014³³², la CONVEMAR loin de poser une menace à la souveraineté du pays « *va acrecentar su espacio marítimo, su territorio, con la extensión de aproximadamente 200.000km cuadrados a la plataforma continental de Galápagos* »³³³ (voir figure 8).

Figure 8. Projet du gouvernement de l'Équateur d'extension du plateau continental.



Source : *El Telégrafo*, octobre 2014, d'après des données de la SETEMAR, SENPLADES.

³³¹ De son nom en espagnol *Secretaría Técnica del Mar*.

³³² Tenue à Guayaquil en mi-octobre 2014.

³³³ D'après le journal en ligne Andes du 31 octobre 2012. Cf. : <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/8319.html>

C'est un pari d'envergure. Non seulement l'extension de la plateforme continentale concerne une priorité de sécurité territoriale, elle porte aussi sur des questions stratégiques de géopolitique liées aux gisements de ressources naturelles dont on pense que les fonds marins des Galápagos – outre leurs eaux – sont riches. Le coordinateur général du SETEMAR, Álvaro Dahik, a été explicite à ce sujet en affirmant que « ... *si Ecuador amplía su plataforma continental podrá explotar las riquezas minerales e hidrocarburíferas que se cree hay allí, además de los recursos pesqueros* »³³⁴. Encore une fois, les politiques pour la délimitation du territoire et, dans ce cas, du territoire des Galápagos, sont conditionnées, voire guidées par les questions associées à l'exploitation de ses ressources naturelles.

Conclusion chapitre 1

Dans ce chapitre nous avons conduit une analyse historique des raisons d'ordre politique et économique qui ont déterminé les problèmes environnementaux, les conflits sociaux et la situation de « désordre territorial » caractérisant les espaces de deux aires examinées. En partant de l'examen de la construction du Système National des Aires Protégées (SNAP) du pays, fondé par une décision du gouvernement central sans impliquer, ni consulter (dans le cas du Yasuní) les populations locales, nous mettons en lumière un défaut d'origine du SNAP destiné à peser de manière lourde sur les enjeux territoriaux futurs.

Ainsi, la création du parc Yasuní en 1979 et les modifications de ses limites d'une part, et l'établissement de la Réserve de la biosphère MAB en 1989 de l'autre, ont été réalisés à la suite de décisions prises à Quito sous la pression des parties en position dominante (les industriels du pétrole, tant privés que publiques), en mobilisant des instruments de politique. Pendant presque un demi siècle en fait, aucune politique d'aménagement territorial n'a été mise en place, ni élaborée, pour gérer ce vaste espace protégé.

De manière similaire au cas du Yasuní, nous avons mis en évidence la « création par le haut »³³⁵ des aires protégées de la région insulaire, en mettant en lumière le processus lent et troublé de la définition des limites extérieures et des destinations d'usage des zones internes de la vaste Réserve marine, un processus guidé par les conservationnistes et les oligopolistes du tourisme de nature, leurs alliés traditionnels.

³³⁴ « Si l'Équateur étend sa plateforme continentale il pourra exploiter les richesses en minerais et hydrocarbures dont on soupçonne l'existence - outre les ressources halieutiques », traduction par l'auteur. Ainsi dans l'article « *De una cordillera submarina depende la extensión del territorio ecuatoriano* (Infografía) », paru sur *El Telégrafo* du 13 octobre 2014. Cf. <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/de-una-cordillera-submarina-depende-la-extension-del-territorio-ecuatoriano-infografia.html>

³³⁵ C'est-à-dire par des décisions unilatérales prises au plus haut niveau politique, typiquement par le chef de l'État qui, en Équateur est aussi chef du gouvernement.

De par cette analyse historique, nous avons montré comment, en l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire et, donc, de politiques conséquentes à l'échelle locale, l'action publique tend à agir sur le territoire par des instruments de politiques mobilisés *ad hoc*, sous l'influence déterminante des acteurs hégémoniques.

Chapitre 2. L'art de concilier l'inconciliable : comment des instruments législatifs façonnent des espaces protégés

Introduction

Dans ce chapitre nous allons analyser les conséquences du manque d'une politique d'aménagement territorial sur les aires protégées examinées, par des instruments de politique normatifs au niveau « macro », tels la Constitution et les lois spéciales.

Le recours de la puissance publique à des lois ou à des règlements sert à influencer sur les comportements de la collectivité pour atteindre les objectifs politiques de l'État. Lascoumes et Le Galès (2005) soulignent à ce sujet que « les instruments législatifs et réglementaires ... constituent l'archétype de l'interventionnisme d'État »³³⁶. Nous dégageons donc des réflexions sur l'*instrumentation*³³⁷ des politiques en matière d'organisation et de gestion du territoire.

Dans le cas des aires protégées, la question centrale porte sur les modalités d'accès et d'utilisation de leur territoire pour décider comment conserver les écosystèmes et, en même temps, si et de quelle manière permettre une exploitation durable des ressources naturelles présentes (ex. biodiversité, hydrocarbures). Quelle que soit la priorité choisie, l'État doit arbitrer entre conservation et développement pour garantir l'intérêt général.

La relation concurrentielle entre croissance économique et conservation est d'ailleurs au centre du débat politique depuis des décennies (Pearce *et al.*, 1990 ; Dietz et Adger, 2003 ; Rodary, Castellanet et Rossi, 2003 ; Czech, 2008). L'affirmation du concept de développement durable d'un côté, et la globalisation des problèmes environnementaux de l'autre, ont fait sortir la question des cercles scientifiques et l'ont projetée dans la société civile *latu sensu*.

L'Équateur n'est pas le seul pays à permettre des activités extractives comme l'exploitation d'hydrocarbures dans des aires protégées³³⁸, ou à tolérer des flux touristiques excessifs dans

³³⁶ Lascoumes et Le Galès, 2005. *Op.Cit.*, p. 361.

³³⁷ Rappelons que dans cette recherche nous entendons par « *instrumentation* de politique » une mobilisation importante d'instruments de politique par l'action publique. Cf. aussi le glossaire de cette recherche.

³³⁸ La réserve nationale de la Macarena créée en 1948 en Colombie et devenue parc national en 1971, a été depuis sa fondation théâtre de conflits socio-environnementaux, à cause de pressions anthropiques sur l'aire protégée associées à la combinaison d'une colonisation agricole imposante à partir des années 1950, de l'activité des guérilleros de la FARC – qui y avaient plantés des cultures de coca, et des compagnies pétrolières. Les premières vagues de colons s'installaient en fait près de la piste

un parc écologiquement très fragile. Mais le pays andin émerge de manière singulière pour des contradictions immanentes à ses politiques tout comme à ses normes juridiques.

Pour essayer d'expliquer ce paradoxe, nous examinons d'abord la Constitution en vigueur – saluée au plan mondial pour avoir été la première à reconnaître des droits à la Nature – en termes de son impact politique sur la protection de la biodiversité et le respect des droits collectifs des peuples autochtones sur leurs territoires ancestraux.

Ensuite, nous présentons une analyse historique de l'essor de l'industrie pétrolière en région amazonienne et dans le Yasuní en particulier : un passage indispensable pour saisir les raisons de fond à la base de l'action publique qui a défini, coupé et découpé le territoire du PNY et de la RBY au fil des ans. Ce faisant, nous montrons la manière dont l'État a instrumenté les politiques d'aménagement et de gestion de ces espaces à coup de décrets et de lois extractivistes qui priment tant sur la législation environnementale que sur les normes internationales en matière de protection des peuples indigènes.

De façon symétrique, nous examinons la manière dont la loi organique spéciale des Galápagos (LOREG, 1998) a non seulement orienté mais aussi déterminé dans les faits les politiques de la province insulaire, tout spécialement celles inhérentes à la définition des limites et au zonage de ses aires protégées, la Réserve marine avant tout.

A. La Constitution de 2008 : une « révolution » *instrumentale* ?

En janvier 2007, l'économiste Rafael Correa, porteur de positions nationalistes et progressistes, gagne les élections présidentielles. Dès son investiture, il met en marche une série d'actions politiques structurelles pour réaliser ce qu'il appelle une « révolution citoyenne » : en faisant *tabula rasa* du système politique précédent, on vise à parvenir à une forme de gouvernement, fondée sur la participation des citoyens, qui soit *incluyente*³³⁹, transparente et égalitaire. Dès lors, des réformes institutionnelles fondamentales deviennent nécessaires pour réaliser cette « *revolución ciudadana* » et pour renforcer la souveraineté de l'État. Dans ce cadre, le président nomme une Assemblée constituante³⁴⁰, composée dans sa grande majorité par des membres du parti présidentiel *Alianza País*, et du mouvement indigéniste *Pachakutik*, afin d'entamer une révision profonde de la Constitution et de produire une nouvelle Charte fondamentale. Le nouveau texte délibéré par la Constituante le 25 juillet

d'atterrissage bâtie par la multinationale pétrolière Shell. Voir Avellaneda, Mario *et al.*, 1989. *Sierra de La Macarena. Reserva Biológica de la Humanidad: territorio de conflictos*. CES, Centro de estudios sociales, Universidad Nacional de Colombia.

³³⁹ Inclusive, ouverte, intégrée et intégrante.

³⁴⁰ Les « *assembleistas* » se réunirent dans la petite ville de Montecristi pour leurs travaux. D'où la dénomination parfois utilisée de « *Constitución de Montecristi* ».

2008 est approuvé par référendum populaire le 28 septembre de la même année³⁴¹. C'est le texte toujours en vigueur.

Avec ses 444 articles, ce texte dense et complexe s'inspire des principes du « *socialismo del siglo XXI* » (représenté par le président bolivien Morales et le défunt président vénézuélien Chávez), comme la pluri-nationalité et l'inter-culturalisme de l'État, l'égalité sociale ou une répartition plus égalitaire des moyens de production et des bénéfices économiques, tout en récupérant des valeurs clé de la révolution libérale conduite par Eloy Alfaro au XIX^e siècle, notamment l'intégration nationale.

Mais la Constitution de 2008 reflète surtout la vision et le projet politique du président Correa d'un Équateur souverain dans ses décisions politiques, caractérisé par un système économique « social et solidaire », où l'être humain est à la fois sujet et but, préconisant ainsi une « relation dynamique et équilibrée entre la société, l'État et le marché ... »³⁴². L'objectif est alors la création d'une « ... nouvelle forme de coexistence citoyenne, en diversité et en harmonie avec la nature, pour parvenir au "*buen vivir*" [Bien Vivre] ou *Sumak Kawsay* »³⁴³. L'avènement de ce modèle de vie novateur implique un changement de paradigme de développement : du système néo-libéral vers un modèle guidé par une « ... *visión ancestral pero a la vez cosmopolita, civilizatoria e Incluyente* »³⁴⁴. Comme on l'apprécie des rapports des travaux de la Constituante :

« *El buen vivir presupone que el ejercicio de los derechos, las libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades reales de los individuos y las comunidades se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada persona - vista como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable.* »³⁴⁵

Ce concept cosmo-philosophique autochtone, principe pivot de la construction constitutionnelle, entraîne des implications innovantes et importantes au plan juridique et politique.

Du point de vue juridique, il s'agit à bien des égards d'une constitution révolutionnaire. Elle introduit des principes novateurs, notamment celui qui élève la nature à sujet de droits, que nous allons commenter ci-dessous. De plus, la Charte fondamentale établit une manière originale de planifier et d'administrer la structure et le territoire de l'État, en fonction de l'objectif du Bien Vivre. À cette fin, un nouveau Plan national pluriannuel, le *Plan Nacional del Buen Vivir*

³⁴¹ Par 63,93 % des voix.

³⁴² Article 283, Constitución de la República del Ecuador, 2008, Op.Cit..

³⁴³ Préambule de la Constitution de 2008, Op.Cit..

³⁴⁴ Aguilera Bravo, A., et Condor-Salazar, M. 2010 "*La iniciativa Yasuni-ITT como materialización de los derechos de la naturaleza*". Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. PUCE, Quito. p.2

³⁴⁵ Asamblea Constituyente, Mesa Número Siete Régimen de Desarrollo, Informe de Mayoría. Capítulo I: Principios Generales del Régimen de Desarrollo, p. 4.

– sur lequel nous nous pencherons en détail dans la deuxième partie – se charge de concrétiser les principes constitutionnels du *Sumak Kawsay*, en les traduisant par des lignes directrices de développement à moyen et à long-terme.

Il est important de signaler d'emblée la nature « garantiste » de la nouvelle Constitution, dans le sens où les droits reconnus reçoivent une forte protection sur le plan formel et substantiel. Ainsi, par exemple, elle stipule que le territoire de l'État « ...es *inalienable, irreductible e inviolable* »³⁴⁶.

Or, la Constitution est non seulement le cadre juridique pour la poursuite du Bien Vivre ; elle pose également les bases juridiques du retour de *l'État fort* en renforçant les pouvoirs du président, en particulier en matière de contrôle *du* politique et de la sphère économique³⁴⁷. Dans cette lumière, la Charte fondamentale de 2008 est l'instrument de politique principal pour la mise en œuvre des politiques nécessaires à concrétiser la « révolution citoyenne » de Correa.

Dans la perspective de notre recherche nous nous interrogeons particulièrement sur la portée révolutionnaire de la Constitution du point de vue politique. Au-delà des débats sur son degré d'hyper-présidentialisme, ce qui nous interpelle en particulier c'est de comprendre si et dans quelle mesure cette Constitution – sortie d'un long processus de délibérations sur base participative – répond aux demandes de la « *ciudadanía* » sur des dossiers spécifiques : une meilleure conservation de la biodiversité, la reconnaissance des droits collectifs des peuples indigènes, en particulier de leurs droits territoriaux, et la protection des *pueblos en aislamiento voluntario*. Et puis, quelles sont les implications au plan politique découlant de l'octroi des droits à la Nature ? La constitution est-elle parvenue à surmonter ou à réduire les contradictions préexistantes entre législation environnementale et « extractiviste » ? De quelle manière la nouvelle charte influence-t-elle la formulation et l'implémentation de politiques publiques pour l'aménagement du territoire des aires protégées et des réserves MAB ? Dans quelle mesure a-t-elle innové en matière de tutelle des droits des peuples indigènes sur leurs territoires ancestraux ?

Nous tâcherons d'apporter des réponses à ces questions en interrogeant des principes spécifiques de la Constitution, en commençant par l'analyse d'un de ses articles les plus révolutionnaires : la constitutionnalisation des droits de la Nature introduite par les articles de 71 à 74.

Rappelons que la vision des membres de la *Constituente* – à la fois reflet et soutien du projet politique du chef de l'État – était de bâtir les fondements constitutionnels pour le nouveau

³⁴⁶ Cf. Article 4, Constitution de 2008.

³⁴⁷ Selon la Constitution, le président peut effectuer jusqu'à deux mandats consécutifs de quatre ans, et a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée, à condition de convoquer dans la foulée de nouvelles élections générales parlementaires et présidentielles.

paradigme de développement centré sur le *Sumak Kawsay*, en rupture avec le précédent modèle de matrice néo-libérale basé sur une conception utilitariste qui appréhende la nature comme fournisseur de matières premières destinées aux exportations. La transition vers cette nouvelle forme de développement passe par la reconnaissance « ... *que el desarrollo tiene un límite y es el que las condiciones de la naturaleza establezcan y permitan* »³⁴⁸, par le renforcement du droit individuel et collectif à vivre dans un environnement sain, et par le dépassement de la traditionnelle « *dualidad biocéntrica* »³⁴⁹. Car la Nature est reconnue comme un acteur incontournable du *Sumak Kawsay*. Dans ce sens, « *[e]l cambio constituyente producido en Montecristi implicó el tránsito de un paradigma antropocéntrico a uno biocéntrico* »³⁵⁰. Il s'en suit que la sauvegarde juridique de la Nature devient *conditio sine qua non* pour atteindre le *Bien Vivre*.

Encadré 1.

Les droits de la nature selon la constitution de 2008.

La Constitution de l'Équateur est la première au monde à reconnaître la Nature comme sujet³⁵¹ de droit, bien que cette démarche ait soulevé des interrogations, voire des objections, déjà au sein de la *Constituyente*³⁵² et, ensuite de la part de constitutionnalistes³⁵³, dont certains ont même parlé de « *galimatías conceptual* »³⁵⁴.

D'abord, la Constitution octroie formellement à la Nature (nommée aussi *Pacha Mama*)³⁵⁵ la personnalité juridique, en déclarant qu'elle est sujet « ... *de aquellos derechos que le reconozca la Constitución* »³⁵⁶. Ensuite, le législateur constitutionnel a scellé dans l'art.71 les droits du nouveau sujet juridique, en affirmant que : « *La Naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración*

³⁴⁸ Norman Wray, *Los retos del régimen de desarrollo. El buen vivir en la Constitución*, in Alberto Acosta et Esperanza Martínez (comp.), *El Buen Vivir, una vía para el desarrollo*, Quito, Abya Yala, 2009. p. 53

³⁴⁹ Homme et nature.

³⁵⁰ Prieto Méndez, Julio Marcelo. 2013. *Derechos de la naturaleza : fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. 1e Ed. Quito. Corte Constitucional del Ecuador ; CEDEC, 2013, p.15

³⁵¹ En motivant le choix d'élever la nature à sujet de droit, les membres de la *Constituyente* signalent : « *El filósofo Rudolph Von Ihering decía que el Derecho es "(...) protección de intereses". Lo que nos preocupa y lleva a proteger a la Naturaleza, elevándola de objeto de protección jurídica a sujeto de derecho, es la necesidad de cambiar el paradigma de desarrollo, el enfoque de aproximación legal y la relación que el ser humano tiene con su entorno, a fin de evitar o, al menos paliar las imprevisibles consecuencias que se producirán si mantenemos el sistema de depredación antropocéntrico* ».

³⁵² Alberto Acosta, économiste équatorien, l'un des idéologues de la « *Revolución ciudadana* », ex ministre pour "Energía y minas" (du 30 janvier au 30 juin 2007) et président de l'Assemblée Constituante du 30 novembre 2007 au 27 juin 2008, commente que « *[l]a discusión en el seno de la Asamblea Constituyente en Montecristi fue compleja. Varios asambleístas, inclusive del bloque oficialista, el mayoritario, así como miembros de alto nivel del propio gobierno se opusieron a aceptar los Derechos de la Naturaleza y la tildaron incluso como de una "estupidez"* ». Cf. Acosta, Alberto, 2010. *Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza: reflexiones para la acción*. Revista AFESE, p. 6.

³⁵³ Cf. par exemple, Fabián Corral, doyen du collège de jurisprudence de l'université San Francisco de Quito.

³⁵⁴ Une chose compliquée, vidée de sens. Cité d'après A. Acosta.2009. *El Buen Vivir, una oportunidad por construir*, in <http://www.alainet.org/es/active/29019>

³⁵⁵ Comme l'observe Eugenio Raúl Zaffaroni, constitutionnaliste argentin, il n'est pas neutre d'utiliser les deux termes, car Pachama, terme ancré dans la cosmogonie des peuples autochtones, avait été demandé par les représentants indigènes de l'Assemblée, alors que le mot « nature » est partie intégrante de l'héritage culturel européen. Cf. Zaffaroni, Pachamama y el Humano. 2011. Ed. madres de plaza de mayo, Buenos Aires, et la critique littéraire de ce livre par Estelle Leroy-Debiasi, publié en ligne sur « El Correo », du 9 janvier 2012. <http://www.elcorreo.eu.org/Les-droits-constitutionnels-de-la-Nature-d-une-vision-juridique-anthropocentrique-au?lang=fr>

³⁵⁶ Alinéa 2 de l'art. 10 de la Constitution de 2008.

de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza... »

La Constitution se préoccupe également des « ... *casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables* »³⁵⁷, et accorde à la Nature le « droit » à la restauration « intégrale »³⁵⁸.

Le législateur constituant a reconnu une importance telle à la nature de l'Équateur, qu'il a cru nécessaire de définir sa protection, gestion et utilisation dans la section consacrée au régime du Bien Vivre, opérant une distinction entre biodiversité, ressources naturelles et aires protégées.

Après des décennies où la diversité biologique et génétique, dont les écosystèmes équatoriens abondent, a été l'objet de pillages ou de piratages surtout de la part de chercheurs internationaux et d'entreprises multinationales, l'Équateur a décidé de bâtir un bouclier constitutionnel pour défendre son patrimoine de biodiversité. Premièrement, au travers de la définition du droit de l'État à exercer sa souveraineté. En deuxième lieu, la biodiversité et le patrimoine génétique sont formellement compris dans les « secteurs stratégiques » de l'État³⁵⁹, à l'instar des ressources non renouvelables, de l'eau et d'autres biens communs. Dans cette logique, la conservation de la biodiversité dans tous ses éléments (notamment la biodiversité agricole et sylvestre, et le patrimoine génétique) est déclarée d'intérêt public³⁶⁰.

Selon une interprétation soutenue par le courant de l'écologie politique, les droits de la nature doivent être considérés « ... *como derechos ecológicos para diferenciarlos de los derechos ambientales...* »³⁶¹. Dans la vision d'un des représentants les plus illustres de ce courant, Eduardo Gudynas, l'articulation constitutionnelle équatorienne vis-à-vis des droits de la nature, revêt un caractère révolutionnaire, puisque « ...*sus formulaciones implican reconocer valores propios o valores intrínsecos de la Naturaleza, independientes de los beneficios o valores otorgados por el ser humano* »³⁶². La consécration des droits de la Nature au titre des droits fondamentaux de la Constitution entraîne des conséquences significatives au plan de leur application légale. Remarquons par exemple qu'il incombe aux tribunaux de définir la portée juridique de ces droits, particulièrement dans le cadre de divergences avec d'autres droits constitutionnels. La Constitution déclare que les actions légales pour poursuivre et sanctionner les dommages environnementaux sont maintenant imprescriptibles³⁶³ et qu'en cas de doute autour de l'application de normes environnementales, celles-ci doivent être appliquées *dans le sens le plus favorable pour la protection de la nature*³⁶⁴.

³⁵⁷ Art. 72, alinéa 2 de la Constitution de 2008.

³⁵⁸ Art. 72 en liaison avec l'art. 396, alinéa 2 de la Constitution de 2008.

³⁵⁹ *Idem*, Art. 313 de la Constitution de 2008.

³⁶⁰ Art. 400 de la Constitution de 2008.

³⁶¹ Acosta, A., 2010. *Op.Cit.*, p.11.

³⁶² Gudynas, Eduardo, 2010. *La senda biocéntrica : valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*, in Tabula Rasa, No.13: 45-71, julio-diciembre 2010. Bogota, Colombia p.51 .

³⁶³ Cf. art. 396 de la Constitution de 2008.

³⁶⁴ Art. 395, alinéa 4 de la Constitution de 2008.

Sans conteste, la décision de déclarer la nature un sujet de droits marque des avancées remarquables par rapport aux textes constitutionnels précédents. Elle a des implications importantes quant à leur traduction sur le plan politique.

Sur ce point, observons en premier lieu que du caractère « garantiste » de la charte et de l'attribution de droits à la nature descendent des conséquences favorables pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de gestion environnementale. En accord avec les nouveaux principes environnementaux constitutionnels, ces politiques sont désormais obligatoires et transversales³⁶⁵. La décision de « promouvoir » les politiques de gestion de l'environnement du caractère sectoriel qu'on leur attribuait traditionnellement (en ouverte contradiction avec le caractère holistique des écosystèmes) à une portée transversale, est prometteuse d'une meilleure efficacité des politiques elles-mêmes. D'autre part, l'introduction de l'obligation pour l'« ...*Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional* ... »³⁶⁶ de réaliser les politiques de gestion environnementale favorise *en principe* une meilleure coordination institutionnelle, au bénéfice de l'efficacité globale des politiques publiques, et d'un système de gouvernance plus solide. Nous verrons par la suite, à la lumière de nos résultats de terrain, si cela se traduit dans les faits.

Deuxièmement, conformément aux droits de la population équatorienne à vivre dans un environnement « *sano y ecológicamente equilibrado, que garantiza la sostenibilidad y el buen vivir* »³⁶⁷, et dans un « *habitat seguro y saludable...* »³⁶⁸, la Constitution déclare « ... d'intérêt public la préservation de l'environnement, la conservation des écosystèmes, de la biodiversité et de l'intégrité du patrimoine génétique du pays, la prévention des dégâts environnementaux et la restauration des espaces naturels dégradés »³⁶⁹. Voilà alors qu'en innovant par rapport à la Constitution de 1998, la nouvelle Charte fondamentale déclare la biodiversité³⁷⁰ en soi un objet d'intérêt public.

Évidemment, l'application de ces principes constitutionnels demande que l'État adopte des politiques « adéquates » pour assurer l'intégrité de ce bien public. C'est un élément juridique très important, car il demande une action publique apte tant à minimiser des impacts négatifs qu'à les prévenir. Sur cette dernière possibilité, les normes constitutionnelles stipulent que l'État doit prendre des « ... *medidas protectoras eficaces y oportunas* »³⁷¹, en cas de doute sur l'impact environnemental lié à des actions, y compris en absence d'évidence scientifique

³⁶⁵ Art. 395, alinéa 4 de la Constitution de 2008.

³⁶⁶ Art. 395, alinéa 2 de la Constitution de 2008.

³⁶⁷ Art. 14 de la Constitution de 2008.

³⁶⁸ Art. 30 de la Constitution de 2008.

³⁶⁹ Art. 14 de la Constitution de 2008.

³⁷⁰ L'article 400 affirme que « *Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país* ».

³⁷¹ Art. 396, alinéa 1 de la Constitution de 2008.

sur les possibles dégâts. Et pour garantir les droits individuels et collectifs liés à la nature, des normes précises engagent directement l'État à :

*« Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales (...) Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas (...) »*³⁷².

Nous avons choisi d'approfondir les différentes facettes des droits de la nature, puisque de ce cadre juridique se dégagent des conséquences significatives pour les décideurs publics. Car on peut aisément comprendre que ces normes vont influencer le processus d'élaboration et d'application des futures politiques de gestion environnementale. Mais ces principes constitutionnels ont des implications également importantes sur les politiques responsables des usages du territoire. En d'autres termes, la nouvelle Constitution peut contribuer à façonner des politiques d'aménagement territorial au niveau national avant tout, puis au niveau régional pour les espaces les plus sensibles du point de vue des ressources naturelles stratégiques. Pour mieux saisir ce point, il est indispensable d'analyser les dispositions constitutionnelles en matière de territoire, et des droits des peuples autochtones en relation au territoire.

Les artisans de la Constitution se sont montrés très attentifs à la condition des peuples et des nations indigènes de l'Équateur, soucieux d'un côté de créer un socle juridique à l'État plurinational en construction et, de l'autre côté, de respecter les obligations juridiques découlant des traités internationaux ratifiés par l'État. C'est dans la préoccupation d'apporter une réponse à cette double exigence qu'on peut encadrer l'ensemble de droits collectifs que la Constitution de Montecristi en vigueur, a garanti aux « *comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas* »³⁷³.

D'aucuns de ces droits attirent particulièrement notre attention, car ils fixent des principes cardinaux en matière de questions aussi épineuses que la propriété des territoires ancestraux et l'utilisation par les indigènes des ressources naturelles présentes dans ces territoires³⁷⁴.

L'esprit « garantiste » de la Charte fondamentale reste intact en reconnaissant aux peuples autochtones le droit à la « *consulta previa*³⁷⁵, *libre e informada* »³⁷⁶ obligatoire et opportune en

³⁷² Art.397, alinéas 2 et 4 de la Constitution de 2008.

³⁷³ Art.57 de la Constitution de 2008.

³⁷⁴ La Constitution leur attribue en outre le droit à la participation aux recettes procédant de leur exploitation. Cf. Art. 57, alinéa 1, pt 7.

³⁷⁵ Le droit à la consultation préalable, représente par ailleurs l'intégration dans le système juridique équatorien d'une disposition de droit internationale affirmée par la Convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), ratifiée par l'Équateur en 1999.

³⁷⁶ Art. 57, alinéa 1, point 7 de la Constitution de 2008.

relation avec les plans et les programmes de prospection, exploitation et commercialisation des ressources non renouvelables « ...qui se trouvent dans leurs terres et qui pourraient les affecter du point de vue environnemental ou culturel (...) »³⁷⁷. En revanche, sur la question plus délicate de l'utilisation des ressources naturelles présentes dans le sous-sol des terres ancestrales c'est l'intérêt de l'État qui prime. Certes, la loi fondamentale octroie aux peuples originaires toute une série de droits, dont ceux à « participer à l'utilisation, l'usufruit, l'administration et la conservation des ressources naturelles renouvelables qui se trouvent sur leurs³⁷⁸ terres »³⁷⁹, ainsi qu'à « participer aux bénéfices qui découlent des programmes d'exploration, exploitation et commercialisation des ressources non renouvelables présentes dans leurs territoires »³⁸⁰, et à « ... recevoir des indemnités pour tout préjudice social, culturel ou environnemental (...) »³⁸¹ associés à ces programmes.

Néanmoins, le sens du possessif « *leurs* » associé à « terres » ne doit pas induire en erreur. La Constitution reconnaît aux peuples autochtones les droits à garder la *possession*³⁸² des terres et des territoires ancestraux, et non pas la propriété. La loi suprême se montre conservatrice sur cet aspect, tout comme sur d'autres sujets où sont en jeu les intérêts stratégiques de l'État. Pas de surprises, pas d'innovation sur ces aspects clés donc. La discipline constitutionnelle réservée aux aires protégées est très illustrative en l'espèce, un vrai cas d'école.

L'interdiction de réaliser des activités extractives de ressources non renouvelables dans les aires protégées et dans les zones déclarées intangibles³⁸³ établie par l'article 407, est aussitôt atténuée par une clause établissant que « *excepcionalmente* » ces ressources pourront être exploitées

« *a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular* ». ³⁸⁴

L'État, conscient de l'importance stratégique que le pétrole (et les minerais) continuera à jouer dans le futur, a voulu prévoir la possibilité constitutionnellement admise d'exploiter cette ressource naturelle y compris dans des aires protégées. Et ce, en dépit et contre toute politique de conservation.

L'article 407 de la Constitution, avec sa clause d'exceptionnalité, n'est alors que la confirmation d'un paradoxe qui s'insère dans une ligne de continuité avec l'esprit des chartes

³⁷⁷ *Idem.*

³⁷⁸ Art. 57, point 5 de la Constitution de 2008. L'Italique et nôtre.

³⁷⁹ Art. 57, alinéa 1, point 6.

³⁸⁰ Art. 57, alinéa 1, point 7.

³⁸¹ Art. 57, alinéa 1, point 7. Ce point est renforcé par le numéral 17 du même article, établissant que les peuples indigènes doivent être consultés avant l'adoption d'une mesure législative susceptible de les affecter.

³⁸² Art. 57, point 5. L'Italique et nôtre.

³⁸³ L'exploitation forestière en fait partie (cf. art.407).

³⁸⁴ Art. 407.

constitutionnelles antérieures. Et puisque l'un des rôles fondamentaux des instruments de politique est d'être des « ...analyseurs des transformations de l'État contemporain »³⁸⁵, comme le posent Lascoumes et Le Galès (2005), la Constitution de 2008, loin d'être novatrice, répond ici à une logique de dépendance au sentier (Pierson, 2000; Mahoney, 2000) de l'action publique, en contredisant le caractère de rupture avec le passé affiché par la révolution citoyenne de Correa.

Des considérations similaires valent pour un autre principe constitutionnel qui garantit que « [I]es territoires des peuples en isolement volontaire sont de possession ancestrale irréductible et intangible [de ces peuples] » et que « toute activité extractive y sera interdite »³⁸⁶. Cette norme semblerait trancher en faveur de l'« intangibilité » *en absolu* des zones déclarées « intangibles », afin de protéger les *pueblos ocultos* de manière adéquate et conforme aux obligations juridiques internationales. Cependant, dans la réalité l'intangibilité de ces territoires s'avère être *relative*, car la norme constitutionnelle en question peut être dérogée par une norme d'ordre juridiquement inférieur quand la raison d'État l'exige, suivant la clause d'exceptionnalité que nous venons de mettre en lumière. C'est ce qui s'est passé avec le décret N.74 du 15 août 2013 déclarant la fin du moratoire à l'exploitation des champs ITT, qui a autorisé dans les faits les activités d'extraction de pétrole de ces forages dont une partie importante est comprise dans la ZITT, comme nous l'avons expliqué plus haut.

La possibilité qu'une norme constitutionnelle soit dérogée par une norme d'ordre juridiquement inférieure a d'importantes conséquences. D'abord, elle sape la solidité de l'architecture constitutionnelle en rabaisant la valeur contraignante de ses principes. Ensuite, elle crée de fortes contradictions en son sein, s'il on considère que la protection du patrimoine naturel du pays est énoncé parmi les devoirs constitutionnels de l'État³⁸⁷ et que la biodiversité est déclarée d'intérêt public.

En somme, la fonction axiologique de l'instrument de politique constitutif principal (la constitution) sort affaiblie dans les cas des droits des peuples indigènes à leurs territoires ancestraux, ainsi qu'à leurs droits à recevoir une protection complète – pour ce qui est des peuples en isolement volontaire –, tout comme dans les principes visant à la conservation des aires protégées. Cette diminution de la portée axiologique de l'instrument constitutionnel répond évidemment à une interprétation pragmatique, voire matérialiste, des principes constitutionnels en examen. Elle répond également à des problèmes d'ordre politique structurel, déterminés par les intérêts géopolitiques et économiques associés à l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, comme nous le montrerons mieux dans la troisième partie.

³⁸⁵ Lascoumes et Le Galès, *Op. Cit.*, p.357.

³⁸⁶ Art. 57, alinéa 2, de la Constitution de 2008.

³⁸⁷ Art. 3, alinéa 7.

Au-delà de ces exceptions justifiées par la raison d'État, il nous paraît pour autant difficile de nier la révolution *instrumentale* apportée par la Constitution de 2008. Outre les aspects novateurs déjà illustrés, il convient de mettre en avant l'affirmation au plan constitutionnel de la participation citoyenne comme un des critères fondateurs et de soutien de la révolution citoyenne. L'institution de la participation citoyenne à « pouvoir d'État »³⁸⁸, à l'instar de la fonction exécutive et législative, a des implications significatives en particulier en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques pour construire et développer l'État équatorien, ainsi que pour gérer son territoire et ses ressources naturelles. On saisit ici un changement de cap substantiel dans le mode politique du gouvernement, une transformation qui guidera la formulation et la mise en œuvre de toute politique publique, comme nous le montrerons par l'analyse empirique de nos deux cas. D'autant que l'Assemblée constituante a voulu garantir comme principe environnemental la participation « active et permanente » d'individus, communautés, peuples indigènes et nationalités dans la planification, réalisation et suivi de toute action générant des impacts environnementaux³⁸⁹. D'autre part, la Constitution est très claire quant aux objectifs des politiques publiques et de la production de biens et services publics : ils doivent conduire à rendre effectif le Bien Vivre³⁹⁰. Dans ce sens, les attentes de la « *ciudadanía* » sur une amélioration de la conservation du patrimoine naturel du pays, trouvent une réponse *formellement* satisfaisante.

Or, ce n'est pas seulement la Constitution, en tant qu'instrument de politique macro de la classe « *Authority* » (Hood, 1986) à influencer sur la mise en agenda et, ensuite, sur la mise en œuvre de politiques publiques. L'histoire de l'Équateur, en particulier pour ce qui a trait à nos cas d'études, montre le rôle déterminant joué par les lois ordinaires ou spéciales.

L'expérience de la région du Yasuní se révèle emblématique de la manière paradoxale d'*instrumenter* les politiques publiques pour permettre l'exploitation pétrolière en une aire protégée d'envergure, au travers des instruments réglementaires. Pour mieux appréhender les aspects complexes de ce processus à l'apparence contradictoire, il est nécessaire de bien illustrer toute la richesse en ressources naturelles abritée dans le parc et dans la réserve de la biosphère Yasuní.

B. Or noir, or vert. Le Yasuní et l'exploitation de ses ressources naturelles

Situé dans la Région Amazonienne de l'Équateur (RAE) le PNY (~01°00.S 76°00.W), (voir carte 16) est un Eldorado qui abrite deux sortes particulières d'or : l'or noir, sous forme de

³⁸⁸ La participation citoyenne est dénommée le « *Quinto poder* » de l'État, le quatrième étant normalement reconnu aux médias.

³⁸⁹ Art. 395, Constitution de 2008.

³⁹⁰ Art. 85, point 1, Constitution de 2008.

gisements d'hydrocarbure, et une concentration extraordinaire de biodiversité, qui représente l'or vert qui fait de ce parc l'un des endroits les plus bio-divers au monde (Bass *et al.*, 2010).

Carte 16. L'Équateur dans le bassin amazonien.

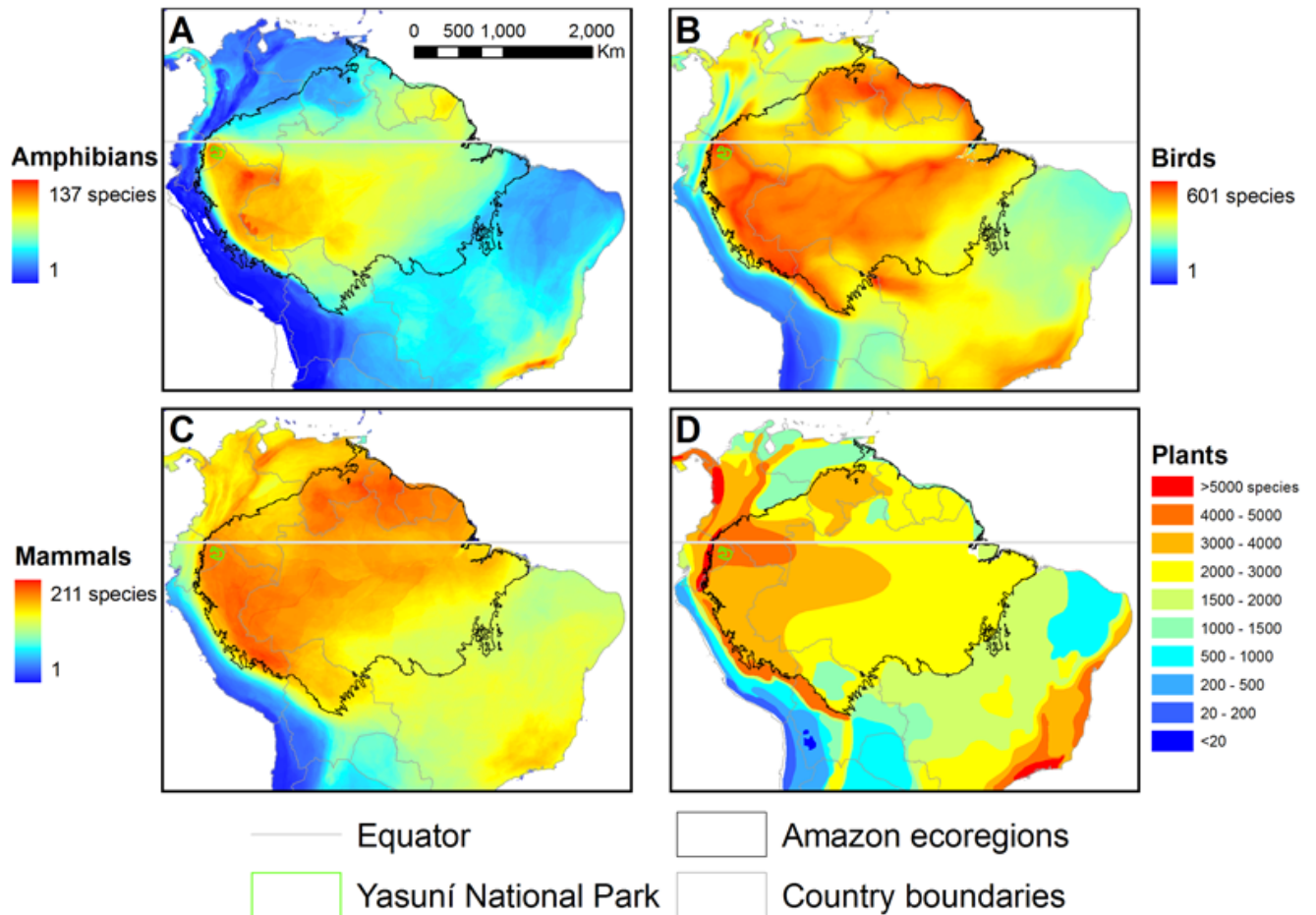


Source : <http://www.aporrea.org/actualidad/n265285.html>

La position de la RAE, au croisement des contreforts des Andes, du bassin occidental du fleuve Amazone et de la ligne équatoriale, a permis l'évolution de conditions écologiques exclusives à la base de la remarquable concentration de biodiversité locale qui atteint une diversité *maxima* pour quatre groupes taxonomiques représentatifs, comme l'a montré un groupe de chercheurs (Bass M.S., Finer M., Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., *et al.*, 2010) dans une récente étude³⁹¹ (cf. Figure 9).

Figure 9. Concentration de biodiversité par espèces représentatives (indicateurs) : amphibiens, oiseaux, mammifères et plantes dans l'éco-région amazonienne.

³⁹¹ Bass M.S., Finer M., Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., *et al.* 2010. *Op. Cit.*, p. 3.



Source : Bass M.S., Finer M., Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., *et al.*, 2010

Le PNY abrite un tiers des mammifères d'Amazonie, soit 44% des mammifères répertoriés en Équateur (Tirira, 2007)³⁹² ; et un tiers de l'herpétofaune (amphibiens et reptiles) du bassin amazonien, tout en couvrant seulement le 0,15% de sa surface totale. Dans le Yasuní se trouvent aussi près de 600 espèces d'oiseaux représentant un tiers des espèces natives de toute la région amazonienne Sud-Américaine (cf. Tableau 5).

Tableau 5. Valeur de conservation du PNY, en termes de sa contribution à la protection des espèces de l'Amazonie.

³⁹² Tirira D. 2007. *Guía de Campo de los Mamíferos del Ecuador. Publicación Especial 6*. Quito, Ecuador: Ediciones Murciélagos Blanco. 576 p.

	Yasuní ^a	Amazonia ^b	Amazonian Species in Yasuní (%)
Area	9,820 km ²	6,683,926 km ²	0.15%
Amphibians	150	527	28%
Reptiles	121	371 ^c	33%
Birds	596	1,778	34%
Mammals	169–204	627	27–33%
Fish	382–499	3,200 ^d	12–16%
Plants	2,704–~4,000	40,000 ^c	7–10%

^aTotal species known for Yasuní, from data synthesized for this paper, unless otherwise noted in Table 1.

^bUnless noted, Amazonia species totals are total estimated native species defined by ecoregions [207], using maps of [208].

^cEstimate from [2], compiled through literature reviews and consultations with experts.

^dFish species expected for the Amazon Basin [209].

doi:10.1371/journal.pone.0008767.t003

Selon l’UICN le parc Yasuní est “one of the few “strict protected areas”” dans toute la région occidentale de l’Amazonie. Il est donc classé dans la catégorie II des Parcs nationaux de l’organisation internationale.

Source : Bass M.S. *et al.* 2010, *Op.Cit.*.

Le PNY, ainsi que partie de la Réserve de la biosphère homonyme, se trouve dans un ancien refuge de l’ère du Pléistocène³⁹³, ce qui contribuerait à sa richesse en biodiversité et expliquerait son haut taux d’endémisme (Ecolap et MAE, 2007 ; Pappalardo, De Marchi et Ferrarese, 2013) de flore et de faune. Ainsi, par exemple, le PNY héberge un grand nombre d’espèces endémiques de l’écorégion du bassin du fleuve Napo caractérisée par la forêt tropicale humide, dont 20 espèces d’amphibiens, 43 espèces de vertébrés et un nombre important (de 220 à 720) de plantes endémiques de la région (Bass *et al.*, 2010)³⁹⁴.

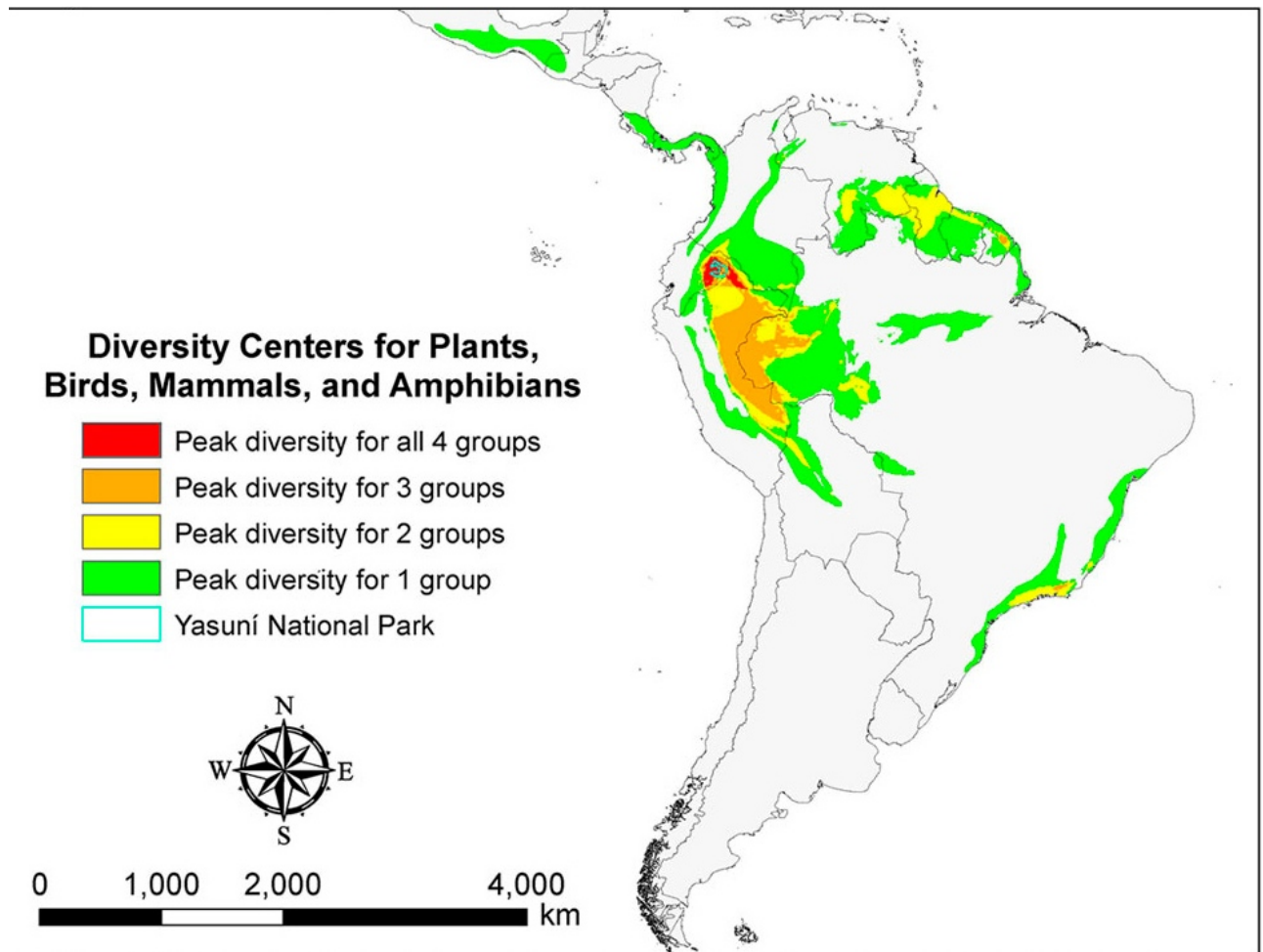
En tant que méga-réserve (Peres, 2005) le Yasuní est essentiel pour maintenir la biodiversité amazonienne sur le long terme. Bien qu’un inventaire de la biodiversité du parc soit encore loin d’être achevé et que les chercheurs estiment qu’il y a encore nombre d’autres espèces à répertorier, l’excellente étude comparative déjà citée de Bass *et al.* (2010) montre l’importance du parc Yasuní du point de vue de sa « *global conservation significance* ». En approfondissant des recherches précédentes sur les lieux ayant une valeur de conservation globale unique (Mittermeyer *et al.* 2003), ces auteurs soulignent également l’importance du Yasuní comme écosystème particulièrement résilient aux changements climatiques³⁹⁵.

³⁹³ Cf. à ce propos: Mayle, F.E., Beerling, D.J., Gosling, W.D., Bush, M.B. 2004. *Responses of Amazonian ecosystems to climatic and atmospheric carbon dioxide changes since the last glacial maximum*. Philos. Trans. R. Soc. London, 2004: 499-514.

³⁹⁴ Bass M.S., *et al.*, 2010, *Op.Cit.*, p.11.

³⁹⁵ Bass M.S., *et al.*, 2010, *Op.Cit.*, p13 mettent en lumière la probabilité que le Yasuní maintient ses « ... wet, rainforest conditions while anticipated climate change-induced drought intensifies in the eastern Amazon”.

Carte 17. Concentration de biodiversité du PNY, en relation au continent sud-américain.



Source : Bass M.S., Finer M., Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., *et al.*, 2010

Par ailleurs, déjà en 2004 un groupe de scientifiques – désormais connus sous le nom de « *Scientists concerned for the Yasuní* »³⁹⁶ – préoccupés pour l'intégrité du parc Yasuní face à l'annonce du gouvernement de Lucio Gutiérrez d'autoriser la construction d'une route à l'intérieur du bloc pétrolier 31, situé pour sa plupart dans le parc, prépare une lettre au président équatorien Gutiérrez, pour demander que cette route ne soit pas ouverte. Ils appuient leur pétition sur un rapport scientifique montrant la valeur du Yasuní en termes de biodiversité et des services de l'écosystème³⁹⁷. Ces études servent à montrer que le capital en or vert du Yasuní doit être apprécié non seulement en termes absolus, mais aussi relatifs : en relation à sa capacité de soutenir la biodiversité de toute la région amazonienne dans le long terme.

³⁹⁶ Cf. en particulier *Scientists Concerned for Yasuní National Park*. 2004. *Technical advisory report on: the biodiversity of Yasuní national park, its conservation significance, the impacts of roads and our position statement*.

³⁹⁷ La lettre des scientifiques fut adressée aussi au président du Brésil Lula, et au président de Petrobras, la compagnie du pétrole brésilienne qui, à l'époque, avait retenu la concession pour exploiter le bloc 31.

Or, le parc Yasuní et la Réserve de la biosphère au même nom abondent en une autre richesse naturelle très prisée. Comme nous l'avons évoqué, son sous-sol abrite d'importants gisements de pétrole dont nombreux sont exploités depuis les années 1990. Quand on s'attache à vouloir expliquer le paradoxe de l'extraction de pétrole en une aire protégée il faut inévitablement se pencher sur l'importance du secteur pétrolier pour le pays, et analyser l'épopée pétrolière en Amazonie équatorienne, et plus en particulier dans le Yasuní.

B.1. Exploitation pétrolière dans une aire protégée : *instrumentation* d'un paradoxe par la loi

Le pétrole représente la principale source d'exportation de l'Équateur³⁹⁸ depuis des décennies. Quelques données nous permettent de saisir l'importance stratégique de cette ressource pour le pays andin qui est exportateur net depuis 1972³⁹⁹.

Selon la Banque centrale équatorienne (BCE), en 2012 les exportations de pétrole contribuent pour 60% au total des recettes pour exportations. Dans la même année le pétrole a contribué près de 16,4% au PIB du pays⁴⁰⁰, avec 105,6 millions de barils exportés, et une production de 505 mille barils par jour.⁴⁰¹ Le pétrole extrait en Amazonie équatorienne (nommé « Oriente ») où sont concentrés les gisements du pays, est de qualité moyenne (moins de 30 degrés API⁴⁰²) ; on en trouve aussi de qualité lourde (*crudo pesado*, de moins de 20 degrés API, nommé « Napo »), comme celui présent dans le Parc Yasuní.

Entre 1992 et 2012 les réserves officielles⁴⁰³ du pays sont passées de 3,2 à 8,2 milliards de barils (BP, 2013)⁴⁰⁴, soit 0,5% des réserves mondiales⁴⁰⁵. Ce qui fait de l'Équateur l'un des premiers producteurs en Amérique latine en 2012 (voir Annexe 2 pour plus de détails sur la contribution du secteur au PIB équatorien). Les réserves de pétrole de l'Équateur représentent le 4,0% de l'Amérique latine (BP, 2013)⁴⁰⁶. Quant au potentiel exploratoire, le bassin amazonien – exploré depuis plus de quatre-vingt ans – peut-être défini « mûr » car il est caractérisé par une densité de perforation exploratoire très haute, un niveau de couverture sismique également très répandu et une disponibilité significative de données scientifiques

³⁹⁸ Selon la Banque Centrale de l'Équateur (BCE), entre 2000 et 2010, le pétrole brut et le secteur des hydrocarbures ont contribué pour 37,2% aux exportations totales.

³⁹⁹ Cf. Fontaine, G. 2007b. *Entre ecologismo utópico y nacionalismo pragmático: el proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) y la gobernanza energética en el Ecuador. Ponencia presentada en el 1er Congreso latinoamericano y caribeño de ciencias sociales. 50º aniversario de la FLACSO, simposio "Energía, ecologismo y desarrollo"*. Quito: 10/2007, p.3.

⁴⁰⁰ Repsol, 2012, données élaborées à partir de celles de la BCE et de l'AIHE, Association d'hydrocarbures de l'Équateur.

⁴⁰¹ BCE, 2013. Rappelons qu'un baril de pétrole est égal à 42 gallons de brut, soit 158,987 litres mesurés à 15,5 degrés Celsius au niveau de la mer.

⁴⁰² L'index API signale la qualité du pétrole, en relation proportionnelle à sa densité. Ainsi, plus l'index est haut, meilleure c'est la qualité. Il est établi par l'American Petroleum Institute, API.

⁴⁰³ « *World proven crude oil reserves* » selon la définition utilisée au niveau international, par ex. par l'OPEP, l'OLADE, ainsi que les compagnies de pétrole.

⁴⁰⁴ *British Petroleum Statistical review of World Energy 2013.*

⁴⁰⁵ *Idem.*

⁴⁰⁶ *Idem.*

fondamentales⁴⁰⁷. Selon les projections, la durée de la vie pétrolière de la région est estimée jusqu'en 2043, considérant aussi les champs qui ne sont pas encore en production (Petroecuador, 2010). Cependant, on observe une tendance générale à la réduction de la qualité du brut dans les champs qui n'ont pas encore été exploités ou qui sont en cours d'exploitation surtout du côté sud et sud-est du bassin amazonien, près de la frontière avec le Pérou.

Dès lors, l'histoire du pétrole est liée de manière indissociable au développement, à la politique et à la géopolitique du pays, depuis le XIX^e siècle : les premières concessions pétrolières furent données à l'entreprise M.G. Mier en 1878 pour l'exploration et l'exploitation du littoral. Au début du XX^e siècle la *Anglo Ecuadorean Oil Fields*⁴⁰⁸ découvre des gisements sur la côte, dans l'actuelle province de Santa Elena⁴⁰⁹, et ouvre le premier puits exploratoire en 1911⁴¹⁰.

Néanmoins, c'est dans l'*Oriente* du pays – une zone fragile du point de vue environnemental, ethnique et culturel, comme nous l'avons montré – que les gisements les plus importants sont découverts et exploités. Les blocs pétroliers de la région amazonienne occupent environ 61% des territoires ancestraux indigènes. Ils se trouvent dans pas moins de 12 aires protégées, dont 2,7 millions d'hectares sont des forêts, avec une surface de près de 744.869,41 ha (Izko, 2012), comme l'illustre la carte 18 du cadastre pétrolier de l'Équateur, mise à jour lors du lancement de la XI^e et dernière *ronda petrolera* (appel d'offre pétrolière) de 2013.

Carte 18. Cadastre pétrolier de l'Équateur en 2012, illustrant aussi les blocs présentés pour le XI^e appel d'offre international, (« *Ronda Surorienté* »).

⁴⁰⁷ Le système pétrolier de l'Amazonie équatorienne compte, entre autre, avec un cadastre pétrolier bien défini, ainsi qu'avec des informations de précision (par ex. sur la localisation de puits et d'installations industrielles), élaborées à partir d'images satellitaires à haute définition. Par ailleurs, ces données ne sont normalement pas rendues publiques par les compagnies pétrolières.

⁴⁰⁸ Filiale de la multinationale Royal Dutch Shell.

⁴⁰⁹ À cette époque, toute l'activité est faite par des filiales de multinationales du secteur. Notons que le pétrole qui se trouve dans la province est normalement de type « léger » (aux environs de 32 degrés API).

⁴¹⁰ Shell a exploité les gisements de cette zone côtière jusqu'à les épuiser, ne laissant à l'État équatorien que des pourcentages presque insignifiants sur les profits.

Source : SHE (Secrétariat des hydrocarbures de l'Équateur), 2012, et Geoyasuni, 2015.

En présence d'une telle richesse en hydrocarbures, situés dans des espaces très sensibles du point de vue environnemental et des droits des peuples indigènes, des questions fondamentales nous interpellent quant aux décisions de l'acteur public : quel a été le *modus operandi* du pouvoir public face à cette abondance de ressources se trouvant dans une aire protégée, qui plus est, habitée par des peuples autochtones ? Quelles politiques ont été élaborées et mises en œuvre, et de quelle façon, pour régler l'accès et l'utilisation des ressources en pétrole ?

Il n'est pas question ici de juger le droit d'un pays béni par la nature en ressources stratégiques, tel que l'or noir, à exploiter ces ressources pour assurer son développement. Ce qui nous intéresse est de comprendre de quelle manière, et avant tout *si* l'État a essayé et essaie de concilier le développement du pays avec la préservation de son patrimoine naturel et la protection des droits de peuples indigènes.

Pour apporter des réponses appropriées à ces questions nous allons interroger des instruments de politique que l'État a utilisés à plusieurs reprises pour gérer les affaires de la région du Yasuní. En particulier, nous nous attacherons à analyser comment l'instrument normatif a été employé pour dégager le terrain aux politiques extractivistes du gouvernement central en pleine aire protégée. Il s'agit d'explorer, à la lumière des instruments de politique, la relation entre des politiques publiques en position antagoniques : les politiques en soutien de l'exploitation du pétrole, *versus* celles de gestion environnementale mais aussi d'aménagement du territoire. Nous essayerons donc de saisir comment un corpus de normes a pu (et peut) influencer sur la conception et sur la mise au point de l'action publique pour agencer et pour administrer l'espace de la RBY, en fonction des politiques extractivistes.

Pour déceler ces aspects, nous nous engageons dans une brève analyse historique des politiques en matière d'hydrocarbures durant les quarante-cinquante dernières années en Équateur. Nous observons d'abord qu'elles ont évolué au cours du temps, passant de régimes très généreux envers les entreprises privées et étrangères qui opéraient dans le pays en étroite relation avec l'oligarchie au pouvoir, à des systèmes de gouvernance énergétique où la participation de l'État aux activités pétrolières et, surtout, aux profits associés, allait progressivement augmenter.

En relation à notre terrain d'analyse, un fil rouge relie les différentes politiques qui se sont succédées pendant plus de quarante ans : la priorité attribuée aux activités pétrolières au détriment de la santé et de l'environnement des peuples résidents, outre la conservation de la

zone. Ni la présence de deux peuples indigènes en isolement volontaire, ni la concentration d'une diversité biogénétique remarquable n'ont fait reculer les activités de l'industrie pétrolière dans une aire pourtant déclarée « protégée » et « intangible » par l'État. À la base de ce paradoxe apparent et du fil rouge qui parcourt l'histoire tourmentée de la région du Yasuní se trouve l'absence d'une politique d'aménagement territorial. Un problème structurel qui prend ses racines dans les intérêts économiques immenses qui convergent sur cet espace amazonien et qui déterminent finalement l'action publique. Pour simplifier, nous présenterons les politiques en matière d'hydrocarbures par étapes chronologiques.

- **Première étape : l'exploration des gisements**

Dans une première phase, entre les années 1920⁴¹¹ et la moitié des années 1970⁴¹², le gouvernement de l'Équateur adopte des politiques de concessions qui bénéficient essentiellement aux multinationales du pétrole, utilisant des formes contractuelles qui laissent à l'État de très faibles bénéfices. La première concession de prospection pétrolière en Amazonie est octroyée à la *Leonard Exploration Company* des États-Unis en 1921. En 1938 la *Royal Dutch Shell* décroche un important contrat⁴¹³ dans la région, mais dix ans plus tard la compagnie anglo-hollandaise rend la concession au gouvernement équatorien, en argumentant qu'« il n'y avait pas de pétrole ». Au niveau anecdotique, c'est sur la base de cette affirmation de Shell qu'en 1952 le président de la République Galo Plaza, rentré d'une visite en Amazonie, déclare que « *El Oriente es un mito, el destino ha querido que no seamos un país petrolero, sino agrícola* ». À cette même période une autre importante multinationale commence à opérer en Amazonie équatorienne : la *Anglo*, filiale de *British Petroleum*. Les termes du contrat de concession qu'elle avait signé avec le gouvernement lui permettent de garder 99 % des bénéfices et de ne lui en reverser qu'1 %.⁴¹⁴

- **Début du boom pétrolier**

Les années de 1967 à 1973 marquent le début du boom pétrolier et inaugurent de nouvelles politiques pour les hydrocarbures en Équateur. C'est la phase de grandes découvertes de gisements, considérée la plus productive dans l'histoire de l'industrie pétrolière en Amazonie : entre 1967 et 1976 le taux de performance exploratoire atteint 64%, avec 30 puits productifs sur 47 forés (Petroecuador, 2010). Selon Fontaine (2003b) en 1970 « *unas 30*

⁴¹¹ Pour une majeure clarté, nous étendons ici exceptionnellement l'horizon temporel de notre analyse.

⁴¹² L'indication des dates est approximative et répond à une exigence méthodologique.

⁴¹³ Il s'agit d'un contrat de location. Dès le début du XXe siècle jusqu'en 1971, la pratique de l'État équatorien était de « *entregar grandes extensiones de territorio, especialmente a compañías extranjeras, a través del arrendamiento directo de la tierra ...* ». Wray, Natalia. 2000. *Pueblos indígenas amazónicos y actividad petrolera en el Ecuador: Conflictos, estrategias e impactos*, Impresión Rimana, Quito, cité in Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, p.134.

⁴¹⁴ Selon l'affirma le ministre de l'énergie de l'époque, Gustavo Jarrin Ampudia.

concesiones habían sido atribuidas, abarcando más de 10 millones de hectáreas en la región amazónica ecuatoriana »⁴¹⁵. Durant cette période une autre des *Big Oil Companies* entre en région amazonienne : la Texaco, qui en 1967 fore le premier puits en Amazonie, le « *Lago Agrio n.1* », dans la zone homonyme de la province de *Sucumbios*. Arrivée en Équateur en 1964, avec la Junte militaire du *contralmirante* Ramón Castro Jijón, le géant pétrolier nord-américain reste en Amazonie équatorienne jusqu'en 1992. L'époque de la *bonanza petrolera* est ouverte.

À partir de la fin des années 1960, le gouvernement de l'Équateur décide d'augmenter progressivement sa présence dans l'industrie pétrolière et en 1971 le Parlement entame la réforme de la loi d'hydrocarbures qui datait de 1937. En 1972 une junte militaire guidée par le général Guillermo Rodríguez Lara⁴¹⁶ prend le pouvoir et impulse l'essor de l'industrie du pétrole d'État. Dans la lignée des politiques de développement nationalistes de cette époque, le régime militaire entreprend⁴¹⁷ la renégociation des concessions signées avant 1971. Par une décision historique pour l'industrie nationale, la junte décrète la création de la *Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana*, CEPE⁴¹⁸, et décide de faire entrer le pays dans l'OPEP⁴¹⁹.

C'est l'instrument normatif qui joue un rôle prépondérant pour donner force aux nouvelles politiques visant à contrecarrer le pouvoir des multinationales et à réaffirmer la souveraineté de l'Équateur sur ses gisements d'or noir. En parallèle, la construction de grandes infrastructures pour soutenir la filière du pétrole se poursuit : en 1972 le consortium Texaco-Gulf⁴²⁰ termine la construction du « *Sistema de Oleoductos Trans-Ecuatoriano* » (SOTE)⁴²¹, le principal oléoduc de l'époque.

Au sein de la politique de nationalisation de l'industrie pétrolière mise en œuvre par les militaires⁴²², la CEPE devient le pivot des opérations d'exploration et d'exploitation et s'affirme en monopoliste des activités de raffinage, transport et commercialisation. Désormais, l'entreprise nationale du pétrole publique est présente en région amazonienne à côté des trois compagnies étrangères qui continuent d'y opérer : la Cayman (en consortium avec la *Southern Union Production* et la *City Investing*, toutes des États-Unis) ; la OKC et l'argentine YPF.

La réforme de la loi sur les hydrocarbures pour sa part, introduit de nouvelles modalités contractuelles qui établissent une participation de l'État dans les différentes phases de

⁴¹⁵ Fontaine, Guillaume, 2003b. *Op. Cit.*, p. 99.

⁴¹⁶ Arrivé au pouvoir en 1972 par un *golpe*, qui envoya le président José María Velasco Ibarra en exil en Argentine, le général Lara reste au pouvoir jusqu'en 1976.

⁴¹⁷ Par le décret 430 du 12 juin 1972.

⁴¹⁸ Corporation étatique pétrolière équatorienne. Créé par le décret suprême n. 522 du 23 juin 1972, publié sur le J.O. n. 88 de 1972.

⁴¹⁹ Organisation des Pays producteurs de Pétrole. En 1993 le président Durán Ballén retire l'Équateur de l'OPEP qui y rentre de nouveau en 2007, par décision du président Correa.

⁴²⁰ À son arrivée en Équateur, Texaco opère d'abord en consortium avec *Gulf-Oil*.

⁴²¹ Construit entre Lago Agrio et le terminal de raffinage de Balao dans la province de Esmeraldas, cet oléoduc est long de 530km pour une capacité de 250.000 barils par jour.

⁴²² Grâce aux royalties de l'activité pétrolière, le régime militaire fait des investissements publics dans la santé (construction d'hôpitaux) et de l'éducation et construit la raffinerie de Esmeraldas en 1977, qui est resté pendant longtemps la plus importante du pays.

l'industrie pétrolière, et définissent des *royalties* plus favorables à l'acteur étatique. Dans le cadre de la renégociation des contrats, la concession Texaco-Gulf est réduite de la moitié et, à partir de 1974, Texaco doit opérer en consortium⁴²³ avec la CEPE⁴²⁴. Dès les années 1980, la CEPE intensifie ses opérations d'exploration et augmente sa participation dans le consortium avec Texaco⁴²⁵. Toutefois, sous la pression des multinationales du pétrole, le gouvernement⁴²⁶ décide en faveur d'une réouverture de l'activité d'exploration et d'exploitation pétrolière aux investissements privés.

• Les années 1980 : l'aube de l'ère néo-libérale

Ce changement des politiques sur les hydrocarbures passe encore une fois par l'outil législatif. La loi 101 de 1982⁴²⁷ introduit les nouvelles modalités contractuelles de prestation de services pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures et stipule la fin du monopole de la CEPE dans la commercialisation de pétrole, bien qu'elle le garde dans le transport et le raffinage. Désormais, les sociétés étrangères peuvent « *compartir* » l'activité exploratoire dans le bassin amazonien. Pour soutenir la politique d'expansion de l'industrie du pétrole en faveur du secteur privé, l'État change encore deux fois la loi sur les hydrocarbures : en 1985⁴²⁸ et l'année suivante⁴²⁹.

Il faut signaler par ailleurs, que la décision de réformer la loi des hydrocarbures en 1982, pour pouvoir ensuite modifier la politique pétrolière du pays, fut en quelque sorte un choix obligé par des raisons économiques. Car la *bonanza* du pétrole avait certes fait décoller les exportations en peu d'années (Fontaine et Narvaez, 2005)⁴³⁰, grâce aussi aux chocs pétroliers de 1971, 1973 et 1979 qui firent flamber le prix de la ressource. Néanmoins, le *Boom* pétrolier avait en même temps engendré un cercle vicieux qui alimentait un déficit de la balance commerciale et surchauffait l'économie. Ce phénomène, bien connu en économie sous le nom de *Dutch disease*⁴³¹, prend en Équateur une connotation *latina* particulièrement grave. Le pays Andin est

⁴²³ Ce consortium reste en vigueur jusqu'en 1989, quand le président Rodrigo Borja met fin à ses opérations et établit l'entreprise publique Petroecuador.

⁴²⁴ Texaco est un acteur de poids dans l'Orient, ainsi, le gouvernement permettra à la multinationale de garder le contrôle des concessions jusqu'à 1992.

⁴²⁵ En 1976 la CEPE acquiert le contrôle de GULF-Ecuador devenant actionnaire majoritaire du consortium (62,5% des participations).

⁴²⁶ Les élections de 1979 avaient rétablie un gouvernement civil.

⁴²⁷ Approuvé par le Congrès en 1982.

⁴²⁸ Cf. le décret exécutif No 958 et la loi 08 de 1985.

⁴²⁹ Cf. le décret N. 24 de 1986.

⁴³⁰ Selon Fontaine et Narvaez, le pourcentage des exportations de brut sur le total passe de 18,5% en 1972, à 62% en 1980. Fontaine, G. et Narvaez, I. 2005. « Problèmes de la gouvernance énergétique en Équateur », in David Garibay et Isabelle Rousseau (Coord.), « Dossier : les hydrocarbures dans les Amériques : les nouvelles règles du jeu », in « Problèmes d'Amérique Latine », 57-58, 2005, Paris, Ed. Choiseul, p. 5.

⁴³¹ Syndrome hollandais, ou malaise hollandaise. Concept lié à un phénomène économique qui toucha les Pays Bas dans les années 1960, quand le pays découvre de grands gisements de gaz. L'exploitation de ces ressources fait augmenter de manière importante les recettes des exportations, et détermine une forte appréciation de la devise nationale. Or, ceci est au détriment de l'économie de l'Hollande dans son ensemble sur le moyen-terme. Tout d'abord, ce phénomène entraîne des conséquences négatives sur son industrie manufacturière, traditionnellement solide et compétitive, qui, à cause de la détérioration des taux de

en fait entraîné dans une dette croissante. Pour la rembourser, le gouvernement se voit obligé d'utiliser les bénéfices de l'activité pétrolière. Les effets de la « maladie hollandaise », version équatorienne, additionnés à d'autres problèmes structurels, font qu'en 1984 l'Équateur doit renégocier les termes de sa dette extérieure et accepter de mettre en œuvre des politiques d'ajustement structurel décidées par le Fonds Monétaire International (FMI). Par conséquent, à partir de cette époque et jusqu'aux années 2000, une partie importante⁴³² des gains de l'exploitation du pétrole ne fait que transiter par la banque centrale équatorienne pour s'envoler vers Washington D.C.⁴³³, siège du FMI.

- **Le découpage du PNY et de la future RBY à des fins extractivistes**

Les politiques du secteur pétrolier mises en œuvre essentiellement à travers des décrets, en particulier à partir des années 1980, ont des conséquences très importantes d'abord pour le PNY et ensuite pour la RBY. Leur analyse aide à mieux comprendre la dimension du paradoxe de l'extraction de pétrole brut dans une aire protégée (cf. photos 7 et 8). Ainsi par exemple, suite à la première série d'appels d'offre internationaux (*ronda petrolera*) la société nord-américaine *Occidental Exploration and Production Company* (OXY) s'adjuge le « *bloque 15* »⁴³⁴ situé en partie dans le parc Yasuní⁴³⁵.

Bien que l'extraction du pétrole dans le PNY⁴³⁶ démarre dans les années 1990, c'est déjà à partir des 1980 que l'État commence la « *lotización* »⁴³⁷ de l'espace du parc et du territoire ancestral des Waorani en faveur d'entreprises pétrolières multinationales. À ce propos, il convient d'expliquer que l'adjudication d'un bloc entraîne la mise en place d'une série d'activités d'exploration et de prospection – avant que l'exploitation démarre – qui ont des impacts très importants sur l'écosystème.

Photo 7. Installations d'un champ exploité par *Petroamazonas* dans la RBY (Pindo).

change, perd en compétitivité. Ensuite, l'augmentation des revenus procédant des exportations du gaz (rente), alimente une hausse des prix à la consommation et provoque de l'inflation. À cela s'ajoute un processus indirect de désindustrialisation du secteur manufacturier. Les investissements importants dans l'exploitation du gaz contribuent en fait à déplacer la main d'œuvre du secteur manufacturier au secteur primaire. Par extension, on parle de *Dutch disease* chaque fois qu'on a affaire à une sur-chauffe d'une économie par effet de l'augmentation des exportations et, donc de devise étrangère dans le pays exportateur. Le phénomène n'est pas uniquement lié à l'exportation de ressources naturelles.

⁴³² Cette situation se produit en particulier à partir de la moitié des années 1990. Sur ce point, cf. aussi Fontaine, G. et Narváez, Iván. 2005, *Op. Cit.*, p. 7.

⁴³³ C'est dans cette ville des États-Unis que le FMI a son siège.

⁴³⁴ Ce bloc est aujourd'hui opéré par *Petroecuador*.

⁴³⁵ Dans l'actuelle province d'Orellana.

⁴³⁶ Le raffinage se fait hors du parc, en transportant le brut par des oléoducs jusqu'aux raffineries équatoriennes, dont celle d'Esmeralda (côte nord) est l'une des principales.

⁴³⁷ Distribution en lots, par la concession de licences



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Photo 8. Nettoyage d'une perte de brut dans la *parroquia* de Dayuma, RBY. En premier plan, le SOTE.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

D'autres *rondas petroleras* suivent, provoquant des changements profonds de l'espace comprenant le PNY et la RBY. En ce sens en 1986, suite à la troisième *ronda* pétrolière, le gouvernement donne en concession à la CONOCO ⁴³⁸ (en consortium avec CEPE/*Petroproducción-DiamondOpic*) l'exploitation du bloc 16, dont la majorité se trouve dans la réserve Waorani, et une partie considérable occupe le PNY. Ce bloc est toujours opérationnel, géré par l'espagnole Repsol.

On comprend aisément que les intérêts du puissant lobby pétrolier, représentant les pouvoirs hégémoniques des multinationales du secteur, traditionnellement plus importants que ceux de l'État (jusqu'à l'époque Correïste), demandent des politiques extractivistes qui priment sur l'opportunité et sur la nécessité de minimiser les impacts socio-environnementaux de l'activité pétrolière. Durant toutes ces années en fait, l'État est surtout soucieux d'améliorer son efficacité opérationnelle et son efficacité financière dans le secteur pétrolier. D'où la décision de restructurer l'entreprise publique, en remplaçant en 1989 la CEPE par la société *Petroecuador*⁴³⁹. La nouvelle entreprise nationale ne fait que poursuivre le chemin extractiviste déjà commencé dans la zone amazonienne, en lançant de nouveaux projets d'exploration dont certains sont aussi dans le parc Yasuní.

D'ailleurs, la primauté des intérêts économiques des multinationales, qui soudent des alliances politiques habiles avec les gouvernements qui s'alternent au pouvoir, représente un formidable obstacle à l'élaboration de politiques de gestion environnementale mais surtout, de politiques pour aménager l'ensemble du territoire de la RAE et de la RBY en particulier, véritables coffres-fort de pétrole.

Cet état de choses, ajouté au vide politique qui caractérise le pays en matière d'aménagement territorial, un point sur lequel nous nous pencherons en profondeur dans la partie suivante, rend alors très facile l'agencement du territoire de la région du Yasuní en fonction des convoitises des multinationales du pétrole. Cependant, l'approche de l'organisation de l'espace du Yasuní suivant des critères d'opportunité économique est adoptée aussi par les entreprises publiques du pétrole qui agissent, en outre, pour des raisons géopolitiques, comme nous l'expliquerons à l'aide de nos observations de terrain dans la troisième partie.

En raison de ces prémisses, nous ne saurons pas surprise que l'adjudication de concessions à la OXY en 1985 et à la CONOCO en 1986 pour réaliser des activités dans des blocs situés en grande partie à l'intérieur du PNY, se fit en violation patente de la loi environnementale en

⁴³⁸ Société des États-Unis qui en 1991 vend le bloc 16 à la société Maxus, cette dernière étant elle-aussi des EEUUAA. Le bloc 16 est cédé ensuite à YPF en 1995 et en 2007 à Repsol-YPF. A partir de 2008 c'est Repsol qui gère le bloc.

⁴³⁹ Par la loi spéciale N.45 de 1989.

vigueur. La *Ley Forestal*⁴⁴⁰ de 1981 interdit en fait toute activité extractiviste dans les espaces consacrés à la conservation.

C'est dans la même logique d'opportunité économique et politique qu'on doit interpréter l'accord interministériel 1743 de 1988⁴⁴¹. Par cette décision le gouvernement de Quito introduit des normes sur la prévention, le contrôle et la restauration de l'environnement en relation avec les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans les parcs nationaux, mais il n'intervient pas pour corriger l'incohérence paradoxale d'autoriser des activités pétrolières en aire protégée. Cet accord sert en réalité à mieux préparer le terrain à une politique pétrolière encore plus agressive, visant à augmenter l'exploration et l'exploitation de gisements dans le même PNY. La politique extractiviste de l'État en Amazonie et dans le Yasuní en particulier, s'intensifie en fait dans les années 1990.

• L'aménagement du PNY en fonction de l'agenda pétrolier national

En 1992 Petroecuador découvre le champ *Ishpingo*, considéré comme l'un des champs à plus haut potentiel dans le bassin amazonien. Dans la même année, la compagnie équatorienne découvre les champs *Tambococha* et *Tiputini*. Les trois champs sont situés en grande partie à l'intérieur du parc⁴⁴².

Les années 1990 sont marquées par une réforme d'envergure du système des contrats concernant l'industrie du pétrole. La loi 44 de 1993 introduit la nouvelle modalité de « contrat de participation » pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, permettant aux investisseurs étrangers de participer dans les phases « *mid-stream* » et « *downstream* » du circuit industriel du pétrole (transport, raffinage et commercialisation) qui étaient jusque-là compétence de l'entreprise publique⁴⁴³. Cette nouvelle loi fait orienter ultérieurement la politique publique du secteur en faveur des entreprises étrangères, en harmonie avec les politiques néo-libéristes de l'époque. De nouveaux appels d'offre pétroliers sont lancés en 1996. Dans le cadre de la 8^e *Ronda petrolera* une nouvelle concession est adjudgée à la société argentine Pérez Companc. C'est le bloc 31⁴⁴⁴, qui se trouve en grande partie à l'intérieur du PNY. De cette manière se réalise indirectement un nouveau découpage sur le territoire du PNY, contribuant à enrichir d'une autre parcelle le cadastre pétrolier se superposant sur l'aire protégée.

Remarquons que si l'ouverture aux capitaux étrangers entraîne une augmentation des investissements directs étrangers, elle implique néanmoins la « mise en minorité » de la

⁴⁴⁰ Cf. article 71 et 78 de cette loi déjà analysée.

⁴⁴¹ Publié dans le J.O. No. 4 du 16 août 1988.

⁴⁴² Ces champs sont au cœur de l'Initiative Yasuní-ITT sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie.

⁴⁴³ Selon le contrat de participation l'État a le droit à recevoir un pourcentage fixe de participation dans la production du pétrole, alors que les entreprises peuvent être payées en nature, sur la base d'un pourcentage établi au moment de la signature du contrat. Les compagnies peuvent disposer à leur gré de la partie du pétrole qui leur est attribuée.

⁴⁴⁴ Le bloc 31 est vendu en 2002 aux brésiliens de Petrobras, en 2007 il passe ensuite à Petroecuador puis à Petroamazonas.

participation d'État à la rente pétrolière. Ce processus de *privatisation* du secteur pétrolier équatorien progresse tout au long des années 1990 et continue jusqu'au début des années 2000, quand il connaît un ralentissement favorisé par les prévisions négatives à court terme sur les disponibilités en réserves⁴⁴⁵.

En conséquence des *rondas petroleras* et des remaniements du territoire du PNY et de la RBY qui en suivent, à la fin des années 1990 le PNY se trouve à « accueillir » déjà cinq blocs pétroliers qui occupent presque entièrement sa partie nord. La partie inférieure du PNY, qui chevauche la ZITT, n'est pas touchée par les activités pétrolières.

À partir de 2005, le gouvernement du président Palacio⁴⁴⁶ imprime une inversion de tendance à la politique pétrolière, vers une récupération du rôle de l'État. Dans la pratique, au lieu de procéder à l'élaboration d'une politique pétrolière *ex-novo* et à décider d'une politique pour aménager le territoire de l'*Oriente*, tout particulièrement la région du Yasuní, le pouvoir public opère par l'outil législatif afin de continuer à garantir les intérêts des acteurs hégémoniques de l'industrie pétrolière.

Fidèle à la pratique de ses prédécesseurs, le président Palacio soutient alors une nouvelle réforme de la loi d'hydrocarbures⁴⁴⁷ qui, avec le règlement correspondant⁴⁴⁸, innove de manière importante le système de gouvernance du pétrole dans le pays qui était jusque-là orienté en faveur des multinationales⁴⁴⁹.

Si le gouvernement Palacio fait preuve d'une certaine initiative politique, en modifiant l'ancienne structure de gouvernance pétrolière, aucune attention n'est pourtant prêtée aux problématiques d'aménagement du territoire de la région pétrolière. Dès lors, le seul cadastre existant de la RBY est le cadastre pétrolier. Face à une telle logique politique, guidée par des intérêts économiques énormes, à quoi bon s'investir dans la production d'une politique pour aménager l'espace de la réserve de la biosphère du Yasuní et réaliser son zonage, si cela pourrait gêner les rentes de position sur le terrain ? Dans cette perspective, la présidence de Palacio montre une continuité avec les administrations précédentes. D'ailleurs, la RBY ne verra jamais aboutir les propositions de zonage qui, pourtant, avaient été élaborées, comme nous l'expliquerons dans la troisième partie.

C'est aussi sous le gouvernement Palacio que l'État décide de revoir sa position face à certains différends juridiques avec les entreprises multinationales opérant en Équateur. Le cas le plus

⁴⁴⁵ À noter qu'en 2003 la même Banque Mondiale recommande à l'Équateur « d'ouvrir » le capital de l'entreprise nationale pour inverser la tendance à la baisse de production et accélérer la réforme du secteur pétrolier», comme le rappellent Fontaine et Narvaez., 2005. *Op. Cit.*, p. 14.

⁴⁴⁶ Arrivé au gouvernement en 2005 après la chute de Gutiérrez, il y reste jusqu'à la fin du mandat en 2007.

⁴⁴⁷ C'est « *Ley 42-2006 reformatoria a la Ley de hidrocarburos* », la « loi de réforme à la loi d'hydrocarbures ».

⁴⁴⁸ Règlement d'application contenu dans le décret exécutif n.1672 de 2006.

⁴⁴⁹ Cette *instrumentation* juridique oblige toute entreprise pétrolière ayant un contrat de participation, à augmenter la participation de l'État équatorien de 1% à 50% des recettes extraordinaires, chaque fois que le prix du baril est supérieur au prix de référence indiqué dans le contrat.

emblématique est celui qui implique la nord-américaine *Occidental Exploration and Production Company* (OXY), opérant dans le bloc 15 depuis 1985⁴⁵⁰.

- **Les politiques pétrolières dans la RBY à l'ère du président Correa**

L'arrivée au pouvoir de Rafael Correa et de sa « révolution citoyenne » représente également un tournant dans la politique pétrolière équatorienne et dans la structure de gouvernance du secteur. Le programme politique du président prévoit parmi ses volets principaux la réaffirmation de la souveraineté politique et économique du pays. Il faut donc mettre l'État en condition de contrôler ses ressources stratégiques et revoir la gestion de la rente en conséquence. D'autant que les politiques d'ouverture aux capitaux étrangers des années 1990 avaient *de facto* privatisé le secteur.

À cette fin, en octobre 2007 le président réforme drastiquement le régime de la rente du secteur. En affinant l'action initiée par son prédécesseur, il décrète⁴⁵¹ l'augmentation de la participation de l'État aux recettes extraordinaires de l'exploitation de 50% à 99%. En même temps, ce décret laisse aux entreprises privées associées à *Petroecuador* la possibilité de renégocier leurs contrats dans les mois suivants. Ainsi, par exemple, Repsol a renégocié son contrat avec l'État concernant le bloc 16 (situé en plein PNY), contrat qui se terminera en 2018⁴⁵².

À partir d'août 2011 aucune société pétrolière privée ne peut exporter du pétrole, car l'État a introduit une nouvelle forme de contrat pour les opérateurs du secteur, la « prestation de services ». Le brut étant propriété de l'État, les entreprises privées peuvent désormais recevoir des profits seulement pour leurs « prestations de services » aux industries publiques, comme *Petroecuador*, et non plus pour des activités industrielles d'extraction.

Dans le cadre de sa politique extractiviste agressive, l'administration Correa décide en 2010 de convoquer l'onzième *ronda petrolera*⁴⁵³. L'année suivante le cadastre pétrolier est mis à jour avec les 21 blocs qui sont soumis à appel d'offre pour un potentiel de 1.597 millions de barils (scénario optimiste de la SHE), sur une superficie de 3.639.070 hectares (SHE, 2011) qui occupe quatre provinces de la RAE : Pastaza, Morona Santiago, Napo et Orellana (cf. fig. 10) et qui est habitée par sept nationalités indigènes autochtones : Shuar, Achuar, Kichwa, Shiwiar,

⁴⁵⁰ Rafael Correa, ministre de l'économie du cabinet Palacio, entame en 2006 une procédure judiciaire contre OXY qui aboutit à la déclaration de caducité du contrat avec OXY pour violation de la loi d'hydrocarbures, et au transfert de tous les actifs de la multinationale nord-américaine à *Petroecuador* la même année. L'expropriation des biens d'OXY ouvre le débat sur la nécessité de moderniser l'entreprise publique *Petroecuador*

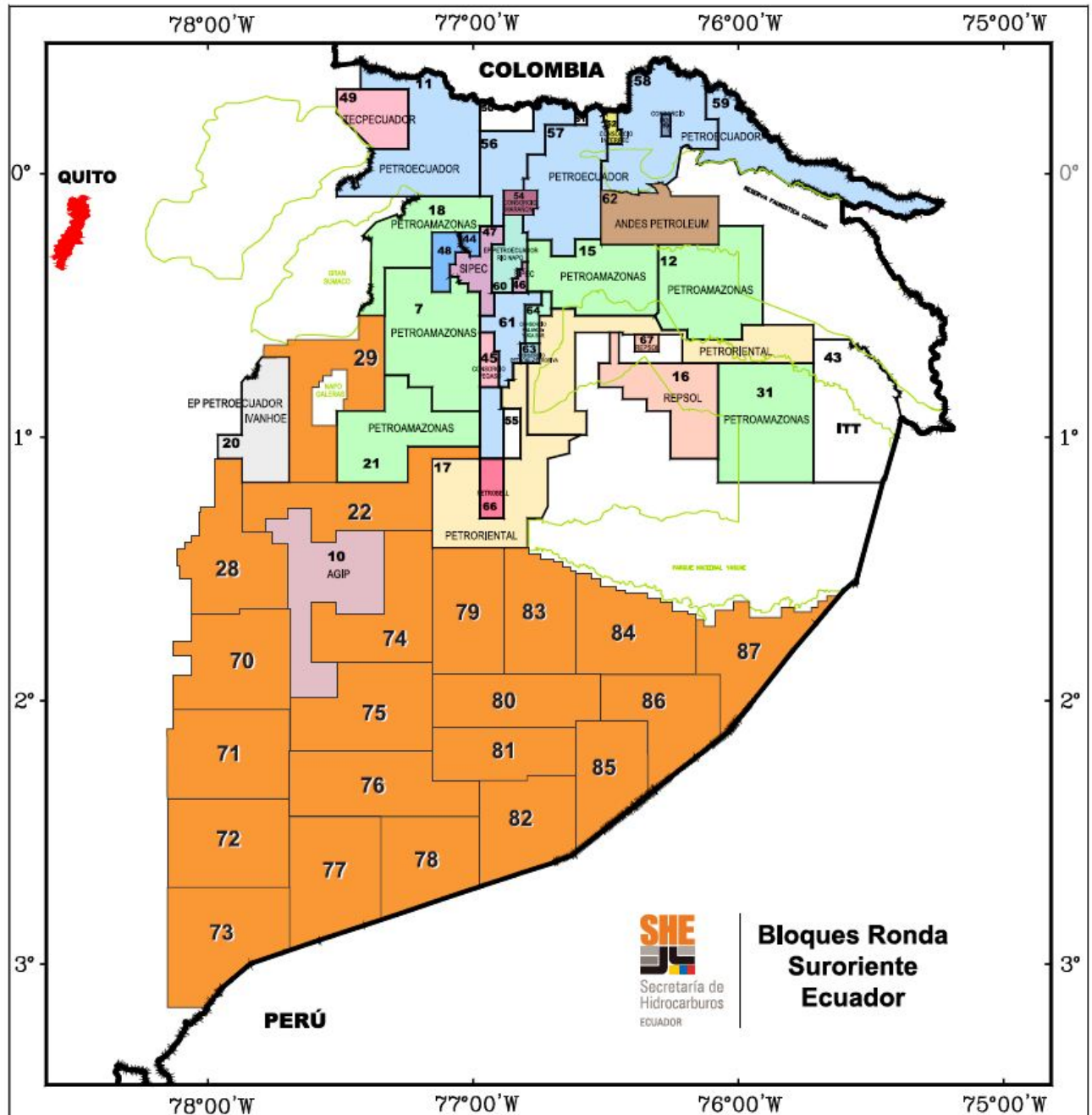
⁴⁵¹ Cf. décret exécutif n. 662 de 2007.

⁴⁵² À noter que tous les contrats pétroliers en cours devant terminer en 2018, ont été renouvelés jusqu'en 2022 en octobre 2014. À partir de cette date, les contrats seront renégociés ou terminés.

⁴⁵³ Déclaration du secrétaire pour les hydrocarbures, Andrés Donoso : « *La XI Ronda Suroriente Ecuador se inserta en los planes estratégicos del Estado ecuatoriano de cambiar la matriz productiva del país, migrando hacia actividades que generen industria y se apoyen en la capacitación técnica del recurso humano, transferencia de conocimiento y en el desarrollo tecnológico del país* » (propos recueillis en conférence de presse en décembre 2013, à Quito. Cf. <http://www.rondasuroriente.gob.ec/>)

Andoa, Waorani⁴⁵⁴. L'appel d'offre⁴⁵⁵ est présenté officiellement en novembre 2012⁴⁵⁶, seize ans après les derniers investissements étrangers en activités d'exploration de pétrole.

Figure 10. Cadastre pétrolier des blocs en offre internationale sous la XI^e Ronda petrolera (ronda del Suroriente)



Source : SHE, 2013⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Suite à la déclaration de la 11e Ronda petrolera d'importantes actions de mobilisation de représentants indigènes opposés à de nouvelles activités d'exploration et d'exploitation de brut sur leurs territoires ont eu lieu.

⁴⁵⁵ Ce dernier cycle d'appels d'offre est aussi dénommé « ronda suroriental », car l'État a mis en vente les gisements situés surtout au sud-est du pays.

⁴⁵⁶ Les offres pouvaient être déposées jusqu'au 30 mai 2013, date ensuite prolongé jusqu'au 28 novembre 2013. Cf. http://www.elcomercio.com/negocios/Gobierno-Petroleo-RondaPetrolera-inversion-exploracion-petrolera_0_956904524.html

La dernière *Ronda petrolera* ouvre les portes à la future exploration et exploitation d'autres gisements situés dans la RBY, à la lisière du PNY ainsi que de la ZITT.

À la fin de la XI^e *Ronda petrolera*, le parc et la RBY abritent en total six blocs pétroliers, comme illustré dans la figure 11 suivante.

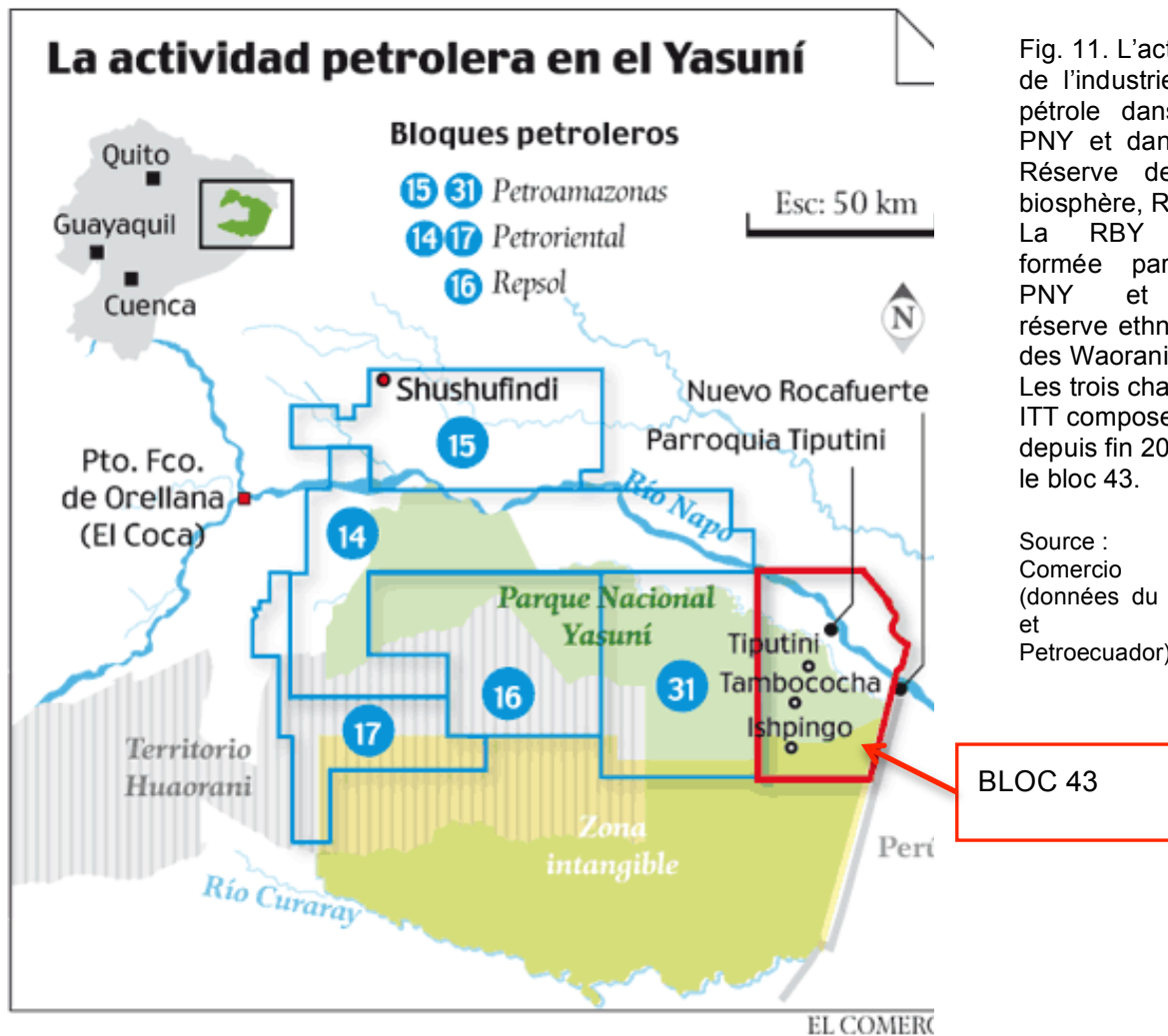


Fig. 11. L'activité de l'industrie du pétrole dans le PNY et dans la Réserve de la biosphère, RBY. La RBY est formée par le PNY et la réserve ethnique des Waorani. Les trois champs ITT composent, depuis fin 2013, le bloc 43.

Source : El Comercio 2013 (données du SHE et de Petroecuador)

L'hyper-activisme du président Correa dans le secteur extractif mérite quelques considérations plus approfondies.

La politique pétrolière de Correa s'insère dans le *Neonacionalismo petrolero andino* (Isbell, 2007 ; Fontaine, 2003b) et le « Néo-extractivisme » (Gudynas, 2009), et se caractérise par des aspects contradictoires, dont l'initiative Yasuní-ITT a été le symbole entre 2008 et 2013. D'un côté, cette politique met en avant un programme politique ambitieux et novateur, visant à soutenir une économie post-pétrole, fondé sur deux axes : 1) une restructuration de la matrice

⁴⁵⁷ Cf. <http://www.rondasuroriente.gob.ec/mapa-de-bloques/>

énergétique en faveur des sources renouvelables et 2) un moratoire sur l'extraction des champs de forage pétroliers *Ishpingo*, *Tambococha* et *Tiputini* (ITT) situés en grand partie dans le parc Yasuní, qui feront l'objet de l'Initiative Yasuní-ITT. De l'autre côté, le Néo-extractivisme de Correa relance l'activité pétrolière (en concomitance avec celle de l'extraction minière) déclenchant l'opposition de groupes indigènes concernés, jusqu'à provoquer le passage à l'opposition du parti indigéniste *Pachakutik*, traditionnel allié de Correa.

Le caractère de plus en plus extractiviste de l'administration Correa est certes constatable dans l'ouverture en 2012 de la 11^e *Ronda petrolera*⁴⁵⁸ déjà évoquée, mais il devient davantage patent en août 2013, quand le président met fin par décret au moratoire sur les champs ITT. Nous examinerons en profondeur l'évolution de l'initiative Yasuní-ITT dans la troisième partie.

L'épopée du pétrole en Équateur montre comment l'action publique s'est servie de manière systématique de l'instrument législatif pour modeler et mettre en œuvre sa politique d'hydrocarbures, dès le début de l'exploration dans la RAE. Ces décisions n'ont pas été neutres du point de vue du territoire de la région amazonienne, particulièrement pour la RBY. Les politiques énergétiques du pays se sont traduites par des découpages et des agencements *ad hoc* successifs de l'espace de la Réserve de la biosphère. Qui plus est, ces aménagements ponctuels ont souvent concerné le PNY, en intervenant sur son territoire par des découpages chirurgicaux qui excluent toute considération en matière de protection de peuples autochtones ou de la biodiversité.

Une analyse cartographique permet de bien apprécier les effets⁴⁵⁹ de politiques pétrolières *instrumentées* par un emploi *ad hoc* de l'instrument normatif sur le territoire du parc équatorien le plus important du pays pour extension, et sur la réserve de la biosphère homonyme. La carte 19 illustre les chevauchements et les entrelacs entre blocs pétroliers, zone intangible Tagaeri-Taromenane et Réserve Waorani, avec l'aire protégée du parc et la RBY. Cette mosaïque complexe, dont les pièces se superposent plus qu'elles s'emboîtent, montre de manière saisissante les conséquences de l'absence de politiques d'aménagement du territoire d'un vaste espace pourtant si fragile du point de vue environnemental et culturel, et sensible du point de vue des ressources naturelles stratégiques. Nous incluons dans ces ressources tant les hydrocarbures que la biodiversité, dont certaines essences de bois sont l'une des composants les plus prisées. D'autre part, l'analyse des différentes politiques pétrolières, que nous venons d'exposer, met en lumière la raison de fond pour laquelle durant plus de quarante ans aucun gouvernement n'a pas voulu s'occuper des problématiques complexes et imbriquées de la

⁴⁵⁸ Entre 1985 et 2013, le gouvernement a lancé 11 séries d'appels d'offre.

⁴⁵⁹ La carte montre également les causes de ce casse-tête : la présence des blocs pétroliers.

région du Yasuní, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement territorial à la hauteur des enjeux.

Le résultat d'un vide politique historique (l'aménagement du territoire) et des politiques pétrolières agressives, indifférentes à toute considération d'ordre environnemental, social et anthropologique et culturel, est une situation complexe englobant plusieurs enjeux imbriqués entre eux de nature territoriale, socio-environnementale, et institutionnelle qui nous rend, sur le terrain ce que nous définissons un casse-tête géopolitique, comme le montre la carte N.19 .

La carte des découpages opérés sur le PNY et sur la RBY (N.19) est aussi emblématique d'une manière particulière d'*instrumenter* les politiques publiques par l'outil normatif, pour privilégier les politiques des hydrocarbures sur celles d'aménagement du territoire.

Carte 19. Découpage et chevauchements de blocs pétroliers, ZITT, Réserve Waorani et PNY dans la RBY.

Source : Pappalardo *et al.*, 2013.

Cette *instrumentation* est clairement appréciable dans la nature et dans la quantité conséquente de normes réglant l'activité des hydrocarbures que nous venons de décrypter. Elle s'apprécie également à la lumière de l'utilisation assez timide de la législation environnementale. Il faut souligner qu'en relation à la RAE, surtout jusqu'aux années 1990, les normes en matière d'environnement se sont montrées plus soucieuses de ne pas déranger la politique extractiviste que de soutenir la formulation de politiques pour protéger l'environnement et la santé des populations affectées par l'activité pétrolière.

B.2. *Quid* des politiques environnementales ?

Depuis les années 1970⁴⁶⁰ et jusqu'aux années 1990 les normes socio-environnementales associées à l'activité pétrolière sont quasi non existante ; le peu de normes en vigueur ne sont guère appliquées, de manière que « *las actividades de exploración y extracción de petróleo se realizaron casi sin ningún control socio ambiental público* »⁴⁶¹. Qui plus est, aucun outil juridique n'est prévu pour éviter que les routes bâties pour les activités pétrolières ne soient utilisées pour étendre la colonisation agricole au détriment ultérieur de la forêt. La *Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental* de 1976 avait certes introduit des principes importants, comme le devoir de l'État de veiller à la « *buena utilización* » et à la conservation des ressources naturelles du pays, ou encore, à concilier développement technologique et conservation. Pourtant son application « *... fue muy limitada, por no decir nula en el campo judicial...* »⁴⁶², faute aussi de l'absence de décrets ou de règlements d'application.

La Constitution de 1979⁴⁶³, pour sa part, introduisait le droit de la population « *... a vivir en un medio ambiente libre de contaminación* »⁴⁶⁴ accompagné du devoir symétrique de l'État de protéger ce droit. Conjointement, la charte fondamentale de 1979 reconnaissait d'intérêt publique la

« *preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad (...)* ; *[!]la prevención de la contaminación ambiental, la explotación*

⁴⁶⁰ La loi des hydrocarbures de 1937 ne contenait aucune norme pour réguler les effets négatifs sur l'environnement et la santé découlant de l'activité pétrolière.

⁴⁶¹ Villaverde et al., *Op. Cit.*, p. 137.

⁴⁶² « *No se conocen datos sobre la aplicación de estas regulaciones y peor aún si fue dictado fallo alguno que haya tenido por fundamento las disposiciones establecidas en esta ley* ». Ainsi Xavier Sisa, 2003. *Medio ambiente y administración de justicia*, in G. Fontaine, 2003a, « *Petroleo y desarrollo sustentable. Las reglas del juego*, p. 135.

⁴⁶³ Avec le retour à la démocratie, après la dictature militaire de 1972-1979, une nouvelle Charte fondamentale, approuvée par référendum populaire le 27 mars 1979, entre en vigueur le 10 août de la même année. Rappelons que c'est dans ce cadre juridique que le système national d'aires protégées est établi et le PNY créé.

⁴⁶⁴ Constitution de la république de l'Équateur 1979, article 2, point 2.

sustentable de los recursos naturales (...) [et] el establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas y el control del turismo receptivo y ecológico »⁴⁶⁵.

Néanmoins, il faut attendre encore des années pour que des lois ordinaires aptes à faire appliquer ces principes constitutionnels⁴⁶⁶ soient élaborées, en particulier en référence à l'activité pétrolière.

Une première législation environnementale pertinente aux questions de la protection de l'Amazonie, prend corps en août 1981⁴⁶⁷ avec la *Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre*. Résultant de l'effort d'unifier différents instruments juridiques préexistants, la loi forestière affirme que le patrimoine des aires protégées de l'État doit être conservé « *inalterado* »⁴⁶⁸ et qu'il est « *inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real* »⁴⁶⁹. Ceci signifie que la contamination et l'occupation de terres comprises dans une aire protégée sont formellement interdites⁴⁷⁰. Dans ce cadre, afin d'assurer « *el mantenimiento de los aspectos ecológicos, estéticos y culturales y prohibir cualquier explotación u ocupación de estos lugares* »⁴⁷¹ la législation introduit pour la première fois l'obligation de développer des *planes de ordenamiento* pour chaque aire. Il s'agit en réalité de plans de gestion des aires protégées sur lesquels nous nous pencherons dans la troisième partie.

Cependant, bien qu'un règlement d'application de la loi soit émis en 1983⁴⁷², la *Ley forestal* souffre d'une application plutôt réduite⁴⁷³ dans les premières années de sa promulgation. Villaverde *et al.* (2005) expliquent comment dès années 1990 « *... hay la conciencia general de que la Ley Forestal está desfasada en numerosos aspectos y no resulta adecuada para enfrentar algunos de los problemas más álgidos en cuanto al manejo, administración y conservación de las áreas naturales ...* »⁴⁷⁴. C'est seulement grâce aux modifications successives en 1990, 1998, et 2004, que la loi est consolidée et acquiert une majeure force juridique capable d'offrir des fondations légales plus solides à des politiques environnementales conséquentes, dans l'éternel débat entre développement économique et conservation.

⁴⁶⁵ *Idem*, article 44.

⁴⁶⁶ La Constitution de 1979 délègue à la loi une série de principes. Ainsi par exemple les articles 2 et 46 établissent respectivement que « *La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente* » et « *La ley tipificará las infracciones y regulará los procedimientos para establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente* ».

⁴⁶⁷ Loi N. 74 publiée dans le J.O. N. 64 du 24 août 1981.

⁴⁶⁸ Article 71 de la loi n.74 du 1981.

⁴⁶⁹ *Idem*.

⁴⁷⁰ Art. 78 de la loi n.74 du 1981.

⁴⁷¹ Varea *et al.*, 1995 b: 86, cité in G. Fontaine, 2003b, *Op. Cit.* p. 384.

⁴⁷² Cf. *Reglamento general de la Ley Forestal*, expédié par le décret exécutif No. 1.529 du 22 février 1983, publié sur le J.O. 436.

⁴⁷³ Le principe affirmé dans l'article 73 par exemple, selon lequel : « *Las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiados o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia* » a été violé à plusieurs reprises notamment en région amazonienne. À ce propos, Villaverde *et al.* Soulignent que « *...no conocemos ningún caso de expropiación o de reversión al Estado de tierras que han sido incluidas en áreas naturales* ». Cf. Villaverde *et al.*, *Op.Cit.* p. 46.

⁴⁷⁴ Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, pp. 50-51.

Entre-temps, les gouvernements recourent à différents outils juridico-administratifs pour essayer d'introduire des « considérations » environnementales dans le secteur pétrolier, mais ceci se fait généralement par des actions désarticulées entre elles. D'autre part, la création d'institutions spécialisées en matière d'environnement souffre elle aussi de faiblesses. Un regard de plus près à ces aspects aide à mieux appréhender l'importante fragilité des politiques environnementales.

En premier lieu, l'établissement en 1984 de la Direction générale pour l'environnement (DIGEMA⁴⁷⁵) au sein du *Ministerio de Energía y Minas* (MEM), dont la mission est de veiller au respect des normes constitutionnelles consacrées à l'environnement, s'achève sur un échec. Dépourvue de ressources et soumise aux pressions des sociétés pétrolières, la DIGEMA⁴⁷⁶ se retrouve dans l'impossibilité *de facto* de remplir son mandat.

La *Subsecretaría de Medio Ambiente* (SMA), établie en 1990 au sein du MEM pour remplacer la DIGEMA et rendre plus efficace l'application des normes environnementales dans l'industrie du pétrole, n'obtient pas de meilleurs résultats. La prévalence dans l'agenda public des intérêts liés au monde du pétrole sur les priorités de la conservation, fait que le gouvernement de Rodrigo Borja⁴⁷⁷ laisse la nouvelle SMA « ...*sin poder político real para hacer cumplir la Ley Ambiental* »⁴⁷⁸ en lui donnant, par-dessus le marché, des ressources financières et humaines non en adéquation avec ses missions⁴⁷⁹.

Dans la lignée des grands principes affirmés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED) de 1992, qui posent le cadre et les bases de la législation internationale en matière de développement durable, l'Équateur s'attache à travailler sur une législation environnementale plus complète et plus à même de soutenir l'élaboration de politiques adéquates à protéger l'immense patrimoine naturel du pays.

Ainsi en 1992⁴⁸⁰ l'Assemblée nationale approuve la création de l'INEFAN, *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre*⁴⁸¹, doté d'une autonomie politique, administrative et financière⁴⁸², bien qu'il soit rattaché au MAG⁴⁸³. L'institution de l'INEFAN et la relative rapidité d'émission de son règlement

⁴⁷⁵ De son acronyme en espagnol, *Dirección General de Medio Ambiente*.

⁴⁷⁶ Fin des années 1980, la DIGEMA sera exclue des négociations menées par la société publique de pétrole, la CEPE. Cf. sur ce point Villaverde *et al.*, *Op. Cit.*, p.140.

⁴⁷⁷ Rodrigo Borja Cevallos, président entre 1988 et 1992.

⁴⁷⁸ Villaverde *et al.*, *Op. Cit.*, p. 141.

⁴⁷⁹ Aussi, pouvons-nous expliquer pourquoi les « plans de gestion » élaborés par les compagnies pétrolières sur demande de la défunte DIGEMA en 1998, restèrent sans effet une fois la DIGEMA démantelée.

⁴⁸⁰ Sous la présidence de Sixto Durán Ballén.

⁴⁸¹ Loi N.08 approuvée le 17/08/1992, promulguée le 16 septembre et publiée sur le J.O N. 27 de 1992..

⁴⁸² Selon l'article 1. de la loi N08 de 1992 l'INEFAN est une «*entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con personería jurídica, patrimonio propio, presupuesto independiente y autonomía administrativa y financiera*».

⁴⁸³ À sa création l'*Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales* dépendait du Ministère de l'Agriculture (MAG). Remarquons que le même règlement pour l'INEFAN attribua une autonomie administrative et financière aux « Services du Parc des Galápagos », bien qu'à cette date le parc dépende encore de l'INEFAN

d'application⁴⁸⁴ dénotent la volonté de créer une entité avec un pouvoir conséquent et clairement défini du point de vue juridique, apte à formuler, mettre en œuvre et donner suite aux politiques environnementales, particulièrement en relation aux aires protégées de l'État. L'INEFAN est en effet chargé de larges et importantes responsabilités qui vont de la délimitation, l'administration et la conservation du patrimoine forestier et des « *áreas naturales pertenecientes al Estado* »⁴⁸⁵ ; à la promotion et la coordination de la recherche scientifique dans ces aires. De manière importante, l'INEFAN doit en outre veiller à ce que la loi forestière soit respectée.

L'INEFAN est ensuite incorporé au *Ministerio de Medio Ambiente*, MAE (ministère de l'environnement) créé⁴⁸⁶ en 1996 par le président Abdalá Bucaram⁴⁸⁷. En raison du prolongement de la crise politique commencée en 1996⁴⁸⁸ cependant, la redistribution des attributions entre les deux entités est reportée à plus tard. De manière que l'INEFAN continue à opérer en parallèle et en se chevauchant avec le MAE jusqu'en 1999, quand le président Jamil Mahuad décrète⁴⁸⁹ la fusion du MAE et de l'INEFAN et la suppression de ce dernier. Ce conflit de compétences et de pouvoirs s'avère particulièrement nocif en région amazonienne, car les deux institutions sont également impliquées dans le processus de légalisation et d'attribution de terres aux communautés locales autochtones et non, ainsi qu'aux colons, et que leur coordination institutionnelle est presque nulle.

Dans sa brève vie, l'INEFAN réussit néanmoins à consolider et améliorer le système national des aires protégées, faisant preuve, entre autres, d'un grand activisme auprès des organismes internationaux pour qu'ils financent des programmes d'assistance technique qui aideront à réaliser le premier plan de gestion du parc, comme nous l'expliquerons dans la troisième partie. Et ceci, malgré des limitations significatives, découlant d'une forte centralisation des pouvoirs aux niveaux les plus hauts⁴⁹⁰ de l'Institut, où certains directeurs privilégiaient les intérêts de l'industrie extractiviste des ressources naturelles (bois précieux et pétrole) au détriment de la conservation du patrimoine naturel⁴⁹¹.

L'attention des pouvoirs publics à l'égard des politiques environnementales semble s'accroître à la fin des années 1990. Dans le cadre du processus de réorganisation administrative de

⁴⁸⁴ Le « *Reglamento de Aplicación de la Ley de Creación INEFAN* » a été approuvé le 30 décembre 1992, publié sur le J.O. N. 105 du 12 janvier 1993.

⁴⁸⁵ Article 3. de la loi N08/1992 instituant l'INEFAN.

⁴⁸⁶ Décret Exécutif No. 195-A, du 1996, publié sur le J.O. RO-S 40 de la même année.

⁴⁸⁷ Opération réalisée par un autre décret exécutif, le No. 290 du 8 novembre 1996, publié sur le J.O. N° 6 de 1996..

⁴⁸⁸ Le gouvernement populiste guidé par Abdalá Bucaram débute le 10 août de 1996 et se termine après une grave crise politique-institutionnel l'année suivante, quand le président Fabián Alarcón arrive au pouvoir pour y rester jusqu'en février 1998.

⁴⁸⁹ Le MAE est créé par le Décret Exécutif No. 505, du 28 janvier 1999, publié sur le J.O. N° 118.

⁴⁹⁰ Selon un entretien avec un ex-fonctionnaire de l'INEFAN tenu à Quito en juillet 2012, les dirigeants pouvaient même désavouer les actions des fonctionnaires de niveaux inférieurs, si ceux-ci allaient contre les intérêts des lobbies du bois ou du pétrole.

⁴⁹¹ Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, p. 104.

l'État, la *Ley Especial*⁴⁹² de *Descentralización del Estado y de Participación Social* de 1997 rend obligatoire l'ouverture de bureaux locaux⁴⁹³ du MAE dans des régions prioritaires du point de vue de la conservation : tel est le cas de la ville de Coca, capitale d'une des deux provinces qui administrent le PNY et principale « ville pétrolière » du pays. L'objectif est de renforcer le rôle du MAE et de rendre plus efficace ses politiques sur le territoire du pays. À côté de ces dispositions, la loi opère le transfert de compétences spécifiques en matière d'aires protégées aux gouvernements locaux – les municipalités en particulier – qui sont ainsi chargés de « *velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica* »⁴⁹⁴. En même temps, les collectivités territoriales doivent appuyer l'action des institutions compétentes pour la « *...preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales ...* »⁴⁹⁵.

Il est opportun de souligner que l'entrée en vigueur de la loi spéciale de décentralisation contribue à combler un vide juridique important en matière d'aménagement du territoire. Elle offre en outre une base légale aux gouvernements locaux pour entreprendre des actions de protection des espaces protégés présents dans leurs juridictions. Malheureusement, elle ne suffit pas à encourager l'élaboration d'une politique pour traiter les problématiques territoriales du pays.

La construction progressive d'un corpus robuste d'instruments législatifs pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques plus audacieuses en matière de protection de l'environnement, connaît un moment important en 1998 quand le pays se donne une nouvelle Constitution, après la crise politique des années 1996 et 1997. Cette Constitution confirme les principes inhérents à l'environnement déjà affirmés par la Constitution antérieure⁴⁹⁶. Mais elle réalise un saut qualitatif en apportant des innovations permettant une tutelle plus vigoureuse du patrimoine naturel de l'État. Cette progression qualitative s'inscrit dans l'esprit du temps marqué par le développement durable, qui incite l'essor d'une législation environnementale au plan international. La sensibilité aux problématiques environnementales caractérisant la Constitution de 1998 découle aussi de l'implication directe de représentants du mouvement écologiste⁴⁹⁷ dans le processus de réforme constitutionnelle : une première dans l'histoire du pays, facilitée par la vague écologiste de l'époque. Des aspects spécifiques de la nouvelle loi fondamentale méritent une attention particulière de notre part en raison de leur aptitude à soutenir des politiques environnementales plus efficaces et efficientes.

⁴⁹² Loi N.27/1997. Dans la hiérarchie juridique équatorienne une loi « spéciale » est dotée d'une importante force légale, car elle est inférieure seulement à la constitution. Cet aspect montre comme la puissance publique peut se servir de l'instrument normatif quand elle est déterminée à mener à bien une politique publique d'envergure.

⁴⁹³ L'article 32 de ladite loi prévoit la « *...obligación de las entidades y organismos del sector público de instituir órganos regionales, provinciales o cantonales para atender las necesidades de la respectiva localidad...* »

⁴⁹⁴ Article 9 de la loi de décentralisation N.27/1997..

⁴⁹⁵ *Idem*.

⁴⁹⁶ Tel que le droit à vivre dans un environnement sain.

⁴⁹⁷ Sur ce point cf. par exemple G. Fontaine, G. et I. Narváez, I., 2007, *Op. Cit.*, p. 14.

Premièrement, la Constitution explicite les objectifs de ces politiques, en demandant à l'État, par exemple, de promouvoir des technologies « propres » et des sources d'énergie alternative non polluantes⁴⁹⁸.

Deuxièmement, la portée des responsabilités pour les dégâts environnementaux⁴⁹⁹ est étendue. Désormais, ceux qui ont bénéficié d'une délégation ou d'une concession étatique, sont jugés responsables à côté de l'État. Ensuite, dans l'effort de consolider le système national d'aires protégées, la Constitution stipule la nécessité de respecter les traités internationaux⁵⁰⁰ pertinents. C'est une innovation normative historique et de poids. En fait, l'invocation du droit international qui prime sur la Constitution (en relation aux traités ratifiés), renforce le terrain sur lequel l'action publique peut trancher en faveur des politiques environnementales, plutôt que des politiques de développement.

Mais le principe sur lequel la constitution se montre particulièrement pionnière est le nouveau droit à la « consultation préalable » en faveur des peuples indigènes. Selon l'article 84 les peuples autochtones doivent dorénavant être

*« consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental y culturalmente; participar en los beneficios que estos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen »*⁵⁰¹.

Ce principe⁵⁰² entraîne des effets significatifs au plan environnemental, socio-culturel et politique liés à la réalisation d'activités extractivistes dans les espaces protégés créés sur des territoires ancestraux. Il répond par ailleurs à la nécessité de l'État de procéder à la ratification de la convention 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux, un traité qui prône une approche participative en matière de prise de décisions concernant la réalisation d'œuvres et programmes dans leurs terres. La convention 169 stipule, entre autres, le droit de ces peuples à être consultés chaque fois que l'État envisage des mesures législatives ou administratives « susceptibles de les toucher directement »⁵⁰³ et en particulier « avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres »⁵⁰⁴. Fort probablement, ce sont ces nouveaux principes constitutionnels qui ont

⁴⁹⁸ Ou d'introduire des subventions fiscales pour les comportements les plus vertueux du point de vue environnemental. Cf. article 89 de la Constitution de 1998.

⁴⁹⁹ Article 91 de la Constitution de 1998.

⁵⁰⁰ Article 86 de la Constitution de 1998.

⁵⁰¹ Article 84, point 5 de la Constitution de 1998.

⁵⁰² L'article 88 de la Constitution de 1998 précise que « *Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación* ». Ce droit est renforcé par le droit des communautés locales à être informées et à participer dans toute décision de l'État qui puisse se répercuter négativement sur l'environnement.

⁵⁰³ Article 6 de la Convention N.169 de l'OIT.

⁵⁰⁴ Article 15, point 2 de ladite Convention.

poussé les sociétés pétrolières à revoir leurs stratégies de négociation vis-à-vis des communautés indigènes concernées par les activités extractivistes.

En suivant la voie tracée par la réforme constitutionnelle de 1998, le parlement approuve en 1999 la *Ley de Gestión Ambiental*⁵⁰⁵. Le nouveau texte législatif complète la *Ley Forestal* et précise les lignes directrices des politiques environnementales⁵⁰⁶ qui doivent suivre les principes universels du développement durable énoncés dans la déclaration de Rio de Janeiro. Cette loi contribue en outre à la rationalisation des compétences, et introduit des outils de politique environnementale. Dans ce cadre, le « Système national décentralisé de gestion environnementale » est institué comme un « ... *mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de los recursos naturales* »⁵⁰⁷, sa responsabilité étant confiée au MAE. Suite à l'abolition de l'INEFAN en 1999, la loi vise à consolider le rôle du MAE en l'« *instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado* [de gestion environnementale] »⁵⁰⁸. D'importantes attributions sont accordées au néo-ministère, telles que le pouvoir d'approbation des analyses d'impact environnemental, la définition de stratégies de coordination avec des entités publiques et privées ; ou la construction d'un système de suivi pour les activités potentiellement polluantes et l'application des normes environnementales.

Une de ces compétences attire particulièrement notre attention. La nouvelle loi demande au MAE d'élaborer la « *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales* »⁵⁰⁹, en collaboration avec l'institution responsable du système national de planification. La loi marque ici une avancée significative, du point de vue formel, en relation aux questions d'aménagement du territoire, allant jusqu'à préciser le contenu et la portée du *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial*⁵¹⁰.

Or, ce plan n'a jamais vu le jour, car il n'était pas parmi les priorités politiques du gouvernement central. Par ailleurs, le fait que ce soit une loi environnementale qui prévoit l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'aménagement du territoire, et que cette formulation soit confiée à un ministère politiquement faible, prouve que ni la stratégie ni le plan n'étaient prioritaires.

Globalement, la loi de gestion environnementale représente un pas en avant vers une exploitation plus durable des ressources naturelles et une gestion du système national d'aires

⁵⁰⁵ Le projet de la loi avait été analysé pour la première fois par le Congrès en 1996, mais son examen avait été reporté suite à la crise politique du gouvernement Bucharan. La loi fut publiée sur le J.O. N. 245 du 30 juillet 1999.

⁵⁰⁶ Selon l'art.1, la loi de gestion environnementale «*establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles*».

⁵⁰⁷ Article 10 de la loi de gestion environnementale.

⁵⁰⁸ Article 8 de la loi de gestion environnementale.

⁵⁰⁹ Article 9, a) , de la loi de gestion environnementale.

⁵¹⁰ Selon l'article 16 de ladite loi, le Plan, dont l'application est obligatoire «*...contendrá la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio...*».

protégées intégrée au niveau national, grâce aussi à l'introduction d'instruments de politique appropriés comme l'évaluation d'impact environnemental, ou les licences et les paramètres environnementaux. Néanmoins, elle souffre d'importantes faiblesses.

En premier lieu, elle n'a pas été suivie par un règlement d'application. Cette absence fait que les principes énoncés dans la loi ont du mal à être appliqués. De plus, elle laisse des zones grises qui ne facilitent guère la mise en œuvre de politiques spécifiques, en particulier du susdit *Plan Nacional de ordenamiento territorial*.

Deuxièmement, la loi naît très fragilisée, car elle n'est pas accompagnée par des instruments qui lui impriment l'indispensable force coercitive. Sisa (2003)⁵¹¹ met en évidence le manque d'un élément crucial en matière de protection environnementale : des procédures « *a través de los cuales los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de las normas ambientales* »⁵¹². À cela il faut ajouter que la loi contient des normes qui contredisent ouvertement des principes de la Constitution de 1998, ainsi que des dispositions de la loi forestière sur les aires protégées. En ce sens, la loi encadre pour la première fois l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables en aires protégées, admettant, en voie exceptionnelle⁵¹³ et après des études de « faisabilité économique et d'évaluation des impacts environnementaux »⁵¹⁴, « [e]l aprovechamiento racional [de ressources naturelles (...)] en función de los intereses nacionales **dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas**⁵¹⁵ del Estado y en ecosistemas frágiles »⁵¹⁶.

Puis, il faut souligner que la nouvelle loi de gestion environnementale, en dépit des principes universels de développement durable qu'elle invoque et des instruments d'application qu'elle prévoit, ne modifie pas dans la substance la loi d'hydrocarbures⁵¹⁷, ni la loi sur les activités minières. Il s'en suit que « *...la ley es en gran parte inaplicable, ... se acata, pero no se cumple* »⁵¹⁸. La faiblesse de la loi, et son caractère contradictoire avec d'autres normes sur l'environnement, n'aident évidemment pas à la formulation de politiques environnementales appropriées aux défis de la conservation d'aires protégées qui abritent des ressources naturelles stratégiques.

Or, la fragilité *ab origine* de la loi de gestion environnementale n'est pas casuelle : elle s'insère dans la logique d'un État équatorien qui accorde priorité aux politiques extractivistes sur celles environnementales, même en époque de développement durable où des mouvements

⁵¹¹ Sisa, Xavier, 2003, *Op. Cit.*, p.136

⁵¹² L'auteur se réfère par ex. à des procédures qui permettent des pétitions "citoyennes".

⁵¹³ Cette clause d'exceptionnalité est reprise par la Constitution de 2008, à l'article 407, comme nous avons vu.

⁵¹⁴ Art. 407, Constitution de 2008..

⁵¹⁵ Le soulignage est le nôtre. "L'exploitation rationnelle en fonction des intérêts nationaux à l'intérieur des aires protégées nationales", traduction par l'auteur.

⁵¹⁶ Article 6 loi de gestion environnementale.

⁵¹⁷ La loi précise simplement que ces activités d'exploitation devront se tenir « *...a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente* ». Sur ce point, cf. en particulier Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, p.63.

⁵¹⁸ Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, p. 64. « La loi est en grande partie non applicable... elle est acceptée de façon générale, mais elle n'est pas appliquée », traduction par l'auteur.

écologistes nationaux et transnationaux s'organisent pour en défendre et affirmer les principes. La *ley de gestión ambiental* de 1999 est alors un autre cas qui illustre comment un instrument de régulation, de la classe « *Authority* » (Hood, 1986), peut être utilisé et mobilisé par le politique, pour structurer des politiques publiques en fonction des intérêts et des priorités des acteurs politiques hégémoniques, les sociétés pétrolières en premier lieu et l'État en deuxième lieu, dans le cas étudié. Quand les intérêts économiques et politiques sont tellement forts il n'est pas question de s'attacher à élaborer des politiques d'envergure qui les dérangent. Mieux vaut que l'action publique avance par des interventions ponctuelles, *ad hoc*, en mobilisant opportunément des instruments de politique. Dans ce cas alors, l'instrument de politique devient un utile détecteur d'absence de politiques et de faiblesse *du* politique.

La prédominance des intérêts extractivistes sur les préoccupations de caractère environnemental, social et culturel, continue à marquer l'agenda politique de l'État de la première moitié des années 2000. C'est dans cette même logique que l'on peut expliquer le rejet du projet de loi sur la biodiversité, et le choix de promulguer par décret, plutôt que par loi, deux règlements essentiels en matière de réalisation d'activités pétrolières en aires protégées de la région amazonienne :

- 1) le règlement sur la « *consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas* », qui était, entre autres, un acte nécessaire pour permettre la réception des principes de la Convention 169 de la OIT dans la constitution de 1998,
- 2) le règlement « substitutif du règlement environnemental pour les opérations des hydrocarbures ».

Ces deux règlements et leur capacité d'orienter les comportements collectifs naissent donc déjà affaiblis, puisque l'instrument de politique choisi – le décret – leur octroie une force législative non appropriée aux enjeux. Ce qui ôte de la légitimité aux mêmes règlements, comme Fontaine et Narvaez (2007 : 28)⁵¹⁹ le soulignent.

Nous avons par ailleurs déjà mis en lumière le phénomène de l'*instrumentation* des politiques par la « décretsation » : nous entendons par cette expression la préférence du pouvoir exécutif pour le décret comme instrument pour traiter des questions particulièrement délicates portant sur la définition et sur l'aménagement d'aires protégées riches en ressources naturelles situées dans la RAE. Le Yasuní avant tout. La création et ensuite la délimitation de la ZITT déjà évoquée, sont un cas d'école à cet égard.

Tous les chercheurs en sciences humaines et sociales (Fontaine, 2003a, 2003b, 2004, 2006, 2007 ; Narvaez, 1999, 2007, 2014 ; De Marchi, Pappalardo et Ferrarese, 2013 ; Pappalardo, De Marchi et Ferrarese, 2013 ; Cabodevilla, 2007 ; Cabodevilla et Aguirre, 2013) qui se sont

⁵¹⁹ Fontaine, Guillaume et Narváez, Iván, 2007, *Op. Cit.*, p.28.

occupés⁵²⁰ du PNY et de la RBY ont mis en avant, chacun à sa manière, la contradiction et l'ambiguïté des normes équatoriennes les concernant. En particulier, on signale la relation conflictuelle entre la législation environnementale et la Constitution d'un côté, et les lois sur les hydrocarbures et en matière de développement *latu sensu* de l'autre, jusqu'à pointer du doigt le comportement schizophrène de l'État (Fontaine, 2007a)⁵²¹ : maître et ouvrier de cette discordance paradoxale. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec ces auteurs, d'autant que leurs analyses sont la constatation d'une réalité.

L'analyse de la relation contradictoire et antagonique entre normes environnementales et lois extractivistes qui marque l'histoire de l'Équateur dès 1960, révèle des éléments importants pour notre recherche.

En matière environnementale, la production d'un nombre important d'instruments normatifs – décrets, règlements, et normes administratives – se traduit par la création d'un corpus formellement riche et détaillé qui, pourtant, dans la plupart des cas manque de contenu et de force normatifs. Cette situation contribue à créer la tranquillité illusoire de pouvoir s'appuyer sur un appareil normatif solide et complet, qui *en réalité* n'aura guère d'application. De plus, comme bien l'affirment Fontaine et Narváez « ...*las contradicciones de la ley propician su inobservancia y la tornan ineficaz* ». ⁵²² Rappelons que la nouvelle constitution n'est pas non plus parvenue à surmonter, ou à réduire, les contradictions préexistantes entre législation environnementale et extractiviste.

Face à ces paradoxes, il nous paraît important de souligner la manière dont l'action publique a œuvré et manœuvré l'instrument de politique normatif pour préparer le terrain à ses politiques extractivistes dans le territoire de la RAE et de la RBY plus spécifiquement. Que ce soit au nom de la maximisation de la rente, pour apaiser les multinationales et les *lobbies* du pétrole (mais aussi du bois), ou pour permettre un développement socio-économique « juste » inspiré du Bien Vivre, les différents chefs de l'État ont eu recours – parfois de façon tactique ou discursive, mais tous de manière importante – à des instruments de politique de type « *authority* » pour structurer des politiques *ad hoc* sur le dossier Yasuní. Ainsi, les réformes réitérées de la loi d'hydrocarbures opérées à coups de décrets exécutifs par les divers présidents (avec des ajustements du dispositif de gouvernance énergétique), ont été un moyen privilégié de l'action publique pour la mise en œuvre de ses politiques extractivistes. En ce sens, nous observons un *continuum* dans le rôle central joué par l'instrument législatif au sein de la gouvernance énergétique du pays, dès les années 1970 jusqu'à nos jours.

⁵²⁰ Mais aussi des biologistes, cf. par ex. Suarez *et al.* *Controlling access to oil roads protects forest cover, but not wildlife communities: a case study from the rainforest of Yasuní Biosphere Reserve (Ecuador)* 2012.

⁵²¹ Fontaine, Guillaume. 2007a. *El Estado esquizofrénico: las políticas petroleras en áreas protegidas*, Fontaine, Guillaume et Narváez, Iván, coord. 2007. Op.Cit

⁵²² Fontaine, Guillaume et Narváez, Iván, 2007. *Op.Cit.*, p. 46.

C. La loi organique spéciale des Galápagos : gouverner par la loi ?

Les Galápagos sont restées relativement isolées des calculs politiques et des grands intérêts économiques, tant qu'elles étaient difficiles à rejoindre et très peu peuplées. À partir des années 1970, des événements changent la donne et rendent les îles attrayantes aussi aux yeux des non-naturalistes. En 1973 la junte militaire du général Guillermo Rodriguez Lara décrète ⁵²³ la provincialisation des îles, qui deviennent la vingt-troisième province du pays⁵²⁴ (voir carte 20). À partir de ce moment, les flux de migrants du continent qui arrivent en bateau aux Galápagos se font plus importants. La colonisation est encouragée par des politiques de subventions du gouvernement militaire qui incite ses citoyens de la partie continentale à aller aux îles pour « *hacer patria* » (coloniser), dans la préoccupation principale d'endiguer le risque que des pays voisins ne s'approprient des îles. Les colons emmènent avec eux leur histoire, culture et, dans leurs valises, des plantes et des animaux jusque-là étrangers à l'archipel posant les bases d'un des fléaux les plus dangereux pour la conservation des îles⁵²⁵. Leurs activités productives se concentraient, par cette époque, sur l'agriculture et l'élevage et, bien sur, sur la pêche – le commerce étant fort limité et principalement concentré en l'île de Santa Cruz.

Carte 20. La province des Galápagos avec ses capitales cantonales.

⁵²³ Décret exécutif n.164, publié dans le J.O. n.256 du 18 février 1973.

⁵²⁴ L'Équateur est maintenant divisé en 24 provinces.

⁵²⁵ Nous faisons référence au problème des espèces invasives, soit les espèces de faune et de flore qui ne sont pas autochtones de l'archipel et qui posent donc des menaces à l'intégrité de son habitat. L'introduction de la mure, par exemple, une plante très agressive qui se propage rapidement et dont l'éradication est particulièrement difficile, a entraîné l'invasion d'importants espaces terrestres occupés auparavant par des plantes endémiques, comme les *escalesias*.



Source : IGM, 2010

Il est un autre événement qui influe profondément sur la vie et le futur des îles : l'ouverture des dessertes aériennes à partir des années 1980. L'arrivée des premiers avions commerciaux marque le développement du tourisme organisé vers les Galápagos. La globalisation va pousser ce processus, en les plaçant au sein des marchés internationaux comme une destination *must* du tourisme. Le mythe du paradis perdu, où l'on peut apprécier de près⁵²⁶ ces animaux primitifs qui avaient inspiré Darwin, est bel et bien scellé.

⁵²⁶ La biodiversité des Galápagos est particulièrement extraordinaire, non seulement pour sa richesse, mais aussi en raison de son haut taux d'endémisme. Autre aspect unique, qui explique aussi l'important prix à payer pour visiter les îles : la tendance des animaux à n'être pas craintifs vis-à-vis des humains, une attitude liée au long isolement dont la faune des îles a bénéficié pendant des siècles.

L'essor du « tourisme de nature », comme il est encore défini car les touristes sont attirés principalement par le produit « nature extraordinaire et endémique », plutôt que par l'idée de visiter un patrimoine mondial de la nature UNESCO⁵²⁷, engendre une économie fort rentable organisée en oligopole. Une structure que l'on observe toujours, bien que la diversification des modalités de tourisme ait commencé à casser ce bloc du marché depuis quelques années. Une étude récente⁵²⁸ montre en fait qu'en 2010 le tourisme « *comunitario* » ou tourisme « *con base local* », où le touriste se loge et dépense de l'argent dans une île, dépasse pour la première fois dans l'histoire des îles le modèle de tourisme en croisière (*tour navegable*).

Depuis trois décennies au moins, les grands tours opérateurs canalisent chaque année des milliers de visiteurs aux îles, en leur offrant une expérience inoubliable à bord de leurs bateaux. Le *tour navegable* qui a dominé le marché des Galápagos pendant longtemps et qui reste l'une des formes prédominantes, prévoit que les vacanciers restent hébergés à bord de paquebots de petite et moyenne taille⁵²⁹ et qu'ils soient accompagnés par des guides naturalistes sur les sites de visite autorisés du Parc⁵³⁰. De ce fait, les participants aux croisières ne laissent pas d'argent aux Galápagos et à ses habitants. D'où le mécontentement chez les *Galapagueños* et leur ressentiment assez répandu vers les grands tours opérateurs comme la *Metropolitan Touring* (cf. photo 9).

Photo 9. Manifestation contre la *Metropolitan Touring*. Roque Sevilla, ancien maire de Quito et influent homme politique, est le président de la puissante société de tourisme.

⁵²⁷ Voir, à ce sujet, les résultats d'un sondage publié en A. Izurieta et L. Sinay. 2008. *Informe final sobre la demanda actual y potencial de turismo en Galapagos* projet ATN-ME-9410-EC : *Desarrollo Sostenible de los Sectores Productivos de Galápagos*.

BID-FOMIN, Capturgal, Santa Cruz, pp.23-25.

⁵²⁸ Cf. l'étude de Mena, C. *et al. Op.Cit.*, 2013, .

⁵²⁹ C'est le MAE qui, directement ou à travers le PNG, définit les normes sur ces activités dans la Réserve marine des Galápagos, en établissant, par exemple les caractéristiques des bateaux autorisés à y entrer, la quantité admise de passagers et d'équipage, les itinéraires consentis. Jusqu'à présent c'est aussi le MAE qui octroie les licences touristiques, un marché très lucratif qui a souvent donné lieu à des conflits entre le Parc d'un côté et d'autres autorités locales ou des *galapagueños* voulant participer aux activités touristiques de l'autre.

⁵³⁰ Les sites de visites sont des lieux situés en aire protégée terrestre ou marine. Leur accès est strictement décidé par la Direction du PNG. Jusqu'à la moitié des années 2000 il n'était guère possible de visiter des sites terrestres sans s'embarquer pour une croisière. Des changements dans la politique de tourisme ont fait que peu à peu des sites proches de centres peuplés fussent ouverts au public.

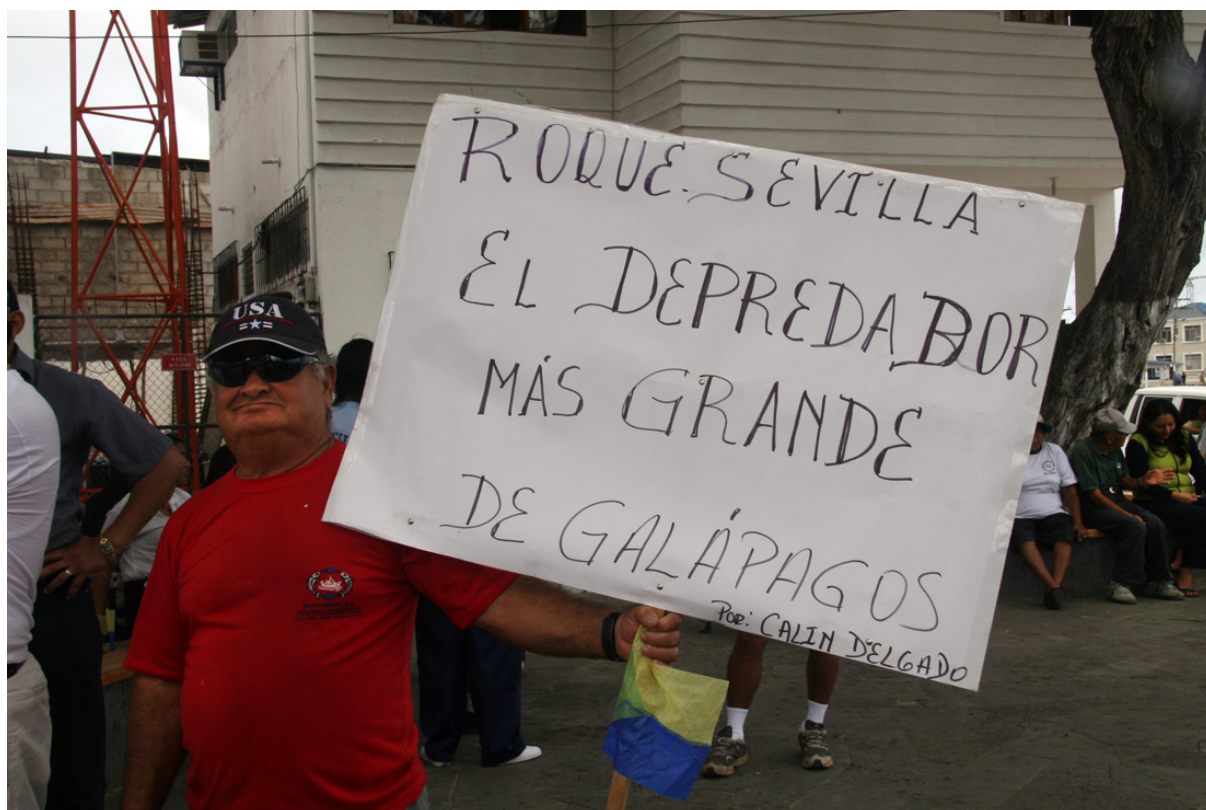


Photo ©Elena Ciccozzi, 2007.

D'après des études (Taylor et Stewart, 2006 ; Epler 2007) l'économie du tourisme des Galápagos a généré entre 2007 et 2008 près de 148 millions de dollars d'États-Unis (USD). Bien que les recherches sur ce sujet soient encore insuffisantes, leur analyse – croisée avec les données présentées en littérature grise – confirme que le tourisme continue d'être le véritable moteur du système économique de l'archipel qui tourne autour de l'exploitation de la ressource naturelle « biodiversité endémique » selon une modalité d'économie de rente. Un phénomène qui fait rassembler les Galápagos à un nouveau Potosí⁵³¹ – comme nous avons signalé ailleurs (Ciccozzi, 2013)⁵³² – où l'argent des mines de l'ancien village bolivien est représenté ici par une biodiversité riche et unique, d'autant que les effets de cette économie rentière se propagent bien au-delà des confins des îles. On comprend aisément que la source fondamentale des recettes de l'industrie touristique des Galápagos gît dans ses aires protégées, en particulier la Réserve marine.

Photos 10 (gauche). Un pêcheur artisanal « de faena » (de pêche) à l'aube. Photo 11 (droite). Nettoyage d'un thon albacore.

⁵³¹ Au sein de l'empire espagnol, la ville de Potosí (située aujourd'hui en Bolivie) atteint une croissance extraordinaire au XVII^e siècle, grâce à l'exploitation de ses mines d'argent dont les richesses étaient envoyées à la *Madre Patria*. A partir de cette époque, le nom « Potosí » évoque un lieu de ressources naturelles magnifiques à exploiter.

⁵³² E.Ciccozzi, *Op. Cit.* p.104.



Photos ©Elena Ciccozzi, 2006.

Cet aspect aide à mieux saisir l'une de principales raisons des conflits socio-environnementaux qui, à partir des années 1980, bouleversent la vie de la province surtout pendant les années 1990.

À cette époque l'activité de pêche dans la Réserve marine des Galápagos passe des espèces halieutiques traditionnellement récoltées à de nouvelles espèces plus lucratives, notamment l'holothurie (concombre de mer, ou *pepino de mar* en espagnol). Dès la fin de années 1980, une demande en hausse pour ce produit sur les marchés asiatiques en fait flamber les prix, et la présence des pêcheurs sur la Réserve marine va s'accroître en conséquence. Bientôt, les fortes pressions de la pêche sur l'écologie de la Réserve soulèvent la réaction des conservationnistes⁵³³ qui trouvent des alliés dans les scientifiques (en particulier ceux qui travaillent *in situ* à la Station Scientifique de la Fondation Charles Darwin, FCD) et auprès des tours opérateurs très puissants. Ces derniers s'intéressent à ce que le capital naturel des îles (source de leur capital économique) ne soit pas mis en péril par la surpêche. Les affrontements entre d'un côté les pêcheurs, appuyés de manière plus ou moins ouverte par les représentants des collectivités territoriales, et de l'autre côté le front rassemblant les conservationnistes, les scientifiques et l'industrie du tourisme se polarisent en deux positions antagonistes :

la conservation de la biodiversité endémique des Galápagos **Versus**
le développement de l'économie locale en faveur de ses habitants.

La nature et les rapports de pouvoir entre les parties en présence montrent que l'essentiel des conflits aux Galápagos porte sur l'utilisation de ses ressources naturelles. C'est-à-dire que l'on a affaire à un problème typique de gestion de l'action collective (Olson, 1965) face à l'accès et

⁵³³ Nous faisons référence aux ONGs environnementales, en particulier, les grandes ONG internationales, comme le WWF, ou Conservation internationale.

l'exploitation de ressources naturelles qui sont disponibles en rivalité et dont l'appropriation est non exclusive. Il s'agit des ressources qu'Elinor Ostrom (1990) catégorisa de *Common Pool Resources*, *CPR*, ressources naturelles communes ou biens communs (voir figure 12). La nature de ces biens fait qu'ils soient sujets à des phénomènes de sur exploitation, ou à des actes de *free riding* (resquillage) qui, en absence d'arrangements institutionnels (Kooiman, 2000, 2005) adéquats, pourraient conduire au scénario néfaste de la tragédie des Commons crainte par Hardin⁵³⁴ en 1968⁵³⁵.

Figure 12. Classification des *Common Pool Resources* par rapport aux autres biens économiques

		<i>Subtractability of Use</i> (Capacité de soustraire la ressource à l'usage d'autrui)	
		Forte	Faible
<i>Excludability</i> (Difficulté d'exclusion des bénéficiaires potentiels à l'accès)	Forte	Biens Communs, ou ressources communes, <i>Common Pool Resources</i> : bassins d'eau souterraine, lacs, systèmes d'irrigation, réserves de poissons, forêts, Biodiversité , etc.	Biens Publics, ou Collectifs : Paix et sécurité d'une collectivité, défense nationale, connaissance, protection contre les incendies, etc.
	Faible	Biens Privés : nourriture, vêtements, automobiles, etc.	<i>Toll goods</i> ⁵³⁶ : Théâtres, clubs privés, garderies, etc.

Source : Ciccozzi 2013, d'après E.Ostrom 1990, 2009.

De longues années de tensions sociales et de conflits environnementaux, qui aboutirent parfois à des actes de violence ouverts dont certains firent la une des médias internationaux, suscitérent un sentiment de fort mécontentement dans l'opinion publique insulaire à l'égard d'un État qui semblait « *cada día más olvidarse de nosotros aquí* »⁵³⁷. La forte politisation des événements va gangrener ce climat de conflit social tendu jusqu'à parvenir à une impasse politique qui déstabilise la gestion de l'archipel et nuit directement aux intérêts économiques des agents les plus influents. Face à cette situation, le système politique : tant au niveau local

⁵³⁴ Hardin, G. 1968. *The Tragedy of Commons*, in Science, 1968-162, pp. 1243-1

⁵³⁵ Les travaux d'E. Ostrom serviront entre autre à réfuter l'interprétation de Hardin, selon laquelle les usagers d'une ressource commune se retrouvent « piégés » dans une tragédie inévitable de surexploitation et d'épuisement des ressources, en mettant en lumière le potentiel bénéfique de la collaboration entre les usagers, notamment les locaux, pour conjurer ce risque et parvenir à une utilisation plus durable des ressources. Cf. à ce sujet, E. Ostrom, 2009b *Op. cit.*, p. 417.

⁵³⁶ Biens « péage », ce sont les « biens de club » de Buchanan, cf. à ce sujet : Buchanan, James, M. 1971. *Demand and Supply of Public Goods*, in *Econometrica*, Vol. 39, No. 3 (May, 1971), The Econometric Society, pp. 646-649.

⁵³⁷ Extrait d'un entretien avec un ancien *colono* et pêcheur de Santa Cruz. Été 2006.

que du gouvernement central, décide de prendre des décisions plus structurelles, en commençant par la mise en marche d'un processus de négociation dans lequel toutes les parties prenantes – y compris les pêcheurs – participent à égalité (Heylings et Cruz, 1998). Ce changement de cap dans la politique du gouvernement vis-à-vis la gestion de sa province insulaire s'insère et s'explique dans le contexte de l'affirmation du credo du développement durable⁵³⁸ au plan international et des politiques publiques qui en découlèrent, dont la création de l'INEFAN en 1992 est un exemple éloquent.

Pour ce qui est des îles, les principes du développement durable et en particulier leur accent sur l'implication directe des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles, trouvent un terrain fertile, car préparé par les conflits environnementaux précédents. Ces nouveaux principes, qui s'ajoutent aux revendications des acteurs traditionnellement marginalisés, ouvrent le chemin à une phase de négociation plus démocratique entre les parties prenantes visant à définir de manière consensuelle des normes et des politiques de gestion des ressources de l'archipel. C'est ainsi grâce à une prise de conscience politique (Oviedo, 1998) des principaux groupes d'intérêt (publics et privés) des Galápagos, qu'à partir de 1996 le Parc National des Galápagos, appuyé par la Fondation Charles Darwin et par d'autres représentants de la conservation, obtient l'approbation de Quito pour mettre en marche une négociation locale sur les dossiers les plus sensibles. Il s'agit d'adopter une approche participative pour analyser les problématiques de la Réserve marine, le « théâtre des conflits principaux ». En même temps, il faut s'accorder sur la proposition d'une législation cadre qui aide à prévenir de nouveaux conflits pour l'accès et l'utilisation des ressources de l'archipel.

Photo 12. Manifestation à Puerto Baquerizo Moreno, en faveur de l'entrée dans les eaux des Galápagos du paquebot « Discovery »⁵³⁹.

⁵³⁸ Ce concept fut forgé en 1987, lors de la réunion de la *World Commission on Environment and Development* (Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement) de l'ONU, connue comme « Commission Brundtland », d'après le nom de sa présidente norvégienne Gro Brundtland, tenue en 1987. L'objectif principal du sommet était d'analyser l'état de dégradation des ressources naturelles, et ses répercussions sur le développement économique et social global. Le rapport final « *Our Common Future* », publié en 1987, forge et lance le concept de développement durable comme « mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

⁵³⁹ Un paquebot de 500 passagers. L'entrée de ce type d'embarcation est limitée, et soumise à une stricte législation. Normalement les bateaux de croisière qui naviguent dans la Réserve Marine ont un maximum de quatre-vingts passagers (équipage exclus).



Photo © Elena Ciccozzi, San Cristóbal, 2006.

Or, la concrétisation de négociations de si grande ampleur est due à la concomitance de deux facteurs : la crise socio-environnementale⁵⁴⁰ évoquée plus haut, et la prise de conscience, de la part du gouvernement de Quito, des risques inhérents à l'inertie *du* politique face à ces conflits. Il s'agit d'un moment charnière dans l'histoire des Galápagos : le passage de politiques de « *fortress conservation* » à d'autres politiques reposant sur une conception de « conservation participative » ou « *Community-based Conservation* », prônée en particulier par l'UICN, dont l'idée centrale est l'« association [de la communauté] à la gestion comme garantie de la pérennité du processus de conservation »⁵⁴¹.

Pour les Galápagos cette nouvelle doctrine se traduit par la transition à une gestion déconcentrée des ressources naturelles et par un engagement des représentants de la société *galapagueña* aux processus décisionnels (Heylings et Bravo, 2001). Deux moments particulièrement significatifs marquent l'avènement de la nouvelle politique basée sur les principes de gestion participative aux Galápagos :

- a) l'élaboration de manière concertée d'un nouveau cadre normatif capable de garantir les droits et les instances de toutes les parties prenantes. Un travail qui est ensuite

⁵⁴⁰ Liée aux conflits des années précédentes.

⁵⁴¹ Frédéric Giraut, Sylvain Guyot, et Myriam Houssay-Holzschuch, « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines », in *L'Information Géographique*, n° 4, 2003, pp. 347.

réglementé par la « Loi de régime spécial pour la conservation et le développement durable de la province des Galápagos », (LOREG) entrée en vigueur en 1998 (sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie) ;

b) une phase de négociation impliquant toutes les parties en jeu pour analyser les problématiques de gestion de la Réserve marine et en définir des nouveaux dispositifs de gestion.

Les chances de parvenir à un accord sur la gestion de la Réserve marine qui rétablisse la paix sociale et qui favorise une gestion de la Réserve plus durable au plan environnemental, et plus juste au plan social, passent par la prise en charge d'un problème central : l'absence de « *essential, local inputs into decision-making arrangements* »⁵⁴². Les *Galapagueños* en effet, avaient été jusque-là « *alienated* »⁵⁴³ des systèmes de prises de décisions concernant les activités dans le « merritoire », ce qui avait alimenté un sentiment répandu de marginalisation politique chez eux. L'enjeu est donc de repartir de la base et de la société civile : il est indispensable que les acteurs historiquement les plus faibles participent aux processus décisionnels. Il faut donc ouvrir un processus de négociation suffisamment ample *in situ*, aux îles, afin de définir de manière concertée ces questions.

Dans cette optique, un cycle de négociation démarre vers la fin des années 1990, suivant une approche participative menée par une équipe de négociateurs, le *Grupo Núcleo* dont nous approfondissons le travail dans l'encadré 2. En absence d'une loi cadre et d'une politique pour la gestion des Galápagos – un vide politique qui marque le quotidien de l'archipel depuis des décennies, en particulier en matière d'aménagement de son merritoire – l'établissement du *Grupo Núcleo* et le lancement des négociations sont non seulement les bienvenus, ils sont aussi indispensables pour sortir de l'impasse institutionnelle dans laquelle stagnaient les îles. À l'issue d'un processus long et intense, les efforts du *Grupo Núcleo* trouvent leur concrétisation la plus tangible dans la mise à jour du Plan de gestion (*plan de manejo*) de la Réserve marine et la définition du premier zonage de l'espace marin. Ces travaux contribuent aussi de manière significative à la formulation d'une série de propositions qui seront recueillies et consacrées dans la future LOREG, afin d'édifier un système de gestion participative décentralisée des ressources naturelles de l'archipel. En ce sens, les travaux du *Grupo Núcleo* sont désormais inscrits dans l'histoire de la gestion des Galápagos.

⁵⁴² « Des contributions locales essentielles aux arrangements pour la prise de décision », traduction par l'auteure. Terence Jr. MacDonald, *Conflict in the Galápagos Islands: Analysis and Recommendations for Management*. Rapport élaboré pour la Fondation Charles Darwin. Harvard University, Center for International Affairs, Program on Non-Violent Sanctions and Cultural Survival. Cambridge, Massachusetts. USA. 1997, p.12.

⁵⁴³ MacDonald, *Op. Cit.*, p.10.

Encadré 2

Le *Grupo Núcleo*, premières expériences de gouvernance des biens communs aux îles

À la fin des années 1990 le *Grupo Núcleo* est créé afin d'analyser de manière concertée les défis de la Réserve marine (RM) pour définir une forme participative de la gérer, et de façon plus générale, pour identifier un modèle de gestion plus participatif et responsable des ressources de l'archipel. Ces travaux sont organisés directement aux îles.

Guidé par la Direction du Parc National des Galápagos, DPNG, et par d'autres conservationnistes, le *Grupo Núcleo* est composé par deux représentants choisis parmi les principales parties prenantes : secteur de la pêche artisanale, secteur du tourisme, sous-secrétariat de pêche, DPNG, Marine de l'Equateur, et Station Scientifique Charles Darwin. Des experts-médiateurs externes aux parties en présence facilitent les travaux, alors que de nouvelles règles de décisions basées sur des critères d'inclusion et de collaboration sont adoptées. La table des négociations est réservée aux groupes d'intérêt non-étatiques, bien que les représentants des gouvernements locaux et de Quito soient invités en qualité d'observateurs⁵⁴⁴.

Le *Grupo Núcleo* s'affirme comme le relais privilégié entre les instances locales et les autorités centrales⁵⁴⁵ dans l'élaboration du nouveau cadre législatif et administratif des Galápagos. La nécessité de mettre à jour le plan de gestion de la Réserve fait que les différents acteurs, finalement réunis à la même table, puissent discuter ensemble comment gérer le « territoire » disputé des Galápagos.

D'autre part, la possibilité de mettre en marche un processus de négociation pareil ne saurait s'expliquer sans qu'il y ait à la base une volonté politique de créer des dispositifs de concertation qui permettent aux parties en jeu, porteuses d'agendas distincts, de négocier leurs intérêts pour prendre des décisions qui arrangent à la fois leurs affaires et le bien de la collectivité. En ce sens, ces négociations indiquent qu'on est clairement passé à une logique de gouvernance : un processus dynamique⁵⁴⁶ parmi les différentes instances afin de converger vers une vision commune sur la manière de co-gérer les ressources de la RM.

Les négociations sont caractérisées par l'emploi de *Talleres participativos* (ateliers participatifs) impliquant toutes les parties en jeu, des instruments de politique procéduraux fréquemment utilisés dans l'histoire de l'administration publique et des projets de coopération internationale implémentés aux Galápagos. Le caractère assez informel et la nature « démocratique » affichée par ces ateliers en font des outils dotés d'une légitimité politique qui procède par le bas et qui est acceptée aussi par le haut. Grâce à leur caractère participatif et inclusif, les activités du *Grupo Núcleo* arrivent à faire coïncider, après des mois de travail, les intérêts et les préoccupations des parties prenantes autour d'un consensus

⁵⁴⁴ L'introduction de la qualité d'« observateur » a été accueillie comme une façon d'« obliger les autorités à écouter la population ». Cf. Paola Oviedo. 1998. *Op. Cit.*, p. 12.

⁵⁴⁵ En avril 1997 Fabián Alarcón, président de la république *ad interim*, avait restructurée en particulier la « *Comisión permanente para las islas Galápagos* » - établie sous les précédentes législatures.

⁵⁴⁶ Dans la littérature scientifique en matière, l'auteur qui a peut-être davantage contribué à mettre en exergue le caractère dynamique de la gouvernance, est Koimann (2005). Parmi les auteurs francophones qui privilégient une lecture de la gouvernance en termes dynamiques de « processus », voir en particulier Philippe Destatte, *Bonne gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective*, Institut Jules Destrée, 2001 ; et Pierre Calame, *La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Ed. Descartes et Cie., 2003.

pour la gestion « communautaire » des îles. Ce qu'Ospina (2006) a salué comme un véritable « *pacto social* ».

Les travaux du *Grupo núcleo* sont désormais inscrits dans l'histoire de la gestion des Galápagos, pour leur apport à la réalisation du premier plan *consensuado* pour la gestion de la Réserve marine, ainsi qu'à l'élaboration d'importants chapitres de la LOREG sur cet espace protégé. Ils sont également reconnus parmi les experts en gestion participative des ressources naturelles comme un modèle pour la composition de différends et des conflits en relation aux aires protégées. L'expérience des Galápagos à cet égard a fait l'objet de nombre d'études et d'articles, ainsi que de littérature grise⁵⁴⁷.

C.1. La LOREG : de loi modèle pour la conservation et la gouvernance d'aire protégée, à instrument de gouvernement

Produit de mois d'intenses négociations, de réflexions et de débats parfois très animés⁵⁴⁸ (Ospina, 2006) parmi les parlementaires, la « *Ley de régimen especial para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos* » (dorénavant LOREG) voit le jour en mars 1998.

Il s'agit d'une loi qui, tant pour le processus de sa formulation que pour ses dispositions, garde une portée historique dans le pays, tout comme dans les annales de la conservation internationale. L'approbation de la loi est accueillie avec enthousiasme au niveau local et national. Tant pour les *Galapagueños* que pour le gouvernement central cette loi permet de clore une période prolongée de grave crise sociale.

Sur le plan international, la nouvelle législation est saluée avec grande satisfaction comme un modèle de législation (Hoyman et McCall, 2012) soucieuse de protéger des aires protégées, car elle pose les bases juridiques pour assurer formellement une préservation plus équitable et plus efficace de la biodiversité des îles, d'autant que la LOREG est supportée par les normes de la Constitution de 1998, entrée en vigueur quelques temps avant de la loi et modifiée afin de prendre en compte les innovations apportées par la LOREG en matière de gestion de l'archipel. Ainsi la nouvelle Charte fondamentale scelle au plus haut niveau juridique le « régime spécial » en administration déconcentrée pour la province⁵⁴⁹ introduit par la LOREG.

Mais en quoi exactement la LOREG est une loi modèle pour la conservation ? Est-elle capable, dans la pratique, de satisfaire en même temps les demandes de la population et des acteurs impliqués ? Quelle est l'influence de la LOREG sur la construction de l'action publique aux

⁵⁴⁷ Cf. par exemple, Paola Oviedo. 1998. *Op. Cit.*

⁵⁴⁸ L'opposition à la loi fut, jusqu'au moment de son approbation, très importante.

⁵⁴⁹ Comme le rappelle la *Nota general* à la LOREG: "... la Constitución Política de la República del Ecuador, en el artículo 154, dispone que la provincia de Galápagos tendrá un Régimen Especial y que para su protección podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio... ». Cf. Ley No. 67. RO/ 278 de 18 de Marzo de 1998, LOREG.

Galápagos, en particulier en matière de définition et d'aménagement de son *merritoire* ?

Pour apporter des réponses adéquates à ces questions, nous allons nous pencher sur les aspects de la loi les plus susceptibles d'avoir des répercussions sur la configuration et sur l'administration de cette Réserve de la biosphère.

Sur le plan juridique, la genèse de la loi répond à la nécessité de l'État équatorien de respecter les obligations qui descendent d'une part de la néo-approuvée Constitution, et de l'autre de certains traités multilatéraux environnementaux, en particulier la convention du patrimoine mondiale de l'UNESCO⁵⁵⁰. Ainsi le préambule à la LOREG nous rappelle que :

« ...es deber del Estado ecuatoriano velar por la conservación del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Terrestres y Marítimas, así como por el desarrollo de los asentamientos humanos circunvecinos; y adoptar las medidas legales orientadas a propiciar una relación armónica con los habitantes establecidos en la provincia de Galápagos; Que las zonas terrestres y marinas y los asentamientos humanos de la provincia de Galápagos **están interconectados, de tal forma que su conservación y desarrollo sustentable depende del manejo ambiental de los tres componentes...** »⁵⁵¹

En examinant de plus près le dernier alinéa de ce passage, nous observons que pour la première fois un texte législatif reconnaît formellement l'interconnexion entre les trois composants du système Galápagos : les aires terrestres, celles marines et les établissements humains. Ce qui sert à justifier, voire à exiger, des politiques pour la province insulaire conçues sur la base d'une vision systémique et non pas sectorielle. Car selon l'approche traditionnelle les politiques de conservation sont élaborées avec peu d'attention aux problématiques des zones peuplées de l'archipel, qui pourtant ont une influence considérable sur les aires protégées. L'accent que la constitution place sur une gestion de l'archipel qui aborde de manière concomitante ces trois éléments (le *manejo ambiental de las tres componentes*) évoque des politiques holistiques, souvent appelées « intégrales » en Équateur, utilisant un terme probablement emprunté de l'argot des ONGs et des Nations Unies plutôt que de l'approche scientifique consolidée par Holling (1973) dès les années 1970⁵⁵² sur le

⁵⁵⁰ Encore la « nota generale » de la LOREG indique que « ... es política del Estado ecuatoriano, proteger y conservar los ecosistemas terrestres y marinos de la provincia de Galápagos, su excepcional diversidad biológica y la integridad y funcionalidad de los particulares procesos ecológicos y evolutivos para el beneficio de la humanidad, las poblaciones locales, la ciencia y la educación... ». Cf. Ley No. 67. RO/ 278 de 18 de Marzo de 1998, *Nota Generale*.

⁵⁵¹ Ley No. 67. RO/ 278 de 18 de Marzo de 1998, *Nota General*. Le gras est nôtre.

⁵⁵² On doit ce néologisme aux travaux du sudafricain Jan Christiaan Smuts (cf. *Holism and Evolution*, 1926) pour expliquer la tendance de la nature à créer, par l'évolution, des systèmes qui sont plus complexes et supérieurs de la somme de leurs parties. Consolidé dans les sciences naturelles, l'approche holistique s'attache à étudier un problème en le considérant comme un ensemble unique et non pas à travers l'analyse séparée de ses parties (cette méthodologie correspondant au courant

fonctionnement holistique des écosystèmes (Holling, Gunderson et Petersen, 2002).

D'autres fondements du développement durable, dérivés de l'agenda «vert» international, sont introduits dans le cadre juridique local par la LOREG. Dans cette logique, par exemple, tant les politiques publiques à venir que toute future œuvre publique pour la province doivent se conformer aux principes de préservation des écosystèmes et de la biodiversité établis par la loi. Mais l'une des innovations les plus significatives – révolutionnaires pour l'époque – apportées par les rédacteurs de la LOREG est la priorité attribuée au principe de la participation de la communauté locale aux activités de développement, afin d'atteindre une « *calidad de la vida* » appropriée au statut de Patrimoine de l'Humanité des îles. C'est un changement de cap significatif qui marque l'entrée aux Galápagos de formes de cogestion des ressources naturelles (Jentoft, 1989 ; Berkes et Folkes, 1998) – ou gestion communautaire ou collaborative, comme elle est également nommée aux Galápagos. C'est-à-dire une forme de gestion qui repose sur le « *sharing of power and responsibility between the government and local resources users* » (Berkes et Preston, 1991).

Or, les systèmes de gestion participative des ressources communes étaient une formule déjà répandue dans les années 1990, grâce à l'application de politiques inspirées des travaux pionniers d'Elinor Ostrom sur la gestion des *Common Pool Resources (CPR, biens communs)* déjà évoqués, mais également en raison de la prolifération de projets centrés sur la gestion communautaire des ressources appuyés par des organismes internationaux ou par des ONGs environnementales⁵⁵³. Ces projets ciblaient un objectif commun important : prévenir ou mitiger les problèmes et les conflits associés à la gestion des ressources à travers des formes de partenariat suffisamment amples entre la société civile, les secteurs public et privé qui satisfassent les demandes de conservation des uns et les exigences de développement des autres.

Dans cette perspective, la LOREG est arrivée à marier au plan formel le volet de la conservation avec celui du développement humain, marquant un aboutissement sans précédent. La nouvelle loi introduit en fait des dispositifs pour la gestion participative des ressources de la Réserve marine, et des mécanismes de gouvernance qui impliquent les principales parties prenantes des îles afin de renforcer l'administration de la province. En ce sens, la LOREG a facilité l'entrée officielle de la gouvernance aux îles, si nous considérons que la « cogestion », au sens posé par Ostrom (1990 ; 2002) et par d'autres chercheurs des *CPR* (Singleton, 1998 ; Young 2002), se réfère à des « ... *governance systems that combine state control with local, decentralized decision making and accountability and which, ideally, combine*

réductionniste). Des sciences naturelles cette méthode s'est étendue en sciences humaines et sociales pour indiquer des approches analytiques qui abordent un problème en considérant les relations de cause-à-effet entre les parties de ce problème,

⁵⁵³ L'UICN, qui a joué le rôle défricheur, mais aussi le WWF, ou Conservation Internationale.

the strengths and mitigate the weaknesses of each »⁵⁵⁴.

Or, la portée novatrice de la LOREG, qui comprend des normes qui dérangent des intérêts importants (par exemple le secteur de la pêche industrielle) et qui introduisent de fortes limitations aux mouvements migratoires vers les îles⁵⁵⁵, demande un socle juridique adéquat. Le législateur choisit ainsi de lui attribuer le caractère de loi « *orgánica* », en la plaçant à un niveau hiérarchique juste au dessous de la Constitution.

Et pour « verrouiller » ultérieurement le nouveau cadre juridique issu du processus participatif évoqué, la Constitution de la république de 1998 entérine le « régime spécial »⁵⁵⁶ des Galápagos introduit par la LOREG.

Photo 13. Bureaux du Contrôle de Résidence à Isabela.



La LOREG introduit un cadre légal précis pour pouvoir résider aux îles et un dispositif de contrôle qui est confié à l'INGALA.

Photo ©Elena Ciccozzi, 2012.

Les efforts du législateur équatorien pour produire un corpus juridique solide qui, en plus, apporte une majeure cohérence entre les normes portant sur l'environnement, s'apprécie en particulier dans le fait que la LOREG reconnaît que les aires protégées du Parc National et de

⁵⁵⁴ S. Singleton. 1998. *Constructing Cooperation: The Evolution of Institutions of CoManagement*. University of Michigan Press. Ann Arbor, p7.

⁵⁵⁵ La LOREG prévoit un régime de migration strict, et introduit des catégories juridiques précises pour contrôler les flux des arrivants aux îles, qui vont des "Transeuntes" (les touristes) , aux *residente temporal* (ceux qui restent pour mener un travail à temps déterminé) ou "*residente permanente*", la catégorie qui octroie les bénéfices les plus importants et convoités. À titre d'exemple, seul les *residentes permanentes* peuvent exercer une activité économique aux Galápagos.

⁵⁵⁶ Cf. art 239 de la Constitution de 1998. La Constitution approuvée en 2008, actuellement en vigueur, donne continuité au principe du régime spécial des Galápagos, en le réglant à l'art. 242.

la Réserve marine sont également réglementées par la Loi forestière⁵⁵⁷ et font partie du SNAP (du « Patrimoine National d'Aires Protégées »).

Plus intéressants, aux fins de notre analyse, sont les innovations que la LOREG établit au plan institutionnel. En ayant à l'esprit les conflits de compétences inter-institutionnelle des années précédentes, les parlementaires s'accordent pour que la loi définisse les limites des responsabilités des diverses institutions de la région. Ceci, afin de tisser un cadre normatif capable de soutenir un système institutionnel plus stable et plus efficace. Cette redéfinition des compétences concerne toutes les échelles de gouvernement et tous les domaines de l'action publique : de la conservation à la planification du développement économique. À cet égard, un nouveau pivot de l'architecture institutionnelle est conçu par la loi : *l'Instituto Nacional Galápagos*, INGALA. La LOREG opère une petite révolution avec cette institution créée dans les années 1980, en la transformant du jour au lendemain en l'autorité *máxima* de planification de la province.

En principe, donc, la loi semble être un instrument de politique idéal pour mettre fin aux conflits de compétences et pour harmoniser l'action publique aux différents niveaux décentralisés de gouvernement, au profit d'une efficacité globale majeure et de la consolidation de la démocratie du système Galápagos. Reste à voir comment la loi spéciale se traduit dans la pratique, en particulier, si et de quelle manière elle contribue à mieux aménager les espaces de l'archipel et à les gouverner.

L'analyse de nouveaux dispositifs de gouvernance que la LOREG a bâtis pour les Galápagos et des dispositions en matière de migration aux îles nous aide à éclaircir ces points. En recueillant les contributions des travaux du *Grupo Núcleo*, les rédacteurs de la LOREG ont voulu créer les fondements juridiques d'une administration plus efficace et démocratique de la région, en dotant l'archipel d'une l'architecture institutionnelle formellement plus solide et plus stable, et en instituant un système de gestion participative de la Réserve marine (cf. Encadré 3).

La redéfinition des principes de gestion de la Réserve marine de Galápagos, opérée par la nouvelle loi en syntonie avec le nouveau plan de gestion de la Réserve marine, parvient à introduire une construction institutionnelle à forte participation locale dont les décisions auront des conséquences sur différents dossiers sensibles, comme la destination d'usage de l'aire protégée marine et son zonage.

En ce sens, la LOREG, à travers sa néo-structure décisionnelle pour la gestion de la Réserve marine, représente « ... *el primer caso de descentralización que se conozca en la historia del*

⁵⁵⁷ En particulier l'art.11 de la LOREG stipule que « - *El Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos forman parte del Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas. El régimen jurídico administrativo de estas áreas es especial y se someten a las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento.* »

sistema jurídico de manejo de las áreas protegidas del Ecuador »⁵⁵⁸.

Encadré 3

La cogestion des ressources de la Réserve marine, mécanisme de gouvernance

Le dispositif de *manejo participativo* de la Réserve marine (RM), introduit par le nouveau Plan de gestion de l'aire marine protégée du 1999 et ratifié par la LOREG, présente une structure décisionnelle articulée sur trois piliers : la Direction du Parc National (DPNG), l'Autorité Interinstitutionnelle de Gestion (*Autoridad Interinstitucional de Manejo*, AIM) et la Junte de Gestion Participative (*Junta de Manejo Participativo*, JMP). Il s'agit d'un système de cogestion au sein duquel l'AIM est conçue comme une instance à participation locale formellement large, afin d'encourager une gestion démocratique et adaptative des ressources naturelles (trois sur sept des membres sont des acteurs des Galápagos). Cet organe collégial décidant à la majorité fonctionne comme le « décideur de dernière instance » sur les politiques inhérentes à la RM : il est compétent sur des dossiers sensibles, tels que l'approbation et le contrôle du « *Plan de Manejo de Conservación y Uso Sustentable para la Reserva Marina de Galápagos* »⁵⁵⁹, ou la distribution des recettes découlant de l'exploitation de la RM. La JMP, deuxième pilier du système de cogestion de la RM bâti par la LOREG, est conçu comme « *la instancia (...) de la Reserva Marina de Galápagos, que en alianza con la Dirección del PNG (...) tiene por finalidad hacer efectiva la participación y responsabilidad de los usuarios en el manejo del área* ». En ce sens, il rassemble les représentants des usagers principaux (*usuarios*) de la RM qui adoptent leurs décisions par consensus (la JMP est formée par un représentant du secteur de la pêche, un représentant de la Chambre de Tourisme de Galápagos, un représentant de la Station de Recherche Scientifique Charles Darwin et représentant du Parc National). Les leçons tirées des années de conflits socio-environnementaux et les recommandations du Grupo *Núcleo* ont encouragé les rédacteurs de la LOREG à façonner la JMP⁵⁶⁰ à la manière d'une mini-démocratie représentative, chacun de ses membres étant appelés à choisir (dans son groupe) un délégué qui le représente. Le but est ici d'affirmer la JMP comme le lieu pour l'analyse et le débat concerté des dossiers concernant la gestion participative de la RM, en essayant de maximiser la participation locale. Organisme de nature éminemment technique, la JMP est responsable de fonctions multiples qui vont du générale⁵⁶¹ au spécifique, parmi lesquelles des compétences précises en matière de pêche, de tourisme, de suivi des politiques, et de science. Pour faciliter l'émergence d'un consensus, la loi introduit un coordinateur-médiateur pour la JMP.

Dans cette structure de *co-manejo*, la LOREG confie à la DPNG (Direction du Parc National Galápagos) le Secrétariat Technique, responsable de fournir du conseil avisé à l'AIM. Dans la nouvelle structure de

⁵⁵⁸ Cf. P. Ospina, 2006, *Op. Cit.*, p. 130.

⁵⁵⁹ Cf. Art. 14, b), c) LOREG.

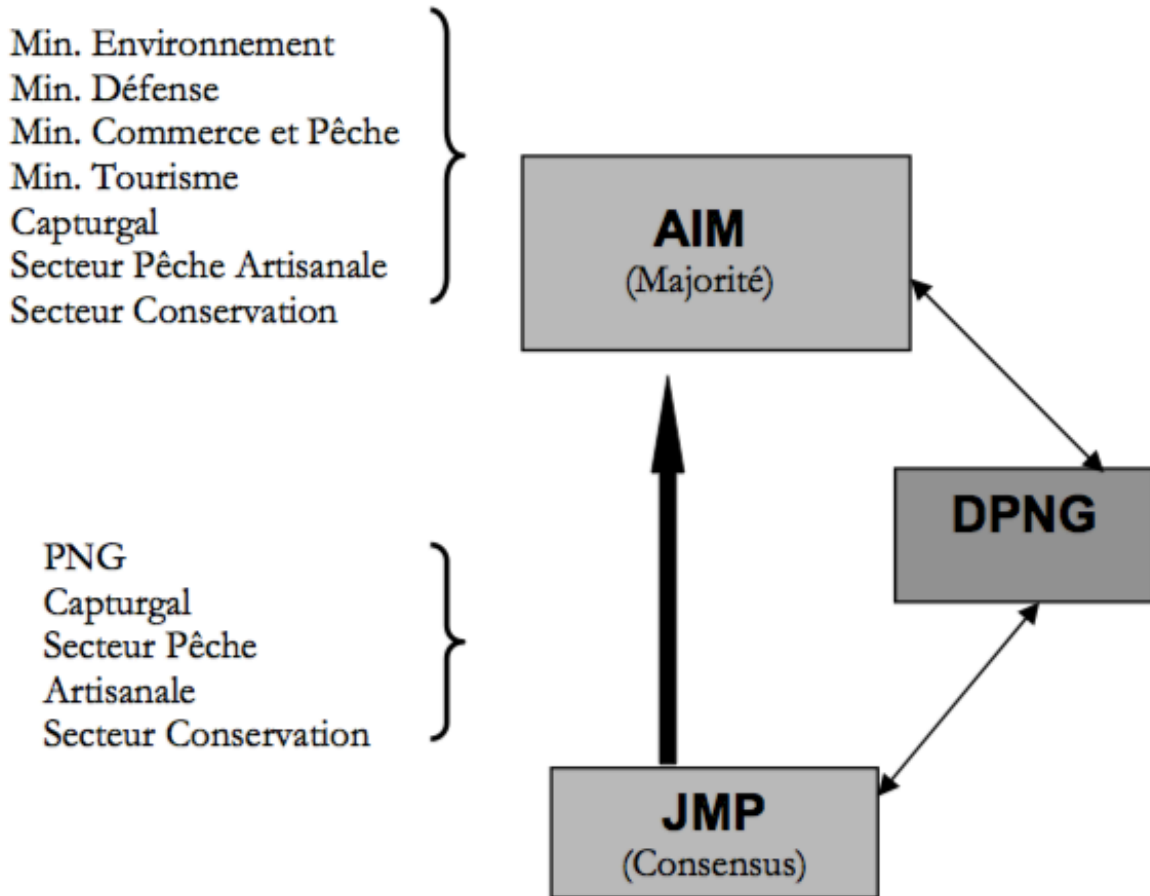
⁵⁶⁰ D'autres instruments sont établis par le Plan de gestion de la Réserve marine pour faciliter une ample représentation au sein de la JMP. Ainsi, chaque représentant de la JMP doit respecter le règlement interne du secteur sur la participation et la représentation dans la Junte, avant même d'être accrédité et le « ... el cumplimiento de este procedimiento garantiza la plena representación y participación de los usuarios (bases) en la toma de decisiones », Cf. « Plan de Manejo de Conservación y Uso Sustentable para la Reserva Marina de Galápagos », op. cit., paragraphe 6.3.3

⁵⁶¹ De la participation à des activités techniques, à la coordination de la participation des *usuarios* ; de la réalisation d'études d'impact environnemental, à la proposition de nouvelles activités productives dans la Réserve marine.

gouvernance de la RM émergeant de la LOREG et du Plan de gestion de la RM de 1999, la DPNG sort renforcée et est responsable d'assurer et de promouvoir la coordination avec les autres parties prenantes. Un grand enthousiasme accompagne la création du néo-modèle de gestion participative de la RM, en particulier son caractère plus « démocratique », à tel point que le slogan adopté par la Junte proclamait : « *Galápagos : del conflicto al consenso* ».

Le processus décisionnel de la nouvelle structure de cogestion des eaux protégées des Galápagos, conformément à la LOREG suit des étapes précises illustrées dans la figure 13 : le secteur de la Pêche fait une proposition, la JMP analyse les propositions et décide de leur viabilité, puis, la DPNG, ou la AIM, approuve ou rejette les propositions. Du point de vue normatif, il s'agit d'une structure de cogestion des ressources naturelles formellement démocratique : tous les principaux groupes d'intérêt y sont représentés et peuvent exprimer leurs préférences. Par l'institution de ce dispositif de gestion participative de la RM la LOREG a posé les fondements *de jure* de la gouvernance des ressources naturelles aux Galápagos, c'est-à-dire un modèle dans lequel toutes ou la plupart des parties prenantes sont impliquées dans leur gestion (Borrini-Feyerabend, 19996 ; Borrini-Feyerabend et Farvar, 2001), selon une définition fréquente dans la littérature sur les conflits environnementaux en aires protégées. Cette structure décisionnelle joue un rôle clé dans l'élaboration de politiques essentielles dans le quotidien des Galápagos. Cependant, comme nous l'avons montré ailleurs (Ciccozzi, 2013), les décisions se prennent plutôt à coup de résolutions de l'AIM, la JMP restant typiquement bloquée dans des impasses décisionnelles sur des dossiers sensibles (définition des calendriers de pêche des espèces les plus lucratives ; règlements d'activités de tourisme dans la RM, etc.).

Figure 13. Architecture de gouvernance de la Réserve marine des Galápagos selon la LOREG.



Source : Elena Ciccozzi, 2013.

D'autres dispositions de la LOREG ont des répercussions d'envergure, plus ou moins directes, sur les décisions en matière de gestion de l'espace terrestre des Galápagos, et plus en général de son « territoire ». Ainsi, l'institutionnalisation formelle du Conseil de l'INGALA en instance de décision ultime de la province a des conséquences considérables sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de conservation et de développement de l'archipel. Ensuite, la LOREG consolide de façon importante les pouvoirs de l'INGALA, qui est en quelque sorte consacrée en autorité suprême de la planification des affaires de la province (Grenier, 2000). Nous expliquerons dans la troisième partie que cette institution montrera de sérieuses difficultés à remplir ses responsabilités, et que ses faiblesses contribueront aux dysfonctionnements et à l'instabilité politique du socio-écosystème Galápagos.

Par effet de la nouvelle loi, le Conseil de l'INGALA se voit chargé, entre autre, des compétences sur le dossier migration, ainsi que sur toute décision en matière de réalisation d'infrastructures ou de travaux publics. Le contrôle des flux migratoires a des implications très importantes sur l'évolution du territoire des Galápagos. L'augmentation de résidents sur place, en fait, engendre une demande de nouveaux logements et de services essentiels conséquents.

Or, comme 97% de la surface terrestre de l'archipel est protégée on comprend que les croissantes pressions anthropiques sur les 3% disponibles produisent des effets d'agglomération et de concentration qui sont particulièrement préoccupants, considérant l'exigence de garantir à la fois un niveau de vie digne aux populations locales, et de préserver l'habitat d'un lieu si fragile et si exceptionnel. D'autre part, les dynamiques économiques des îles – dont la migration vers l'archipel en est une cause et effet à la fois – sont telles, que l'expansion de la frontière urbaine vers les zones agricoles est déjà une réalité qui s'ajoute aux complexités de la gestion territoriale.

Ces phénomènes et le risque d'une pérennisation du « désordre territorial » caractérisant les zones peuplées (urbaines en particulier) de l'archipel, sont la conséquence visible de l'absence d'une politique d'aménagement territorial pour la région. Faute d'une telle politique, les habitations poussent rapidement de façon anarchique, ou des *fincas* s'étendent sur l'aire protégée, comme nous l'expliquerons par la suite (cf. troisième partie). Mais ces problématiques reflètent également un problème structurel d'ordre supérieur : le manque d'une politique nationale d'aménagement territorial qui fixe les critères généraux pour la destination d'usage de l'espace du pays, au-delà des spécificités locales.

Conclusion chapitre 2

À travers une analyse comparée historique entre le cas du Yasuní et des Galápagos nous avons montré comment l'absence d'une politique d'aménagement territorial au plan national, puis des régions concernées, a favorisé la transformation d'instruments de politique de type normatif en de vrais modes de gouvernement des territoires concernés.

Tant l'existence du parc Yasuní et de la Réserve MAB homonyme, que les modifications et les interventions qui se sont succédées sur leurs limites territoriales externes et sur leurs découpages internes, ont été réalisées par l'emploi d'instruments normatifs macro, où des décrets et de lois arrivent à s'imposer sur des normes constitutionnelles, voire internationales, faisant preuve d'une schizophrénie d'État prolongée (Fontaine, 2007a ; De Marchi *et al.*, 2013). De manière symétrique, bien qu'avec les spécificités locales, les limites des aires protégées des Galápagos et leur organisation intérieure, tout spécialement le zonage de sa Réserve marine, ont été définies non pas dans le cadre de politiques d'aménagement du « territoire », mais par des instruments réglementaires. Le gouvernement central a traditionnellement exercé son contrôle sur la région d'outre mer à travers des lois. La loi spéciale des Galápagos de 1998, en particulier, sous la couverture d'une gestion participative inspirée des principes de

gouvernance environnementale, a accentué ce contrôle « *a mando remoto* » de Quito, en modifiant les modalités.

Dans les deux cas, le résultat de cette *instrumentation* des politiques d'aménagement du territoire découlant de l'important vide politique et juridique en la matière, est l'émergence – ou l'aggravation – de problèmes de dégradation des écosystèmes et de la qualité de vie des populations concernées, ainsi que de conflits socio-environnementaux liés principalement aux questions d'accès et d'utilisation du territoire, ou du « territoire ».

Dans les deux cas, les intérêts économiques et politiques des acteurs en position hégémonique : l'industrie du pétrole (publique et privée) au cas du Yasuní ; et celle du « tourisme de nature » aux Galápagos, déterminent dans les faits la configuration et la gestion de ces espaces protégés emblématiques, en dehors de toute considération environnementale ou des droits des peuples indigènes.

CONCLUSION PREMIÈRE PARTIE

Dans cette première partie nous avons proposé une analyse des raisons historiques qui contribuent aux problèmes d'aménagement territorial et aux dysfonctionnements de gouvernance environnementale caractérisant nos deux études de cas, en employant comme prisme de lecture des instruments de politique au niveau « macro », en particulier de type réglementaire ou *Authority* (Hood, 1986).

En examinant la création du Système national d'Aires Protégées (SNAP) nous avons mis en lumière ce que nous appelons le « vice d'origine » commun aux deux aires protégées étudiées : le fait qu'elles aient été établies avec un niveau d'implication très insuffisant (Galápagos) ou nul (Yasuní) des populations locales. Cette spécificité est à la base en particulier des conflits socio-environnementaux qui vont secouer les deux aires, notamment à partir des années 1990, et qui tournent tous autour de l'accès et de l'utilisation de leur territoire – ou Réserve marine au cas des Galápagos. L'analyse de la genèse de nos aires d'étude aide à montrer comment, faute d'une politique d'aménagement territoriale nationale, la puissance publiques peut *instrumenter* son action sur le territoire par des décrets ou des lois ad hoc.

Nous avons donc consacré une attention spéciale au processus de définition et de redéfinition des limites du Parc (PNY) et ensuite de la Réserve de Biosphère du Yasuní (RBY), pour mettre en lumière la façon dont les enjeux économiques, et les imbrications entre les forts intérêts économiques et le calcul politique influencent et déterminent l'action de l'État en matière de création, organisation et gestion des territoires concernés.

Pour mieux comprendre la capacité d'influence politique des agents privés et publics de l'industrie du pétrole, nous nous sommes penchée sur l'évolution de ce secteur en région amazonienne et dans le Yasuní en particulier, pendant les dernières cinquante années.

Dans cette démarche, nous nous sommes centrée sur les avatars de la zone « Intangible » créée en 2007 pour protéger les deux peuples en isolement volontaire de l'Equateur, les Tagaeri et les Taromenane (d'où le nom de ZITT pour cet espace). Puis, nous avons montré comment la politique extractiviste appuyée de manière directe ou indirecte par l'État, et mise en œuvre en mobilisant des instruments de politique, s'est imposée dans l'agenda public sur des politiques et des normes environnementales, mais aussi sur l'obligation juridique de protéger ces peuples autochtones en danger, découlant du droit international (OIT, 1969 ; CIDH, 2005). C'est-à-dire qu'à travers une *instrumentation* des politiques, l'État est parvenu à concilier l'inconciliable : la présence de puits pétroliers (la politique extractiviste) dans une aire protégée (la politique environnementale) abritant des peuples originaires (politique de défense des droits de l'homme).

Nous nous sommes ensuite centrée sur la Constitution entrée en vigueur en 2008, pour analyser si et de quelle manière les principes novateurs qu'elle a introduits, notamment

l'attribution d'une personnalité juridique à la nature, favorisent des politiques plus soucieuses de la protection de la nature et des droits collectifs des nations indigènes sur leurs terres ancestrales.

Suivant notre approche comparatiste, nous avons d'abord construit l'objet « aires protégées des Galápagos », en examinant les éléments physiques et historiques qui font de la région insulaire un endroit extraordinaire quant à biodiversité relative et à taux d'endémisme : le laboratoire à ciel ouvert de réminiscence Darwinienne. De la sorte, nous avons mis en évidence les défis socio-économiques et politiques liés – comme au cas du Yasuní, bien qu'avec des caractéristiques locales – aux problèmes de gestion de l'action collective quant à l'appropriation de ressources naturelles communes (Ostrom, 1990), qui façonnent peu à peu l'archipel en un laboratoire socio-politique en évolution rapide et complexe. Dans cette perspective, nous avons mis en lumière comment l'antagonisme entre les intérêts d'une part des conservationnistes et de l'industrie du tourisme de nature (préoccupée de « conserver » la source de sa rente économique) et, de l'autre, des pêcheurs galapagueños – appuyés par les gouvernements locaux – ont abouti à des modalités de gouvernance environnementale qui ont eu des répercussions importantes sur l'aménagement de l'espace marin protégé de la région insulaire, à travers la réalisation d'une première forme de cogestion de ses ressources naturelles, accompagnée du premier zonage négocié des Galápagos.

Nous avons enfin considéré la manière dont le statut de Réserve de la biosphère UNESCO de nos études de cas pourrait consolider ou amorcer, le cas échéant, un processus d'aménagement de leurs espaces, en phase avec des critères de durabilité environnementale et de justice sociale.

DEUXIÈME PARTIE

L'aménagement du territoire par la planification : super-institutionnalité formelle, gouvernance et efficacité de l'action publique.

« Le grand art, c'est de changer pendant la bataille. Malheur au général qui arrive au combat avec un système » (Napoléon Bonaparte).

Introduction

Cette partie analyse l'aménagement du territoire à la lumière de la planification, un instrument macro de politique qui a traditionnellement joué un rôle de premier plan dans le pays andin et qui s'est affirmé comme politique d'État sous l'administration du président Correa.

Nous allons d'abord étudier l'évolution de la planification, en tant qu'instrument de politique stratégique de type « *Authority* » (Hood, 1986) dans le scénario équatorien, en offrant un décryptage sur son rayonnement sous l'« ère Correa ». Si nous développons avec une attention particulière cet instrument macro – ou « méso » selon Lascoumes et Le Galès (2005) – c'est qu'il est indispensable pour parvenir à une explication plus fine et plus complète du parcours de l'aménagement du territoire en Équateur. Cet approfondissement sert en outre de point d'appui pour réfléchir à une caractéristique originelle du contexte équatorien : la relation entre l'aménagement du territoire et la planification, qui voit traditionnellement le premier en position subordonnée et « instrumentale » par rapport à la deuxième.

L'objet de cette section est donc de reconstruire l'état de l'art de l'aménagement du territoire en Équateur, en interrogeant un instrument macro de politique particulièrement significatif. En partant du Plan national pluriannuel (PNBV), nous tirons des réflexions qui servent aussi à expliquer les défis territoriaux afférents aux niveaux décentralisés de gouvernement, concernant en particulier nos études de cas.

La réhabilitation de la planification au sein de l'action publique, en tant que gouvernail du chef de l'État, opérée par le président Correa a demandé une refonte d'importantes institutions et la création de nouvelles. En ce sens, nous assistons à la reprise du processus de décentralisation administrative qui, lancée dans les années 1990, avait ensuite perdu d'intérêt politique. En même temps, une opération de déconcentration territoriale assez novatrice est mise en place, à travers une réorganisation administrative-territoriale visant à garantir que même les réalités territoriales les plus éloignées reçoivent des services essentiels (éducation, santé,

assainissement, eau, etc.) afin que les bénéfices du Bien Vivre – le nouveau paradigme de développement « inclusif, solidaire, égalitaire et durable » (SENPLADES)⁵⁶² promu par Correa – descendent jusque dans les zones les plus périphériques de l'État. Dans le cadre de cette réorganisation, d'importantes innovations se produisent aussi sur le plan réglementaire. La formulation du COOTAD (code organique d'aménagement territorial et d'autonomie administrative), et de son cousin, le CFPF (code organique de planification et des finances publiques) en sont des exemples remarquables. On observe, par contre, que face à cette fertilité normative aucune loi d'aménagement du territoire n'a été encore élaborée – bien que, comme nous l'expliquerons, un projet de loi organique sur l'aménagement et la gestion du territoire ait été formulé.

La récupération de l'action publique destinée à faciliter l'avènement du *Buen Vivir* pour dépasser le modèle néolibérale, demande de redéfinir la relation de l'État avec les divers territoires du pays et de promouvoir un « agenda spécifique de l'action étatique territoriale » (SENPLADES, 2009)⁵⁶³. D'où le travail de consolidation des fondements politico-institutionnels de l'État et la « *modificación de la gestión estatal y la distribución espacial y territorial del poder* » (idem) qui en sont suivis, un projet politique qui se traduit par une relance du processus de décentralisation et une réforme de la déconcentration de l'État sur le territoire.

La restructuration administrative et institutionnelle voulue par le président Correa conduit en même temps à la consolidation d'une structure bureaucratique robuste et étoffée : un appareil indispensable au *modus operandi* d'un gouvernement dans les faits centralisateur et qui gouverne par des politiques essentiellement « *top-down* ». La production et la mobilisation massive d'un ensemble de dispositifs, normes, règlements s'ajoutant à une structure bureaucratique articulée en plusieurs commissions – qui s'ouvrent à leur fois en des sous-secrétariats et en d'autres structures comme des poupées russes – rend le phénomène que nous avons nommé « super-institutionnalité formelle » : l'affirmation d'un complexe lourd et imbriqué d'institutions⁵⁶⁴ formelles qui devrait assurer un fonctionnement plus souple et efficace de la machine publique, mais qui dans la pratique politique produit souvent des effets opposés, comme nous l'expliquerons à la lumière des résultats de notre analyse empirique (cf. troisième partie).

L'étude de l'*instrumentation* de la planification d'État, avec le phénomène associé de la super-institutionnalité formelle caractérisant les gouvernements de l'ère Correa, et de ses effets sur les politiques publiques ayant un poids sur le territoire, sert donc à mettre en lumière – comme s'il était un indicateur – un problème structurel du pays : l'absence d'une politique cadre en matière d'aménagement territorial.

⁵⁶² SENPLADES. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Quito, p.5.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ Il est opportun de réitérer que les instruments de politiques tels que nous les entendons ici sont eux-mêmes des institutions.

Chapitre 3. Planification et aménagement du territoire : jeu d'institutions, enjeux de gouvernance environnementale

Introduction

Ce chapitre vise à étudier l'état de l'aménagement du territoire en Équateur et en particulier dans les deux espaces objet de notre recherche, en utilisant comme grille de lecture la planification d'État dans ses distinctes échelles administratives-territoriales.

Nous analyserons d'abord l'évolution du rôle de la planification dans l'agenda politique et dans le cycle des politiques publiques en Équateur dans les dernières cinquante années. Nous consacrerons une attention particulière à l'administration du président Correa qui, dans le cadre de la refonte institutionnelle lancée pour mener à bien sa « révolution citoyenne » visant à réaliser le nouveau paradigme de développement du « *Buen Vivir* », a placé la planification au centre de l'action publique.

Dans cette démarche, nous mettrons en évidence deux phénomènes spécifiques à l'Équateur du gouvernement Correa. En premier lieu, une mobilisation de la planification d'État comme gouvernail de la puissance publique qui non seulement oriente, mais aussi détermine les différentes politiques publiques à travers une inversion singulière entre instrument (planification) et but (politique publique), où l'aménagement du territoire est utilisé comme un outil au service de la planification nationale. Deuxièmement, un foisonnement de nouvelles institutions formelles (directives pour la planification décentralisée, comités sectoriels de politiques publiques, etc.) créées et guidées par le Secrétariat National de Planification (SENPLADES) pour bâtir et consolider le Système National Décentralisé Participatif de Planification (SNDPP), dont le but est la réalisation des objectifs de la planification étatique et permettre l'affirmation du Bien Vivre sur le territoire équatorien.

Dans ce cadre, nous montrerons comment les technocrates du SENPLADES, bras droit de la présidence de la République, s'imposent comme une nouvelle élite puissante dans les décisions publiques en matière de développement et d'organisation du territoire du pays.

Pour approfondir l'analyse de l'aménagement du territoire en Équateur, nous allons mettre en évidence les raisons saillantes de son absence prolongée de l'agenda politique. Puis, à travers l'examen des Codes réglant la décentralisation et la déconcentration territoriale introduits en 2010 (COOTAD et COPFP), nous expliquerons comment ces nouveaux instruments de politique de type *Authority* interviennent dans la reconfiguration territoriale imaginée par la « révolution citoyenne », et en particulier sur l'action des Gouvernements Autonomes Décentralisées (GADs).

Nous continuerons notre décryptage de l'aménagement territorial en nous centrant sur des aspects fondamentaux – en même temps encore assez sous-estimés, tant au sein de la communauté scientifique que de l'action publique – en expliquant comment les défis posés par la gestion des ressources naturelles communes se relie essentiellement avec des problèmes d'aménagement territorial. Les deux cas au cœur de notre analyse en sont une preuve éloquente, à l'instar des expériences en d'autres lieux marqués par les *wicked problems* associés aux dysfonctionnements de gouvernance environnementale.

Nous allons ensuite analyser la manière dont l'administration Correa tâche d'aborder ces problèmes de gouvernance environnementale par d'autres instruments de politique réglementaires visant à consolider des espaces à régime administratif spécial (Galápagos) ou à créer des circonscriptions territoriales « spéciales » (Région Amazonienne).

A. La planification : d'instrument de politique à politique d'État ?

La planification a une tradition importante en Équateur qui date des années 1990, mise à part la parenthèse néo-libérale. La « révolution citoyenne » de Correa replace avec vigueur la planification au centre de l'action publique, de la vie productive, ainsi que de la participation de la société civile à la vie du pays. La relance de la planification est conçue de façon à restructurer le pays selon le projet politique du président qui repose sur un modèle de gouvernement centriste et centralisateur. Ceci passe, évidemment, par la réaffirmation de la présence étatique sur l'ensemble du pays, et par un contrôle fort des pouvoirs centraux sur tout le territoire équatorien. Dans ce projet politique l'aménagement du territoire est, certes, récupéré, mais de façon décidément subordonnée – accessoire – à la planification. D'où l'importance de se pencher en profondeur sur cet instrument de politique et ses usages, pour arriver à mieux expliquer les effets sur l'aménagement territorial, en particulier dans nos deux aires d'étude.

Précisons d'emblée que la planification dont il est question ici se réfère à l'instrument de politique publique visant à orienter la puissance publique sur la manière d'optimiser l'usage de ses ressources et maîtriser les temps dans l'intérêt de la collectivité. Les indications et les recommandations issues de la planification servent donc à l'action publique pour mener à bien le développement d'un pays sur un horizon de moyen- ou de long terme. On parle à ce propos de « programmation », planification à long terme (Myrdal⁵⁶⁵, 1963, 1969 ; Forester, 1989) « planification indicative », ou – à partir des années 1970 – « planification stratégique »

⁵⁶⁵ Cet économiste et politologue suédois, prix Nobel de l'économie en 1974, a été le premier à promouvoir et à appliquer le plan pluriannuel aux pays en voie de développement (« rolling plan »). Cf. en particulier Myrdal, Gunnar. 1969. *Asian Drama : an Inquiry into the Poverty of the Nations*. New York : Twentieth Century Fund, et « Planifier pour développer : de l'État providence au monde providence », éd. ouvrières, Paris. 1963 (publié en 1960 en anglais).

(Acheson, 1969 ; Godet, 1985). Nous ne faisons donc pas référence à la planification centralisée de type soviétique, encore utilisée dans certains régimes socialistes à économie centrale planifiée.

Cette prémisse faite, l'Équateur a une tradition de planification intéressante qui remonte à la moitié du XX^e siècle. Elle a connu des hauts et des bas, suivant les modèles de gouvernement au pouvoir et le rôle que ceux-ci assignaient à l'État.

L'épanouissement de la planification dans le pays andin s'amorce dans les années 1950. C'est la période où presque partout en Amérique latine s'affirment les politiques de développement de Prebisch⁵⁶⁶ centrées sur un modèle d'État « *interventista* » et sur l'impulsion de l'industrialisation par substitution d'importations (ISI), une politique industrielle visant à réduire la dépendance des pays périphériques⁵⁶⁷ d'Amérique latine à l'égard des pays du centre (l'occident industrialisé) en matière de biens manufacturés. Au sein de ce modèle de développement orienté sur le long terme et incité par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), la planification devient l'instrument « prince » de politique publique (Prebisch, 1950, 1983).

Ainsi, un rapport de la CEPAL sur le « développement économique en Équateur » de 1953, ouvre le chemin à la création d'une entité responsable de la planification dans le pays. La BIRD⁵⁶⁸ aussi recommande l'établissement d'une institution équatorienne consacrée à la planification⁵⁶⁹ pour faciliter une utilisation plus rationnelle des flux d'assistance technique et financière procédant des bailleurs de fonds étrangers.

C'est dans ce contexte que la *Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica*⁵⁷⁰, JUNAPLA, voit le jour en 1954. Elle est chargée d'une mission primordiale : soutenir techniquement le pouvoir public dans la formulation des plans de développement, et assurer la coordination de la politique économique. L'importance que le pouvoir public attache à la planification est mesurable aussi par le fait que la JUNAPLA est créée à travers un décret législatif « d'urgence »⁵⁷¹, et que la Banque Centrale de l'Équateur – l'un des promoteurs de la Junte - finance les premiers budgets du nouvel organisme.

⁵⁶⁶ Économiste argentin d'origine allemande, premier directeur général (1948) de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, CEPAL.

⁵⁶⁷ Dans son analyse économique Raul Prebisch identifie une division entre les pays occidentaux industrialisés (États-Unis avant tous), et pays de la périphérie qui produisent des produits premiers. Cette division engendre par le temps une détérioration des termes d'échange entre les pays industrialisés et ceux en voie de développement.

⁵⁶⁸ *Bank for Investment, reconstruction and development*, généralement dénommée « World Bank », banque mondiale.

⁵⁶⁹ L'institution de Washington envisageait un double rôle clé pour la Junte, au niveau de politique économique intérieure et extérieure, en fonction du développement économique du pays.

⁵⁷⁰ Créée par le décret législatif d'urgence N.19 du 28 mai 1954, publié sur le J.O. N.527 du 29 mai 1954.

⁵⁷¹ Le décret définit la portée des attributions de la Junte qui est responsable de "... formular planes de desarrollo económico nacional", précisant que ces plans devront "considerar la política económica del país en sus distintos aspectos: hacendario, fiscal, bancario, comercial, industrial, agrícola, minero, etc.".

Dans les années 1950 l'objectif de croissance économique du gouvernement pouvait compter sur un ample consensus répandu parmi toutes les classes sociales⁵⁷². Le plan est alors un instrument de guide et d'accompagnement de l'action publique engagée dans les politiques ISI. Moncada-Sánchez (1974) parle à cet égard de *planificación adaptativa*⁵⁷³, dans le sens où les plans se centrent sur la politique économique couvrant ses différents aspects (commerce et industrie, fiscalité et finance, agriculture, secteur minier, etc.) sans pour autant recommander des modifications structurelles au système.

Sous la conduite d'économistes ouverts, comme Germánico Salgado Peñaherrera⁵⁷⁴, qui s'inspiraient, entre autres, de la tradition de planification française⁵⁷⁵ et italienne, la Junte entreprend le premier « *diagnóstico económico* » des nécessités de base et des opportunités pour le développement du pays. Ce diagnostic est la plateforme sur laquelle fonder la programmation de l'économie générale, selon une approche qui fait de l'Équateur un « *pionero en materia de planificación en Latinoamérica* »⁵⁷⁶.

Remarquons par ailleurs, que la *Carta de Punta del Este* signée en 1961 par les pays adhérents à l'Organisation des États Américains (OEA) – hormis Cuba – engageait les signataires à atteindre des objectifs quantitatifs de croissance économique, de contrôle de l'inflation et de modernisation productive dans le cadre de l'« Alliance pour le progrès », un programme de coopération économique avec les États-Unis voulu par le président J.F. Kennedy. Dans ce contexte, la planification nationale⁵⁷⁷ se présentait comme l'instrument idéal pour définir et mettre en œuvre des politiques permettant de réaliser les objectifs de l'Alliance. Pour mieux gérer ce défi⁵⁷⁸ les pays concernés s'attachent à créer ou à renforcer le cadre institutionnel.

Grâce aux premiers résultats des politiques ISI, de nouveaux acteurs sociaux émergent, porteurs de nouvelles demandes d'ordre social. La planification doit alors évoluer de son rôle d'accompagnement de l'action du gouvernement, vers des fonctions plus actives qui favorisent des changements structurels pour fournir des réponses à ces instances sociales. Dès lors, à partir des années 1960 la planification se focalise aussi sur les problématiques sociales : le

⁵⁷² Dans sa phase initiale, la politique de « *sustitución de importaciones mediante la industrialización (...) tenían (sic) un consenso social generalizado* ». D'après : Moncada-Sánchez, José. 1974. *La evolución de la planificación en el Ecuador*. Nueva Sociedad No. 13 Julio-Agosto 1974, p.5.

⁵⁷³ Moncada-Sánchez, José. 1974. *La evolución de la planificación en el Ecuador*. Nueva Sociedad No. 13 Julio-Agosto 1974, pp. 27-45

⁵⁷⁴ L'économiste équatorien dirige la junte de 1957 à 1964.

⁵⁷⁵ Le premier directeur de la JUNAPLA est le français Paúl Poumallieu 1954 à 1957.

⁵⁷⁶ Santos Alvite, Eduardo. Boletín No. 44. *El proceso de planificación en Ecuador 576. Contextos, influencias y dificultades*. Trabajo para la Universidad Alfredo Pérez Guerra, p.2.

⁵⁷⁷ Sur ce point la Carta de Punta del Este, demande aux signataires qu'ils mettent en œuvre des « ...programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente ». Cf. Carta de Punta del Este, OEA, 1961, p. 623.

⁵⁷⁸ La *Carta de Punta del Este* précise que les signataires s'engagent à « *implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social* ». Cf. Carta de Punta del Este, Op.Cit., p.624.

Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador 1963-1973 prévoit ainsi des mesures pour soutenir une société « juste » et capable d'offrir les mêmes opportunités de développement et de sécurité sociale à tous. Le premier plan décennal du pays signale en outre l'importance de réformer des systèmes essentiels pour le développement du pays : le régime fiscal et l'appareil administratif.

Dans ses premières années de vie, la planification publique occupe une place fondamentale dans la boîte à outils de l'action publique, joignant à une remarquable productivité opérationnelle un dynamisme politique et organisationnel important. La JUNAPLA est en fait l'inspiratrice, ou contribue directement à la création d'institutions pour la récolte et l'élaboration de données économiques et démographiques, ainsi que pour faciliter l'essor du système productif national, telles que l'INEC⁵⁷⁹, ou la Corporation Financière Nationale⁵⁸⁰. La Junte soutient également des réformes législatives d'envergure des années 1960⁵⁸¹, comme la réforme du système agraire de 1964, et fait démarrer la planification régionale⁵⁸² posant des bases majeures pour le processus de décentralisation des années 1990.

De manière intéressante pour l'époque, la Junte développe des liens de collaboration avec le secteur privé, tant au niveau de grandes industries, comme d'activités artisanales et de petites entreprises plus ancrées sur le territoire, ce qui témoigne de la vision de longue haleine de l'institution, et de son attention à un modèle de développement qui implique et récompense les différentes réalités du pays. De cette analyse de la période d'apogée de la planification, nous voudrions mettre en avant deux éléments.

D'abord, l'avènement de la planification en tant qu'instrument central de politique publique ne tarde pas à susciter des réactions d'opposition dans l'appareil administratif, non seulement du point de vue idéologique, mais aussi technique et pratique.

Les technocrates de la JUNAPLA étaient conscients, dès le début, qu'il fallait créer ou consolider un cadre organisationnel et institutionnel pour que les plans élaborés « *aterricen* »⁵⁸³ et ne restent pas que de propositions théoriques. En 1961, de nouvelles attributions et un budget plus consistant renforcent considérablement le pouvoir de la Junte. Dorénavant la JUNAPLA est responsable non seulement de la formulation des plans, mais aussi de leur mise en œuvre et suivi ; chaque ministère doit créer un département de programmation, alors que l'approbation de la Junte devient une condition pour l'allocation de fonds aux institutions publiques. Ces réaménagements fonctionnels impliquent inévitablement une réduction des

⁵⁷⁹ *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, Institut national de statistiques et recensements. Il était rattaché à la JUNAPLA.

⁵⁸⁰ Créée en 1964.

⁵⁸¹ Outre à la loi de réforme agraire, on peut évoquer la « Ley de petroleos », la « ley de fomento industrial » ou la « Ley de fomento pesquero ».

⁵⁸² Le « Plan Loja », réalisé en 1971 par la JUNAPLA représente un cas emblématique de planification « seccional ».

⁵⁸³ Pour qu'ils deviennent opérationnels.

poches de pouvoir construites au sein des unités bureaucratiques. D'où l'attitude d'intolérance que la bureaucratie ministérielle commence à afficher⁵⁸⁴ envers les « planificateurs », à travers des tactiques administratives hostiles qui affectent, par exemple la réalisation du plan décennal 1964-1973. La force politique gagnée par la JUNAPLA dans les années 1960 posait d'ailleurs des défis jusqu'au chef de l'État, au point que le président de la République Velasco Ibarra reproche à la Junte d'être un « *Superestado* » qui l'empêchait de gouverner⁵⁸⁵.

Un deuxième aspect qui émerge, c'est la nature d'instrument de politique publique à longue portée de la planification d'État : un moyen stratégique qui vise à poser les bases de politiques orientées au moyen et au long terme. Dans ce sens, Lascoumes et Le Galès (2005) parlent de « méta-instrument ». Il s'ensuit que l'efficacité de cet instrument est proportionnelle à la stabilité politique du contexte où elle est utilisée, bien que le facteur politique ne soit pas le seule à affecter la performance de la planification.

* La phase d'apogée de la planification s'affaiblit vers la fin des années 1960, en conséquence d'une crise politique et sociale qui voit défilier trois gouvernements entre 1966 et 1972. Pendant cette période, aucune mesure n'est adoptée pour mettre en œuvre les politiques structurelles prévues par le plan décennal, tandis que la JUNAPLA est dépouillée de plusieurs de ses attributions : les préférences politiques des élites traditionnelles au pouvoir demandent maintenant « *...una planificación silenciosa...* »⁵⁸⁶. Ce contexte politique explique en grande partie pourquoi la planification de cette époque, tout en ayant atteint une diffusion importante, tend à garder un caractère formel où les plans sont élaborés plus pour rationaliser et consolider la politique de développement, que pour opérer des changements sur des questions structurelles comme l'aménagement du territoire. Pour le dire avec Moncada-Sánchez : « *se planificaba básicamente para mejorar un sistema, no para modificarlo* »⁵⁸⁷. Le caractère normatif de la planification de cette période a été en fait critiqué par différents auteurs (ILPES⁵⁸⁸, 1962 ; Matus, 1972⁵⁸⁹) qui pointaient du doigt la pratique de définir à priori les actions nécessaires pour atteindre certains objectifs, en les déduisant de la norme-objectif, plutôt qu'en les tirant de la réalité.

⁵⁸⁴ Confrontés par l'exigence de la planification d'atteindre une majeure intégration fonctionnelle avec l'administration publique, et défiés par les nouvelles pratiques diffusées par les « planificadores », les ministères et les autres centres de la bureaucratie essaient de défendre leur autonomie et pouvoir ; ils opposent donc de comportements conservateurs et d'entrave à la mise en œuvre des plans.

⁵⁸⁵ Ainsi peut-on expliquer le sort malheureux de *l'Estrategia para el Desarrollo del Ecuador*, un plan élaboré par la Junte, jugé « de *enorme trascendencia* » pour la définition des politiques de développement mais dont le contenu précurseur, par rapport aux temps, fit qu'il n'y avait pas de demande politique à l'époque.

⁵⁸⁶ Moncada-Sánchez, José. 1974. *Op. Cit.*, p. 15.

⁵⁸⁷ *Idem*, p.18.

⁵⁸⁸ Une étude de l'ILPES de 1965 observe la « *una tendencia a constituir los (los planes) en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo* » au lieu de les utiliser "con fines deliberados de cambio". Cf. ILPES. 1965. *Discusiones sobre Planificación*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1965, p.7.

⁵⁸⁹ Matus, Carlos. 1972. *Estrategia y Plan*. Editorial universitaria, Santiago, p. 101.

* Suivant l'évolution de la politique au pouvoir, la planification est relancée par le régime militaire des années 1970.

Les forces armées arrivent au pouvoir en 1972 avec un programme politique pour affirmer une nouvelle doctrine de développement fondée sur des changements structurels socio-économiques pour le pays, un programme scellé dans le document « *Filosofía*⁵⁹⁰ y *Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista* »⁵⁹¹. Dans une vision à long terme, le contrôle du pétrole (dont l'exploitation est commencée en 1972, et dont les prix s'envolent bientôt) est essentiel pour financer les profondes transformations programmées. La dictature « progressiste »⁵⁹² du général Rodríguez Lara s'appuie ainsi sur la planification pour mettre en œuvre son programme politique. C'est un cas important à mettre en exergue dans l'histoire politique-institutionnelle et de la planification du pays, car ici l'action publique tisse d'abord un programme politique puis elle se sert d'un instrument de politique pour le réaliser. Le « *Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977* » avait donc cette fonction accessoire aux politiques étatiques. Par conséquent, le rôle des technocrates planificateurs est soumis à celui du personnel politique. Nous expliquerons par la suite comment cet ordre des choses s'est inversé.

La mise en question des politiques de développement ISI à partir de la fin des années 1970 et l'affaiblissement du modèle de développement guidé par l'État font que la planification, instrument phare des politiques d'industrialisation d'inspiration cépaliennne, diminue progressivement son importance. À cela il faut ajouter un autre élément – que nous retrouverons sous les gouvernements Correa – lié au capital politique des planificateurs.

Le rôle de protagonistes de la scène politique, acquis progressivement par les technocrates de la JUNAPLA, avait attiré les critiques de ceux qui revendiquaient la nécessité de séparer la politique de la technique. Pour les censeurs de la politisation des technocrates, ces experts devaient rester neutres idéologiquement et se limiter à « *...describir, proyectar, ofrecer alternativas (generalmente inocuas) y dejar que las fuerzas políticas decidan usar los instrumentos preparados por ellos* »⁵⁹³. En 1979, la JUNAPLA est donc supprimée et remplacée par le CONADE, le *Consejo Nacional de Desarrollo*, dont les attributions sont réduites en nombre et portée.

⁵⁹⁰ Dans cette « *Filosofía* » le gouvernement militaire énonce sa détermination à installer une « *nueva doctrina política ideológica nacional que permita llevar a cabo las transformaciones substanciales en el ordenamiento socioeconómico o jurídico que exige la República* ».

⁵⁹¹ Cf. República del Ecuador, Gobierno nacionalista revolucionario del Ecuador. *Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador: lineamientos generales*. Quito, Imprenta Nacional, 1972.

⁵⁹² Le programme de la junte militaire guidée par le général Rodríguez Lara avait des traits progressistes, qui impliquaient des changements structurels visant à dynamiser le marché, créer davantage d'opportunités pour les secteurs industriels de différentes tailles, et à renforcer le secteur institutionnel et les groupes. La préoccupation des militaires était de faciliter l'essor d'une classe moyenne, et de réduire les déséquilibres sociaux.

⁵⁹³ Moncada-Sánchez, José. *Op.Cit.*, p.18

* C'est sur cette toile de fond que se produit la crise de la dette extérieure des années 1980.

La solution de graves problèmes associés à la crise économique nécessite un virage de l'action publique : le gouvernement doit se concentrer sur les questions de court terme et adopter des instruments de politique d'ajustement structurel (par exemple : instruments de politique monétaire, taux de change, etc.) imposés par le Fonds Monétaire International, l'entité qui, avec la Banque mondiale, décide et planifie le sort du pays. La planification est ainsi cantonnée à des questions sectorielles et *ad-hoc*.

Les programmes de réforme structurelle des années 1990, conçus et incités par les institutions financières internationales, dans le cadre du « Consensus de Washington »⁵⁹⁴, confirment la place de second plan de la planification dans la gestion publique. En ligne avec les préceptes de la *good governance* (Banque Mondiale, 1991 ; PNUD, 1997) promus par ce nouveau paradigme de développement, l'État joue maintenant le rôle de régulateur qui aide la concertation entre les différents acteurs. Dans ce scénario, la planification n'est plus estimée essentielle.

Le retour de la planification au centre de l'action publique est encouragé par un processus politique qui nous intéresse particulièrement. La politique de décentralisation entreprise à la fin des années 1990 envisage en effet l'emploi de la planification par les différentes échelles administratives pour rationaliser et, en même temps, pour harmoniser l'action de l'État sur le territoire. La « loi de participation et décentralisation populaire et participation sociale »⁵⁹⁵ de 1997 prévoit ainsi le transfert de nombre de pouvoirs du gouvernement central aux gouvernements locaux (en particulier : municipalités et provinces), parmi lesquels la responsabilité de « *Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales ...* »⁵⁹⁶.

Or, la manière dont on a appliqué la loi produit des résultats qui déçoivent les attentes. Au lieu de soutenir un processus de renforcement des collectivités territoriales et ensuite de l'administration du pays, grâce aux apports du niveau « local », la législation contribue en réalité à « *acabar con una posibilidad de tener Planificación Nacional* »⁵⁹⁷ et aboutit à la fin de la CONADE. Les défaillances du processus de décentralisation et la difficulté de parvenir à un système qui intègre et reflète les diverses réalités locales, s'expliquent par des facteurs qui continueront de marquer les pratiques de planification en Équateur. Nous faisons référence en

⁵⁹⁴ Ce fut l'économiste étatsunien John Williamson qui donna ce nom à une série de dix réformes macroéconomiques que les pays moins développés devaient suivre. Dans ce nouveau paradigme de développement soutenu par tous les organismes financiers internationaux et par les institutions économiques des États-Unis. L'État était considéré un partenaire dans l'ensemble des interactions entre marché, société civile et secteur publique.

⁵⁹⁵ Ley de Participación y Descentralización Popular, y Participación Social, Ley N. 27, publiée dans le J.O. N. 169, du 8 août 1997.

⁵⁹⁶ Articles 9 et 10 de la loi.

⁵⁹⁷ Carrión Mena, Fernando. "*Planificar en el Ecuador : Utopía o realidad*". Ed. BEDE : Banco del Estado. Quito : BEDE : Banco del Estado, 2002, p.14.

particulier à la faible coordination entre les différents niveaux administratifs et aux divergences dans l'utilisation de l'instrument.

Les premières analyses sur les impacts de la décentralisation mettent en lumière d'autres éléments intéressants. Elles montrent que son décevant taux de réussite est essentiellement d'ordre institutionnel et politique, car on ne trouve pas encore une entité de planification qui pense au pays « *como totalidad ... como utopía como posibilidad en el mediano y en el largo plazo* »⁵⁹⁸. À cela s'ajoutent des variables de nature culturelle non négligeables, compte tenu qu'elles demeurent encore de nos jours, notamment la mentalité de méfiance envers le gouvernement central qui prévaut dans les centres de pouvoirs périphériques « *porque en el país pensamos desde lo local contra lo nacional* »⁵⁹⁹. Ces éléments et le caractère sectoriel des plans développés à l'époque, montrent que le processus de décentralisation a amené tout au plus une fragmentation administrative, plutôt qu'une rationalisation générale de la planification et de la gestion du territoire de l'État. Globalement, on est loin des ambitions de restructurer le territoire juridico-administratif du pays. L'échec du processus de décentralisation sape évidemment les chances de bâtir une politique d'aménagement au plan national.

* La phase d'éclipse de la planification, commencée dans les années 1980, se prolonge jusqu'à la deuxième moitié des années 2000.

L'élection à la présidence de la République de Rafael Correa replace l'État fermement au centre de la scène politique, et la planification regagne le rôle de protagoniste parmi les instruments de politique. Le programme politique de la « révolution citoyenne » conduite par le nouveau président, de claire inspiration cépalienne, se règle sur un État « interventiste », catalyseur du nouveau modèle de développement inclusif et juste visant au « *Bien Vivre* ». La réhabilitation de l'État comme moteur de la vie politique n'est pas un phénomène unique de l'Équateur. D'autres pays de l'Amérique latine sont retournés à des modèles de développement guidés par l'État à partir des années 2000.

Ce qui est spécifique de l'Équateur, par contre, c'est la manière originale dont on décide de se servir de la planification, notamment pour réorganiser le territoire du pays. Le président Correa place celle-ci au cœur de sa construction politique, en lui donnant une base juridique forte, et des ressources économiques et professionnelles conséquentes.

Mais, quelle est la portée politique de la planification vue par Correa ? De quelle manière parvient-elle à modifier et à gérer le territoire ? Et encore, quelle est sa relation avec la politique d'aménagement du territoire qui, comme nous venons de le préciser, est encore absente du

⁵⁹⁸ *Ibidem*, p.14. .

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

scénario équatorien ? Telles sont des questions auxquelles nous essayons d'apporter des réponses.

Sur le plan juridique, les fonctions de la planification, la création d'un système adéquat à son opérativité et sa relation avec les politiques publiques, sont inscrites dans la Constitution de 2008. Les pères constituants de Montecristi énumèrent la « planification du développement » parmi les « devoirs primordiaux » de l'État⁶⁰⁰. Ensuite, la charte fondamentale affirme le caractère participatif de la planification et établit en détail les caractéristiques du « Système national décentralisé de planification participative », SNDPP⁶⁰¹.

Dans cette vision, le « Plan national pour le développement » est l'« *instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos ; la programación y ejecución del presupuesto del Estado ; y la inversión y la asignación de los recursos públicos ...* »⁶⁰². Ces articles érigent les contreforts juridiques de la planification. Cependant, la Constitution contient plusieurs références à la planification, témoignant que les pères constituants ont voulu en établir la nature transversale au sein du « *qué hacer* »⁶⁰³ public.

Dans la lignée des préceptes constitutionnels, un décret exécutif de 2009 définit la planification comme l'une des attributions du pouvoir exécutif, et plus précisément comme

« ... *la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado* »⁶⁰⁴.

Au sein de la « *revolución ciudadana* » la planification est conçue donc, dès le début, comme un instrument actif de changement, et non seulement d'ajustement passif aux courants conjoncturels. Dans ce sens, on retrouve sa nature d'indicateur de changements politiques (Lascoumes et Le Galès, 2005).

Or, l'aspect, peut-être inattendu, certes inédit dans l'histoire politique équatorienne, que nous voulons mettre en avant est la transfiguration progressive de la planification d'instrument de politique à politique d'État. Comment s'est produite cette transformation et quelles sont ses conséquences sur l'efficacité de l'action publique sur l'ensemble du pays? Pour apporter des éclaircissements à ces questions, nous allons analyser de plus près la révolution institutionnelle opérée par le président Correa en matière de planification de l'action publique et d'aménagement du territoire de l'État, pour mieux saisir le remodelage de l'administration territoriale.

⁶⁰⁰ Cf. article 3, point 5 et article 277, point 2, de la constitution.

⁶⁰¹ Article 279 de la constitution.

⁶⁰² Article 280 de la constitution.

⁶⁰³ Terme utilisé en général pour indiquer l'action publique, la gestion de la *res publica*.

⁶⁰⁴ Cf. Décret exécutif No.109, publié dans le supplément du J.O No. 58 du 30 octobre 2009.

A.1. La réforme du territoire en clé institutionnelle : décentralisation et planification selon la « révolution citoyenne »

L'un des axes de la refonte politico-institutionnelle opérée par le président Correa est la mise au point de la décentralisation du pays. Ceci dans une double finalité. En premier lieu, il faut dépasser les erreurs (Carrión, 2007, 2008) et les abus (Falconí et Muñoz, 2007 ; Batallas Gómez, 2013)⁶⁰⁵ de la décentralisation « *a la carta* » des années 1990, qui visait à une modernisation de l'État en fonction néo-libérale où le « *rol regulador del Estado en la economía fue sepultado y satanizado...* »⁶⁰⁶ et les compétences du gouvernement central étaient transférées aux gouvernements locaux à la demande (à la carte) de ces derniers : selon leurs ressources, intérêts et capacités. Bref, une modalité de décentralisation « *deprestigiada* » (Castillo Vivanco, 2008⁶⁰⁷) qui contribua à la formation d'inégalités territoriales et de rentes locales, et à une « de-institutionnalisation » du pays⁶⁰⁸. En deuxième lieu, la décentralisation vise à la réorganisation administrative-territoriale de l'Équateur pour faciliter la construction d'un État « *equitativo, solidario, redistributivo y organizado* »⁶⁰⁹. Dans cette perspective, la décentralisation s'accompagne et opère conjointement au nouveau processus de déconcentration de l'État.

Une transformation institutionnelle de cette portée a besoin du soutien d'instruments réglementaires importants et clairs. C'est en ayant à l'esprit ce contexte politique qu'on saisit mieux les objectifs et les effets sur l'action publique du « Code organique de planification et des finances publiques »⁶¹⁰ (COPFP), entré en vigueur en 2010. Bien que la nature juridique de ce Code (et du COOTAD que nous analyserons dans le prochain paragraphe) soit encore débattue parmi les juristes équatoriens, ainsi que parmi d'autres chercheurs⁶¹¹ qui travaillent sur l'Équateur, il convient de souligner la nature d'instrument de politique de type réglementaire du COPFP. En comblant un vide normatif, le Code précise la portée de la « planification du

⁶⁰⁵ Plusieurs auteurs concordent sur les résultats négatifs des politiques de décentralisation avant 2008, en termes de déstructuration de l'État et d'utilisation des processus de décentralisation pour des fins clientelistes. Cf. en particulier, Batallas Gómez, H. *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*, en Revista de derecho. N.20. UASB-Ecuador/CEN. Quito, 2013 p. 8

⁶⁰⁶ Falconi, Fander et Muñoz, Pabel. 2007. *La búsqueda de salida a la crisis ética, política de pensamiento*, in «*Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*». F. Carrion (comp.) FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC. 2007, p. 21

⁶⁰⁷ José Castillo Vivanco, 2008. *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: la regionalización horizontal*. Industria grafica Amazonas, ILUS, Loja.

⁶⁰⁸ Ainsi les propos recueillis dans un entretien individuel avec Alberto Acosta, tenu en juillet 2014, à Quito.

⁶⁰⁹ Batallas Gómez, H. 2013. *El actual modelo de descentralización en el Ecuador : un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*, in Revista de Derecho, n.º 20, UASB-Ecuador/CEN. Quito, p.3.

⁶¹⁰ Le projet de loi du « *Código Orgánico de planificación y finanzas públicas* » fut élaboré par SENPLADES - chargé expressément par le président de la république – et ensuite soumis à l'Assemblée nationale pour le débat et la suivante approbation. Le Code a été promulgué le 22 octobre 2010.

⁶¹¹ Au sein de la FLACSO, par exemple, des juristes attribuent le caractère de loi au Code, alors que d'autres chercheurs soulèvent des doutes substantiels à ce respect. D'autant qu'il a été élaboré essentiellement par SENPLADES, bien qu'ensuite il a été analysé en débat par l'Assemblée.

développement »⁶¹² dans le but de rationaliser le système des finances publiques en le reliant au système de planification⁶¹³ par le biais d'une nouvelle structure administrative du territoire qui vise à concrétiser le régime de développement du Bien Vivre. En ce sens, suivant les droits constitutionnels en la matière, le Code règle la relation entre politiques publiques et planification, ainsi que l'allocation des fonds publics aux gouvernements territoriaux. Il codifie la planification à tous les niveaux du gouvernement et définit les attributions, la composition et les principes de fonctionnement du SNDPP.

L'objectif est d'articuler la dimension territoriale et celle sectorielle des politiques publiques (SENPLADES, 2013)⁶¹⁴ pour qu'elles gagnent en efficacité et soient plus justes au plan social et fiscal. À cet effet, la planification nationale se charge d'organiser, coordonner et définir l'action publique à ses différents échelons décisionnels, et l'absence d'une politique nationale d'aménagement territoriale laisse le champ libre pour que la planification occupe des espaces qui ne lui correspondraient pas.

Un regard plus approfondi sur l'imposant dispositif de planification établi par Correa aide à mieux saisir toutes les ramifications d'une structure d'État décentralisé et déconcentré dont l'objectif est d'assurer que tous les niveaux administratifs contribuent à l'effort de planifier le développement et l'aménagement du territoire du pays, mais qui aspire en même temps à mieux contrôler l'action des gouvernements décentralisés.

C'est le passage d'une décentralisation « optionnelle »⁶¹⁵ à une qui établit la « *transferencia obligatoria, progresiva y definitiva* »⁶¹⁶ des compétences, avec des ressources adéquates, aux collectivités territoriales.

Sous cet éclairage, le COPFP, qui complète et renforce le SNDPP, est conçu comme l'ensemble de « procédures, entités et instruments »⁶¹⁷ qui prétend assurer « *...la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno* »⁶¹⁸. Au sommet de cet appareil responsable d'orienter la gestion des affaires publiques, se trouve le Conseil de Planification, dont le secrétariat technique est confié au SENPLADES.

Pour permettre la contribution de tous les niveaux territoriaux au processus de planification, le système est intégré par des Conseils de planification établis aux quatre différents niveaux de

⁶¹² Cf. article 9 du Código Orgánico de planificación y finanzas públicas.

⁶¹³ Avant ce Code, les normes en matière étaient fragmentées et souvent floues. En plus, il n'y avait pas de planification du développement à mi-, long-terme.

⁶¹⁴ *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, SENPLADES. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Quito : Gobierno Nacional de la República del Ecuador, p. 133.

⁶¹⁵ Les normes juridiques et les politiques de décentralisation avant Correa stipulaient que celle-ci était obligatoire pour le gouvernement central et volontaire (optionale) pour les collectivités territoriales qui pouvaient décider quelles compétences acquérir.

⁶¹⁶ Art. 105 du COOTAD.

⁶¹⁷ Cf. Article 18 du Código Orgánico de planificación y finanzas públicas.

⁶¹⁸ *Idem*.

gouvernement local (régional, provincial, « *cantonal* »⁶¹⁹ et « *parroquial* »). Ces dispositifs sont chargés de décider sur la planification du territoire qui leur correspond pour promouvoir une complémentarité entre la planification émanant des divers gouvernements locaux, mais également pour créer des *nexos estratégicos* (SENPLADES, 2013) : des interrelations stratégiques entre les niveaux périphériques et la planification centrale.

Ainsi, l'efficacité de la machine de guerre de la planification équatorienne Correïste est assurée en principe par une institutionnalité extrêmement forte et riche du point de vue formelle. La structure du SNDPP (voir fig.14) et la composition du Conseil de Planification qui le dirige, expriment l'importance *formelle* des deux principes guide de la planification d'empreinte Correïste : la participation « citoyenne » et son caractère décentralisé.

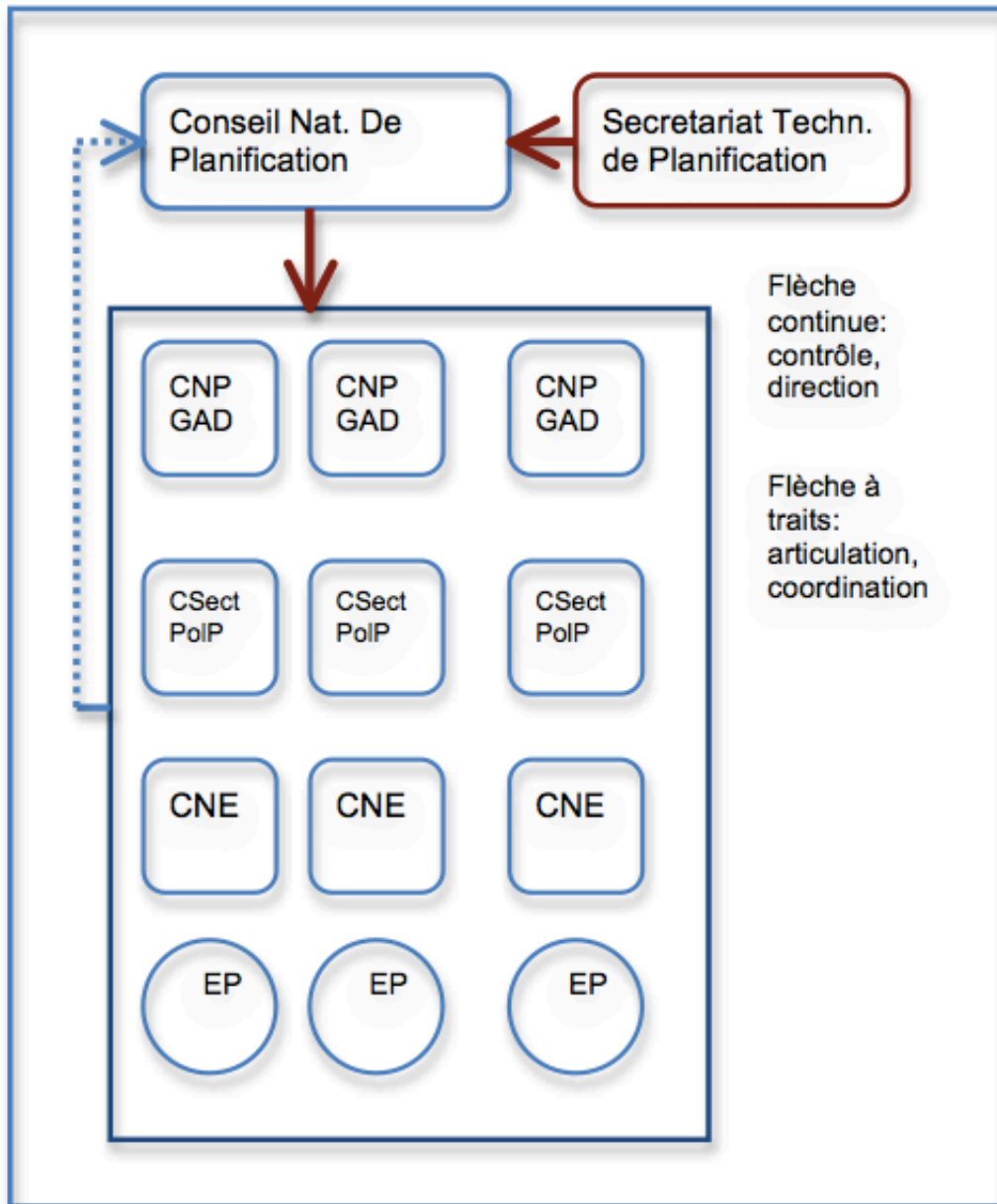
Pour que le nouveau Système national de planification décentralisée puisse en même temps faciliter le processus de déconcentration politique, selon le projet politique de Correa, à partir de 2008⁶²⁰ tous les ministères doivent compter avec un sous-secrétariat de planification.⁶²¹ Il en résulte une architecture institutionnelle articulée et étoffée qui est censée assurer l'articulation sectorielle et la connexion territoriale indispensables pour planifier le développement et l'aménagement du territoire du pays de manière « intégrale » vers le Bien Vivre.

Fig. 14 Le SNDPP

⁶¹⁹ En termes d'extension administrative territoriale, les régions sont les collectivités territoriales plus grandes de l'Équateur, suivies par les provinces. Un canton est une unité administrative-territoriale d'ordre inférieur à la province – il correspond grosso modo à une municipalité – alors que la « *parroquia rural* » est une collectivité territoriale couvrant une zone rurale qui souvent représente le niveau de gouvernement local le plus petit.

⁶²⁰ Cf. décret exécutif N.1011-A du 9 avril 2008.

⁶²¹ À cette structure institutionnelle complexe – qui engendre à son tour un réseau opératif dense, tant au plan territorial que sectoriel – doivent ainsi participer les « *coordinaciones generales de planificación* » des ministères sectoriels, les secrétariats techniques des ministères de coordination, et les directions de planification des GADs.



Source : élaboration de l'auteure à partir de Constitution 2008, COPFP, décret exécutif N.1577/2009, SENPLADES 2013.

Légende :

- CNP-GAD = Conseil National de Planification des GAD
- CSect PolP = Conseils sectoriels des politiques publiques de l'exécutif
- CNE = Conseils Nationaux d'Égalité
- EP = Entité de participation du secteur public et de la société civile⁶²².
- Secrétariat Technique de Planification : confié au SENPLADES

Le concept de planification « intégrale »⁶²³, tout comme celui de « politique intégrale »⁶²⁴, est central dans la vision du président Correa et des technocrates du SENPLADES. La réalisation

⁶²² Par ex. les Conseils « Ciudadanos », les Conseils Consultatifs, les entités de participations des GADs et des régimes spéciaux, et les autres qui se constituaient par l'exercice de la planification participative ». Cf. article 21 COPFP.

⁶²³ L'accent sur le caractère intégral de la planification répond aussi à la volonté de « comenzar a ver el territorio ecuatoriano de manera integral » en considérant aussi les espaces maritimes et les parties correspondantes de l'orbite synchrone géostationnaire et le segment de l'Antartide sur lequel l'Équateur exerce sa souveraineté. Cf. SENPLADES. 2011. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito, p. 15.

du *Buen Vivir* demande de s'affranchir des pratiques anciennes de planifier et de gérer les affaires publiques par des blocs de projets, ou par des politiques monothématiques formulées sans prendre suffisamment en compte les nécessités et les enjeux de l'ensemble du pays. Dans la vision « intégrale » l'accent est placé sur les interrelations de cause-à-effet d'un instrument sur une politique et d'une politique sur l'autre, par rapport aux objectifs fixés, suivant une approche qui n'est plus seulement stratégique, mais aussi systémique – ou « holistique » (Smuts⁶²⁵, 1924 ; Young ; 2006).

Le caractère d'intégralité marque la planification de l'ère Correïste et explique pourquoi le gouvernement a décidé que tout effort de planification doit embrasser à la fois le développement et l'aménagement du territoire concerné : du niveau le plus bas – de *parroquia rural* – remontant sur la hiérarchie de l'administration politique-territoriale jusqu'au gouvernement central. Nous montrerons à l'aide des résultats de terrain (cf. troisième partie) qu'entre la construction théorique très structurée créée par le président et ses *planificadores* d'une part, et la production de politiques publiques opportunes à la réalité du territoire, de l'autre, il existe un décalage remarquable.

Par ailleurs, l'administration Correa a établi la prééminence de la planification sur l'exercice des pouvoirs publics⁶²⁶, en particulier sur la formulation et la mise en œuvre de plans et politiques sectoriels à caractère territorial⁶²⁷. Le principe de « *sujétion* »⁶²⁸ des politiques et des budgets⁶²⁹ publics à la planification (nationale et locale) en est un élément distinctif stipulé par la Constitution, puis repris et ratifié par d'autres instruments législatifs, et par différents instruments de politique.

C'est toute une nouvelle manière d'appréhender la planification et les politiques publiques qui passe, dans les faits, par une recentralisation de l'action publique sur l'ensemble du territoire. Preuve en est le fait que, même en matière de compétences exclusives des GADs, le dernier mot sur les politiques qui touchent aux secteurs stratégiques de l'État – notamment les ressources naturelles – revient au gouvernement central. Toute la gestion des affaires

⁶²⁴ Le terme "intégral" fait l'objet de critiques de certains chercheurs (comme Guillaume Fontaine, entretien de juillet 2012) qui lui contestent le manque de signification politique, et critiquent le fait qu'il s'agit d'une phraséologie plus du domaine des ONGs, que des sciences politiques. SENPLADES insiste sur le caractère intégral de plans et de politiques à élaborer, pour dépasser les pratiques sectorielles et fragmentaires qui prévalaient en Équateur jusqu'à un passé très récent et qui continuaient d'être très répandues.

⁶²⁵ Jan Christiaan Smuts est le premier scientifique à utiliser et à définir ce concept en sciences naturelles. Cf en particulier *Holism and Evolution*. Nueva York : The MacMillan Company, 1926. Le concept a été ensuite employé en sciences humaines et sociales ainsi que par le jargon des ONGs environnementales et de la coopération internationale en général.

⁶²⁶ L'article 9 du Code précise que "...El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad"

⁶²⁷ Selon l'article 15, alinéa 2, en matière de définition de politique publique « ... Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, **sujetos** estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo" (le soulignement en noir, est de l'auteur).

⁶²⁸ Au sens de : "être subordonné à".

⁶²⁹ L'article 293 de la Constitution stipule que "... la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo, al igual que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas también se ajustarán a los planes, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo."

publiques tourne autour du Plan national de développement pluriannuel, le *Plan nacional del buen vivir, PNBV*, auquel vont s’assujettir d’autres instruments de politique d’envergure. Ainsi, selon SENPLADES (2009) le « bloc de constitutionnalité » (la charte fondamentale, plus les normes des traités internationaux ratifiés) compte parmi les instruments de planification (cf. figure 15).

Fig.15 Articulation des instruments de planification de l’action publique selon SENPLADES (2011).



Source : SENPLADES 2011.

Note :

PPP= programmation pluriannuelle de politique, orientée sur le moyen terme et pensée « *para un periodo de gobierno* ».

PAPP= Programmation annuelle de politique publique

La critique que nous avons recueillie lors d’un entretien⁶³⁰ selon laquelle la Constitution de 2008 a été élaborée par une Assemblée guidée par des « *planificadores* » déguisés en législateurs, plutôt que de résulter de l’effort des législateurs, est à plusieurs égards fondée. De

⁶³⁰ Cf. entretien avec le professeur Guillaume Fontaine, Flacso-Quito, en septembre 2012, et le professeur A. Acosta, FLACSO-Quito, en juillet 2014.

plus, elle est un référent important quand on essaie d'expliquer certains aspects de la gestion des aires protégées du Yasuní et des Galápagos, et de tirer des considérations plus générales sur le fonctionnement du système politique et de gouvernance caractérisant l'Équateur de nos jours.

L'assujettissement des politiques, en particulier celles inhérentes au territoire, à la planification n'est pas cantonné au plan juridique et conceptuel : il s'affirme graduellement dans la pratique politique, au fur et à mesure que la machine de la planification étatique procède guidée par SENPLADES. La montée en puissance de la planification au sein de l'action publique et son *instrumentation* des politiques, comme dans le cas de l'aménagement du territoire, sont facilités par l'importante base de légitimité – et de légalité – que la « révolution citoyenne » a confiée à l'institution gardienne de la planification, le SENPLADES.

A.2. Un formidable appareil bureaucratique. La machine de guerre de la planification selon Correa

Dès 2007 le gouvernement Correa a entamé une réforme radicale de l'État visant à rationaliser l'action publique, afin de construire un État démocratique artisan du Bien Vivre. Politique avisé, technocrate et visionnaire en même temps, le président est conscient de la nécessité de bâtir un socle dur institutionnel pour mener à bien un programme politique dense et ambitieux, dont le Plan national pluriannuel de développement – illustré en campagne électorale de 2006 – en représente le manifeste opérationnel. Dans ce contexte, la récupération de la planification comme instrument-clé de l'action publique est une condition obligatoire, et la « restauration » du secrétariat pour la planification et le développement (SENPLADES) s'impose comme un passage obligé.

Naît en 2004⁶³¹ de la fusion de l'ex ODEPLAN⁶³² et du Secrétariat du dialogue social et de la planification, la *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, SENPLADES est créée comme un organisme technique chargé de la planification nationale. L'enfance de SENPLADES coïncide cependant avec les politiques néolibérales où la programmation macroéconomique pour le pays est décidée par les bailleurs de fonds à Washington. Dans ce cadre, les fonctions de la planification – et du SENPLADES – sont réduites au minimum indispensable.

⁶³¹ Créée par le décret exécutif No. 1372, publié sur le J.O. No. 278 du 20 février 2004.

⁶³² Le bureau pour la planification, ODEPLAN fut institué en 1998 à la place du CONADE.

Durant la transition de la *larga noche neoliberal*⁶³³ à l'avènement de la « *revolución ciudadana* »⁶³⁴, le gouvernement Palacio décide de revitaliser le SENPLADES et le rôle de la planification dans le pays. À cette époque⁶³⁵, nous travaillions aux îles Galápagos dans un projet de renforcement institutionnel qui appuyait premièrement l'INGALA⁶³⁶, l'institution locale « *rector de la planificación* » de l'archipel. Nous avons donc pu apprécier sur le terrain l'impulsion qu'on essayait d'imprimer à la relance de la planification depuis Quito. Des missions de fonctionnaires du SENPLADES – qui n'avait aucun bureau aux îles⁶³⁷ – débarquaient pour analyser la cohérence des plans développés par les collègues de l'INGALA, avec la programmation et le budget nationaux.

D'après nos conversations avec certains délégués du SENPLADES, nous comprenions clairement deux choses : d'une part, la volonté de l'acteur public de se réapproprié d'une fonction qui avait été réduite à une quasi-inertie durant presque deux décennies. De l'autre, la nécessité de renforcer l'action et la « *entrada* »⁶³⁸ de SENPLADES sur tout le territoire et, en particulier, sur les périphéries politiquement sensibles du pays, comme les Galápagos. Ici, le Secrétariat était généralement perçu comme une entité lointaine, qui ne connaissait rien à la réalité locale ; par conséquent, « *no hay que pararle bolas* »⁶³⁹ à ses recommandations. En même temps, nous pouvions apprécier chez le personnel INGALA la prédominance d'une méthode de planification encore sectorielle et « mécanique », au sens que la planification stratégique se perdait souvent dans la recherche du dernier indicateur, au détriment de la visualisation des résultats et des impacts à moyen et long terme. Cette situation change par effet de la petite révolution copernicienne de la gestion de la *res publica* réalisée par Correa.

Le président Correa restructure le SENPLADES, en consolidant ses pouvoirs et fonctions. Grâce à la fusion d'anciennes institutions⁶⁴⁰ impliquées dans la planification et dans la modernisation l'État, décrétée⁶⁴¹ en 2007, SENPLADES se retrouve avec un éventail de pouvoirs aussi vastes et variés qui vont de la direction du processus de modernisation de l'État,

⁶³³ Rafael Correa a nommé de cette manière la phase prolongée d'imposition de politiques néolibérales dans son pays, depuis l'extérieur (par ex. par le FMI).

⁶³⁴ Terme utilisé par le candidat à la présidentielle 2006 Rafael Correa, avec le mouvement politique *Alianza País*, pour définir son projet politique de transformation radicale des institutions visant, entre autre, à faire *tabula rasa* avec le système politique des partis précédent. Une fois Correa élu, l'expression continue d'être employée fréquemment dans le discours politique officiel pour marquer toute réforme et initiative politique mise en œuvre ou programmée par le gouvernement.

⁶³⁵ Nous avons vécu et travaillé aux Galápagos de juillet 2005 et septembre 2008. Le gouvernement Palacio est duré jusqu'en décembre 2007.

⁶³⁶ *Instituto Nacional Galápagos*, créé en 1980 et supprimé en 2009, dans le cadre de la réforme administrative opérée par le gouvernement Correa. Nous reviendrons sur l'INGALA dans la deuxième partie.

⁶³⁷ Le Secrétariat n'a toujours pas de bureau dans l'archipel à l'époque au nous rédactions ce travail (mai 2015).

⁶³⁸ Expression équatorienne qui traduit : la présence politique et la capacité d'influence politique.

⁶³⁹ « Il ne faut pas leur prêter attention ». Ainsi nous commentaient des responsables de planification INGALA, des Galapagueños (nés et vécus aux îles) qui vantaient de longues années d'expérience dans l'institution.

⁶⁴⁰ Il s'agit du « *Consejo Nacional de Modernización del Estado* » et de la « *Secretaria Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* ».

⁶⁴¹ Décret exécutif No. 103, publié dans le J.O. supplément No. 26 du 22 février 2007.

à la coordination et à l'articulation des politiques publiques associées à l'achèvement des Objectifs de Développement du Millénaire de l'ONU.

Pour que SENPLADES puisse exercer cet ensemble imposant d'attributions, sa relance est soutenue par l'allocation d'un budget approprié aux défis et par une radicale rénovation de son personnel, la plupart des anciens collaborateurs est remplacée par de jeunes technocrates motivés qui ont prouvé leur allégeance⁶⁴² au gouvernement. Une nouvelle élite s'installe donc au cœur de la machine qui fait bouger l'État.

Pour renforcer le pouvoir décisionnel du SENPLADES et, en même temps, permettre qu'il n'acquière pas davantage d'autonomie, le Secrétariat est rattaché directement à la présidence de la République. La renaissance du SENPLADES est prioritaire, car l'institution devait travailler, entre autre, au premier plan de développement du pays dès l'aube de la révolution citoyenne. Or, la restauration du SENPLADES au pouvoir n'est pas poursuivie comme une fin en soi par le chef de l'État. Cette démarche s'inscrit dans le projet présidentiel de renforcer la présence de l'État et du pouvoir exécutif en particulier, sur l'ensemble du territoire du pays.

C'est dans cette perspective que le gouvernement central s'attache à édifier le Système national décentralisé de planification participative (SNDPP) prévu par la Constitution. En 2009, le décret exécutif 1577⁶⁴³ établit la portée et la structure institutionnelle du système. Deux éléments de ce décret méritent d'être examinés.

En premier lieu, le sur-dimensionnement de l'appareil institutionnel de planification. Le décret précise en fait que le SNDPP embrasse l'ensemble « ... *de entidades, principios, mecanismos, políticas e instrumentos que regulan y orientan la planificación e inversión nacional* »⁶⁴⁴ : tant au sein des secteurs du gouvernement central, que des collectivités territoriales décentralisées. Un deuxième élément intéressant porte sur la composition et les fonctions du Conseil National de Planification⁶⁴⁵ formalisés par un décret présidentiel. Au sein du Conseil les rôles clés sont confiés à la présidence de la République – qui préside le même Conseil – et au SENPLADES, qui agit comme « *Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa* ». Compte tenu que le Conseil est l'organisme suprême de la planification nationale et que, d'après la Constitution⁶⁴⁶, la *Secretaría Técnica* du SNDPP a pour mission de

⁶⁴² Ils sont souvent choisis parmi les ex-élèves du président (qui était professeur d'économie dans l'une de plus prestigieuses universités privées du pays), ou de ses collaborateurs fidèles.

⁶⁴³ Décret exécutif N.1577, de l'11 février 2009.

⁶⁴⁴ Article 1 du décret N.1577.

⁶⁴⁵ Conformément à l'article 2 du décret N.1577 de 2009, le Conseil national de planification est composé par "a) *El Presidente de la República, quien lo presidirá*; b) *El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo en su calidad de Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación, quien en ausencia del Presidente de la República, presidirá el Consejo*; c) *Los ministros coordinadores de la Función Ejecutiva*; d) *Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador*; e) *Un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador*; y, f) *Un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. Actuará como Secretario del Consejo el Subsecretario General de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*".

⁶⁴⁶ Article 279 de la Constitution de 2008, *Op. Cit.*

coordonner *tout* le système à l'échelle nationale, le SENPLADES voit accroître considérablement ses pouvoirs.

Observons en outre que les attributions du Secrétariat changent de nature et s'étendent à des domaines de compétence d'autres pouvoirs de l'État, telle que la faculté de « *Apoyar técnicamente en la elaboración de proyectos de ley y demás instrumentos normativos vinculados al desarrollo nacional y regional* »⁶⁴⁷. De manière singulière, une disposition transitoire du décret charge SENPLADES d'**élaborer**⁶⁴⁸ et de présenter « *un proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para que sea conocido y validado por el Consejo Nacional de Planificación, y posteriormente sea remitido a la Asamblea Nacional para su trámite correspondiente* ».

À bien des égards, il s'agit de pouvoirs nouveaux qui ont plus affaire avec le champ législatif qu'avec la planification et qui vont influencer de façon importante le cycle des politiques publiques. L'Assemblée, siège constitutionnel et traditionnel du pouvoir législatif, est devancée dans son rôle par l'organisme *rector* de la planification. Bien que la force politico-institutionnelle du Secrétariat de Planification provoque des protestations de la part de plus d'un membre du Parlement, le SENPLADES de Correa continue d'accroître ses pouvoirs, à tel point qu'il parvient à concentrer davantage de pouvoirs que la même JUNAPLA des années 1960, quand la doctrine de la planification d'État cépalienne prédominait dans le continent sud-Américain.

Si le SENPLADES de Correa est l'« institution motrice de la transformation de la gestion publique »⁶⁴⁹, le gouvernement central a dispensé de nombreux efforts pour mettre en place le Système national décentralisé de planification participative, une composante essentielle de l'administration publique dont l'objectif est de soutenir un équilibre démocratique entre les différents niveaux administratifs du pouvoir public, afin de dépasser la « *profunda fragmentación regional* » (Larrea Maldonado, 2011)⁶⁵⁰ caractérisant le pays. En même temps, il faut garantir une articulation adéquate entre les buts du Plan pluriannuel du Bien Vivre et les objectifs de développement de chaque territoire. Ce sont des défis d'envergure, car il faut faciliter la coordination entre la planification et les politiques publiques, et assurer que le nouveau paradigme de développement du *Buen Vivir* s'affirme de manière homogène dans le pays. De plus, le gouvernement de Correa doit montrer que l'approche participative de l'action

⁶⁴⁷ Article 5 du décret N.1577.

⁶⁴⁸ Le soulignement en gras est nôtre.

⁶⁴⁹ Dabène, Olivier et Lacuisse, Marie-Esther. 2011. Équateur. Refonte du régime politique et remaniements institutionnels. Étude au profit de la DAS. Rapport final. Sciences-Po, OPALC. Paris, p.32.

⁶⁵⁰ Larrea, Maldonado, Ana Maria. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. SENPLADES / 1e éd. – Quito, 2011 152 p., 163 x 235 mm – (Serie Discusión, No 4),p. 90.

publique – l'un des piliers de la « révolution citoyenne » – est plus qu'un slogan idéologique fondé sur de belles théories.

---- **Le pouvoir des technocrates du SENPLADES**

Comme toute bureaucratie, le SENPLADES jouit d'un pouvoir de type rationnel légal qui s'appuie sur des lois et des règles formelles et impersonnelles (Weber, 2003)⁶⁵¹. Cependant, aux attributions confiées au secrétariat par différentes normes à partir de 2007, comme le COPFP déjà évoqué⁶⁵², s'ajoutent d'autres facultés et des pouvoirs plus informels, qui ne sont pas pour autant à négliger. L'application pratique d'un nouveau paradigme de planification, dont la méthodologie et les nombreux outils techniques sont connus seulement des experts qui les ont conçus – les technocrates de SENPLADES – fait que les administrateurs publics aux différents niveaux de gouvernement décentralisé, se trouvent dans la nécessité de solliciter le même SENPLADES pour obtenir assistance technique et/ou formation⁶⁵³. L'exigence affirmée avec force par le président d'atteindre l'uniformité du travail et la normalisation des actes de l'administration publique en matière de planification, se traduit alors par un *bonus* de pouvoir à faveur du SENPLADES.

L'ampleur des responsabilités et la relative autonomie du Secrétariat conduisent à faire du SENPLADES une super-bureaucratie d'élite qui a une influence extraordinaire sur la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques⁶⁵⁴. Cette influence est d'autant plus marquante que le secrétariat est à la fois superviseur et concepteur de l'application des instruments de politique dans un contexte politico-institutionnel où l'*instrumentation* du « *policy making* » est devenue un style de gouvernement. Soulignons que SENPLADES est chargé également de la direction du Système National d'Information⁶⁵⁵ et qu'il agit à la fois comme fournisseur d'informations et conseiller technique privilégié des GADs dans l'activité de planification et réalisation de politiques par ces derniers.

En ce sens, les bureaucrates du SENPLADES s'imposent comme des acteurs incontournables du scénario politique équatorien à l'ère Correiste. Ils exercent une influence remarquable sur la définition, la mise en place et le suivi des politiques publiques, notamment sur celles produites par les niveaux décentralisés de gouvernement.

⁶⁵¹ Weber, Max. (posthume, 1921). *Économie et Société*. Edition Pocket, 2003.

⁶⁵² Évoquons en outre les décrets présidentiels N.103 de 2007, et N.1577 du 11 février 2009 (instituant le SNDPP, qui a renforcé de manière importante le SENPLADES, par exemple en lui confiant le secrétariat technique du SNDPP et en lui octroyant des pouvoirs législatifs). Le COOTAD a également accru les pouvoirs et les compétences du Secrétariat.

⁶⁵³ Plusieurs GADS ont contracté - et embaucheront encore - du personnel spécialisé pour faire face à ces situations.

⁶⁵⁴ La loi attribue chacune de ces fonctions au SENPLADES Cf. en particulier le COOTAD.

⁶⁵⁵ Cf. article 26, point 8 du *Codigo Orgánico de planificación y finanzas públicas*, Op.Cit.

Dès sa « renaissance » en 2007, SENPLADES a produit un arsenal d'instruments qui vont des plus complexes, pensés pour une application transversale au niveau macro de pays (par ex. les Plans nationaux pluriannuels), aux instruments de soutien aux politiques sectorielles (c'est le cas des agendas thématiques), aux manuels et aux lignes directrices de politique pour les administrateurs, en passant par les projets de loi, comme illustré plus haut. Ainsi, le Secrétaire national du SENPLADES a affirmé publiquement que l'institution qu'il dirige « *tiene la tarea de planificar pero también la de diseñar el Estado* »⁶⁵⁶. Des voix se sont élevées de certains observateurs⁶⁵⁷, ainsi que de la part d'administrateurs locaux, sur la politisation des technocrates de SENPLADES et sur leur pouvoir excessif dans le façonnement des politiques publiques de l'État. On questionne, en outre, des « incursions » trop fréquentes du Secrétariat dans le champ qui est propre au législateur⁶⁵⁸, comme nous l'expliquerons mieux dans la troisième partie. De manière similaire à ce qui s'était passé avec la JUNAPLA dans les années 1960 et 1970, on censure la (con)fusion de pouvoir technique et politique chez les technocrates-planificateurs de Quito.

Or, l'hypertrophie institutionnelle du SENPLADES et la politisation de ses fonctionnaires ont des répercussions non favorables sur la production et la mise en œuvre des politiques publiques, comme nous le montrerons à l'aide de nos études de cas, car elles tendent à engendrer des dysfonctionnements qui réduisent l'efficacité globale de l'action publique. Aux dysfonctionnements typiques des bureaucraties, tels que la centralisation du pouvoir et la rigidité dans l'application des règles, mis jadis en évidence par des auteurs comme Crozier (1961 ; 1963)⁶⁵⁹, s'ajoutent des pertes d'efficacité dues aux problèmes de coordination et de communication entre le planificateur central, et les unités de planification situées aux autres échelles de gouvernement. Les conséquences de ces défaillances sont ressenties surtout par les niveaux périphériques de gouvernement – et, en dernière analyse, par les citoyens – ce que nous montrerons par l'analyse empirique développée dans la troisième partie.

B. L'Aménagement du territoire : l'héritage d'un vide politique et juridique

Un préalable s'impose, avant de nous attacher à analyser les problématiques de l'aménagement du territoire en Équateur et d'examiner de quelle manière cette politique

⁶⁵⁶ Ainsi sur le site web du SENPLADES. Cf.: <http://www.planificacion.gob.ec/la-planificacion-nacional-marca-la-historia-del-nuevo-ecuador/>

⁶⁵⁷ Ces sont des intellectuels ou académiciens qui s'expriment normalement à travers des éditoriels sur les quotidiens les plus lus dans les pays (qui sont tous considérés d'opposition par le gouvernement), comme *El Comercio*, ou *El Universo*.

⁶⁵⁸ Il faut noter, par ailleurs, qu'encore une fois, c'est la loi qui confie ces facultés à SENPLADES. Ainsi, l'article 62 du Code de planification précise qu'afin de promouvoir la coordination sectorielle et territoriale des plans d'investissement "... *la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo emitirá las normas que sean pertinentes*".

⁶⁵⁹ Crozier nous intéresse pour sa critique à la planification bureaucratique. Cf. en particulier : 1961. *De la Bureaucratie comme système d'organisation*, Archives européennes de sociologie, vol. 2, pages 18-52 ; et l'oeuvre de 1963 : *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Points Seuil.

publique est appréhendée et, le cas échéant, développée dans le pays. Il s'agit d'abord de préciser ce qu'on entend par aménagement du territoire en Équateur.

Nous avons annoncé dans l'introduction que l'objet de ce travail n'est pas l'aménagement du territoire en soi et que par conséquent nous n'irons pas analyser, ni répertorier les différentes définitions, méthodes et courants de pensée sur le sujet. Deux aspects, par contre, doivent être précisés : la nature de l'aménagement du territoire et le rapport qu'il entretient avec la planification dans l'expérience équatorienne, en particulier chez le gouvernement Correa.

Sur le premier point, comme notre analyse de terrain le montrera (cf. troisième partie), l'*ordenamiento territorial* est très souvent considéré comme un instrument de politique, à tel point qu'aussi bien les technocrates SENPLADES, que les fonctionnaires des GADs – ou les experts contractés par ces derniers – parlent normalement de « plan » d'aménagement territorial.

Cette confusion (ou ignorance) n'a guère été réduite par l'entrée en vigueur à la fin de 2010 du *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Ce nouveau corpus normatif explique pourtant que l'aménagement du territoire comprend un ensemble de **politiques**⁶⁶⁰ « démocratiques et participatives » des collectivités territoriales visant à rendre possible un développement territorial « approprié »⁶⁶¹. Ensuite, ce Code s'empresse de préciser que l'aménagement du territoire comprend également « *una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional* »⁶⁶².

Il s'avère que presque aucun des fonctionnaires que nous avons interviewés⁶⁶³ n'a défini ni reconnu l'aménagement du territoire comme une politique publique. Conséquence quasi inévitable de cette interprétation, l'aménagement territorial devient un instrument qu'on mobilise pour mener à bien les programmes et les plans de développement nécessaires au *Buen Vivir*, dont l'emploi est décidé essentiellement par Quito. Vue de cette manière, la planification devient la « politique » qui se sert de l'« instrument » aménagement du territoire. Cette transition progressive de l'aménagement du territoire du domaine des politiques publiques vers le camp des instruments de politique, et l'inversion du rapport dans la relation entre aménagement territorial et planification, sont des phénomènes que nous avons remarqués dans nos deux études de cas et que nous montreront à l'aide des résultats de terrain (cf. troisième partie).

⁶⁶⁰ Le soulignement est de l'auteur.

⁶⁶¹ COOTAD, article 295.

⁶⁶² *Idem*.

⁶⁶³ Tant dans la capitale, que dans la province du Yasuní et aux Galapagos. Cf. infra, troisième partie.

D'autre part, c'est souvent la théorie elle-même qui crée de la confusion en la matière⁶⁶⁴. De plus, dans la tradition ibérique – qui influence considérablement celle latino-américaine – nous observons la tendance à utiliser de plus en plus le concept de *ordenación del territorio*, au lieu du classique *ordenamiento territorial*. Cette différence ne reste pas cantonnée à une dispute sémantique, car elle peut se traduire par des manières diverses d'*appliquer* l'aménagement territorial. Aux Galápagos, par exemple, les professionnels du Parc National ont privilégié le premier concept dans le plan de gestion de 2005 (élaboré sous le guide d'experts espagnols) ; alors que le plan de gestion de 2014 récupère la notion d'*ordenamiento territorial* en mobilisant ce dernier comme politique et non pas comme outil de politique⁶⁶⁵. Il faut souligner que l'*ordenación territorial* est clairement biaisée vers la planification, dès lors que l'*ordenación territorial* est définie comme «*una forma de planificar el sistema territorial y de gestionar la aplicación de los planes para avanzar hacia el sistema territorial objetivo a largo plazo* »⁶⁶⁶.

Nous entendons par aménagement du territoire une politique publique multiscalair et trans-sectorielle, ou transversale, dont l'objectif ultime est d'améliorer les conditions de vie de la population concernée. Ceci, par une distribution des ressources, des populations et des activités humaines plus juste d'un point de vue social et plus respectueuse des caractéristiques de l'écosystème. La finalité d'améliorer le « cadre de vie » des populations renvoie à la dimension stratégique de l'aménagement du territoire, qui entraîne et véhicule la vision d'un futur souhaitable que la politique se charge de réaliser par des politiques. Car on ne peut pas sérieusement aménager un territoire, sans avoir au préalable élaboré une vision claire de ce qu'on veut atteindre, sans s'être « projeté » dans le futur. Ceci implique évidemment une réflexion profonde sur les nécessités, les atouts et les vocations de développement d'un territoire, en fonction principalement de sa démographie et de ses ressources naturelles. Les résultats de cette réflexion complexe sont indispensables pour appuyer des décisions aptes à mettre en valeur les richesses naturelles et humaines d'un territoire, et à atténuer les clivages territoriaux⁶⁶⁷.

En transposant les mots de Pisani du terrain français à l'échelle globale : « aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace (...) comme richesse et comme devoir »⁶⁶⁸. Or, ce devoir revient avant tout à la puissance publique qui se doit de mettre en marche une « action politique ayant pour but d'harmoniser le développement des régions, de lutter contre

⁶⁶⁴ Sans compter les différences d'approches entre le « *land use planning* » des anglo-saxons, et la tradition française d'aménagement du territoire.

⁶⁶⁵ Nous reviendrons en détail sur ce plan de gestion dans la troisième partie.

⁶⁶⁶ Gómez Orea D. et Gómez Villarino A.. 2012. *Ordenamiento territorial. Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca*, in Revista Universidad del Azuay, N.57. *Ordenamiento territorial*, Omar Delgado Inga (Coord.). Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador, p.33.

⁶⁶⁷ Nous ne croyons pas que, compte tenu de l'histoire et de l'économie réelle du pays, on puisse parvenir à clore ces clivages comme l'affirme le discours politique dominant.

⁶⁶⁸ Pisani, Edgar. 1956. « Administration de gestion, administration de mission », Revue française de sciences politiques, n° 2, avril-juin 1956, p. 315-330.

les déséquilibres industriels ou culturels et les inégalités »⁶⁶⁹. De par sa nature structurée et complexe, la politique d'aménagement territoriale est portée par différents niveaux de gouvernement et de bureaucraties, et elle intéresse différents champs d'intervention.

Un phénomène qu'il est opportun d'examiner, car propre au contexte équatorien, est la relation singulière entre l'aménagement du territoire et la planification. Ceci, afin de dégager le champ de confusions conceptuelles qui, entre autres, empêcheraient d'apprécier certains des résultats de notre analyse.

S'il est certain que l'aménagement territorial est lié à la planification, on ne peut pas pour autant affirmer qu'il est un « plan » qui s'achève dans la rédaction d'un tableau et d'une matrice standardisée avec des objectifs et des indicateurs. D'autant que le plan, par définition, a un caractère statique, alors que l'aménagement territorial a une nature dynamique : il est un *processus* décisionnel qui mobilise plusieurs institutions et agents à la fois. C'est dans ce sens qu'on peut apprécier la symbiose de l'aménagement territorial avec les politiques publiques, en tant que « ... conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a traves de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos ... [que] deben ser consideradas como un proceso decisional » (Alcantara, 1995)⁶⁷⁰.

Ceci posé, il est question d'expliquer quelle est la place de l'aménagement territorial dans le cadre de l'Équateur.

L'aménagement du territoire a une histoire relativement récente dans le pays andin, surtout au plan de sa concrétisation politique. En premier lieu, observons que l'Équateur n'a jamais eu et ne possède toujours pas de politique nationale d'aménagement territoriale, ni régionale par ailleurs. Les décisions politiques ayant des répercussions sur le territoire sont normalement prises de manière ponctuelle, au cas par cas, selon l'espace concerné, souvent de manière décousue entre elles, mais toujours en dehors d'une vision et d'une politique d'ensemble – « intégrale », on peut bien dire ici.

Le grand effort de décentralisation et déconcentration amorcé à la fin des années 1990⁶⁷¹ a certes contribué à améliorer l'efficacité de l'État dans certaines de ses provinces – un objectif partagé avec l'aménagement du territoire – par le transfert de compétences et de ressources du centre vers les gouvernements locaux. Mais ce processus, pensé et mené par le gouvernement de Quito, sous la pression des politiques d'ajustement structurel dictées par Washington, n'a pas été précédé par un diagnostic suffisamment rigoureux des vulnérabilités et des potentialités de différentes parties du territoire du pays, de manière à ce que le transfert de ressources suive des critères de justice spatiale, pour citer l'un des objectifs de

⁶⁶⁹ Madeleine Grawitz. 2000. Lexique des Sciences Sociales. Dalloz, 7^e édition.

⁶⁷⁰ Alcantara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de cultura económica. México 1995, pp. 43-54.

⁶⁷¹ Cf. En particulier la *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social* de 1997, déjà évoquée.

l'aménagement du territoire. Ainsi, en dépit des énergies dépensées dans la démarche décentralisatrice, elle n'a pas eu d'impacts sur la réduction des inégalités territoriales. Elle n'a pas non plus conduit au renforcement espéré de la présence de l'État dans ses périphéries, à cause de la nature « à la carte » de la décentralisation, évoquée plus haut. La décentralisation ne fut pas perçue par les autorités comme une opportunité pour restructurer le territoire en l'aménageant, et les questions de solidarité territoriale, comme nous dira un fonctionnaire public⁶⁷², avaient été repoussées aux calendes grecques. Probablement le fait que l'Équateur, comme le pose Carrión (2002)⁶⁷³, était – et il demeure encore en partie – « *un país en el que se piensa y se actúa por partes* » a aussi joué contre la réussite de la décentralisation. Surtout, aucune politique d'aménagement du territoire au plan national n'était là pour soutenir et pour mieux encadrer l'effort décentralisateur.

L'aménagement du territoire comme nous l'entendons ici est donc singulièrement absent de l'agenda politique équatorien, jusqu'aux années 2000 et ce, au niveau du pays. Cette absence est particulièrement frappante car elle repose sur un vide juridique abyssal et prolongé. Un passage en revue du cadre juridique du pays révèle qu'aucune norme n'a traité la matière de façon systémique et systématique, même pas pour inciter sa prise en compte par les administrations publiques. La codification de la loi organique de régime municipal de 2005⁶⁷⁴, en est un exemple indicatif. Aucune loi spécifique sur cet objet n'existe.

Un changement intéressant semble être en cours vers le dépassement de ce vide juridique. Au moment où nous rédigeons notre thèse la première proposition de « *ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo* » (loi organique sur l'aménagement du territoire, l'usage et la gestion de la terre) est en discussion dans une commission de l'Assemblée équatorienne. Compte tenu du caractère embryonnaire de la proposition de loi nous n'analyserons pas le contenu. Par contre, il convient de souligner que cette proposition s'occupe en priorité de questions d'urbanisme et d'urbanisation. Par conséquent, comme différents chercheurs et professionnels du secteur l'ont remarqué⁶⁷⁵, elle aura du mal à promouvoir des politiques d'aménagement territorial à caractère national capables d'aborder de manière systémique les problèmes complexes de l'espace équatorien. Un examen de ses objectifs et axes « *constitutifs* » confirme ces premières considérations (cf. Encadré 4 suivant).

⁶⁷² Un employé du département de planification de la Province d'Orellana (entretien tenu en 2012).

⁶⁷³ Carrión, Mena, Fernando. "*Planificar en el Ecuador : Utopía o realidad*". Ed. BEDE : Banco del Estado. Quito : BEDE : Banco del Estado, 2002, p.15.

⁶⁷⁴ Cf. *Ley orgánica de regimen municipal, codificación N.16*, publiée sur le J.O. supplément N. 159 du 5 décembre 2005. La première loi réglant les municipalités est de 1973.

⁶⁷⁵ Nous avons recueilli ces témoignages publics lors de la Conférence "*Diálogo: ordenamiento territorial en el Ecuador*". Flacso, Quito, 30 octobre 2014.

Encadré 4

Objectifs et éléments « constitutifs » de la proposition de LOOTGUS (*ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo*)

La proposition de « loi organique sur l'aménagement territorial, utilisation et gestion de la terre » qui est en cours d'analyse au parlement équatorien cible les objectifs suivants :

- Fournir des « mécanismes techniques et légaux » aux municipalités afin qu'elles puissent exercer leurs compétences en matière d'utilisation et de gestions de la terre (le terme employé est « suelo » et non pas « territorio »).
- Faciliter l'accès des municipalités à des terres pour l'assignation d'espaces publiques, la réalisation d'infrastructures et d'habitations sociales
- Établir des mécanismes pour contrecarrer la spéculation foncière et permettre une redistribution de la plus-value immobilière dans le développement urbain des zones les plus démunies des villes
- Encourager l'application des plans urbanistiques définis par les collectivités locales (GAD).

La proposition met en avant trois axes de base orientés en prévalence aux espaces urbains :

** Le « *planeamiento urbanístico* » à être réalisé à travers la classification du « *suelo* » urbain et rural, la disposition de mesures d'interventions urbanistiques (*tratamientos urbanísticos*) et la définition de la destination d'usage et du droit de construction (*edificabilidad*)

** La gestion « *del suelo* » par des instruments aptes à modifier la structure foncière, éviter la spéculation et rendre faisable la réalisation d'œuvres publiques d'intérêt social (infrastructures, habitations sociales, installations de communication, etc.) sur les terrains.

** Le financement du développement urbain à travers des instruments fiscaux permettant la participation de l'État dans l'augmentation de valeur des terrains (plus-value immobilière en général) par effet d'intervention de l'État sur ces terres (réalisation d'œuvres, expédition de législation urbanistique, etc.)

Source : élaboration de l'auteure d'après données de l'Assemblée équatorienne et de Gustavo Duran, (données de décembre 2014).

La « révolution citoyenne » de Correa a sans doute le mérite d'avoir replacé l'aménagement du territoire en tant qu'objet d'intérêt politique au centre du discours politique et des plans du gouvernement central. Le rééquilibrage territorial est en fait une pièce maîtresse du changement de paradigme économique promu par le président. Ainsi, les administrations Correa qui se sont succédées dès 2007, se sont attachées à récupérer le rôle de cette politique au sein de l'action de gouvernement. Mais ceci s'est fait surtout sur le plan d'un grand effort de conceptualiser l'objet à travers l'élaboration de manuels, de lignes directrices et d'autres outils techniques conçus pour que l'aménagement du territoire serve mieux les fins de la planification étatique.

Or, ce processus s'est réalisé souvent au détriment d'autres aspects pourtant essentiels à l'efficacité de l'aménagement du territoire, notamment : une prise en compte adéquate des réalités locales, et la coordination entre les différents niveaux administratifs, comme nous le montrerons à la lumière de notre analyse de terrain.

B.1. Le Code Organique d'Organisation Territoriale, Autonomie et Décentralisation (COOTAD)⁶⁷⁶ : clé de voûte des politiques d'aménagement territorial ?

La réforme de l'État amorcée par le président Correa, s'appuyant sur la refondation des institutions et la rationalisation de l'action publique, implique une réorganisation profonde du territoire et de son administration. Correa est conscient qu'il faut réduire la distance entre gouvernants et gouvernés⁶⁷⁷ – un décalage significatif, dans un pays historiquement marqué par des clivages et des tensions régionaux importants – ainsi que les asymétries territoriales, afin d'améliorer la territorialisation des politiques publiques et leur gouvernance. L'enjeu est d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'action publique sur le territoire. Inspiré par son pragmatisme⁶⁷⁸ politique, Correa se centre sur ces objectifs dès son arrivée au pouvoir.

La Constitution de 2008, porteuse de nouveaux principes et concepts, innove également dans la configuration du territoire⁶⁷⁹ de l'État qui est réorganisé en régions, provinces, *cantones* et *parroquias rurales*. À chacune de ces unités territoriales correspond un Gouvernement Autonome Décentralisé, GAD, qui a l'obligation de la planification du développement de son aire de compétence, une planification qui doit garantir l'aménagement du territoire sous sa juridiction.

Avec ces bases constitutionnelles, il s'agit d'examiner les aspects primordiaux de la ré-ingénierisation du territoire de l'État voulue par Correa pour comprendre de quelle façon ils se traduisent en des politiques publiques pour l'administration du territoire. Est-ce que cette réorganisation territoriale est vraiment plus en phase avec les vocations et les problématiques de chaque réalité territoriale du pays ? À quel titre a-t-on opéré le retour de l'aménagement du territoire sur l'agenda politique ? Est-ce que l'aménagement territorial est réhabilité comme politique centrale ou bien comme l'un des moyens dans la boîte-à-outils du gouvernement central pour mener à bien sa « révolution citoyenne » ? Voici des questions fondamentales auxquelles nous tâchons de répondre en nous penchant d'abord sur le COOTAD puis, sur les autres instruments destinés à refaçonner l'administration du territoire et produits par la « révolution citoyenne ».

La réorganisation administrative-territoriale se fonde sur une vision d'État fort à structure polycentrique (SENPLADES, 2009). Ce qui explique l'accent mis sur la déconcentration et la

⁶⁷⁶ *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010.*

⁶⁷⁷ Plusieurs auteurs équatoriens soulignent cet aspect. Cf. par ex. Batalla Gomez, *Op. Cit.* . Larrea Maldonado, *Op. Cit.*, évoquent l'importance de « *construir un Estado más cercano a la ciudadanía* », *Op. Cit.* p. 110. Par ailleurs, cet objectif était au centre du programme électoral de R. Correa de sa première candidature en 2006. Nous retrouvons cette nécessité de « *acercamiento* » entre gouvernement et citoyens dans nombre des interventions hebdomadaires à la radio du président de la république (« *Cadenas Sabatinas* »).

⁶⁷⁸ Différents politologues mettent en lumière le « pragmatisme » comme « principe d'action » de l'Équateur de Correa. Cf. en particulier Dabène, Olivier et Lacuisse, Marie-Esther.. *Op. Cit.*, p.31.

⁶⁷⁹ Constitution de 2008, article 242.

décentralisation⁶⁸⁰, deux processus entamés par le passé, avec des résultats décevants (Larrea Maldonado, 2011), voire négatifs (Falconí et Muñoz, 2007 ; Barrera, 2007). Ainsi, la Constitution de 2008 précise que les pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires décentralisés aux GADs ont caractère de « compétences exclusives ». Parmi ces compétences exclusives, la planification et l'aménagement du territoire⁶⁸¹ occupent une place primordiale.

Dans ce contexte, la réhabilitation de l'aménagement du territoire semble être une *conditio sine qua non* pour mettre en œuvre le projet politique présidentiel. Et puisque la planification est le pivot de ce projet, l'aménagement se doit de la soutenir et la suivre en même temps. La question est alors d'analyser les répercussions dans la pratique politique de la réhabilitation formelle de l'aménagement du territoire opérée par le gouvernement Correa.

L'un des signaux les plus tangibles de la réhabilitation politique au plan conceptuel de l'aménagement du territoire est la promulgation en octobre 2010 du COOTAD, *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*, une démarche qui contribue à combler en grande partie le vide juridique que nous venons d'évoquer. C'est la même Constitution de 2008 qui établit parmi les priorités de l'Assemblée l'approbation d'une « loi » sur la décentralisation, la répartition des compétences entre tous les niveaux administratifs-territoriaux, et la création de régions autonomes⁶⁸².

Sans rentrer dans une analyse qui relève du domaine du droit, nous entendons le COOTAD comme un instrument législatif de type *Authority* (Hood, 1986), bien que juridiquement différent d'une loi, ainsi que nous l'avons fait dans le cas du COPFP. Par ailleurs, l'Assemblée législative équatorienne qui a délibéré sur le texte du Code, le qualifie de « ley »⁶⁸³.

La gestation du COOTAD⁶⁸⁴ a fait l'objet de près d'un an de débats vivaces guidés par la *Comisión de Ordenamiento Territorial*⁶⁸⁵ du Parlement, enrichie par les apports d'institutions regroupant les diverses unités administratives du pays, telle que l'Association de municipalités de l'Équateur (AME)⁶⁸⁶. Elle a bénéficié également des contributions de représentants des

⁶⁸⁰ À cet effet, en 2008 le décret exécutif No. 878, publié dans le J.O. No. 268 du 8 février, établit sept régions administratives. Elles sont modifiées en 2010 par le décret exécutif No. 357.

⁶⁸¹ Dans les limites de la juridiction de chaque GAD.

⁶⁸² La première disposition transitoire de la Constitution de 2008, stipule au point 9 que « ... *En el plazo máximo de trescientos sesenta días [desde la entrada en vigencia de esta Constitución], se aprobarán (...): La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años* ».

⁶⁸³ Le président de la Commission de décentralisation et d'aménagement territorial du Parlement explique, par exemple, que le 19 septembre 2010 le COOTAD « *se convirtió en ley de la República* ». Cf. Hernández Enríquez, Virgilio, 2010. *COOTAD: un paso en la construcción de la equidad*, in "COOTAD", Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. V&M Gráficas. Quito, p.7.

⁶⁸⁴ L'Assemblée a approuvé le COOTAD l'11 août 2010. Après des remaniements, opérés aussi par l'exécutif, le texte final a été promulgué le 19 octobre 2010 et publié le sur le J.O. N.303 de la même date.

⁶⁸⁵ C'est une instance rattachée à l'Assemblée chargée d'élaborer et analyser les questions sur ce sujet.

⁶⁸⁶ Outre à des représentants de l'Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), on a consulté des membres du *Consortio de Consejos Provinciales* (Concope) et du *Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador* (Conajupare).

communautés indigènes, afro-équatoriennes et *montubias*,⁶⁸⁷ conformément aux dispositions constitutionnelles sur l'approche participative et sur le droit à la consultation préalable reconnu aux susdits peuples. Cet effort de prise en compte des diverses instances des multiples facettes culturelles, politiques et identitaires qui nourrissent le territoire de l'État équatorien, se retrouve dans la définition d'aménagement du territoire proposée par le COOTAD :

« *El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones* »⁶⁸⁸.

De cette définition particulièrement étoffée, nous voulons mettre en avant trois aspects qui permettent de dégager des considérations autour des répercussions du COOTAD sur la production de politiques publiques.

Premièrement, la référence à un « ensemble de politiques » sert à maintenir la nature de politique de l'aménagement du territoire – bien qu'elle soit atténuée par d'autres dispositions du COOTAD qui désignent *l'ordenamiento territorial* comme un instrument de politique, ou un plan. Ce point n'est pas anodin. Il s'avère être un allié utile aux administrateurs locaux déterminés à « ordonner » le territoire de leur juridiction suivant une approche de politique intégrale qui va au-delà de l'exercice technique de remplir un *plan* d'aménagement territorial, dont le format standardisé a été élaboré par des technocrates éloignés des réalités de la périphérie du pays.

En anticipant certains des résultats saillants de notre recherche, le GAD cantonal de Santa Cruz aux Galápagos a formulé un plan de développement et d'aménagement du territoire qui présente une stratégie d'action publique structurée en un ensemble d'actions interdépendantes et de moyens, qui dénote le choix d'un scénario, parmi plusieurs, de la part de l'autorité politique locale. C'est-à-dire que le GAD de Santa Cruz appréhende l'aménagement du territoire comme une politique publique et non pas comme un simple « plan ».

⁶⁸⁷ Les "Montubios" sont l'une des nationalités équatoriennes, reconnue comme telle par la Constitution actuelle. Ils habitent dans la côte intérieure des provinces de Manabí, Santa Elena, El Oro, Los Rios, Santo Domingo de los Tsachilas.

⁶⁸⁸ COOTAD, article 296, alinéa 1.

Deuxièmement, la définition de l'aménagement du territoire offerte par le COOTAD met l'accent sur une modalité de planification *bottom-up*, en plus d'être participative, soulignant l'importance de l'interdépendance des plans émanant de divers niveaux de gouvernement (voir fig.16). Troisièmement, en cohérence avec le projet politique de la « révolution citoyenne » et son but de réaliser le *Sumak Kawsay*, le COOTAD va influencer directement la production de plans et de politiques pour développer et aménager le territoire aux niveaux décentralisés de gouvernement, dans la mesure où le Code stipule que les GADs doivent aborder les problématiques territoriales conjointement aux défis socio-économiques et environnementaux, dans un effort politique de mise en valeur de la diversité culturelle des territoires concernés.

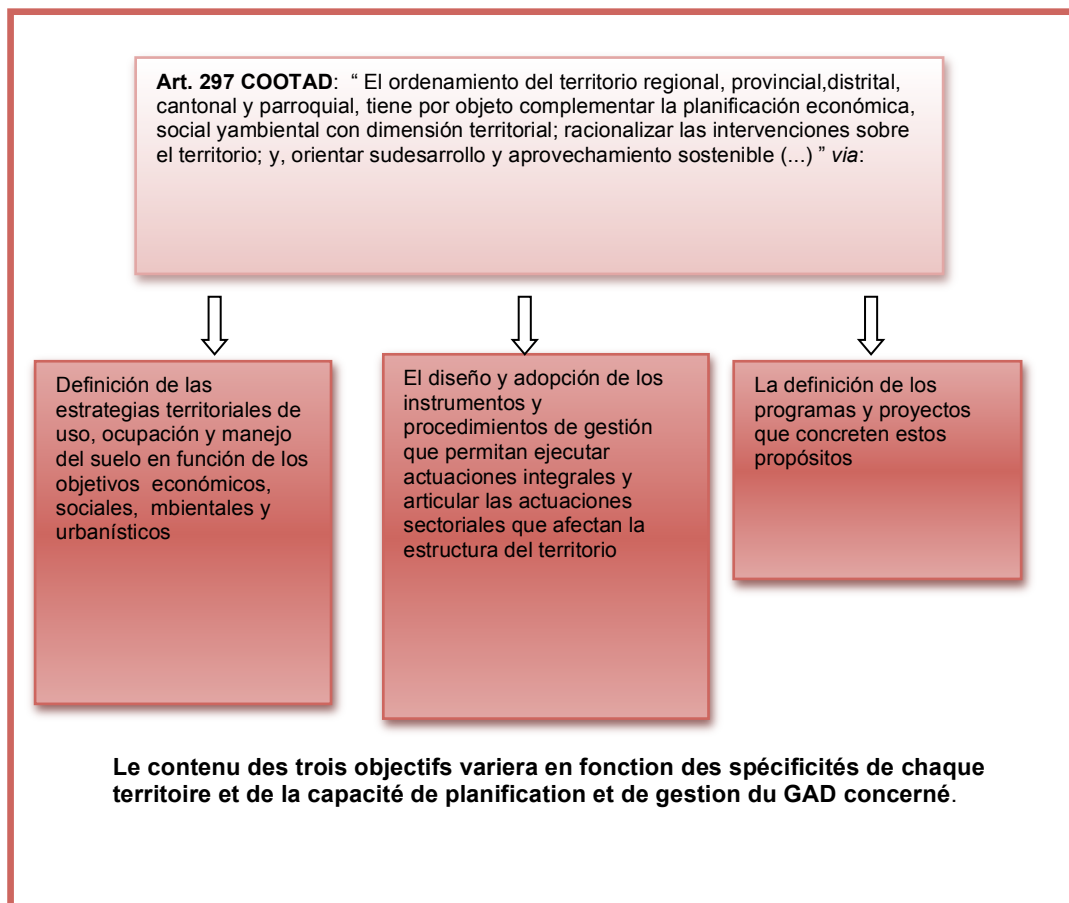


Fig.16. Les objectifs de l'aménagement du territoire selon le COOTAD (2010).

Dans leur méticulosité, les rédacteurs du COOTAD précisent ultérieurement les trois objectifs minimaux en matière d'aménagement du territoire, auxquels chaque unité administrative décentralisée doit se tenir.

Source : Élaboration de l'auteure à partir du COOTAD.

L'attention des rédacteurs du COOTAD à détailler les caractéristiques de l'aménagement du territoire est sûrement appréciable. Ceci dit, des questions importantes nous interpellent : en quoi le COOTAD remédie-t-il au vide législatif et procédural précédent ? Est-ce qu'il contribue à améliorer l'efficacité de l'action publique sur le territoire ? Le Code, aide-il à faire progresser les politiques de planification et d'aménagement du territoire du pays ? Et, encore, y-a-il des progrès en matière de gestion environnementale du territoire ?

D'un point de vue législatif et réglementaire, grâce à l'unification et à la systématisation des normes précédentes avec la réforme constitutionnelle, le COOTAD contribue significativement à simplifier les procédures administratives et la structure organisationnelle des diverses unités territoriales, suivant une approche décentralisée, déconcentrée et participative. De ce point de vue, le COOTAD donne un clair apport à combler le vide juridique qui régnait, bien qu'il n'ait pas le caractère juridique de loi. Reste en fait à remplir l'absence importante d'une loi sur l'aménagement territorial.

En affermissant la vision constitutionnelle d'un « *ordenamiento territorial equilibrado y equitativo* »⁶⁸⁹ le COOTAD récupère le rôle politique de l'aménagement du territoire d'un point de vue formel, en soulignant sa capacité de faire interagir distincts niveaux de pouvoir politico-administratif entre eux, et avec les autres acteurs porteurs de différents d'intérêts sur un même espace. L'enjeu est d'améliorer l'efficacité de la présence de l'État sur le territoire, évitant (ou réduisant) les déséquilibres territoriaux et les conflits socio-environnementaux qui y sont souvent associés. L'amélioration de la gouvernance des politiques publiques et, donc, de la performance de l'action publique, a été par ailleurs l'une des priorités de l'agenda de Correa. Conformément à cette vision, le COOTAD introduit un niveau intermédiaire de collectivité territoriale, les régions, et normalise les rôles, compétences, et champs d'action de chacun des quatre niveaux de gouvernement autonome décentralisé prévus par la Constitution (provinces, *cantones* et *parroquias rurales*⁶⁹⁰).

Les apports du COOTAD à l'optimisation de l'administration publique dans son ensemble sont indéniables. En énonçant en détail les compétences exclusives⁶⁹¹ des GADs, il contribue à éviter des duplications de fonctions et donc le gaspillage d'argent public. De plus, en corrigeant les erreurs des politiques de décentralisation antérieures, le COOTAD règle la planification du développement et de l'aménagement du territoire comme une attribution obligatoire et exclusive⁶⁹² de chaque GAD.⁶⁹³

La poursuite d'une planification intégrale pour une gestion de la *res publica* globalement plus efficiente et plus attentive aux particularités locales, demande de surmonter les anciens problèmes de manque de coordination parmi les différents administrateurs territoriaux. Ainsi le COOTAD établit des dispositifs d'articulation, coordination et « coresponsabilité » entre les divers échelons de gouvernement, tant au plan vertical qu'horizontal, et ratifie les principes constitutionnels sur lesquels repose l'autonomie politique, législative, administrative et financière des GADs, des principes qui devraient aider à édifier une institutionnalité publique solide, fonctionnelle et agile (voir tableau 6).

⁶⁸⁹ Constitution de 2008, article 296, point 6.

⁶⁹⁰ COOTAD, article 10.

⁶⁹¹ COOTAD, articles 32, 41, 55 et 65.

⁶⁹² COOTAD, articles 32, 41, 55 et 65.

⁶⁹³ Le COOTAD indique soigneusement ces compétences, parmi lesquelles on trouve par exemple l'élaboration de politique de recherche, innovation et technologie, et de sécurité alimentaire, ou la gestion de la coopération internationale.

Une innovation significative du Code ciblant l'efficacité de l'action publique, stipule l'obligation⁶⁹⁴ de coordination pour les pouvoirs des gouvernements à toute échelle territoriale : tant le gouvernement central que les GADs doivent synchroniser leurs actions. Cette obligation porte en particulier sur l'élaboration et l'exécution du Plan national de développement, ainsi que sur la formulation des plans de développement et d'aménagement du territoire (PDOT) des distincts niveaux de pouvoir, dans le cadre du Système national décentralisé de planification participative.

Tableau 6. Principes généraux de l'autonomie politique, administrative et financière des GADs stipulés par l'article 3 du COOTAD.

Principe	Description
Unité	En aucun cas l'autonomie des GADs doit menacer l'unité juridique, économique ou territoriale de l'État.
Solidarité	Tout niveau de GAD partage l'obligation de créer un développement juste, équilibré dans sa juridiction. L'État a l'obligation de redistribuer et réorienter les ressources et les biens publics, afin de corriger des inégalités et garantir l'inclusion des zones plus défavorisées.
Coordination et co-responsabilité	Le but est d'inciter les GADs à travailler de manière articulée entre eux tant dans l'élaboration de dispositions et initiatives concurrentes, que dans leur exécution. À chaque GAD revient la responsabilité partagée de permettre aux citoyens l'exercice de leurs droits et de bénéficier du régime du <i>Buen Vivir</i> .
Subsidiarité	On privilégiera la gestion de services, l'application de politiques publiques et des compétences des niveaux de gouvernement les plus proches de la population concernée, pour améliorer leur efficacité, qualité et, donc, leur « <i>democratización</i> »
Complémentarité	Chaque GAD a l'« obligation partagée » d'articuler ses PDOT avec le Plan National de Développement, et de gérer ses compétences de façon complémentaire, afin d'améliorer l'impact de

⁶⁹⁴ COOTAD, article 299.

	l'action publique et de permettre la réalisation du régime du <i>Buen vivir</i> .
Équité interterritoriale	Tant l'organisation du territoire de l'État, que l'attribution de compétences aux divers niveaux de GAD doivent garantir le « <i>desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos</i> » ⁶⁹⁵ .
Participation citoyenne	Droit constitutionnel octroyé à la population, il doit être respecté par toute entité étatique.
Durabilité (soutenabilité) du développement	Chaque GAD doit prioriser les capacités, vocations et potentialités de son territoire, en valorisant les caractéristiques de sa population, pour en améliorer le bien être de manière durable.

Source : élaboration de l'auteure, d'après le COOTAD.

C. Aménagement territorial et gouvernance environnementale : *Wicked-problems* et liens sous-exploités

Les problèmes de dégradation environnementale, les conflits socio-environnementaux liés à l'utilisation des ressources naturelles, tout comme les inégalités économiques sur le territoire qui caractérisent depuis des décennies nos terrains d'analyse, relèvent tous d'une matrice commune : des dysfonctionnements de gouvernance environnementale (Fontaine, 2007c ; UNEP, 2009c ; Salles et Leroy, 2013). Ces questions ne sont pas uniques aux cas étudiés, ni à l'Équateur. Elles se retrouvent au plan mondial dans d'autres contextes qui partagent les mêmes enjeux de gestion de l'action collective face à l'accès et à l'exploitation de ressources naturelles communes (RNC, Ostrom, 1990, 2002).

Dans ces situations, les pouvoirs publics sont appelés à trouver des solutions qui impliquent, à un degré différent de participation, les parties en présence du secteur public, privé et de la société civile. Dans nombre de pays en voie de développement aussi bien qu'émergents (comme l'Équateur), notamment ceux à forte présence de populations indigènes ou à vocation rurale, les communautés locales tendent à être de plus en plus intégrées aux processus politiques pour gérer l'appropriation des ressources naturelles communes dans un espace déterminé, à travers des arrangements institutionnels (Ostrom, 1992, 1994, 2005b, 2009b ; Ostrom, Schroeder et Wynne, 1993 ; Ostrom, Gardner et Walker, 1994 ; Young, 2006 ; Cox et al., 2010) différents. C'est-à-dire que dans de tels contextes, la production de politiques publiques (*policy making*) se fait dans un cadre de gouvernance environnementale.

⁶⁹⁵ COOTAD article 3, f.

D'autre part, l'essence de la gouvernance environnementale veut que l'État ne soit qu'un acteur parmi d'autres dans la définition et la mise en place, de manière concertée, de modèles pour « gouverner » l'utilisation des biens communs et les problématiques associées. Or, nos deux terrains d'étude se caractérisent par l'abondance de RNC (hydrocarbures et biodiversité au Yasuní, biodiversité aux Galápagos), dont la compétition entre individus pour leur exploitation déclenche des problèmes complexes et dynamiques, tels la dégradation des écosystèmes et les conflits socio-environnementaux liés aux modalités d'accès et d'utilisation du territoire qui héberge ces ressources.

C.1. Gouvernance environnementale, ressources naturelles communes et dynamiques territoriales

Issue du mouvement global et influent résultant du Sommet des Nations Unies sur la terre et l'environnement (UNCED) de Rio de 1992, la gouvernance environnementale s'affirme tant comme concept que comme mode de gestion des défis environnementaux, considérés comme des *wicked problems* (West Churchman, 1967⁶⁹⁶ ; Rittel et Webber, 1973) au sens de problèmes complexes et globalisés, caractérisés par d'importantes interdépendances et de nombreux acteurs en présence, alors que la théorie et les données disponibles ne permettent pas de comprendre à fond le problème, et cela rend très difficile les solutions. La perte de la biodiversité, les changements climatiques, la lutte contre la désertification en sont des exemples éloquentes.

Face à ces défis globalisés et complexes, la gouvernance environnementale s'affirme chemin faisant comme mode de configuration et de gestion de ces problèmes, au moyen d'une institutionnalisation progressive des mécanismes décisionnels au sein des organismes internationaux et des dispositifs inter-gouvernementaux, tel que la conférence de Rio ou celle de Johannesburg en 2002.

Durant plusieurs années, en particulier entre la fin 1980 et mi-2000, les organisations internationales multilatérales, grâce à leur fonction normative et au poids politique de leur assistance technique et financière, ont forgé une conceptualisation de la gouvernance environnementale de type prescriptif (Banque mondiale, 1997 ; PNUD, 1997). Cette interprétation de la gouvernance comme principe normatif d'action s'est traduite au plan local par des initiatives politiques inspirées des recettes élaborées par les mêmes organismes internationaux et, en nombre de cas, réalisées directement par ceux-ci (ou sous-contractées à

⁶⁹⁶ C. West Churchman introduisit le premier le concept dans le "social planning". La notion a ensuite évoluée, grâce à l'oeuvre de Rittel et Webber qui ont aidé à sa dans les domaines des politiques publiques et de la gouvernance environnementale.

des ONGs) ; des programmes politiques qui, dans leur majorité, manquaient d'un soutien théorique et méthodologique rigoureux et « testé », dont les limites vont bientôt émerger.

En ce sens, le paradigme de la « gestion participative » des ressources naturelles, conçu et développé dans les années 1990 au sein de la communauté internationale d'aide au développement, devient un dogme technocratique qui, au-delà des projets d'assistance technique, s'impose dans l'agenda politique de différents pays comme *best-practice*.

Nous sommes, par ailleurs, en plein essor du « développement durable » (Brundtland, 1987) comme philosophie d'action politique globale, accompagné d'une vague d'enthousiasme mondial pour ce concept aussi vaste que flou qui poussait à l'inclusion des acteurs du social, surtout locaux, dans les décisions sur l'environnement. Un moment qui coïncide avec le rétrécissement de l'État de la sphère publique dans les pays non industrialisés, suivant les politiques néo-libérales demandées par les institutions financières internationales dans le cadre du Consensus de Washington, déjà évoqué.

Cet état de chose se produit alors qu'il existait déjà des théories solides, ainsi que des analyses empiriques concluantes autour de formes de gestion plus fonctionnelles des ressources naturelles communes. Dans le cadre du néo-institutionnalisme économique, Elinor Ostrom entame ses travaux sur la gouvernance de ce type particulier de ressources dès les années 1980. Mais ses principes et ses résultats restent longtemps à l'écart du discours international dominant sur la « cogestion » des ressources naturelles, un *mantra* politique qui arrive à étirer le concept de gouvernance environnementale à tel point, que la gestion participative est souvent confondue aux politiques de décentralisation territoriale (Pazmiño, 2007).

De plus, les contradictions et les faiblesses du paradigme de la gouvernance environnementale tel que promu par les organismes ONU, ainsi que par plusieurs banques de développement et par des ONGs vertes, se sont faites épinglez non seulement par la réalité (caractérisée par des pertes progressives de biodiversité, ou par de taux croissants d'émissions de gaz-à-effet de serre), mais aussi par les mêmes programmes ONU. Évoquons à cet égard, le rapport de l'ONU (2009) évaluant la gouvernance environnementale au sein du système ONU :

« Le cadre actuel de la gouvernance internationale en matière d'environnement pâtit du cloisonnement et de la spécialisation des institutions ainsi que de l'absence de démarche globale à l'égard des problèmes écologiques et du développement durable. »

Or, si l'interrelation entre gouvernance environnementale et politiques environnementales est assez claire et acquise (Theys, 2003 ; Bigras, 2009 ; Biermann *et al.*, 2009), le lien entre politique d'aménagement territorial et gouvernance environnementale n'est pas encore

suffisamment exploré et posé, exception faite pour le néo-institutionnalisme économique – en particulier l'école d'Elinor Ostrom (Ostrom *et al.* 1999 ; Ostrom *et al.*, 2002 ; Ostrom, 2007 ; 2009a ; Young 2002, 2006⁶⁹⁷ ; Cash *et al.*, 2006 ; Cox *et al.*, 2010 ; Fishel, 2012 ; Ostrom et Hole, 2012) – qui depuis des années montre les apports des politiques d'aménagement territorial à une gestion des ressources naturelles communes plus équitable du point de vue socio-économique et plus durable du point de vue environnemental (Ostrom, 1992, 2005b ; Evans, Munroe et Parker, 2005 ; Ostrom et Najendra, 2006 ; Tucker, 2008 ; Ostrom *et al.*, 2012).

Sur le plan empirique, de nombreux travaux se sont suivis pour conforter cette interrelation vertueuse (Gibson et Ostrom, 2000 ; Andersson, 2004 ; Scarwell, Kergomard et Laganier, 2004 ; Tucker et Ostrom, 2005 ; Adger *et al.*, 2005 ; Pertz *et al.*⁶⁹⁸, 2008 ; Andersson et Ostrom, 2008 ; Inoue, 2012 ; Epstein, 2012 ; Compagnon, 2014) et pour montrer comment l'action publique – seule ou en partenariat avec d'autres parties – essaie de conjuguer les politiques territoriales avec des modèles de gouvernance des biens communs par des « arrangements institutionnels » acceptables pour les parties en présence. Ce sont typiquement des formes de cogestion, par exemple des forêts (Ostrom, 1999 ; Moran et Ostrom, 2005 ; Tucker, 2004, 2008) ou des systèmes d'irrigation (Lam, Ostrom, et Lee, 1997 ; Lam, 1998), des modes de gouvernance qui demandent le « *design* »⁶⁹⁹, la mise en place et le suivi d'institutions consacrées à régler, entre autres, la destination et les modalités d'usage d'un territoire pour accéder aux biens communs qu'il abrite. Comme ces études le montrent, le « façonnage » (Ostrom⁷⁰⁰, 2002) des institutions de gouvernance passe, entre autre, par un examen des droits inhérents à la propriété foncière (*land tenure*) ou à la propriété/possession collective ancestrale d'un territoire déterminé.

Certes, le caractère opérationnel de l'aménagement territorial et les divergences interprétatives parmi les auteurs – parfois au sein d'une même discipline – autour de la nature de cette politique publique, contribuent à sous-estimer (et à sous-employer) les rapports d'interdépendance entre aménagement du territoire et gouvernance environnementale, ainsi que les apports du premier à consolider ou à corriger les dysfonctionnements de la deuxième.

⁶⁹⁷ Ces interdépendances sont expliquées sous une perspective au creuset de l'économie, l'écologie et les politiques publiques par Oran Young dans son article de 2006. *Vertical interplay among scale-dependent resource regimes*. *Ecology and Society* 11(1): 27. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27>.

⁶⁹⁸ Perz, Stephen et al. mettent en évidence les liens entre aménagement territorial et gouvernance environnementale en relation aux défis des changements climatiques. Cf "Road Building, Land Use and Climate Change: Prospects for Environmental Governance in the Amazon." *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 363.1498 (2008): 1889–1895. PMC. Web. 11 July 2015.

⁶⁹⁹ Nous utilisons le terme anglais qui est le plus employé en analyse des politiques publiques, car il n'existe pas d'équivalent exact en langue française (parfois on trouve, "conception", en d'autres cas "élaboration" ou "formulation").

⁷⁰⁰ Ostrom a montré par plusieurs études concluantes (dont nous en avons ici citées quelques-unes particulièrement pertinentes à notre analyse) l'importance « vitale » de "crafting institutions" pour une gouvernance des biens communs qui dure dans le temps (« long-surviving institutions ». Cf. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. *International Centre for Self-Governance*, ICS. San Francisco, USA.

Au-delà des divergences de posture parmi les chercheurs quant à l'essence de l'aménagement territorial et à la manière de l'appréhender, la gestion des biens communs et des conflits concernant leur appropriation reste fondamentalement un problème de politique d'aménagement territorial : qu'il s'agisse de « gouverner » des pâturages ou la biodiversité d'une forêt amazonienne.

Une politique d'aménagement territorial se concrétise dans un cycle qui ne saurait se limiter au maillage de l'espace en question à des fins administratives ou fiscales (cadastre), ou de spécialisation du territoire en fonction de la croissance économique ou diversification productive. Il se fonde sur l'analyse des ressources – naturelles, économiques et humaines – disponibles sur cet espace, des caractéristiques géophysiques et des contraintes environnementales – y compris les « héritages environnementaux » (Scarwell et Franchomme, 2004), tel la préexistence d'une aire protégée, de même que des vocations au développement, pour définir la destination et les modalités d'usage de ce territoire à travers un processus de concertation et coordination entre les acteurs. Dès lors, de nouvelles formes d'organisation territoriale prennent forme au gré des négociations entre les parties en présence, des consultations politiques ou parlementaires, ainsi que des avis des experts et des projections des technocrates.

La dimension de concertation (Bertacchini, 2002 ; Lamara, 2009 ; Pecqueur, 2005) est un élément essentiel commun à l'aménagement territorial, ainsi qu'à la gouvernance. L'accent sur la concertation et la négociation entre des acteurs qui agissent à des niveaux divers de territoire montre une affinité marquée de cette politique avec la gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2001); elle renvoie en outre à la capacité de l'aménagement territoriale à intégrer trois ordres de dynamiques dont l'action publique doit tenir compte chaque fois qu'elle est confrontée à des *wicked problems* environnementaux : les dynamiques territoriales, environnementales et institutionnelles.

D'ailleurs, « la valorisation des biens écologiques communs et les territoires... »⁷⁰¹ est désormais acquise chez les experts et les décideurs politiques (DATAR, 2013) comme un des « enjeux pour l'aménagement des territoires » à une époque très complexe telle le XXI^e siècle. La prise en compte du territoire – ou d'un territoire le cas échéant – est un passage obligé en matière de politiques environnementales et donc, de gouvernance environnementale. Elle est indispensable pour « gouverner » des ressources naturelles qui, par leur nature, engendrent une compétition de l'action collective sur le territoire afin de les exploiter. Ensuite, le fonctionnement systémique et inter-générationnel des écosystèmes et, *a fortiori*, des socio-écosystèmes (Ostrom, 1990, 2011 ; Berkes et Folke, 1998 ; Young *et al.* , 2006 ; Berkes,

⁷⁰¹ Ainsi par exemple, l'affirment les documents DATAR du Séminaire Prospective Info. 17.01.2013, tenu à Paris le 17 janvier 2013. Cf. <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique78>,

Colding et Folke, 2003, Folke *et al.*, 2005) se heurte à toute forme de cloisonnement rigide et de découpage territorial décidé de manière unilatérale ou du haut.

Pourtant, l'aménagement territorial reste souvent cantonné aux bureaux des cadastres urbains, ou évoqué dans les processus de décentralisation ou déconcentration territoriale – généralement comme outil technique, négligeant ainsi les dynamiques complexes des socio-écosystèmes où ces politiques sont appelées à intervenir.

En Équateur la politique de décentralisation avait pensé aux aires protégées, mais d'une manière sectorielle et atypique car elle laissait au gouvernement central des pouvoirs décisifs quant à la gestion des ressources naturelles à valeur prioritaire (notamment les hydrocarbures). Dans cette logique, la loi spéciale de décentralisation de 1997 transférait aux gouvernements locaux (aux communes, en particulier) la faculté d'intervenir dans la gestion des aires protégées, tout en gardant le contrôle des parcs d'importance stratégique en termes de ressources naturelles dans les mains de Quito, le Parc Yasuní en étant un cas emblématique.

L'esprit novateur que les principes du développement durable insufflent au niveau mondial à l'action publique, vers une attention accrue à la gestion durable et « intégrale » de l'environnement, aide à la redécouverte politique de l'aménagement territorial. Dans ce contexte, l'aménagement du territoire fait son apparition sur l'agenda public de l'Équateur. Ainsi, le Ministère de l'Environnement (créé en 1996) proclame que l'aménagement du territoire est « *un instrumento para apoyar al desarrollo sostenible* »⁷⁰². Quelques années plus tard, la loi de gestion environnementale⁷⁰³, évoquée plus haut, affirme le caractère de « *política nacional* » de l'aménagement territorial et la nécessité d'élaborer une *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial* qui, selon nos enquêtés, aurait dû préparer le terrain à une politique conséquente, ou plus simplement « *actuar ella misma como política de ordenamiento territorial* »⁷⁰⁴. Conformément à cette démarche novatrice, un « *Comité nacional para el ordenamiento territorial* » est établi en 1999. Or, cette stratégie n'a jamais vu le jour. L'instabilité politique du pays et le passage à des politiques néo-libérales ciblant l'ajustement structurel du pays, firent sortir l'aménagement du territoire de l'agenda politique national.

Au-delà des réflexions sur l'occasion perdue avec la « Stratégie nationale d'aménagement territorial », nous observons que le « prise de conscience » par l'acteur public de l'importance de la politique en question se fait tout de même sur un plan sectoriel, car limité au domaine des politiques environnementales.

⁷⁰² D'après un entretien réalisé à Quito en 2012 avec un haut fonctionnaire du MAE. Aspect par ailleurs confirmé par la littérature. Cf. aussi Massiris Cabezas, *Op.Cit.*.

⁷⁰³ Loi N.377/1999. Cf. Première Partie.

⁷⁰⁴ Entretien tenu avec un ancien haut fonctionnaire du MAE, à Quito en 2012.

Vers la deuxième moitié des années 1990, l'affirmation de l'approche participative de la gestion des aires protégées offre une nouvelle opportunité de poser les bases pour un remodelage du territoire équatorien concerté parmi les parties en présence en valorisant, entre autres, son patrimoine naturel. Cependant, les promoteurs de ce modèle, soutenu sur le plan idéologique, technique et financier par la coopération internationale et par les ONG vertes, ne sauront saisir l'importance de la dimension territoriale dans les nouvelles politiques qu'ils préconisent pour administrer les parcs, restant plutôt accrochés à une vision techniciste et dogmatique de la gestion participative.

Nous avons argumenté ailleurs les risques d'une interprétation et d'une application de modèles de gestion participative des ressources naturelles en guise de « bonne pratique » (Ciccozzi, 2013), en termes de faillite de gouvernance et de gouvernement (*governance* et *government failure*). L'expérience des îles Galápagos est très instructive à cet égard. Comme expliqué plus haut, la cogestion resta cantonnée à la Réserve marine ; en tout cas, elle fit abstraction des problématiques liées aux déséquilibres « territoriaux » et aux dysfonctionnements institutionnels associés. D'ailleurs, cet échec de la gouvernance et de la politique fut en grande partie facilité par le fait que les experts, surtout internationaux, arrivés aux îles pour étudier les problèmes de conservation et les conflits socio-environnementaux, n'avaient ni la capacité politique, ni les compétences – ni l'intérêt, dans de nombreux cas – de détecter dans l'aménagement du territoire un élément essentiel pour s'attaquer aux racines de ces problèmes. Ils n'arrivèrent pas à reconnaître dans l'aménagement territorial un précieux allié de la cogestion des ressources naturelles communes et de la gouvernance environnementale.

C.2. Gestion environnementale, gouvernance et remodelage du territoire à l'ère de Correa

L'effort de l'administration Correa de relancer, en l'améliorant, la politique de décentralisation va aussi dans la direction d'une attention spéciale à la gestion environnementale, en conformité avec les principes constitutionnels qui confient à l'État la protection de l'environnement. Ainsi, le COOTAD introduit le système national décentralisé de gestion environnementale pour défendre la nature à l'aide d'une gestion « *concurrente y subsidiaria* »⁷⁰⁵. Au sein de ce dispositif, chaque niveau de GAD se voit attribuer des compétences sur le dossier environnemental.

Tout en reconnaissant la portée novatrice du COOTAD, qui systématise les compétences environnementales des échelles de gouvernement, nous constatons des limitations importantes à la décentralisation environnementale, notamment en termes d'élaboration et

⁷⁰⁵ COOTAD, article 136.

d'application de politiques publiques. D'abord, le COOTAD n'arrive pas à poser les bases juridiques pour une décentralisation de la gestion des aires protégées. La politique de gestion du SNAP reste fortement centralisée. Si le COOTAD réitère le caractère de « régime spéciale » des Galápagos, il entérine néanmoins leur administration par des politiques décidées par Quito. Il convient de préciser à cet égard, qu'en dépit d'une idée encore très répandue, même au plan international, les Galápagos continuent d'être gérées par un modèle politique *déconcentré*⁷⁰⁶ et non pas décentralisé.

Dans le même sens, le COOTAD s'aligne sur les dispositions constitutionnelles permettant des exceptions à la règle interdisant toute activité extractive dans une aire protégée, quand l'intérêt national l'impose. Aucune modification n'a été apportée à la gestion d'aires protégées qui empiètent sur des terres ancestrales et qui sont jonchées d'installations pour l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures ou de minerais.

Ensuite, la promotion d'activités pour préserver la biodiversité⁷⁰⁷ – un bien stratégique selon la Constitution – est évoquée seulement en relation aux « *parroquias rurales* ». Pourquoi les rédacteurs du COOTAD ont-ils dérogé ici au principe de l'approche intégrale de la planification et du développement du territoire, dont la gestion environnementale est un élément crucial ? La réponse qu'on nous a donnée⁷⁰⁸, selon laquelle les gouvernements ruraux sont « les plus proches de la nature » nous semble simpliste. De plus, elle ignore le fonctionnement holistique des écosystèmes et de la biodiversité qui les alimente.

Les contradictions et les limites du COOTAD quant à la production de politiques publiques pour gérer les espaces sensibles au plan environnemental, ne s'arrêtent pas ici. Selon le Code, le pouvoir décisionnel en matière de licences environnementales pour les « projets à caractère stratégique » revient au gouvernement central, quelle que soit la juridiction territoriale où le projet se réalise. La décision de ne pas déléguer ces compétences aux GADs, même pas en forme concurrente et partagée avec le gouvernement de Quito, va à l'encontre d'une gestion environnementale plus à même de répondre aux défis posés par une réalité dynamique et complexe, dont la solution demande les apports des acteurs sur le terrain, les GADs en particulier.

Nous observons qu'ici le COOTAD justifie au plan juridique la continuité de politiques extractivistes en des zones protégées, dans une dépendance au sentier (Pierson, 2000 ; Mahoney, 2000) remarquable du gouvernement de Correa. Une continuité facilitée par l'absence d'une politique d'aménagement territorial au plan national.

⁷⁰⁶ À côté du MAE le Conseil de Gouvernement du Régime Spécial des Galápagos (CGREG, rattaché directement à la présidence de la république), décident de la vie des îles, comme nous le montrerons mieux à la lumière des résultats de terrain (cf. troisième partie).

⁷⁰⁷ Le COOTAD en détaille les suivantes: “ *programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza*”.

⁷⁰⁸ Ainsi, un administrateur de la province d'Orellana. Entretien individuel de septembre 2012.

En ce sens, en dépit de la portée politique ambitieuse et novatrice du COOTAD, divers chercheurs et professionnels du secteur⁷⁰⁹, affirment qu'il est souhaitable qu'une loi sur l'aménagement du territoire, s'appuyant sur le COOTAD⁷¹⁰, intervienne à régler la matière.

---- Les régimes spéciaux d'administration entre souci environnemental et gestion territoriale

La restructuration administrative-territoriale réalisée par Correa prévoit la possibilité de créer des régimes spéciaux de gouvernement quand des raisons de « ...*conservación ambiental, étnico culturales o de población...* »⁷¹¹ subsistent, en plus de régler les régimes spéciaux préexistants. Ces régimes à statut spécial revêtent une importance notoire dans le cadre de notre recherche, puisqu'ils concernent directement nos cas d'études.

***** Le régime spécial des Galápagos**

Suivant les dispositions constitutionnelles, le COOTAD stipule que la province des Galápagos est un régime spécial de gouvernement en raison de « ...*sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad...* »⁷¹², ratifiant un statut déjà octroyé par la Constitution de 1998, réglé ensuite par la loi spéciale des Galápagos.

Le COOTAD maintient donc intactes les prérogatives administratives, économiques et fiscales dont les Galápagos jouissent en raison de leur « insularité », ce qui implique, par exemple, qu'en matière de transfert de fonds publics les GADs de l'archipel continuent à bénéficier d'une augmentation de 100%⁷¹³, par rapport aux GADs de l'Équateur continental. L'attention que le Code consacre à la nature « spéciale » de la région insulaire montre d'ailleurs que la « mise en ordre » du développement territorial et des questions de gouvernance de la région insulaire est prioritaire pour l'exécutif.

L'aspect novateur du Code du point de vue de la production de politiques d'aménagement territorial et de la gouvernance environnementale, concerne les dispositions sur la structure et les attributions de l'institution responsable de gérer l'archipel : le *Consejo de gobierno de la provincia de Galápagos* (CGREG), établi en 2009 par le Président de la République afin de

⁷⁰⁹ Y compris des spécialistes des GADs, par exemple, aux Galápagos.

⁷¹⁰ Le COOTAD a été modifié en 2014 par la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publiée dans le J.O. N.166 du 21 janvier 2014. La réforme est centrée sur des questions spécifiques afférentes principalement aux municipalités (e.g. régularisations des terrains et d'installations humaines dans des zones à risque, créations d'espaces verts, optimisation des dépenses municipales), et à la création de nouvelles « *parroquias rurales* ».

⁷¹¹ COOTAD, article 10.

⁷¹² COOTAD, article 104.

⁷¹³ COOTAD, article 196.

simplifier et de rationaliser l'administration lourde et inefficace des îles⁷¹⁴. Le Code place en fait le CGREG au niveau le plus haut de l'institutionnalité insulaire, comme « *órgano de administración del territorio de la provincia de Galápagos* »⁷¹⁵, renvoyant la définition de compétences spécifiques à la future loi organique sur les Galápagos, en voie d'élaboration à l'Assemblée équatorienne depuis 2011⁷¹⁶.

Parmi pas moins de vingt attributions octroyées au CGREG⁷¹⁷, il convient de mettre en lumière celles portant sur l'élaboration des politiques publiques, la planification et la gestion environnementale.

D'abord, le Code confie à l'ancien INGALA le pouvoir de « *dictar las políticas generales para la conservación, desarrollo sustentable y el régimen del buen vivir ...* »⁷¹⁸ pour la province, de manière subordonnée aux politiques nationales.

En matière de planification les responsabilités sont aussi vastes que les attributions. Le Conseil est responsable de la planification du développement de la province et, donc, de l'élaboration de son instrument de programmation par excellence, le « *Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos* » (PDSOT), qui doit se coordonner avec le Plan National du *Buen Vivir*, ainsi qu'avec les PDOTs des GADs de l'archipel, et les politiques nationales. On apprécie ici le souci de garantir le degré de cohérence indispensable entre les différents niveaux au sein desquels s'exprime la planification nationale d'un côté, et les autres piliers de l'action publique de l'autre.

Une troisième attribution mérite d'être mise en lumière en raison de son impact considérable sur la gouvernance et la gestion environnementale de l'archipel, comme nous le montrerons par la suite. Le COOTAD assigne en fait au CRGEG le pouvoir de « *ejercer la gestión ambiental en la provincia de Galápagos* »⁷¹⁹, posant ainsi les bases d'un dangereux conflit de compétences entre le CGREG et la Direction du Parc National des Galápagos (DPNG), l'institution responsable, selon la LOREG, de la gestion des aires protégées terrestres et marines des Galápagos.

***** La circonscription territoriale spéciale des provinces amazoniennes**

À l'espace significatif que le COOTAD a consacré au régime spécial préexistant des Galápagos, n'a pas fait écho un intérêt similaire pour la région amazonienne.

⁷¹⁴ Le CGREG fut créé par décret en intégrant des éléments de l'ancienne préfecture et de l'ex-INGALA. La décision présidentielle mettait fin à une longue histoire de duplication de fonctions et de conflits entre les deux entités fusionnées dans le nouveau CGREG.

⁷¹⁵ COOTAD, disposition transitoire XXVI.

⁷¹⁶ Cf. Troisième partie, chapitre 5.

⁷¹⁷ Elles sont énumérées dans la disposition XXVIIIe du COOTAD.

⁷¹⁸ COOTAD, disposition transitoire XXVIII, point a).

⁷¹⁹ COOTAD, disposition XXVIII.

Concernant cette vaste partie du territoire de l'État riche en ressources non-renouvelables et en biodiversité, le COOTAD ne fait qu'homologuer les dispositions constitutionnelles sur la *possibilité* de constituer des circonscriptions territoriales indigènes (CTI), déléguant à une future *ley especial amazónica* la conformation d'une telle circonscription. Pourtant, une norme novatrice de la Constitution établit que l'État, dans ses divers niveaux de gouvernement, doit adopter des politiques de développement durable destinées à préserver la biodiversité de l'écosystème amazonien⁷²⁰ dès lors que la Constitution considère la biodiversité comme un « secteur stratégique » d'intérêt public⁷²¹, à l'instar des ressources non renouvelables, ou de l'eau.

Le verbe restant obligatoirement décliné au futur, le COOTAD précise que la circonscription territoriale spéciale « potentielle » devra adopter une planification intégrale (couvrant les aspects socio-économiques, environnementaux et culturels) et participative ; qu'elle devra se tenir à un aménagement du territoire qui assure la conservation de ses écosystèmes – considérés nécessaires à « l'équilibre environnemental planétaire »⁷²² – et la protection du principe du *Sumak Kawsay*. L'affirmation que la future loi doit respecter l'intégralité des territoires des communautés, des peuples et des nationalités amazoniennes, tout comme les droits collectifs et internationaux, apaise en partie les divers mouvements indigènes de la région. Néanmoins de nombreux représentants d'associations indigènes ont manifesté leur déception en relation avec la non définition d'une circonscription spéciale amazonienne par le COOTAD, ce que certains parmi eux ont qualifié de « *perpetuación de un vacío jurídico* »⁷²³.

Ce vide juridique est assez remarquable, compte tenu de l'histoire troublée des aires protégées amazoniennes établies sur des territoires ancestraux – comme le Parc Yasuní – qui, de plus, n'ont jamais connu de formes d'aménagement territorial. Ainsi, selon le COOTAD les territoires ancestraux des communautés, peuples et nationalités indigènes situés à l'intérieur d'aires protégées :

« ...continuarán ocupados y administrados por éstas [communautés, peuples et nationalités], de forma comunitaria, con políticas, planes y programas de conservación y protección del ambiente de acuerdo con sus conocimientos y prácticas ancestrales en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Áreas protegidas del Estado »⁷²⁴.

Ensuite, la disposition selon laquelle l'action des communautés indigènes doit être en « concordance » avec les politiques et les plans de conservation prévus par le SNAP est assez

⁷²⁰ Constitution de 2008, article 259.

⁷²¹ *Ibid.*, article 400.

⁷²² COOTAD, article 11.

⁷²³ La perpétuation d'un vide juridique.

⁷²⁴ COOTAD, art.100

vague pour qu'elle puisse contribuer à prévenir ou à concilier des conflits socio-environnementaux liés à l'occupation des terres ancestrales enchevêtrées à des aires protégées. L'indication que l'État central va mettre en place les dispositifs nécessaires « *...para agilizar el reconocimiento y legalización de los territorios ancestrales...* » a également un caractère normatif faible et flou. De ce fait, on doit attendre d'autres instruments politiques, idéalement une loi, pour inciter la mise en place de politiques d'aménagement du territoire qui mettent de l'ordre dans un dossier confus et compliqué.

Si l'on en croit les commentaires des administrateurs locaux⁷²⁵, il existe un seul progrès concrètement marqué par le COOTAD concernant la région amazonienne. Il s'agit du droit attribué aux GADs dont les territoires abritent des activités extractives de ressources non-renouvelables (typiquement, des hydrocarbures) à toucher directement une partie de la rente procédant de ces activités à hauteur de 12% des *royalties* des compagnies pétrolières⁷²⁶.

Pour leur part, les administrateurs des aires protégées⁷²⁷ ont déploré l'absence dans le COOTAD d'une référence quelconque aux plans de gestion des parcs. C'est un oubli significatif si on considère, par exemple, que le Code concède aux peuples originaires⁷²⁸, dont la subsistance dépend des écosystèmes de leurs territoires, le droit de s'organiser et d'administrer leur territoire comme bon leur semble dans le but de garder leur culture et garantir leur subsistance⁷²⁹. Cette sensibilité de la norme pour les droits collectifs des peuples ancestraux est certes louable, mais elle a du mal à se concilier avec d'autres normes, même de rang constitutionnel, sur la protection du patrimoine naturel protégé de l'État. Évidemment, cela entraîne des répercussions sur les politiques pour gérer les espaces protégés amazoniens, celui de la Réserve du Yasuní (RBY) en particulier. Comment établir, par exemple, si la déforestation de quelques hectares du parc Yasuní de la main d'indigènes Kichwa ou Waorani, correspond à l'exercice de leurs droits, ou plutôt si elle répond à des objectifs de commercialisation de gibier sauvage ou de bois précieux?

Puisque l'émanation de la loi spéciale sur la région amazonienne ne semble pas être dans l'agenda public dans un temps vraisemblablement proche, le dossier épineux de

⁷²⁵ Propos reçus lors d'entretiens tenus avec des employés respectivement du GAD municipal de San Francisco de Orellana (ou Coca) et du GAD de la province d'Orellana en septembre 2012.

⁷²⁶ Avant l'entrée en vigueur du Code les ressources découlant de la rente pétrolière étaient canalisées aux gouvernements locaux concernés à travers l'ECORAE (*Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico*). Cependant, notre analyse de terrain a permis de constater que ces normes ont été récemment modifiées. La collecte et l'emploi du 12% sont désormais gérés par l'entreprise publique Ecuador Estratégico, ce qui a obligé les GADS à revoir leurs budgets, comme nous l'expliquerons dans la troisième partie. Ce pourcentage est calculé sur l'excédent du profit (comptable) du secteur..

⁷²⁷ Selon un employé du Parc Yasuní la mention explicite du Plan de gestion du Parc (ou d'une dénomination similaire) dans le COOTAD en aurait facilité la reconnaissance comme l'instrument principal de gestion du territoire concerné, de la part de nombreux colons et Waorani qui agissent dans le parc et qui, pourtant, suivent rarement les dispositions de la direction du Parc. De plus, plusieurs sont les indigènes – colons ou peuples ancestraux de la zone – qui ne connaissent même pas le contenu du plan. Commentaires extraits d'un entretien tenu dans le Parc Yasuní en septembre 2012.

⁷²⁸ En relation aux peuples en isolement volontaires, le COOTAD, suivant la Constitution, établit que les territoires de ces peuples sont « *de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos* ». Cf. COOTAD, article 101.

⁷²⁹ COOTAD, article 101.

l'aménagement du territoire d'aires protégées qui se superposent à des territoires indigènes ancestraux, comme la RBY, demeure dans la même incertitude dangereuse qu'auparavant. Pour l'heure, force est de constater qu'en relation à la RAE la réforme territoriale opérée par le COOTAD s'est révélée une opportunité perdue quant à sa capacité de fournir un solide socle juridique à l'élaboration de politiques d'aménagement territorial aptes à empêcher ou à endiguer les conflits associés aux différends sur l'occupation des terres, et à mieux concilier les exigences des écosystèmes avec celles des systèmes anthropiques.

Conclusion chapitre 3

Dans ce chapitre nous avons tâché de peindre un état-des-lieux de l'aménagement du territoire en Équateur en général et dans les aires au centre de notre recherche en particulier. Nous avons d'abord examiné la position que la planification – instrument de politique stratégique de type *Authority* (Hood, 1986) – a occupée au sein de l'agenda politique au cours des derniers cinquante ans, et nous avons consacré une attention particulière à la période de l'administration de Rafael Correa inaugurée en 2007. La construction d'un État décentralisé, plurinationnel, solidaire et polycentrique nécessaire à la poursuite du *Buen Vivir* au centre du projet politique de Correa, érige en fait la planification à politique de l'État à laquelle les autres politiques doivent s'assujettir, suivant les principes scellés par la Constitution. Dans ce cadre, nous avons mis en évidence le rôle de la nouvelle élite des bureaucrates-planificateurs du SENPLADES qui, depuis Quito, guident de manière décisive le processus dont les gouvernements décentralisés doivent élaborer et mettre en œuvre les politiques pour développer et agencer leurs territoires.

Nous nous sommes efforcée de montrer la manière dont le gouvernement central *instrumente* les politiques publiques inhérentes au territoire, à travers l'emploi massif de la planification et la prolifération d'instruments ad hoc – le phénomène que nous avons nommé « super-institutionnalité formelle » – une instrumentation qui en même temps est un indice du changement politique et des pratiques institutionnelles (Hall et Taylor, 1996) résultant de la « révolution citoyenne » de Correa.

Mais l'examen de la planification d'État pour réorganiser et développer le territoire, nous a permis aussi de mettre en évidence, de façon cruciale, la persistance d'un problème structurel dans le pays : l'absence d'une politique cadre sur l'aménagement territorial, compliquée par un vide juridique en la matière.

De par l'analyse des Codes sur la décentralisation et la déconcentration territoriale approuvés en 2010 (COOTAD et COPFP), nous avons mis en lumière comment ces nouveaux

instruments de politique de type *Authority* influencent l'action des gouvernements décentralisés (GADs) dans les décisions en matière de reconfiguration des territoires sous leur juridiction.

Pour approfondir l'analyse de l'aménagement du territoire en Équateur, nous nous sommes penchée sur des éléments fondamentaux de cette politique, bien qu'encore peu mis en valeur par les décideurs politiques, qui connaissent une intense exploration dans certains domaines scientifiques : les interrelations entre politique d'aménagement territorial et gouvernance environnementale.

En nous appuyant en particulier sur le courant économique du néo-institutionnalisme (Ostrom, 1990, 1992, 2005b, 2009a, 2009b, 2011 ; Ostrom, Gardner et Walker, 1994 ; Young, 2002 ; Cash *et al*, 2006 ; Cox *et al.*, 2012 ; Ostrom et Hole, 2012), nous avons expliqué que les problèmes de gestion des ressources naturelles communes – des *wicked problems* particuliers, qui signalent des dysfonctionnements de gouvernance environnementale – sont associés de manière fondamentale aux défis d'aménagement du territoire concerné.

Pour conclure, nous avons montré comment la « révolution citoyenne » de Correa a prévu l'établissement ou le renforcement de régimes administratifs territoriaux spéciaux pour la région amazonienne et insulaire respectivement, comme des moyens pour contrecarrer et gérer les défis de gouvernance environnementale.

Chapitre 4. L'État dans le territoire : quels instruments pour définir et développer le territoire

Introduction

La dimension planificatrice parcourt et anime la construction du nouveau modèle d'État fort, plurinational et interculturel visant au *Buen Vivir* voulu par la « révolution citoyenne » de Correa. La construction d'un appareil institutionnel complexe et structuré, à la limite de l'hypertrophie, pour assurer la planification participative, décentralisée, déconcentrée, équitable et transparente (selon les nombreux attributs qui qualifient la planification dans le COOTAD, le COPFP et la Constitution⁷³⁰) répond à un mandat constitutionnel précis. L'accent que la Constitution pose sur le rôle, la portée, les niveaux d'application de la planification, en fait un instrument hyper-puissant qui va prévaloir sur les mêmes politiques publiques qu'elle est censée servir en tant qu'instrument.

⁷³⁰ Cf. en particulier l'article 275 de la Constitution de 2008 qui lit, entre autres, « *La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente* ».

La planification se prête comme moyen idéal pour mener à bien un projet politique novateur qui institue la « participation citoyenne » comme quatrième pouvoir de l'État, et qui se sert de la décentralisation et de la déconcentration administrative pour soutenir un style de gouvernement centralisateur et un projet politique fondés sur la toute puissance de l'État.

Dans ce chapitre nous étudions de plus près les éléments fondateurs du système de la planification d'État à ses différentes échelles de gouvernement, pour comprendre mieux la manière dont le projet politique du gouvernement central se traduit sur le territoire et comment l'État parvient à assurer sa présence sur l'ensemble du pays. La construction théorique de Correa et de ses technocrates est de prime abord simple : un Plan National pluriannuel de développement définit les objectifs fondamentaux de moyen terme et fixe les politiques publiques à mettre en œuvre pour les atteindre, tant au niveau déconcentré que décentralisé de gouvernement.

Dans ce système, les gouvernements décentralisés (GADs) doivent élaborer des Plans de développement et d'aménagement territorial (PDOTs) en conformité avec le contenu du Plan national pluriannuel. En même temps, pour garantir qu'à travers la déconcentration les programmes politiques soient mis en place et les buts nationaux atteints de manière équilibrée sur le territoire, le Plan national s'appuie sur deux grands instruments à vocation fortement territoriale :

- 1) Une Stratégie Territoriale Nationale (ETN) visant à définir les vocations et les contraintes au développement de zones prédéfinies du territoire et les
- 2) « *Agendas Zonaux* », conçus comme les mécanismes d'articulation des exercices de planification régionaux avec l'ETN et le Plan national.

A. Les « Plan de Développement et d'Aménagement Territorial » (PDOTs) des collectivités territoriales et leur rôle dans les politiques d'aménagement territorial

Une analyse plus attentive du COOTAD conjointement avec le COPFP – illustré plus haut – est un passage essentiel pour mieux saisir si et comment la restructuration administrative-territoriale de l'Équateur opérée par Correa se traduit en des politiques d'aménagement territorial à partir des niveaux les plus décentralisés du pays.

L'analyse comparée de deux Codes permet en particulier d'appréhender la portée et les conséquences sur la réorganisation territoriale du pays, d'un nouvel instrument de politique conçu par Quito expressément pour les gouvernements autonomes décentralisés : le « Plan de

Développement et d'Aménagement Territorial » (dorénavant PDOT). Cet instrument « *de la planificación del desarrollo* »⁷³¹ dont l'usage est obligatoire, doit réussir là où la planification publique avait échoué pendant des années.

Son objectif est d'« ordonner, harmoniser et rendre compatible »⁷³² les décisions stratégiques de développement d'un territoire en matière d'« ... établissements humains, activités économique-productives et gestion des ressources naturelles en fonction des qualités territoriales ... »⁷³³, à travers un modèle territorial à long terme élaboré suivant une approche participative. Dans la vision des technocrates du SENPLADES, vrais artisans du PDOT, chaque PDOT doit articuler les politiques de développement et les lignes directrices d'aménagement du territoire fixées par Quito, dans les limites des compétences de chaque niveau de GAD, et dans le respect de la loi organique de participation citoyenne⁷³⁴.

Par conséquent, à partir de l'entrée en vigueur du COOTAD et du COPFP tous les GADs doivent se consacrer à aménager le territoire qui leur correspond. Pour guider les administrateurs locaux dans ce défi inédit, le COOTAD et le COPFP indiquent les éléments minimaux composant le PDOT (voir tableau 7, à noter que le COPFP se réfère expressément au *plan de ordenamiento territorial*, alors que le COOTAD mentionne le *plan de desarrollo*).

Tableau 7. Le contenu minimal du PDOT d'après la lecture combinée du COOTAD et du COPFP

Plan de ordenamiento territorial Art. 42 COPFP	Plan de desarrollo Art. 295 COOTAD, Artt.41,43 COPFP
<p>Diagnostic</p> <p>Les GADs doivent “ <i>observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual</i>”</p>	<p>Diagnostic</p> <p>“a) <i>Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades,</i></p>

⁷³¹ COPFP article 43. À noter que le Code parle ici de “*plan de ordenamiento territorial*” tout court.

⁷³² *Idem*.

⁷³³ *Ibidem*, traduction par l'auteur.

⁷³⁴ La “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*” a été promulguée le 12 avril 2010, publiée sur le J.O. N.175 du 20 avril 2010 et modifiée en 2011.

<p>Proposition</p> <p>Les GADs <i>“tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos”</i></p>	<p>Politiques Générales et spécifiques</p> <p><i>b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo,</i></p>
<p>Modèle de gestion</p> <p>Les Gads doivent <i>“precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social”</i>.</p>	<p>Lignes stratégiques</p> <p><i>c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos, y</i></p> <p>Programmes et projets</p> <p><i>d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas”.</i></p>

Source : élaboration de l’auteure, d’après le COOTAD et le COPFP.

Face au vide politique historique en matière d’aménagement du territoire, l’introduction de cet instrument – et de son complément, le COPFP – marque une avancée significative dans l’histoire de la gestion de l’espace du pays. De la théorie à la pratique cependant, le hiatus peut se révéler énorme. Comme nous l’expliquerons par l’expérience de nos études de cas (cf. troisième partie), en absence d’une politique nationale d’aménagement du territoire qui encadre le « *design* », la mise en œuvre des PDOTs et leur mise en cohérence avec d’autres instruments de politique, même un outil en principe bien structuré comme le PDOT risque, dans la pratique, d’échouer sa mission.

D’abord, parce qu’en définissant un contenu obligatoire des PDOTs d’un niveau technique très important, les technocrates du SENPLADES ont placé la barre trop haut pour les administrateurs des territoires du pays. La plupart des GADs – les *parroquias* rurales plus particulièrement – sans connaissances, ni pratique en matière de planification et d’aménagement du territoire, a été contrainte de s’appuyer sur les experts de SENPLADES, et plus souvent d’externaliser à des consultants la production des premiers PDOTs, comme nous le montrerons par la suite. Évidemment, le fait d’avoir rendu obligatoire une pratique n’implique pas que le résultat soit au niveau souhaité.

Ensuite, sans une politique nationale à la base qui tient les différents PDOTs ensemble de manière cohérente, ces PDOTs se retrouvent souvent à flotter chacun pour son compte, en dépit de la batterie d’outils techniques déployés par Quito pour faciliter l’élaboration de PDOTs en syntonie entre eux et avec les Plans nationaux pluriannuels. On comprend alors que des

PDOTs formulés dans ces conditions, ne pourront pas contribuer à la cause de l'efficacité de l'action publique sur tout le territoire du pays.

L'analyse comparée du COOTAD et du COPF offre d'autres éléments intéressants qui nous aident à mieux saisir la manière dont les politiques d'aménagement du territoire sont *instrumentées*.

L'articulation des deux Codes introduit un dispositif de *descentralización obligatoria y progresiva*⁷³⁵ qui, par le biais du renforcement des gouvernements locaux et des droits de participation aux décisions politiques, doit favoriser le développement « *equitativo, solidario y equilibrado* »⁷³⁶ du territoire national au cœur de la « révolution citoyenne », permettant ainsi la réalisation du *Buen vivir*.

Pour réussir ce défi, la décentralisation incitée par Correa a institué le Système national de compétences⁷³⁷, chargé de réaliser le transfert graduel mais définitif des compétences du pouvoir central vers les unités administratives décentralisées, afin de contrecarrer, ou de trancher, les conflits de compétences, stimulant en même temps des synergies entre les différents niveaux de gouvernement. La construction théorique rassemblant le COOTAD et le COPFP engendre ainsi une structure institutionnelle qui, en principe, assure une présence presque capillaire de l'autorité publique sur le territoire, et permet en théorie une allocation juste des ressources du budget de l'État aux différents échelons de GAD. Bref, une meilleure efficacité de l'action publique aux différents niveaux administratifs-territoriaux.

A.1. L'aménagement territorial : politique redécouverte ou tâche obligatoire pour les GADs ?

L'application en tandem des deux instruments de politique marque un progrès incontestable dans le processus de décentralisation et de déconcentration du territoire, et favorise l'entrée de l'aménagement du territoire dans l'agenda des gouvernements décentralisés.

Désormais, le transfert des fonds du gouvernement central⁷³⁸ vers la périphérie est subordonné à la présentation du PDOT au SENPLADES. Il se fait sur la base d'un modèle d'équité territoriale⁷³⁹ qui prend en compte des facteurs locaux ancrés aux dynamiques territoriales, tels que la démographie, l'extension du territoire, les conditions socio-économiques de la

⁷³⁵ COOTAD, article 1.

⁷³⁶ COOTAD, article 106.

⁷³⁷ Prévu par la Constitution de 2008, et évoqué par le COPFP, comme nous l'avons précisé plus haut.

⁷³⁸ En accord avec l'article 192 du COOTAD, les GADs ont droit à toucher le 21% des recettes permanentes du budget général de l'État et le 10% des recettes non permanentes. La répartition de ces ressources est établie de la manière suivante : 27% aux provinces, 67% aux municipalités et aux districts métropolitains, et 6% aux « *parroquias rurales* ».

⁷³⁹ Cf. Articles 194 du COOTAD.

population⁷⁴⁰, mais aussi le taux de réalisation des objectifs du Plan national pluriannuel de développement, outre ceux fixés dans le PDOT du GAD concerné⁷⁴¹.

Il s'agit d'une innovation remarquable du COOTAD qui a pour effet tangible et immédiat d'obliger les fonctionnaires et les dirigeants des gouvernements décentralisés à prendre en compte les problématiques territoriales de leurs juridictions. Encore faut-il se demander si ce corpus de normes et des formules mathématiques suffit à inciter la production de politiques d'aménagement du territoire adéquates aux enjeux locaux. Une question à laquelle nous tâcherons d'apporter des réponses ponctuelles dans la troisième partie de ce travail, en nous appuyant sur les observations du terrain.

En dépit de ses limitations, le PDOT introduit par le COOTAD marque une avancée d'envergure dans le panorama politique équatorien. Entre des programmes d'aménagement du territoire perfectibles, et aucun aménagement du territoire, la première option semble être largement préférable.

B. Le Plan national pluriannuel de développement (PNBV)

Au sein du Système national de planification décentralisé, le Plan national de développement pluriannuel, nommé « *Plan Nacional del Buen Vivir* » (PNBV)⁷⁴² depuis 2009, s'impose comme le « *instrumento máximo de la planificación nacional y de la política pública* »⁷⁴³ qui projette un horizon de changement sur le long terme, le plan embrassant une période de quatre ans⁷⁴⁴.

Le rôle technique et politique capital de cet instrument de politique, qui plus est « consacré » par la Constitution⁷⁴⁵, est mieux éclairci par les mots des gardiens de la planification, les technocrates du SENPLADES :

« *El PND⁷⁴⁶ recupera una visión de desarrollo estratégico que privilegia la consecución del Buen Vivir. El Plan propone a la sociedad ecuatoriana un gran contrato político, social, económico, ambiental y cultural* ».⁷⁴⁷

⁷⁴⁰ Elles sont mesurées par l'indice NBI, *necesidades básicas insatisfechas*, relevées par l'INEC.

⁷⁴¹ COOTAD article 195, g). C'est SENPLADES qui doit vérifier le niveau de l'« *índice de cumplimiento de las metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado* ». Pour mieux comprendre le contenu, la portée et la manière de déterminer la formule mathématique à la base du modèle d'allocation de fonds étatiques aux GADs, cf. l'article 272 de la constitution de 2008 ; l'article 51 du COPFP ; les articles 193, 194, 195 et disposition transitoire XIIe du COOTAD, ainsi que la résolution N.00013-CNC de 2011, du Conseil national des compétences.

⁷⁴² Nous sommes déjà au troisième plan national de développement, depuis 2007. Du deuxième en avant, ils sont nommés PNBV.

⁷⁴³ SENPLADES. 2011. « *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales* », *Op. Cit.*, , p. 5

⁷⁴⁴ Sauf le premier plan national de l'ère Correa, qui couvrait deux ans, du 2007 à 2009.

⁷⁴⁵ Constitution de la République de l'Équateur de 2008, art.280, *Op. Cit.*

⁷⁴⁶ *Plan Nacional de Desarrollo*, ainsi la dénomination du premier plan national pluriannuel.

⁷⁴⁷ Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES 2009. *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007-2009. Op.Cit.*, , pp. 70-71.

L'évocation d'un « contrat » avec les Équatoriens, qui n'est plus uniquement un contrat d'ordre social mais aussi politique et culturel, aide à dissiper tout doute sur la position de prééminence que le gouvernement de Correa confie à la planification dans sa démarche pour « *rescatar* »⁷⁴⁸ l'État, et faire triompher la « révolution citoyenne » et le régime du Bien Vivre qui va avec. Le contenu du PNBV devient alors « *vinculante* » pour toute autre activité de planification au niveau décentralisé des GADs⁷⁴⁹, tout comme au plan sectoriel et institutionnel des entités du gouvernement central. Dans ce nouveau modèle de planification c'est toute l'action publique qui doit s'assujettir au Plan national sur le court et le moyen terme : des politiques publiques, à la programmation et à l'exécution du budget national ; des investissements publics, à l'allocation des ressources de l'État⁷⁵⁰.

Si le Plan national de développement est le cœur de l'action de l'État, vers lequel tous les efforts de l'administration publique doivent converger, il est alors indispensable de s'interroger sur la manière dont le PNBV influe sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et, pour le cas qui nous occupe, des politiques d'aménagement du territoire.

En premier lieu, la structure du Plan national et la méthodologie suivie pour le remplir, montrent l'origine technocratique du nouvel instrument-phare de l'action publique. Il ne pourrait être différemment, car les idéologues du susdit plan appartiennent à la nouvelle élite de bureaucrates du SENPLADES montée au pouvoir à la suite du président Correa.

Avec un virage significatif par rapport au passé, à partir de 2007 les plans nationaux de développement appliquent une approche de gestion par les résultats, suivant une planification des affaires publiques en fonction des objectifs-macro. C'est une approche qui veut incorporer les dimensions sociales, productive-économiques, environnementales et culturelles « *a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado* »⁷⁵¹ dans une optique systémique, ou intégrale.

La définition d'éléments techniques et méthodologiques précis et standardisés répond par ailleurs à la préoccupation d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action de gouvernement. Ainsi, chaque PND est structuré en objectifs nationaux⁷⁵² qui établissent le cap de l'action publique, à partir desquels descendent les politiques et les lignes directrices stratégiques de politique publique (*lineamientos estratégicos*). Ces dernières sont finalisées à identifier de

⁷⁴⁸ Récupérer.

⁷⁴⁹ Cf. constitution de 2008, articles 241 et 280.

⁷⁵⁰ Cf. constitution de 2008, article 280.

⁷⁵¹ *Idem*, p.18.

⁷⁵² Les technocrates du SENPLADES ont établi aussi des « buts » munis d'indicateurs, à partir d'une ligne de base fixée au moment « zéro » du Plan, pour permettre une action de suivi. Car « *El Buen Vivir se planifica, no se improvisa* »⁷⁵². La main des technocrates-planificateurs derrière la nouvelle planification nationale est en outre visible dans l'arsenal d'outils créés pour élaborer, mettre en œuvre et suivre la mise en œuvre du Plan et pour promouvoir des politiques publiques sectorielles en phase avec celui-ci. Certains de ces outils, comme les « *Matrices de Prioridades y Políticas* » sont illustrés dans SENPLADES, 2011. *Op.Cit.*

quelle manière accrocher chaque politique à son objectif-source, car « *El Buen Vivir se planifica, no se improvisa* »⁷⁵³. Or, le passage à la planification intégrale axée sur les résultats implique un changement institutionnel mais aussi de mentalité. Cette transition demande en effet une nouvelle culture institutionnelle basée sur une meilleure coopération interinstitutionnelle et, plus généralement, sur un concept qui revient souvent dans le discours et dans les principes politiques de Correa : l'articulation politique entre niveaux de gouvernement.

En deuxième lieu, traitant de questions plus de « substance », dès sa première formulation de 2007-2010⁷⁵⁴ le Plan national englobe une importante composante conceptuelle à caractère fortement idéologique qui est le manifeste politique, en version exécutive, du projet porté par le président Correa. Tous les PND se fondent sur le programme politique de gouvernement proposé⁷⁵⁵ par l'actuel président de la République pendant ses campagnes électorales, ce qui devrait donner aux PND une légitimité politique et « citoyenne ».

Dans cette logique, un principe affirmé par tous les PND du gouvernement Correa est l'approche participative de la planification, renforcée par le contrôle social qui guide non seulement la formulation, mais aussi le cycle complet des Plans. L'objectif affiché est de promouvoir « *una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político* »⁷⁵⁶. Le caractère participatif de la planification – certifié par un ensemble abondant d'instruments législatifs⁷⁵⁷ – est mis en avant par l'élite au pouvoir comme *conditio sine qua non* pour atteindre le Bien Vivre partout sur le territoire, à travers l'affirmation d'une « *ciudadanía activa* » (SENPLADES, 2013).

En troisième lieu, le PND en tant qu'expression programmatique d'un nouveau modèle d'État déconcentré et polycentrique plus proche des citoyens, a une dimension territoriale évidente. Ceci marque un pas en avant incontestable d'un point de vue conceptuel et formel, en comparaison aux expériences de planification précédentes.

Le passage à une planification intégrale ancrée au territoire demande un changement d'approche qui ne se cantonne pas au dépassement de la tradition de planification sectorielle. Le défi est de concilier les différentes perceptions, vocations et nécessités des divers territoires qui forment le pays, et de les mettre en syntonie avec les objectifs nationaux de développement. Pour améliorer la cohésion sociale et renforcer la présence de l'État sur tout le territoire, il devient impératif de « *pensar el territorio como el espacio de concreción de la*

⁷⁵³ SENPLADES. 2013. PNBV 2013-2017, Quito, p.14.

⁷⁵⁴ Nommé « *Plan para la Revolución Ciudadana* » et préparé par SENPLADES.

⁷⁵⁵ « *Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana* » de 2009, et le « *Programa de gobierno (Movimiento Alianza PAIS, 2012). Gobernar para profundizar el cambio* ». 2012.

⁷⁵⁶ SENPLADES. 2013. PNBV 2013-2017, Quito, p.41.

⁷⁵⁷ Outre la constitution, qui consacre au sujet des articles spécifiques (cf. arts. 275, 276, 278 et 279), les instruments juridiques suivants s'en occupent : le *Código de la Democracia* (2009), la *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (2010), le *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización* (COOTAD, 2010), et le *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPFP, 2010).

política pública » (SENPLADES, 2009b) ⁷⁵⁸. De la sorte, les différents échelons de gouvernement sont censés s'engager dans une mise à plat des problèmes locaux par une analyse profonde, un « diagnostic » des caractéristiques des territoires et des imbrications de chacun d'eux avec les autres. Ceci afin d'élaborer des plans d'aménagement qui, en capitalisant les synergies territoriales, génèrent des économies d'échelle et réduisent les inégalités territoriales. Cette attention retrouvée au territoire comme lieu vivant, façonné et transformé par l'interaction incessante entre nature et action humaine, outre que comme espace physique-naturel qui abrite des installations humaines, fait resurgir l'importance politique du territoire, et de son aménagement.

La nouvelle élite au pouvoir se fait alors porteuse d'une vision du territoire qui est en relation privilégiée et directe avec le concept de *Buen Vivir* « ... pues [le territoire] logra armonizar el concepto de economía endógena e inserción estratégica en el mundo, con la capacidad de acogida territorial, la satisfacción intergeneracional de las necesidades humanas y el respeto a los derechos de la naturaleza » ⁷⁵⁹. Cette vision d'un territoire qui témoigne d'une appropriation sociale, économique, culturelle et politique, voire idéologique, par les « *ciudadanos* » qui animent ce territoire et qui s'identifient avec lui, montre comment la « révolution citoyenne » de Correa (re)découvre les fondamentaux de la géographie humaniste et sociale (Dardel, 1952 ; Buttimer, 1974, 1979 ; Fremont, 1976, 1980) pour construire son nouveau modèle territorial. D'autant que le territoire est strictement lié à l'idée de la souveraineté de l'État : un des axes de la politique du président équatorien.

Dès lors, la prise en compte des dynamiques territoriales aux différentes échelles de gouvernement devient un volet essentiel de la planification publique, suivant un processus de *double vía* dans lequel la planification des niveaux périphériques « nourrit » celle du centre, et vice-versa. Dans une démarche novatrice, la « territorialité », au sens d'ancrage au territoire des politiques publiques ⁷⁶⁰, est établie comme l'un des trois critères-guide ⁷⁶¹ pour l'élaboration des *lineamientos estratégicos* conçus pour que la mise en place des politiques publiques nationales soit adéquate aux instances territoriales locales. C'est bien l'analyse du territoire qui récupère sa place dans la planification et dans l'agenda public plus en général.

Si la conceptualisation philosophique et le cadrage théorique de l'aménagement du territoire au sein du projet politico-institutionnel de Correa sont certes intéressants, ils témoignent néanmoins du manque d'une législation qui discipline de manière organique la matière et, de manière plus importante, de l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

⁷⁵⁸ SENPLADES. 2009. Plan Nacional du Buen Vivir 2009-2013. Quito, p.12.

⁷⁵⁹ *Idem*, p. 372.

⁷⁶⁰ SENPLADES cite : « *lineamientos territoriales para la implementación de la política nacional* », comme base méthodologique pour la planification. Cf. PNBV 2013-2017, Op.Cit. p.27.

⁷⁶¹ Les deux autres étant la *sectorialidad* et la fonctionnalité. Cf. PNBV 2013-2017, Op.Cit. p. 36.

Seule une politique de ce type peut créer des institutions comparativement plus solides et légitimes, à travers une « routinisation » des pratiques politiques (Hall et Taylor, 1996), capables donc de structurer les comportements collectifs, c'est à dire de créer les conditions de base pour la mise en œuvre d'initiatives plus justes et plus efficaces sur le territoire – quelle que soit l'échelle considérée.

Encadré 5

Classification des dispositifs d'articulation⁷⁶² du système national de planification

En attendant la mise en place d'une politique qui aménage le territoire au niveau national, les efforts de l'exécutif convergent vers la mise en œuvre d'instruments de politique pour faciliter la cohérence et la coordination de l'action publique en matière de planification du développement et de l'aménagement du territoire.

En ce sens, trois grands ordres de mécanismes d'articulation ont été construits :

- « Substantif » : afin que les institutions publiques – chacune dans le cadre de ses compétences - réalisent la planification et le financement de l'action publique sur le territoire, dans le respect des droits fondamentaux affirmés par la Constitution et par les traités internationaux.
- « Vertical » : il s'agit de l'assujettissement des quatre différents niveaux de gouvernement décentralisé à la "hiérarchie" des instruments de planification. Ceci implique que chaque PDOT doit se conformer avant tout aux objectifs du Plan national de développement pluriannuel. Ce dispositif vise à faciliter une connexion territoriale importante dans le cadre du Système national décentralisé de planification : l'élaboration et la mise en œuvre des PDOTs de différents échelons de gouvernement qui doivent s'articuler en cascade avec le PND.

En même temps, l'articulation verticale est censée promouvoir et garantir la nature participative de la planification, afin que les apports de la *ciudadanía* remontent du bas vers le haut, en nourrissant les différents PDOTs au fur et à mesure qu'on remonte dans l'échelle hiérarchique ;

- « Horizontal » : pour assurer l'articulation entre les institutions publiques opérant au même niveau. Chacune de ces institutions se trouve assujettie aux processus et aux directrices méthodologiques de planification établies par SENPLADES. Ces mécanismes cherchent à faciliter une articulation sectorielle favorisant d'une part une coordination opérationnelle pour stimuler les flux d'échanges et, de l'autre, l'articulation des compétences concurrentes entre les différents ministères, ainsi qu'entre des GADs du même niveau administratif et voisins d'un point de vue territorial (par exemple, entre deux *cantones*).

⁷⁶² Selon la définition prédominante établie par le SENPLADES, le fait d'"articuler" implique : « *Organizar diversos elementos para lograr un objetivo coherente y eficaz conservando cada uno sus propios espacios de libertad* ». Cf. SENPLADES. 2011. *Op.Cit.*, p. 118.

B.1. La Stratégie Territoriale Nationale (ETN) : découpages territoriaux chirurgicaux ou déconcentration territoriale ?

L'objectif de resserrer les disparités territoriales pour contribuer à réduire les disparités sociales demeure une priorité sur l'agenda politique du gouvernement central, car, en dépit des efforts des experts du SENPLADES, déployés depuis 2009, tant les visions « unilatérales » (SENPLADES, 2013) du territoire que les politiques sectorielles, voire isolées, continuent de marquer le scénario équatorien.

Pour contrecarrer ce phénomène, les *planificadores* de Quito ont préparé d'un côté de nouvelles lignes directrices de planification territoriale qui, dans leur vision, sont mieux « accrochées » aux objectifs du PNBV afin de « *garantizar una efectiva articulación entre los niveles de gobierno y la consecuente gestión territorial, promoviendo los procesos de desconcentración y descentralización* »⁷⁶³. D'autre côté, à partir de 2009 les Plans nationaux pluriannuels de développement (PNBV) incorporent la « Stratégie territoriale nationale » (ETN, de son acronyme en espagnol)⁷⁶⁴ et s'appuient sur des Agendas zonaux : deux instances de coordination territoriale et inter-sectorielle.

Instrument de politique annexé au PNBV l'ETN, en partant de l'analyse de la situation territoriale de départ (le *diagnóstico*), regroupe les critères et les lignes d'orientation politique pour guider l'action publique en matière de « *planificación territorial, de escala nacional* »⁷⁶⁵. À travers l'examen de l'ETN nous essayons de mieux comprendre de quelle manière le gouvernement central vise à favoriser d'une part une meilleure adhésion des politiques publiques émanant des divers niveaux administratifs décentralisés aux caractéristiques et aux défis territoriaux du pays ; et, de l'autre, la coordination entre les différents échelons de gouvernement décentralisé « *para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias* »⁷⁶⁶.

Sur le plan théorique, l'ETN contribue de manière substantielle aux objectifs de moyen et long terme fixés dans le PND. L'ETN donne en fait les critères, les lignes directrices et les modes d'action de la puissance publique sur le territoire afin de bâtir un État polycentrique plus performant et plus « équilibré » quant à la distribution de la population et des investissements publics et privés sur l'ensemble du pays.

Fig. 17. Le contenu de la ETN.

⁷⁶³ Cf. SENPLADES. *En qué consiste la Estrategia Territorial Nacional?*, en Coyuntura, 14 octobre 2013, Masquemenos éd., Quito, p.2

⁷⁶⁴ *Estrategia Territorial Nacional*.

⁷⁶⁵ COPFP, article 53.

⁷⁶⁶ *Idem*.

La méthodologie pour construire l'ETN développée par SENPLADES montre une claire orientation à la planification (cf. fig. 16 à côté). L'ETN est en fait articulée suivant la structure classique d'un plan organisé en « analyse territoriale » et « *diagnóstico* » (parties consacrées à créer une ligne de base), « vision souhaitable » à futur et « *lineamientos* » de planification territoriale (les directives de planification du territoire visant à clore la brèche entre la situation de départ et celle souhaitée), et synthèse du modèle territorial « souhaité ».

L'ETN ne prévoit pas les projections de scénarios futurs, à la différence des modèles traditionnellement élaborés par les géographes afin de fournir des données aux décideurs politiques.

CONTENU DE LA ETN

1. Analyse territoriale

2. Diagnostique pour définir le modèle territorial actuel

3. Définition du modèle territorial souhaité et des Lignes de planification du territoire

4. Synthèse du modèle territorial souhaité :

“ *reflejo de las actividades que se deben realizar (...) con el proposito de mejorar el uso de las tierras, la ocupacion del territorio y la conservacion de la naturaleza*”

Source : élaboration de l'auteur d'après le PNBV 2013-2017 (SENPLADES 2013)

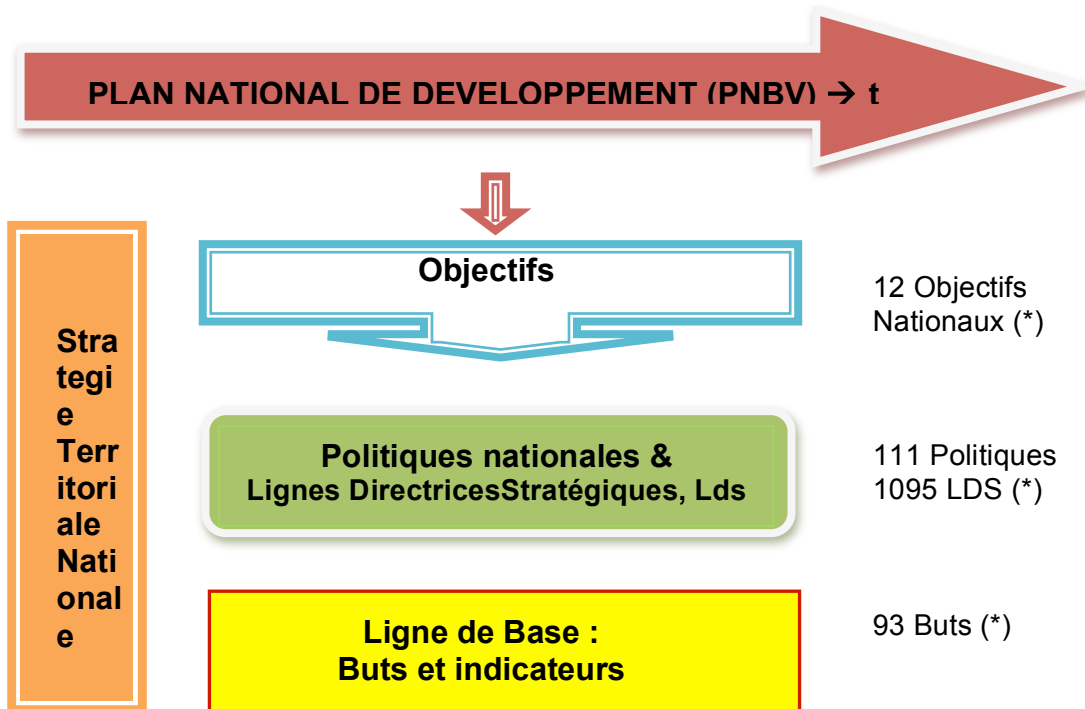
Or, les lignes de planification de l'ETN ont un caractère obligatoire et « *vinculante* » pour les pouvoirs publics : elles doivent être suivies par les politiques sectorielles tout comme par les politiques décentralisées. Ceci dit, une précision est indispensable pour éviter les malentendus que nous avons constatés sur le terrain. L'ETN est un instrument attaché au Plan National pluriannuel de développement (PND), et non pas une politique publique nationale en soi. Cette donnée clé confirme la primauté de la planification étatique sur les politiques publiques, y compris les politiques d'aménagement du territoire.

Pour mieux saisir le rôle politique de l'ETN et sa fonction par rapport aux politiques de développement et de gestion du territoire du pays, plus spécialement des aires protégées, il convient d'« aller à la source » et d'examiner le PND, vraie « *hoja de ruta para la actuación pública* »⁷⁶⁷ de la « révolution citoyenne ». La figure 18 montre que l'ETN est en position auxiliaire du Plan national, alors que les politiques publiques doivent être élaborées en fonction des objectifs nationaux. Si nous convenons que la planification « *...a más de una herramienta técnica, [est] un proceso político que lo lleva adelante el Estado* »⁷⁶⁸, nous assistons ici à une *instrumentation* forte des politiques par le PND, où le Plan national (re)devient le gouvernail du pouvoir, en phase avec la volonté de Correa de remettre l'État solidement au centre de l'action publique. Le PND est en fait l'expression opérationnelle du projet du gouvernement auquel toutes les autres politiques doivent s'aligner, ce qui montre une conception *top-down* de la politique et un style de gouvernement centralisateur.

⁷⁶⁷ SENPLADES. 2013a. *Op.Cit.*, p. 19. Cf. aussi : <http://www.planificacion.gob.ec/consejo-nacional-de-planificacion-aprobo-el-nuevo-plan-nacional-para-el-buen-vivir/>

⁷⁶⁸ Dromi, R. 2006. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, p.106.

Fig. 18 : Contenu et articulation des Plans nationaux de développement pluriannuels selon la planification de l'administration Correa (2007 à nos jours).



Source : élaboration de l'auteure d'après SENPLADES 2009b, 2011b, 2011c, 2013a.

(*) Données du PNBV 2013-2017.

Cette *instrumentation* des politiques publiques par la planification nationale est particulièrement appréciable en relation à l'aménagement du territoire. Elle suit un *modus operandi* tous-azimut qui embrasse toutes les entités du pouvoir central et s'étend jusqu'à l'unité décentralisée la plus basse dans la hiérarchie politico-administrative du territoire. D'où l'importance vitale d'apprêter des dispositifs pour lubrifier de manière adéquate le système et parvenir à l'idéal de « *Estado en el territorio* » poursuivi par le président Correa et par les planificateurs de Quito.

---- « Agendas Zonaux » et ETN : quand la planification l'État définit la déconcentration du territoire

Dans le cadre du réagencement institutionnel du pays réalisé par le gouvernement Correa depuis 2007, la décentralisation et la déconcentration sont conçues, tant au plan théorique que technique, comme deux faces de la même médaille de la réforme politique Correïste qui pose le territoire en pierre angulaire de la planification des politiques publiques.

Au remodelage du territoire national en quatre niveaux de gouvernement autonome et décentralisé (GADs) s'accompagne donc un découpage territorial⁷⁶⁹ en **fonction de la planification** qui introduit des instances de coordination du pouvoir exécutif « *[p]ara acercar el Estado a toda la ciudadanía, a través de la prestación de servicios cálidos y eficientes* » (SENPLADES, 2013b).

Dans une logique de déconcentration, des nouveaux « *Niveles administrativos de planificación* » agencent le territoire en trois ordres spatiaux-administratifs : « zones »⁷⁷⁰, « districts » et « circuits » pour permettre aux ministères de l'État de réaliser la planification et de fournir à la population des services publics de qualité. Le découpage en « zones territoriales de planification » est donc un *instrument* dont le but est l'édification du modèle d'État déconcentré novateur pensé par Correa ; un modèle porteur d'une grande ambition : la « *territorialización de la política pública* »⁷⁷¹ à travers une prise en compte adéquate des nécessités et des potentialités spécifiques de chaque territoire. La déconcentration du territoire sert à ériger la structure territoriale polycentrique conçue par Quito afin de rendre viables les politiques publiques sectorielles pour chacun de ces découpages territoriaux. C'est bien la construction d'un « *Estado en el territorio* » (SENPLADES, 2013a) qui est en jeu.

Dans cette perspective, le gouvernement Correa s'est attaché, dès le début, à subdiviser le territoire en sept⁷⁷² zones de planification – élevées en 2010 aux neuf actuelles – pour rendre possible un modèle novateur de planification « *en el territorio* » qui respecte la division politique et administrative établie par la législation. Au sein de cette nouvelle architecture administrative visant à mieux articuler la gestion des affaires publiques dans les différentes zones territoriales, les unités territoriales de planification instituées (zones, districts et circuits) ne se superposent pas, et ne concurrencent pas avec aucun niveau de GAD. Ce découpage traduit une politique de déconcentration de l'État dans les services essentiels, tels que la sécurité nationale, la santé ou l'éducation⁷⁷³ (voir fig. 19).

Fig. 19. Articulation en zones, districts et circuits pour les politiques d'éducation (territoire national).

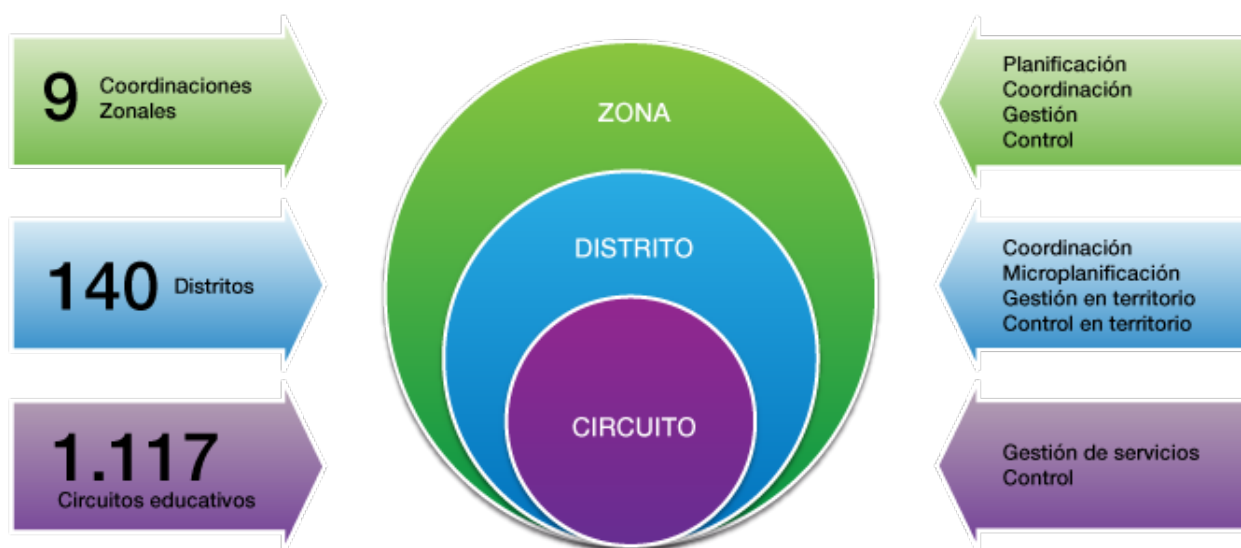
⁷⁶⁹ Cf. Décret Exécutif No. 357, publié dans le J.O. No. 205 du 2 juin 2010.

⁷⁷⁰ Les zones sont les suivantes: Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura et Sucumbios. Zona 2: Provincias de Pichincha (à l'exception du cantón de Quito), Napo et Orellana; Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Zona 4: Provincias de Manabí et Santo Domingo de los Tsáchilas. Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán et Samborondón), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos; Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Provincias de El Oro, Loja et Zamora Chinchipe; Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón. Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito. Cf. Article 6 du décret exécutif N. 357/2010.

⁷⁷¹ SENPLADES, PNBV 2013-2017, *Op.Cit.* p. 401.

⁷⁷² Le gouvernement avait en fait lancé en 2008 la répartition du territoire en sept zones administratives, par le Décret Exécutif No. 878, publié sur le J.O. No. 268 du 8 février 2008. Le nombre des zones est élevé à 9 en 2010.

⁷⁷³ Six sont les ministères principalement impliqués dans le processus de déconcentration territoriale: le ministère de l'éducation, le ministère de santé, le ministère d'inclusion économique et sociale (MIESS), le ministère de l'intérieur, le secrétariat de gestion des risques et le ministère de justice, droits de l'homme et culte.



Source : SENPLADES, 2012.

Les neuf « zones de planification » ont été créées par SENPLADES selon des critères de « proximité géographique, culturelle et économique ». Elles incluent les principales provinces, ainsi que les deux villes les plus importantes du pays : le district métropolitain de Quito (capitale politique) et l'aire de Guayaquil (la capitale financière et commerciale), comme l'illustre la figure 20.

Mais la manière « géométrique » et insuffisamment à l'écoute des spécificités locales, dont les technocrates de Quito ont aménagé le territoire en fonction de la planification, engendre des difficultés en termes d'application de politiques publiques au niveau des gouvernements locaux, comme nous le montrerons dans la troisième partie. En dépit de sa vocation modernisatrice de la configuration de l'État, cet agencement du territoire a été l'objet de plusieurs critiques, tant de la part des communautés scientifiques et épistémiques, que des administrateurs publics locaux.

Le groupe des « géographes critiques » d'Équateur, en particulier, a souligné que la division du territoire du pays en neuf zones a été opérée sur la base des « vocations » des territoires que les technocrates de Quito ont identifiées depuis leurs bureaux dans la capitale. Ce qui expliquerait, par exemple, comment une même zone rassemble des territoires aussi profondément divers par climat, végétation, morphologie, ethnies et cultures locales qu'*Esmeraldas* et *Sucumbios* (cf. zone 1 dans la figure 20).

Nonobstant les critères et les indicateurs fixés par SENPLADES pour assurer la prise en compte des spécificités locales, il s'agit d'un découpage chirurgical pensé avant tout pour servir les besoins d'une planification d'État qui prime sur toute autre politique. Dans cette vision,

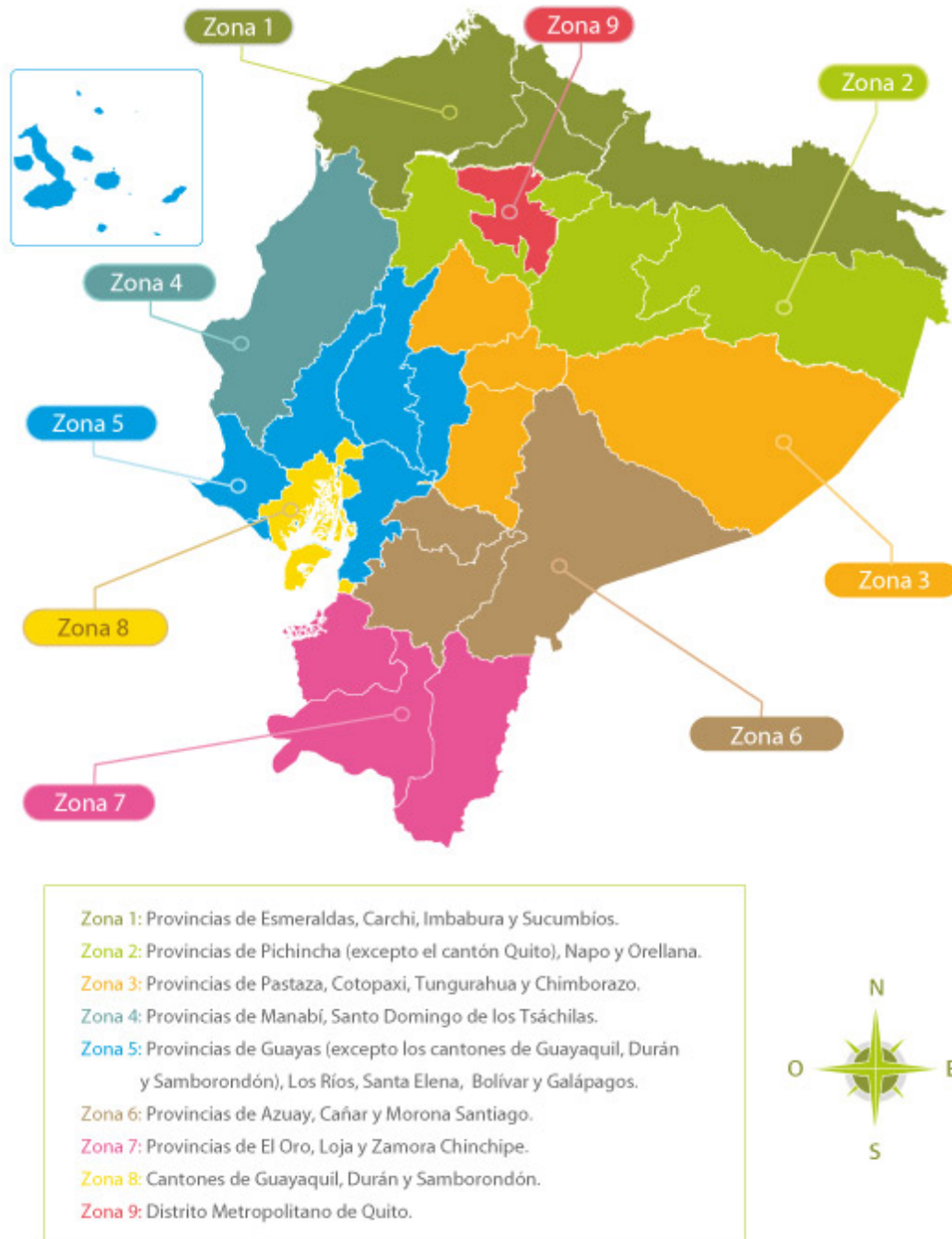
l'aménagement du territoire n'est qu'un outil collatéral. Mais, comme l'observent Bonilla *et al.* (2015) « *el desarrollo territorial de un país no puede ser medido en función solamente de los avances en términos de leyes y de instrumentos de planificación, sino también – y principalmente – a través del análisis de las dinámicas concretas que se dan en escala local* »⁷⁷⁴.

À chaque zone de planification⁷⁷⁵ correspond un sous-secrétariat de SENPLADES et un « Agenda » de développement, car c'est à partir de ce niveau que la coordination des institutions étatiques doit s'enchaîner, par la planification de politiques publiques pour la juridiction concernée.

Fig. 20. Découpage en zones de planification de l'État équatorien.

⁷⁷⁴ Bonilla, O., Maldonado T.P., Silveira, M. et Bayon, M., *Nudos territoriales críticos en Ecuador : dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración del Estado*. Quito, Janvier 2015, p.2.

⁷⁷⁵ Chaque zone est composée par des districts de planification, qui, à leur tour, sont constitués par des « circuits ». Les districts représentent l'unité de base de planification et de prestation de services publics essentiels. Normalement, ils coïncident avec les « *cantones* ». Au total, on a créé 140 *districtos de planificación*. Les circuits correspondent normalement aux « *parroquias rurales* », donc le niveau le plus « à la portée » des citoyens. Au total, on compte 1134 circuits de planification. Cf. SENPLADES, *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Op.Cit.



Source : SENPLADES 2013a.

Pour que le nouveau modèle décentralisé et déconcentré du territoire produise les objectifs de *Buen Vivir* sur le territoire du pays, de nouveaux instruments de politique sont mis au point. Ils vont s'ajouter à la palette déjà consistante d'instruments qui alimentent la « super-institutionnalité formelle » caractérisant l'administration Correa.

Les « *Agendas Zonales* » sont créées avec le but de faciliter la coordination et l'articulation de l'action publique entre le niveau national et le niveau local, favorisant le développement intégral du territoire en syntonie avec les préceptes de la Constitution⁷⁷⁶. En ce sens, ces Agendas

⁷⁷⁶ Cf. en particulier l'article 280 de la Constitution en vigueur.

représentent un « *referente de planificación y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, y propician la cohesión e integración territorial* »⁷⁷⁷, chaque Agenda se renouant à la Stratégie Territoriale Nationale (ETN).

Mais, comment fonctionnent ces Agendas zonaux et quelle est la manière dont l'ETN et les Agendas territoriaux opèrent entre eux, dans le cadre de la planification du développement et de l'aménagement territoriale du pays ? Une analyse plus attentive du dernier Plan national pluriannuel (PNBV 2013-2017) aide à apporter des réponses plus complètes et plus neutres à ces questions. Tant le PNBV que l'ETN pour 2013-2017 ont été construits autour de quatre volets⁷⁷⁸ :

- établissements humains,
- durabilité environnementale,
- changement de la matrice productive et
- fermeture des brèches socio-économiques dans la population.

Ces quatre axes fixés, la fonction de l'ETN est de rendre possible une distribution de la population et des infrastructures physiques futures, plus équilibrée et plus appropriée à la réalité des territoires (cf. fig. 21).

Dans une vision réformiste des politiques du territoire, en ligne avec le principe constitutionnel stipulant que la planification doit garantir l'aménagement du territoire, tant le PNBV que l'ETN et les Agendas zonaux posent le principe de la répartition équilibrée des installations humaines et de grands travaux publics dans le pays, sur la base⁷⁷⁹ de la « *capacidad de acogida* »⁷⁸⁰ du territoire et de l'utilisation « adéquate » et durable des ressources naturelles endogènes. C'est une première dans l'histoire de la planification et de l'aménagement du territoire en Équateur : des concepts directement associés aux écosystèmes et aux ressources naturelles d'un territoire sont choisis pour calibrer les politiques de développement du territoire de l'ensemble du pays.

Fig. 21. Découpage du territoire de l'Équateur en réseaux polycentriques, en fonction des établissements humains et des nœuds de transport, tel que conçu par SENPLADES.

⁷⁷⁷ SENPLADES. 2013a. *Op. Cit.*, p. 383.

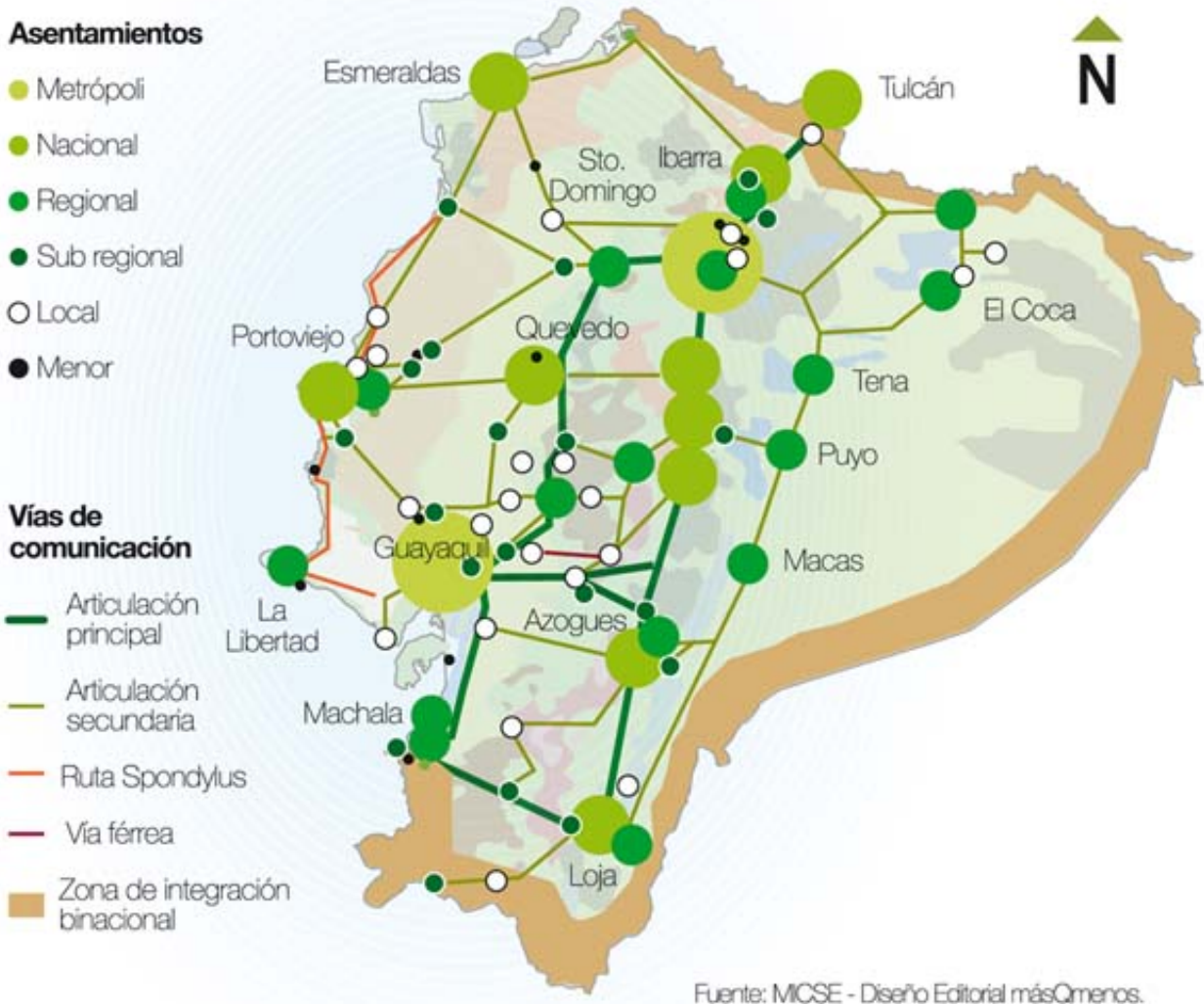
⁷⁷⁸ Cf. Resolution No. CNP-001-2013, du Conseil National de Planification, publiée sur le J.O. No. 950, du 9 mai 2013.

⁷⁷⁹ SENPLADES. 2013a. *Op. Cit.*, p. 362.

⁷⁸⁰ SENPLADES définit la « *capacidad de acogida* » comme la « *Cualidad que señala las posibilidades de uso de los recursos para las actividades humanas, en referencia al suelo determina su vocación natural para el uso* » (cf. SENPLADES. 2011, *Op. Cit.*, p.118) Il s'agit donc d'un concept différent de la « capacité de charge » au sens de « capacité limite d'un milieu » (carrying capacity) connue en sciences naturelles et utilisé également en relation aux questions de développement durable. .

Jerarquía de los asentamientos humanos (2)

Los sectores prioritarios de articulación están relacionados con el desarrollo de la vialidad.



Source : IGM-SENPLADES – (design MasQmenos), 2013.

Auparavant, cette notion était employée uniquement pour les régions à connotation environnementale très forte, notamment l'archipel des Galápagos. Désormais, la « *capacidad de acogida* » d'un territoire doit être prise en compte pour l'élaboration de politiques de développement de tout territoire du pays, ainsi que pour les politiques sectorielles. Ceci inviterait à penser que les experts du gouvernement Correa considèrent le territoire non seulement comme un espace géopolitiquement significatif, mais aussi comme une construction sociale à caractère « multidimensionnel et dynamique » (SENPLADES, 2013)⁷⁸¹.

⁷⁸¹ Cette nouvelle forme d'appréhender le territoire est clairement affirmée dans le PNBV 2013-2017 (cf. en particulier p. 354), mais aussi par des conversations que nous avons tenues avec des fonctionnaires du SENPLADES, ainsi que du secrétariat de planification et d'aménagement du territoire du « cantón » de Santa Cruz aux Galápagos.

Or, cette vision multidimensionnelle du territoire semble avoir du mal à être acquise par les mêmes technocrates de Quito. En examinant bien la caractérisation du territoire conçue par SENPLADES illustrée par la figure 21, une particularité nous interpelle d'emblée. À l'observateur avisé n'échappera pas l'absence des Galápagos de la carte. Nous avons constaté en plus d'une occasion la « présence par absence » de l'archipel des cartes géographiques équatoriennes, même lors d'évènements publics⁷⁸². Cet oubli nous dévoile la difficulté persistante – répandue aussi parmi des chercheurs et des experts – à visualiser l'archipel comme une partie du territoire du pays. Cette omission (délibérée ou inconsciente ?) atteste également que la vision d'un territoire comme construction à caractère « multidimensionnel et dynamique » formalisée par SENPLADES, demeure encore ce qu'elle est : une construction théorique plutôt éloignée de la réalité.

Compte tenu que la loi charge l'ETN de responsabilités spécifiques pour des aires particulièrement sensibles du territoire, la Stratégie doit proposer des politiques publiques « intégrales » pour « ...la Amazonía y el régimen especial de Galápagos »⁷⁸³. Cependant, l'ETN en cours (2013-2017) ne présente aucune politique ni pour les Galápagos, ni pour la région amazonienne. Le modèle « souhaité »⁷⁸⁴ pour l'axe de « durabilité environnementale »⁷⁸⁵ du PNBV met en lumière les activités qui doivent être réalisées pour améliorer l'utilisation des terres, l'occupation du territoire et la conservation de la nature, mais de façon générale. De la sorte, l'ETN⁷⁸⁶ souligne qu'il est « impératif » de protéger, conserver et récupérer l'écosystème qui a été dégradé. Tout en reconnaissant que le « modèle idéal » de territoire mis en avant par l'ETN donne priorité à des questions d'envergure, telles que l'utilisation et l'occupation du territoire, la Stratégie reste au niveau d'énoncés d'intentions, d'indication des buts vers lesquels il faut aller. Elle ne propose guère de politiques, contredisant une de ses raisons d'être.

Comme de nombreux observateurs⁷⁸⁷ l'ont souligné, on attendait que l'ETN soit plus « *propositiva* » du point de vue politique et des politiques, au lieu de se borner à la définition d'une longue série de lignes directrices (« *lineamientos* »⁷⁸⁸, cf. Annexe 3).

Encore une fois, l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire facilite la création et la mobilisation d'instruments de politique qui, tout en ciblant des problématiques territoriales, s'attachent à le faire d'une manière sectorielle et ad hoc, privilégiant souvent des

⁷⁸² Évoquons à titre explicatif, la conférence tenue à la FLACSO en octobre 2014, sur la future loi organique d'aménagement territoriale, quand plus d'une présentation illustrait une carte de l'Équateur sans sa région insulaire.

⁷⁸³ PNBV 2013-2017, *Op.Cit.*, p.352..

⁷⁸⁴ Ainsi la définition SENPLADES.

⁷⁸⁵ Cf. PNBV 2013-2017, *Op.Cit.* p.361-365.

⁷⁸⁶ *Idem*, p. 363.

⁷⁸⁷ Ainsi par exemple des géographes du groupe "*Geografos criticos*" de Quito, mais aussi des experts et des fonctionnaires de GAD de la région du Yasuní (Province d'Orellana)

⁷⁸⁸ Cf. tableau 7.3 de l'ETN dans le PNBV 2013-2017, *Op.Cit.*, pp. 366-367.

modalités technicistes au détriment de la vision politique globale et des enjeux territoriaux locaux, comme nos résultats de terrain le montrent (cf. 3^e partie). Dans un vide politique prolongé, la « super-institutionnalité formelle » de la gestion Correïste de la *res publica* ne fait que s'autoalimenter. À un nouvel instrument de politique, correspond la production d'un autre pour assurer son articulation avec les outils et les institutions existants.

C. Les Lignes Directrices pour la planification : mieux articuler pour mieux décentraliser ?

L'expérience décevante de la décentralisation des années 1990 avait montré l'importance de dépasser, ou tout de moins de réduire, la désarticulation et les concurrences entre les centres de pouvoir public situés aux différents niveaux de gouvernement. Gardant à l'esprit la tendance historique de l'Équateur à la fragmentation, l'administration de Correa s'engage à renforcer la présence de l'État sur l'ensemble du territoire, à travers la mise en place de dispositifs pour mieux coordonner l'action des GADs avec celle du pouvoir central dans la planification du développement et de l'aménagement du territoire. Dans cette démarche, de nouveaux outils de politique sont engendrés.

Pour aider les GADs à élaborer des politiques d'aménagement territorial en ligne avec le PNBV, le SENPLADES lance en 2010 les lignes directrices « *para la planificación territorial descentralizada* »⁷⁸⁹. La priorité politique est ici l'harmonisation du processus de construction et le contenu des PDOTs, avec la méthodologie et les objectifs macro du PNBV. La concordance entre PDOTs et PNBV est en fait *instrumentale* à la réalisation du *Buen Vivir*, comme nous a signalé un haut fonctionnaire du SENPLADES⁷⁹⁰.

En même temps, ces directives doivent répondre à la nécessité d'assurer l'« *articulación que deben guardar esos instrumentos [les PDOTs] entre sí y con las grandes políticas nacionales, y el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia (...) en las fases de concreción o puesta en marcha de los planes [locaux]* »⁷⁹¹. Considérant que les directives ont été formulées par un processus formellement participatif, la légitimité qui en découle suffit – selon les pouvoirs centraux⁷⁹² – à faire d'elles un « *referente para todos los GAD en relación con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial* »⁷⁹³.

⁷⁸⁹ Cf. en particulier: « *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias* ». Senplades, Quito, 2011 et « *Lineamientos Generales para la planificación territorial Descentralizada* ». Senplades, Quito, 2011.

⁷⁹⁰ Entretien tenu à Quito en octobre 2014.

⁷⁹¹ SENPLADES. 2011, *Op. Cit.*, p. 9.

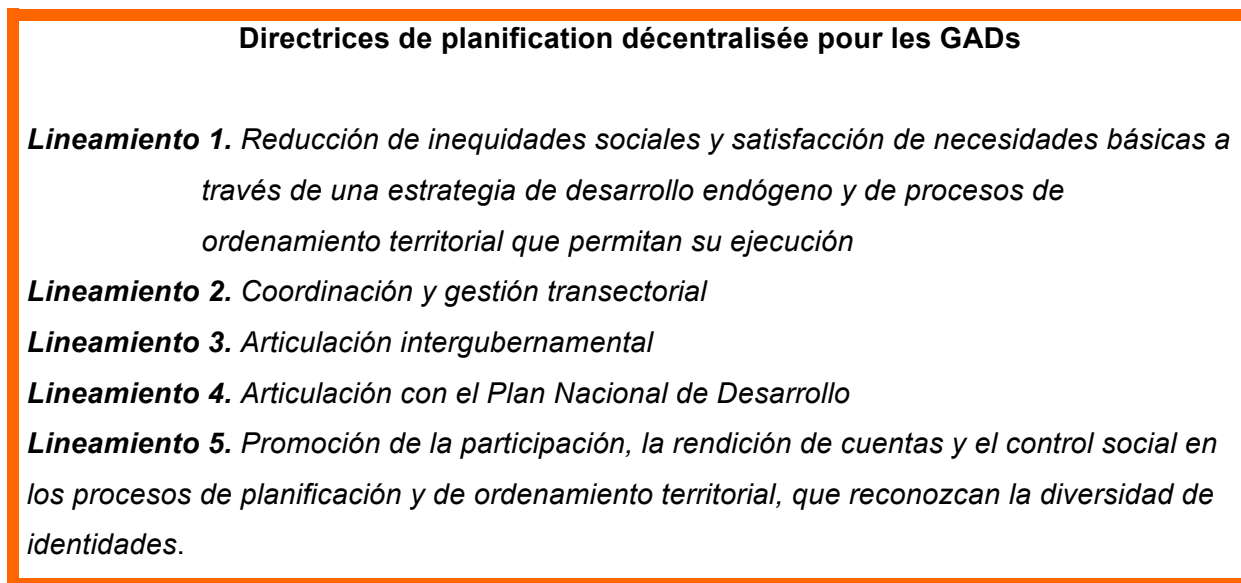
⁷⁹² Ainsi nous a expliqué un fonctionnaire SENPLADES durant un entretien de 2014, à Quito.

⁷⁹³ SENPLADES, 2011. *Op.Cit.*, p.8.

C.1. Articulation verticale : micro-management du gouvernement central sur les GADs ?

Si nous analysons plus de près ces outils de politique, nous observons qu'ils ne se limitent pas à « orienter » l'action des GADs. Ils déterminent en détail le contenu des plans d'aménagement du territoire, parvenant ainsi à exercer une influence déterminante sur les politiques d'aménagement du territoire⁷⁹⁴ des niveaux décentralisés de gouvernement. Ceci a évidemment des conséquences sur la manière dont les GADs produisent leurs PDOT, comme nous le montrerons par nos études de cas (cf. troisième partie). En fait, bien que la production des « *lineamientos* » ait reçu des apports de représentants de différents niveaux de GADs⁷⁹⁵, leur contenu révèle surtout la main des technocrates de Quito⁷⁹⁶. Dans une vision *formaliste* de la planification, les experts du SENPLADES établissent cinq directives générales pour la planification décentralisée (voir figure 22) auxquels les GADs doivent se tenir au moment de produire leurs PDOTs.

Fig. 22. Les cinq « *lineamientos de planificación descentralizada* » pour les GADs.



Source : Elaboration de l'auteur d'après SENPLADES 2011.

Les technocrates du SENPLADES prennent soin de spécifier en détail le contenu du PDOT, arrivant à énumérer, par exemple, les éléments de la proposition des futurs modèles de gestion ou d'aménagement du territoire.

⁷⁹⁴ Cf. sur ce point SENPLADES, 2011. *Op.Cit.* , p. 5.

⁷⁹⁵ Une table de dialogue avait été créée à cet effet, rassemblant des représentants du Secrétariat de planification et des *gremios* de gouvernements autonomes décentralisés, entre 2010 et 2011.

⁷⁹⁶ Les manuels contenant les lignes directrices ont en fait été élaborés par la "Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas" du SENPLADES.

Cet attachement à la planification « soignée » dans les moindres détails est avantageux quand il s'agit de promouvoir un degré sain de standardisation de procédure et de contenu parmi les différents GADs. Puis, l'homogénéité de format et de contenu facilite au SENPLADES la tâche de vérifier la conformité des PDOTs aux lignes directrices fixées pour établir, entre autres, la répartition des fonds du budget central aux GADs. Ensuite, la définition de standards soutient la fonction de suivi et de contrôle par le temps et par l'espace opérée par le gouvernement central, ainsi que par les unités administratives décentralisées. Dans ce sens, les lignes directrices du SENPLADES sont censées contribuer à une décentralisation plus performante et représentent un avancée vers une action publique mieux organisée et plus efficace sur le territoire.

Il convient de réfléchir néanmoins, aux conséquences de la manière dont ces critères standards sont mobilisés par les bureaucrates de Quito, sur la génération de plans et surtout des politiques publiques concernant les territoires décentralisés. Le zèle des technocrates de Quito peut en fait conduire à trop niveler le contenu des PDOTs des différents niveaux de gouvernement, au point de saper une des finalités essentielles des PDOTs : mettre en lumière les potentialités et les problématiques spécifiques de chaque territoire. Et cela peut faciliter la formulation de politiques de développement et d'aménagement du territoire qui ne correspondent pas – ou pas suffisamment – aux enjeux locaux.

Ensuite, les directives standardisées du SENPLADES sur les PDOTs, à l'instar de tout standard, tendent à écarter des phénomènes considérés « marginaux » qui sont cependant importants pour s'appliquer à une étude appropriée du territoire. Évoquons à ce sujet les incertitudes autour de la « *tenencia de la tierra* » à la base des conflits socio-environnementaux et de la dégradation environnementale de plusieurs zones rurales du pays, la Réserve de la Biosphère Yasuní en étant un cas exemplaire. Les « *Matrices referenciales* » (des directives) SENPLADES, signalent cette problématique uniquement en relation aux plans *cantoniales* (municipaux)⁷⁹⁷, alors que ce défi caractérise plus souvent des réalités territoriales négligées, comme les « communes » indigènes, que les administrateurs locaux ont du mal à répertorier et à gérer. Un aspect que nous expliquerons en détail dans la troisième partie.

De plus, un mode de planification particulièrement zélé peut entraîner des dysfonctionnements quand il s'insère dans un système souffrant d'hypertrophie institutionnelle. Dans ces contextes, la définition hyper-détaillée du contenu des PDOTs se traduit, dans les faits, par un « micro-management » politique du centre, au détriment de l'autonomie décisionnelle des GADs, une dérive que nous montrerons à l'aide des résultats du terrain. La réduction de la marge de manœuvre des gouvernements locaux qui en découle finit par nuire aux mêmes ambitions de

⁷⁹⁷ Cf. les "2. *Matrices referenciales para los planes cantoniales*. 2.1. *Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico cantonal*" illustrées in SENPLADES, 2011c, *Op.Cit.*, p. 89.

la décentralisation démocratique et efficace mise en avant par la « révolution citoyenne ». Il s'agit d'un danger immanent à tout modèle « costaud » de planification publique : le risque qu'il ne devienne un instrument de politique autoritaire pour faciliter la continuité, ou le renforcement, du pouvoir central à travers le contrôle de la production des politiques publiques des gouvernements locaux.

L'articulation verticale (entre les PDOTs et le Plan national) ciblée par les lignes directrices examinées n'est pourtant qu'une des conditions pour que le Système national de planification participative et décentralisée concoure à bâtir le régime du Bien Vivre. À cela s'ajoute un dispositif d'articulation horizontale axé sur deux composantes : une interne à chaque PDOT et l'autre externe : entre PDOTs de gouvernements géographiquement voisins situés au même échelon de gouvernement.

C.2. Articulation horizontale : vecteur de cohérence interne des politiques ou « virtuosité » technique ?

L'analyse attentive du contenu des PDOTs sur cet aspect, permet d'approfondir des aspects liés à l'aménagement du territoire tel que conçu par le gouvernement Correa, contribuant ainsi à notre état des lieux sur cette politique en Équateur. Le point de départ de notre propos est que les lignes directrices établies par SENPLADES ne sont pas seulement des indications programmatiques ; elles « *determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial*⁷⁹⁸ y de la gestión del territorio »⁷⁹⁹, tant d'un point de vue théorique que pratique.

Une première observation porte sur la relation entre le « plan de développement » et le « plan d'aménagement du territoire » au sein d'un même PDOT. Bien que le PDOT soit désigné comme un seul document, ses deux composantes sont deux instruments différents par nature et finalité – ils sont en effet réglés par des normes distinctes⁸⁰⁰. Dans la vision des technocrates du SENPLADES cette construction technico-conceptuelle (voir figure 23) a pour objectif de catalyser des interactions et d'assurer une concordance entre les deux documents, afin que les plans de développement guident les plans et les politiques d'aménagement du territoire du GAD concerné, suivant les « capacités » (SENPLADES, 2013)⁸⁰¹ de chaque territoire. Ces liens de correspondance réciproque entre les deux faces de la même pièce (le PDOT)

⁷⁹⁸ Soulignage par l'auteur.

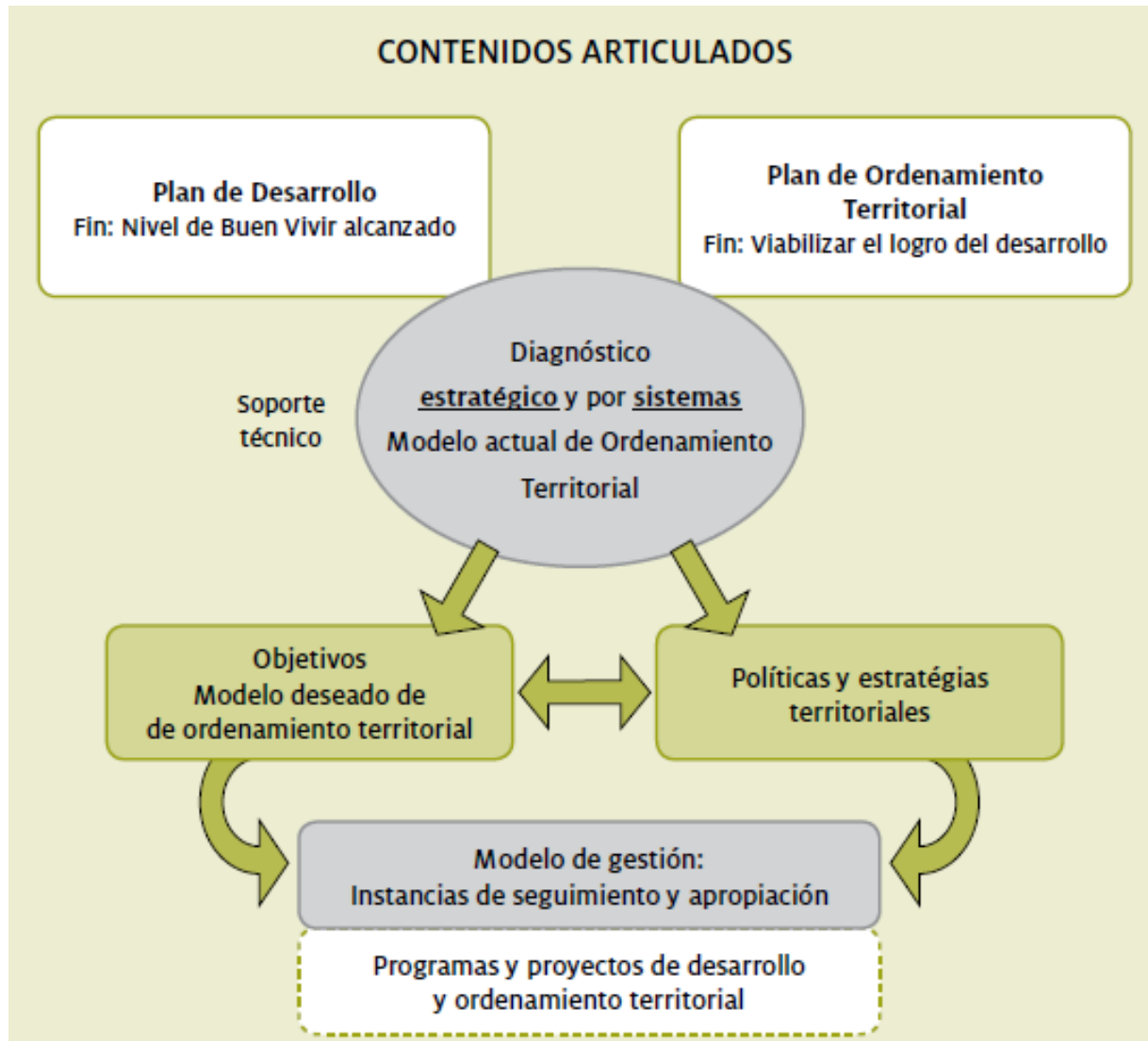
⁷⁹⁹ SENPLADES, 2011c, *Op. Cit.*, p.5. Ce document a été élaboré par le Secrétariat suivant les dispositions du COPFP et publié sur le J.O. n. N- 184 du 30/08/2011.

⁸⁰⁰ Rappelons que les plans de développement sont disciplinés par l'article 41 du COPFP et par l'article 295, le COOTAD alors que les plans d'aménagement territorial sont traités par le COPFP, article 42.

⁸⁰¹ Dans l'argot de SENPLADES, ce sont les potentialités, les vocations d'un territoire.

devraient assurer la mise en place de politiques d'aménagement territorial en cohérence et en synergie avec les politiques de développement fixées par le Plan national pluriannuel.

Fig. 23. Articulation interne des PDOTs : entre plan de développement et plan d'aménagement du territoire.



Source : SENPLADES 2011⁸⁰².

Une analyse au plus près du « diagnostic » d'un PDOT permet d'approfondir la vision de l'aménagement territorial selon le gouvernement Correa.

Cœur partagé entre les deux plans, ce « diagnostic » montre la situation de départ d'un GAD en matière de développement et d'agencement de son territoire. Selon le SENPLADES, il s'agit d'une étude organisée par systèmes et par aspects stratégiques qui analyse le modèle territorial de base du GAD, et détaille des scénarios. La figure 24 aide à illustrer la complexité

⁸⁰² SENPLADES 2011c. *Op.Cit.*,p. 6.

et la logique à la base du diagnostic d'un PDOT mis en avant par SENPLADES. L'analyse par systèmes du diagnostic s'oriente à son tour en deux axes :

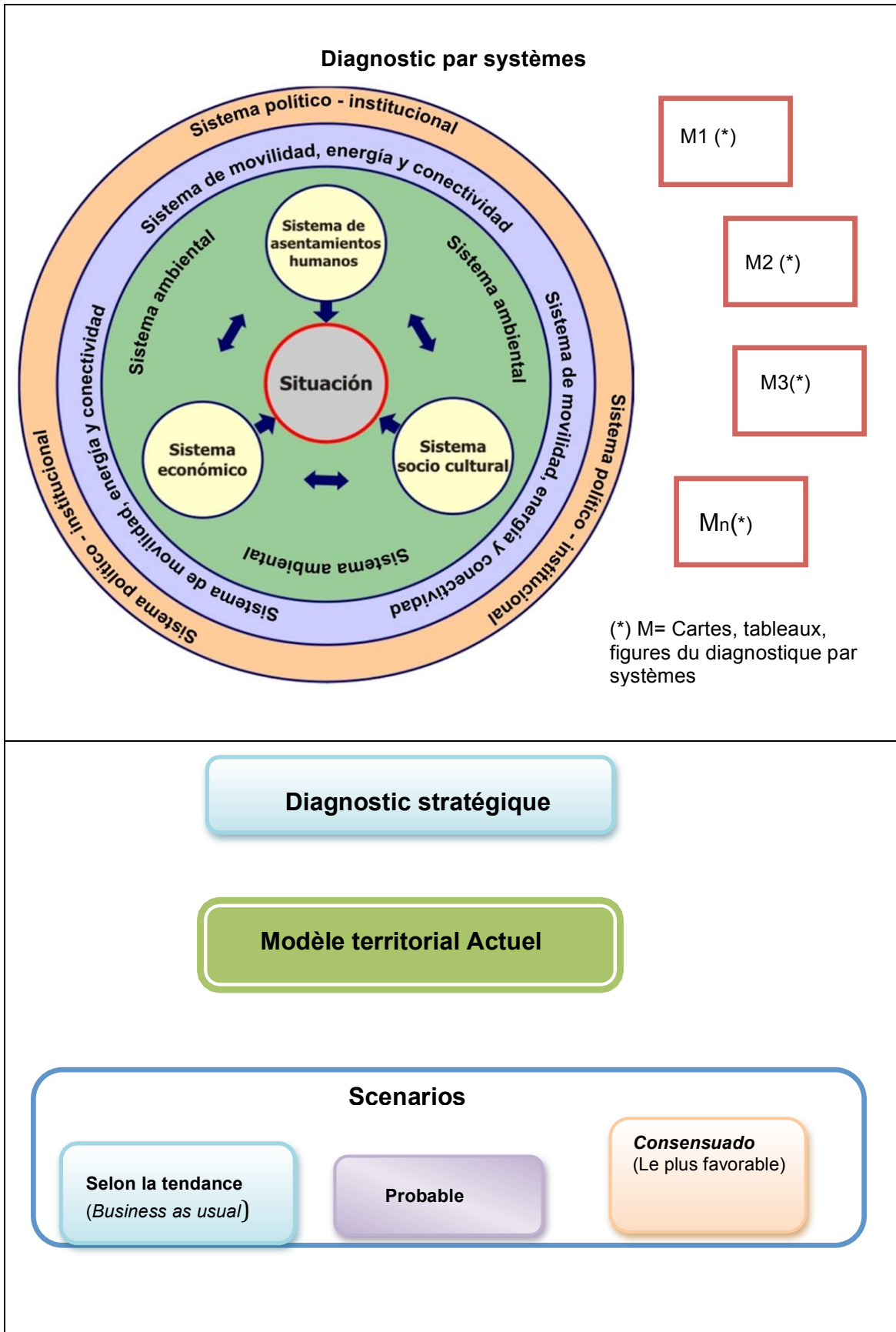
- un premier, centré sur le développement intégral, vise à mettre en exergue les éléments structurants et les interrelations entre quatre ordres de « systèmes » : environnemental, économique, socio-culturel et politico-institutionnel ;
- un deuxième, consacré à l'aménagement du territoire, met en lumière les contenus et les connexions entre les systèmes afférant aux établissements humains et à la mobilité, énergie et « *conectividad* »⁸⁰³.

La fonction de ce diagnostic n'est pas anodine. Cet instrument trace la ligne de base et opère comme outil d'aide à la décision : un soutien technique à partir duquel les administrateurs locaux vont formuler leurs propositions tant de plans que des politiques de développement et d'aménagement territorial.

Or, si nous observons les domaines du ressort de l'aménagement du territoire tels qu'établis par les technocrates de Quito, nous remarquons d'emblée l'approche très technique et quelque peu réductionniste de l'aménagement du territoire des experts du SENPLADES. Des problématiques cruciales, à caractère trans-sectoriel et multiscalaire comme les dossiers environnementaux, ou les questions économiques, sont en fait classées de compétence unique du plan de développement. Il s'ensuit que l'aménagement du territoire s'occupe seulement des questions d'urbanisme, de transports et d'infrastructures, dans une vision de cette politique publique que l'évolution des systèmes humains (toujours plus complexes et plus imbriqués au plan global) d'une part et l'interdépendance entre écosystèmes et activité humaine de l'autre, ont rendu obsolète.

Fig. 24 Les cinq composantes du « *diagnostic* » d'un PDOT et relations entre elles.

⁸⁰³ La *conectividad* se réfère aux télécommunications, et à l'IT.



Source : élaboration de l'auteure, d'après SENPLADES 2011c.

D'ailleurs, l'accent que SENPLADES a placé sur le diagnostic du PDOT fait que les GADs se trouvent fréquemment à concevoir et à travailler sur les PDOTs comme s'ils étaient des « études », négligeant le fait qu'il s'agit d'instruments de politique consacrés à exposer les problématiques et les vocations d'un territoire, ainsi que les moyens et les actions politiques prévus pour réaliser les objectifs d'intérêt de la collectivité locale.

Dès lors, cet instrument de politique est souvent mobilisé par les GADs comme une fin en soi. Les GADs finissent par consacrer plus d'attention au « diagnostic » du plan, qu'à l'élaboration de politiques de développement et d'aménagement conséquentes pour les territoires de leur compétence. C'est un phénomène que nous avons constaté par exemple en analysant les PDOTs des GADs de l'archipel des Galápagos, comme nos résultats de terrain l'ont mis en évidence (cf. 3^e partie).

Il est vrai que pour planifier le futur il faut connaître la situation de départ. Cependant, notre expérience professionnelle en matière de planification, unie à notre activité de recherche, nous conduit à partager la posture de ceux qui prônent une approche politique opérationnelle de la planification car « *[u]n plan no es, no debe ser un estudio; en todo caso sería una especie de "antiestudio", porque los estudios se hacen para conocer algo mientras los planes se formulan para hacer algo...* »⁸⁰⁴.

D'autres aspects inhérents au contenu et à la cohérence interne des PDOT méritent notre attention en raison de leurs répercussions sur l'élaboration et la mise en place de politiques pour développer et aménager le territoire d'un GAD.

Le « modèle de gestion » (cf. fig. 25) qui intègre la proposition d'un PDOT a été construit par Quito comme l'instrument principal pour aider les administrateurs locaux à « *llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo* »⁸⁰⁵. Des instances de participation sont créées pour que le cycle politique d'élaboration, mise en œuvre et suivi du PDOT implique les acteurs territoriaux du secteur public, privé et de la société civile. Les nouveaux conseils locaux de planification sont conçus à cet égard comme des espaces qui opèrent en soutien direct du Système national de planification, chargés « *de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación...* »⁸⁰⁶.

⁸⁰⁴ Gómez Orea Domingo et Gómez Villarino Alejandro. 2012. « *Ordenamiento territorial. Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca* », in *Revista Universidad del Azuay*, N.57. "Ordenamiento territorial", Omar Delgado Inga (Coord.). Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador, p.81

⁸⁰⁵ Cf. par exemple, SENPLADES 2011c, *Op.Cit.*, p.22.

⁸⁰⁶ Article 66, loi de participation citoyenne.

En ce sens, le « modèle de gestion » accomplit une autre fonction qui a affaire à l'efficacité de l'action publique : la transparence et l'« *accountability* »⁸⁰⁷. Les systèmes « *de monitoreo, evaluación y control de la ejecución* » des PDOTs des GAD figurent ainsi parmi les éléments centraux du modèle, dans l'effort de dépasser la faiblesse historique des activités de suivi et contrôle de l'action publique, notamment aux niveaux décentralisés⁸⁰⁸.

Le caractère participatif de la planification et du processus qui conduit à l'élaboration à la mise en œuvre d'un PDOT, est aussi un élément central dans la production de politiques d'aménagement territorial. La participation remplit non seulement un mandat constitutionnel⁸⁰⁹, elle contribue aussi à une meilleure prise en compte des défis de développement d'un territoire. En facilitant les apports de différentes parties en présence, l'approche participative aide à produire des propositions d'aménagement territorial plus adéquates à la réalité locale qui, en plus, peuvent s'appuyer sur un soutien politique et sur une base de légitimité locale comparativement plus significatifs.

L'activité de concertation qui, selon le COOTAD et SENPLADES, doit caractériser les processus décisionnels à l'intérieur des GADs, ainsi qu'au sein des consultations avec d'autres gouvernements décentralisés, a également la fonction d'améliorer l'efficacité de l'action publique sur le territoire, notamment par la réduction de gaspillage d'argent public à travers la coordination et la génération de synergies entre différents GADs. Nous montrerons dans la troisième partie comment cette concertation peine à s'affirmer dans la pratique politique des niveaux décentralisés de gouvernement.

Fig. 25. Contenu du PDOT selon SENPLADES (2011).

⁸⁰⁷ L'incitation à une culture de « *rendición de cuentas* » est en outre prévue par la loi. L'article 42 du COPFP stipule que pour élaborer le modèle de gestion des PDOTs « *los GAD deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social* ».

⁸⁰⁸ La pratique des GADs que nous avons étudiée cependant, montre que cette rubrique du PDOT est souvent remplie avec des stratégies et des activités qui visent plutôt à renforcer les aspects organisationnels, de formation ou institutionnels des leurs appareils administratifs. Les actions de suivi, et l'établissement de systèmes à cette fin ont encore beaucoup de mal à s'affirmer.

⁸⁰⁹ Le caractère participatif de la planification est affirmé par la Constitution. Cf. Constitution de 2008, articles 275, 277 et 279.

Contenu de « propuesta »⁸¹⁰ du PDOT	
<p>a) Décisions Stratégiques → Vision de long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif intégral de développement, OID : <ul style="list-style-type: none"> ○ Politiques publiques (*) ○ Objectifs spécifiques • Stratégie de long terme • « Metas » (niveaux d'avancement vers OID) • Rôle du territoire <p>b) Décisions Territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modèle territorial souhaité (**) <p>c) Décisions organisationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modèle de Gestion <p>(*) (**) cf. section à côté</p>	<p>(*) Politiques Publiques :</p> <p>toutes les politiques publiques « qui doivent s'appliquer dans le territoire » pour atteindre l'OID. Aucune référence à la politique d'aménagement du territoire ne figure dans le manuel SENPLADES.</p> <p>(**) Modèle territorial souhaité :</p> <p>« forme d'organisation du territoire » qui permet i) que l'« <i>ocupacion y todas las actividades de la poblacion en el territorio</i> » (SENPLADES, 2011) se réalisent de la manière « la plus adéquate » ; ii) le renforcement des liens spatiaux entre les établissements humains et l'environnement.</p>

Source : élaboration de l'auteure d'après SENPLADES 2011

Conclusion chapitre 4

La refonte institutionnelle de l'État mise en œuvre par l'administration Correa s'appuie sur de nouvelles approches de la décentralisation et de la déconcentration de l'action publique, qui se concrétisent sur le territoire par le biais d'instruments de politique. D'une part, une vision progressiste de la décentralisation territoriale qui vise à rendre effective la redistribution du pouvoir public sur le territoire suivant les principes de subsidiarité, équité, solidarité et progressivité fiscale. De l'autre, une forme de déconcentration qui entraîne un nouveau découpage du territoire réalisé en fonction de la planification.

La Stratégie Territoriale Nationale définit les critères, les directives et les modes d'action de la puissance publique sur le territoire pour construire un État polycentrique plus performant et plus juste quant à la distribution de la population et des investissements publics et privés sur le territoire national. L'État est ainsi ré-agencé en zones, districts, et circuits « dessinés » par les technocrates de Quito, dont la finalité est d'assurer une présence plus diffuse de l'État sur le territoire et la fourniture de services essentiels (santé, éducation, sécurité, entre autres) jusqu'aux périphéries du pays. La manière dont ce découpage a été opéré a été mise en cause en raison de la priorité accordée aux besoins de la planification d'État, au détriment d'une attention aux vocations et aux contraintes de développement local. Ce qui se traduit par des

⁸¹⁰ Les guides du SENPLADES détaillent le contenu de la "propuesta" en relation aux "plans de développement" qui forment les PDOTs.

politiques de développement et d'aménagement du territoire de régions périphériques du pays comparativement moins adéquates aux enjeux locaux.

Le bon fonctionnement du Système national décentralisé de planification participative dépend en grande partie du degré de coordination entre la planification centrale et celle réalisée aux niveaux décentralisés de gouvernement. Dès lors, des manuels et des lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDOT sont produits par le SENPLADES après l'entrée en vigueur du COOTAD et du COPFP, pour aider les GADs dans leur nouveau rôle de maîtres-à-planifier des périphéries du pays, et garantir la nécessaire articulation entre PDOTs et Plans pluriannuels nationaux (PNBV).

L'analyse de ces instruments et outils de politique nous a donc permis de montrer comment, en l'absence d'une politique nationale d'aménagement territorial, le gouvernement central a recours à une *instrumentation* de cette politique. Les caractéristiques institutionnelles de l'ambitieux projet de modernisation de l'État porté par le président Correa, fondé sur des instruments de politique normatifs et de planification (la catégorie *Authority* de Hood, 1986), font que les politiques d'aménagement du territoire qui en découlent soient *de facto* guidées, voire remplacées, par ces instruments.

CONCLUSION DEUXIÈME PARTIE

Dans cette partie centrale de notre thèse, nous avons essayé de rendre un état de l'art en profondeur de l'aménagement du territoire en Équateur, en interrogeant un instrument de politique macro stratégique : la planification. Nous nous sommes d'abord attachée à étudier l'évolution de cet instrument de politique, en consacrant une attention particulière à ses caractéristiques et à sa mobilisation par l'action publique pendant l'ère Correïste.

Dans le cadre de la profonde refonte des institutions mise en œuvre par le président Correa à partir de 2007, la planification est en fait revalorisée comme l'instrument de politique fondamental de l'État fort. En phase avec les assises conceptuelles du nouveau paradigme de développement du *Buen Vivir* promu par le président de la « révolution citoyenne », la planification est affirmée comme un devoir constitutionnel de l'État ; elle doit être participative et impliquer tous les échelons de gouvernement. La planification devient ainsi le vrai gouvernail du pouvoir central qui soutient le *modus operandi* du gouvernement de Quito et en consolide le pouvoir. Nous avons donc montré son *instrumentation* massive pour la mise en œuvre de politiques publiques aux différentes échelles administratives, en particulier en matière d'aménagement territorial.

Dans le cadre de notre analyse de l'aménagement territorial en Équateur, nous nous sommes penchée sur les raisons prééminentes de sa longue absence du scénario politique, tout en mettant en lumière la manière dont cette politique publique est appréhendée par l'administration Correa. À travers une analyse comparée du Code d'organisation et d'aménagement territorial (COOTAD) et du Code organique de planification et des finances publiques (COPFP) approuvés en 2010, nous avons mis en évidence les éléments du nouveau Système national décentralisé de planification participative, ainsi que les caractéristiques des Plans de développement et d'aménagement du territoire (PDOTs) introduits sous la gestion Correa, afin de mieux saisir la place de l'aménagement territorial dans le projet de restructuration politique–territoriale de Correa et en particulier le rôle confié aux gouvernement autonomes décentralisés (GADs) en matière d'organisation et de gestion du territoire.

Au fur et à mesure que nous avons développé notre analyse sur la planification du développement et de l'aménagement du territoire à l'ère Correa, nous avons voulu mettre en exergue quelques phénomènes singuliers de cette administration.

D'abord, une *instrumentation* forte de la planification d'État qui, dans les faits, non seulement guide mais définit les politiques publiques en matière de territoire des divers GADs, selon une logique originale d'inversion entre l'instrument (planification) et le but (politique publique), où l'aménagement du territoire est appréhendé et utilisé comme un outil au service de la planification nationale.

Puis, nous avons mis en évidence d'autres éléments structurants de la « révolution citoyenne » de Correa : d'une part, la construction d'un appareil bureaucratique imposant, au sommet duquel le Secrétariat National de Planification (SENPLADES) et son élite de technocrates opèrent comme « gardiens » de la planification étatique et bras droit du président. De l'autre, nous avons mis en lumière le phénomène que nous avons défini « super-institutionnalité formelle », c'est-à-dire la manière dont le foisonnement d'institutions formelles – conçues et dirigées par le SENPLADES afin de graisser la machine de la puissance publique pour que le *Buen Vivir* bénéficie de manière homogène les différents territoires du pays – produit dans les faits des dysfonctionnements de l'action publique, notamment par enchevêtrements ou confusion de compétences politiques.

Considérant la nature de *wicked problems* des enjeux environnementaux qui marquent nos deux terrains d'étude, nous avons approfondi notre analyse de l'aménagement territorial en mettant en exergue ses interdépendances avec la gouvernance environnementale. En nous appuyant sur le cadre néo-institutionnaliste, notamment sur la théorie et l'analyse empirique de la gestion des biens communs, nous avons mis en lumière les dynamiques imbriquées et les interrelations entre aménagement du territoire et gouvernance environnementale, en nous centrant en particulier sur les modalités (« *institutional arrangements* ») pour « gouverner » les biens communs et le territoire qui les héberge.

Nous avons donc expliqué comment les normes (COOTAD et Constitution) visant à consolider des territoires en administration spéciale comme les Galápagos, ou à établir des circonscriptions territoriales « spéciales » (Région Amazonienne), représentent pour le gouvernement central une modalité pour mieux gérer les défis de gouvernance environnementale de ces régions.

La refonte institutionnelle de l'État et la récupération de l'action publique pour favoriser l'affirmation du régime du *Buen Vivir* opérées par l'administration Correa prévoient de nouvelles formes de décentralisation et déconcentration dont la mise en œuvre passe, encore une fois, par des instruments de politique. Ainsi, nous avons montré comment la décentralisation territoriale inspirée des principes de subsidiarité, équité, solidarité et progressivité fiscale est essentiellement conduite au moyen du COOTAD et du COPFP, sous la supervision du SENPLADES, faute d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

Puis, nous avons expliqué la manière dont le gouvernement Correa a « déconcentré » l'État en utilisant comme grille de lecture deux nouveaux instruments de coordination territoriale et intersectorielle : les Agendas Zonaux et la Stratégie Territoriale Nationale (ETN) qui donnent les directives d'action de la puissance publique sur le territoire, afin de construire un État polycentrique plus efficace et juste en matière de distribution de la population et des investissements publics et privés sur le territoire national.

Nous avons mis en lumière comment, à travers l'ETN, le territoire de l'État est ré-agencé en zones, districts, et circuits définis par les technocrates du SENPLADES : un découpage géométrique réalisé en fonction de la planification d'État afin d'assurer la fourniture de services essentiels (santé, éducation, etc.) jusqu'aux périphéries du pays, et la présence de l'État sur le territoire.

Enfin, nous avons analysé d'autres instruments de politiques créés par SENPLADES pour faciliter une meilleure coordination entre les PDOTs et les Plans pluriannuels nationaux (PNBV).

À travers l'analyse de ces instruments de politique qui ont tous affaire à la planification d'État, nous avons montré comment l'absence d'une politique nationale d'aménagement territorial facilite les pratiques d'instrumentation décrites, ce qui est notre hypothèse centrale de recherche.

TROISIÈME PARTIE

Sur les terrains : la gestion et l'aménagement de deux parcs emblématiques par des instruments de politique au niveau micro

Introduction

Dans cette troisième et dernière partie nous allons approfondir les problématiques d'aménagement de l'espace de nos aires d'étude à partir du terrain. Nous aborderons cette analyse en utilisant des instruments de politique « micro » comme prisme de lecture, rappelant que nous entendons par cela les instruments qui sont mobilisés à une échelle administrative-territoriale décentralisée, bien qu'ils aient été conçus au niveau du gouvernement central. Les données que nous présentons ici servent à apporter des réponses aussi précises et factuelles que possible aux questions centrales de notre recherche :

- 1) pour quelles raisons depuis des décennies les mêmes problèmes socio-environnementaux et les mêmes dysfonctionnements de gouvernance persistent dans les deux aires examinées, sans que ces défis ne puissent au moins être endigués ?

- 2) Qu'est-ce qui rend si difficile l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire dans ces deux Réserves de la biosphère ?

Notre démarche ne vise pas à analyser les instruments en soi, mais à mieux comprendre, à travers leur mobilisation, les enjeux sur les territoires examinés.

L'objet de cette partie est donc de montrer que tant les problèmes socio-environnementaux que les dysfonctionnements institutionnels constatés sur le terrain dérivent d'une question structurelle : le manque d'une vision et d'une politique d'aménagement territorial au plan national, et, en cascade, au plan des régions considérées. En consolidant les réflexions que nous avons mises en avant dans les parties précédentes, nous nous proposons de valider nos hypothèses de travail par l'analyse empirique.

Dans la mesure du possible, nous avons conduit notre analyse en employant comme grille de lecture les mêmes instruments de politique micro – par exemple, les plans de gestion des parcs – pour les deux réserves examinées dans le respect d'une approche analytique comparée. Cette partie est articulée en deux chapitres consacrés chacun à une de nos études de cas. En nous basant sur les réalités observées, nous nous pencherons d'abord sur des instruments qui, tels des dénominateurs communs, sont employés sur les deux terrains, à

savoir : les plans de gestion des deux parcs, et les plans de développement et d'aménagement territorial (PDOT) de leurs zones d'influence. Nous interrogerons en outre des instruments différents conformément aux spécificités de chaque terrain.

Ainsi, dans le **chapitre 5** consacré aux résultats du terrain des Galápagos, nous allons analyser les enjeux de la planification régionale en nous centrant sur le processus lent, difficile et inaccompli du « *Plan de desarrollo sustentable y de ordenamiento territorial de la provincia de Galápagos* » (PDSOT). Ensuite, nous allons poser notre attention sur un instrument de politique de type normatif (« *Authority* » selon Hood, 1986) : la loi de réforme de la loi spéciale organique des Galápagos (LOREG). Ce choix se justifie car tant le contenu de la future loi que le processus pour y parvenir, jettent d'utiles éclairages sur la manière dont le gouvernement central opère et contrôle l'espace de sa région insulaire que nous avons choisi d'aborder ici par le concept de « territoire », pour souligner d'un côté que les Galápagos, à l'instar d'autres îles océaniques, représentent des « *waterlands* » (Gillis, 2014), c'est-à-dire un écotone particulier caractérisé par des interdépendances entre la partie terrestre et la marine ; et, de l'autre côté, pour prendre en compte ces complexités et ces dynamiques imbriquées. L'analyse de la réforme de la LOREG contribue à mieux appréhender les conséquences de l'absence d'une politique d'aménagement territorial au plan national d'abord, puis au niveau régional de l'archipel.

En déroulant notre analyse, nous prenons soin d'examiner le niveau d'articulation des instruments micro entre eux, ainsi que la coordination et la cohérence entre ces moyens de politique et les instruments macro, notamment le Plan national pluriannuel de développement. Notre but est de vérifier si et comment la construction théorique autour de la planification de l'espace national décidée depuis Quito, qui envisage des agencements géométriques, presque chirurgicaux pour tout le territoire du pays, s'adapte aux vivacités et aux dynamiques de contextes territoriaux différents, comme les Galápagos. Ce « test » de coordination sert à expliquer comment en l'absence d'une politique d'aménagement du territoire cadre, la mobilisation d'une palette variée d'instruments, un « *policy toolkit* » (Hood, 2007b ; Hood et Margetts, 2007) riche et assorti, ne saura résoudre les problèmes de *desordenamiento territorial* et la dégradation environnementale qui va avec, pas plus qu'elle n'arrive à combler les asymétries territoriales qui marquent de plus en plus la région insulaire.

Le **chapitre 6** présente les résultats de notre terrain amazonien. Pour apporter des réponses les plus solides et appropriées possible à nos questions de recherche, nous avons choisi comme porte d'entrée au Yasuní des instruments micro distinctifs de la zone. En premier lieu, des instruments de type « *substantive* » (Howlett, 2000) comme les zonages de Réserve de la Biosphère Yasuní (RBY). Bien que ceux-ci n'aient été jamais appliqués, nous consacrerons

une attention spéciale aux « zonages » préconisés pour la RBY, car l'analyse de leur échec permet de dégager des considérations sur la persistance des problèmes socio-environnementaux et de chaos territorial dans cet espace et sur ses causes profondes.

Puis, nous avons voulu examiner d'un côté les « plans de gestion et d'usage » des communautés indigènes situées dans le parc Yasuní, une démarche qui permet de décliner notre analyse à l'échelle la plus micro possible. De l'autre côté, nous avons étudié des instruments de type procédural, tel que le Comité de gestion de la RBY, pour mieux expliquer la complexité et les imbrications des défis territoriaux et géopolitiques caractérisant cet espace. L'examen des PDOTs de certaines collectivités territoriales pour sa part, amènera à vérifier de quelle façon les nombreux instruments de politique construits par les technocrates de Quito influencent l'efficacité de l'action publique sur le terrain en un contexte de vide politique en matière d'aménagement du territoire, ce qui nous aidera à prouver nos hypothèses de travail.

Chapitre 5. Les liaisons dangereuses : plans de gestion du parc et PDOTs. Le cas des aires protégées de la province des Galápagos

« E il naufragar m'è dolce in questo mare ».

(Giacomo Leopardi, 1825-26)

Introduction

Dans ce chapitre nous allons expliquer les problèmes d'aménagement et de gestion du territoire des Galápagos par le prisme d'instruments de politique micro, notamment les plans de gestion du Parc (PNG), les PDOTs des GADs et le Plan provincial en train d'être formulé par le Conseil de Gouvernement du Régime Spécial des Galápagos (CGREG).

D'abord, nous allons examiner le rôle politique progressivement croissant des plans de gestion du PNG qui s'affirment au cours de longues années comme les instruments qui, dans les faits, gouvernent l'ensemble de la province au-delà de l'espace protégé, à cause en particulier de l'absence de politiques territoriales tant au plan national que régional. Ce décryptage permettra de mettre en lumière d'une part l'influence historique de la puissante industrie du tourisme de nature (traditionnellement alliée de la conservation) sur les décisions inhérentes à l'accès et à l'utilisation des espaces et des ressources naturelles communes de l'archipel. De l'autre, il

aidera à expliquer les raisons politiques subjacentes au choix des autorités compétentes de ne pas mobiliser le concept, ni les outils des Réserve de la biosphère pour l'archipel de Colón. Ensuite, en analysant la relation et le niveau d'articulation entre les PDOTs des GADs et le Plan provincial qui, depuis trois ans, est toujours en phase d'interminable rédaction, nous montrerons comment le manque d'une politique régionale d'aménagement territoriale, mais en premier lieu nationale, incite des formes d'*instrumentation* de politiques territoriales de la part des GADs qui, pour ce faire, s'appuient sur l'autonomie qui est leur attribuée par la loi. À travers l'examen du processus d'élaboration *ad infinitum* du Plan provincial, nous mettront également en évidence la manière dont le gouvernement central gère des dossiers très sensibles au plan politique et économique (par exemple, le tourisme), en mobilisant des instruments de politique de type *Authority* (Hood, 1986) ou « réglementaire », comme des décisions *ad hoc* du CGREG, ou la réforme de la loi spéciale des Galápagos (LOREG). Suivant cette clé analytique, nous revenons sur la LOREG en examinant des aspects particuliers de sa réforme, démarrée en 2011, afin de mettre en évidence la façon dont le gouvernement central se sert d'un instrument de politique réglementaire pour reprendre le gouvernail de la région insulaire – une périphérie traditionnellement « rebelle » à Quito – et le contrôle de la juteuse rente du tourisme.

A. La montée en puissance d'un instrument « micro » : la gestion de l'archipel par les plans de gestion du Parc

Le plan de gestion d'un parc⁸¹¹ – une aire protégée juridiquement reconnue – est le document maître qui décrit le site, sa complexité éco-systémique, sa biodiversité et ses problèmes, sa structure d'administration et son fonctionnement, en définissant les objectifs de gestion et en organisant les ressources requises pour sa mise en œuvre sur une période déterminée, normalement de quatre ou cinq ans. Outre ce caractère technico-scientifique, il importe de souligner l'aspect politique d'un plan de gestion. À tous égards, c'est un instrument de politique à la disposition de l'autorité compétente – généralement le ministère de l'environnement, ou son équivalent – qui opère indirectement sur le terrain par la Direction du parc, son application devant se limiter à la juridiction de l'espace protégé.

⁸¹¹ Selon la loi équatorienne « *planes de manejo... orientarán su manejo y regirán los programas y proyectos a desarrollarse y solo podrán revisarse cuando razones de orden técnico lo justifiquen* », la loi précise en outre que le « *el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado será administrado por el Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste, en sujeción a los planes de manejo aprobados por éste,* », art. 171, *Libro III del Régimen Forestal* de la TULA (*texto unificado de legislación ambiental*), expédiée par décret exécutif N.3399 de 2002. Au plan international, l'UICN donne une définition générale du contenu d'un plan de gestion pour les aires protégées comme « *document which sets out the management approach and goals, together with a framework for decision making, to apply in the protected area over a given period of time* », Thomas, Lee et Middleton, Julie, 2003. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Or, aux Galápagos les plans de gestion ont joué un rôle plus important. Dans quelques cas, ils parviennent à s'imposer comme un instrument de gouvernement *sui generis* dont le champ d'action (et l'autorité) politique s'étend bien au-delà des limites de compétence du parc. Ceci se doit essentiellement à des facteurs d'ordre historique et politique.

L'importance scientifique mondiale des Galápagos explique la priorité que le gouvernement central a accordé aux politiques de conservation pendant des décennies et, donc, le pouvoir comparativement important de la Direction du Parc National des Galápagos (DPNG), institution qui depuis 1959 est responsable des aires protégées terrestres et marines de l'archipel.

Le pouvoir de la DPNG connaît des hauts et des bas, mais se maintient grâce au soutien de deux acteurs puissants dans le microcosme de notre archipel : les « conservationnistes » qui englobent les ONGs environnementales internationales, comme le WWF, et les chercheurs – surtout internationaux. En position traditionnellement antithétique de l'alliance « conservationnistes-industrie du tourisme de nature » nous trouvons les pêcheurs et – de manière plus incisive à partir des années 1980 – les collectivités territoriales, dont les anciennes municipalités représentent le fer de lance.

Ce scénario s'enrichit d'une nouvelle institution en 1980, avec la création de l'*Instituto Nacional Galápagos*, INGALA, auquel Quito confie la responsabilité de soutenir l'essor de l'économie locale. Cette même entité voit ses attributions radicalement modifiées en 1998 par l'entrée en vigueur de la LOREG qui, du jour au lendemain, transforme le personnel de INGALA de superviseurs de travaux d'infrastructure, en *planificadores* du sort de l'archipel. Comme nous l'avons écrit ailleurs (Ciccozzi, 2013), la manière dont l'INGALA a été créée, ajoutée au poids politique relativement plus significatif des municipalités, est à la base de la faiblesse institutionnelle historique de l'*Instituto*, une fragilité qui est héritée en grande partie par son successeur : le Conseil de Gouvernement, CGREG, établi en 2009.

Depuis sa fondation, l'INGALA arrive à formuler un seul Plan Régional en 2002, grâce à un processus participatif de grande ampleur⁸¹² qui rassembla des experts nationaux et internationaux. C'est un plan assez bien structuré qui focalise les problématiques essentielles des îles, et qui présente un élément d'intérêt particulier : dans le volet consacré aux programmes de *governabilidad* en fait, le plan régional indique explicitement la nécessité d'inciter l'élaboration et la mise en œuvre d'un « *plan de ordenamiento territorial regional* »⁸¹³. Cependant, l'instabilité et la fragilité institutionnelle de l'INGALA, feront que ce plan ne sera jamais élaboré. Dans le contexte que nous venons de dépeindre, le pouvoir et l'influence

⁸¹² Soutenu dans sa majorité par des fonds de coopération internationale, l'élaboration du *Plan regional* a entraîné plusieurs ateliers d'analyse et débat participatif, à l'instar du processus qui avait mené à la LOREG et au plan de gestion de la Réserve marine en 1999.

⁸¹³ Cf. Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos, publié sur le J.O du 31 de mars du 2003.

politique remarquables de la DPNG sur l'échiquier politique des Galápagos se reflètent aussi dans l'importance relative de son plan de gestion.

Le premier plan de gestion du PNG, dénommée *Plan Maestro* fut réalisé en 1974 par la Junte de planification du régime militaire au pouvoir, quand les îles n'étaient guère développées et comptaient seulement quelques milliers d'habitants – contre 30,000 de nos jours. Par conséquent, la mise en œuvre de ce premier plan n'a pas eu des effets sensibles pour une petite population. Il est néanmoins intéressant d'observer que déjà dans les années 1970, les autorités centrales avaient clairement ciblé l'importance économique du tourisme comme l'activité productive capable de faire décoller économiquement la région insulaire (rappelons qu'elle devient province en 1973). Le *Plan Maestro* souligne ainsi que « *..la única alternativa de uso que proporcionaría el desarrollo sostenido era la de manejar los excepcionales recursos de las islas como un parque nacional con el turismo aliado...* »⁸¹⁴.

Chacun des six plans⁸¹⁵ de gestion qui ont suivi après le *Plan Maestro* de 1974 a produit des répercussions d'envergure sur le quotidien des habitants. Au fur et à mesure que les îles se développent, par l'effet du multiplicateur économique du tourisme et de la pression démographique (Borja Núñez, 2007) qui en découle⁸¹⁶, les règles et les restrictions quant à l'accès et l'exploitation des ressources de l'archipel – notamment celles de la Réserve marine – s'accroissent. Les préoccupations concernant l'intégrité du laboratoire vivant de l'évolution, un patrimoine de l'humanité UNESCO depuis 1978, consolident le PNG du point de vue institutionnel et aident à la montée en puissance de ses plans de gestion qui s'affirment progressivement comme un instrument fondamental pour agencer le territoire protégé et pour déterminer des politiques de gestion qui, *de facto*, touchent aussi aux zones peuplées. Ceci ne doit pas non plus nous étonner. En effet, les défis d'administration des parcs, qui sont tous dotés de ressources naturelles communes – plus ou moins rentables du point de vue économique, plus ou moins stratégiques du point de vue politique – reviennent à des questions de gestion de l'action collective dans l'appropriation de ces biens communs. Il s'agit de trouver une solution à l'ancien dilemme entre croissance économique et conservation des écosystèmes (Costanza *et al.* 1997 ; Dietz et Adger, 2003) que nous avons abordé plus haut et qu'on peut synthétiser par l'équation :

Conservation = préservation +/- développement.

⁸¹⁴ PNUD, UNESCO, FAO. 1974. *Plan Maestro*, Op.Cit.p. 32.

⁸¹⁵ Les plans de gestion du parc: publiés en 1974, 1984, 1996 et 2005, plus les plans de la réserve marine de 1992 et 1999.

⁸¹⁶ Cette pression à une double nature: aux naissances locales, il faut ajouter le considérables flux de migrations des équatoriens qui laissent le continent vers l'archipel où les conditions de travail, *coeteris paribus*, sont beaucoup plus rentables.

D'où l'extension de la portée – voire de la sphère de compétence – du plan de gestion du PNG et de la Réserve marine bien au-delà des limites de ses espaces protégés. Parmi les plans que nous avons voulu réviser dans le cadre de notre analyse, le plan de gestion de 2005 (PM-PNG-2005), et celui actuellement en vigueur lancé en juillet 2014 (PM-PNG-2014), revêtent un intérêt particulier.

Le plan PM-PNG-2005 attire notre attention pour deux aspects spécialement. D'abord, ce plan préconise la nécessité d'adopter une nouvelle approche de gestion qui prenne en compte la réalité locale, en reconnaissant, pour la première fois, que le futur de l'archipel est strictement dépendant

« de la integración entre la conservación de los ecosistemas y el desarrollo sustentable de la comunidad que habita las islas. No es posible afrontar de forma separada estos dos temas... estrechamente conectados y por lo tanto surge la necesidad de replantear el enfoque de manejo del PNG tomando en cuenta la realidad integral del Archipiélago de Galápagos »⁸¹⁷.

En deuxième lieu, de la nécessité d'adopter une approche *intégrale* de la gestion des Galápagos, le plan de gestion de 2005 met en avant le rôle de l'aménagement territorial pour concilier les deux volets de la conservation et du développement des populations locales, et affirme que l'aménagement territorial « *se constituye como una prioridad prioritaria [sic] de caracter urgente* »⁸¹⁸ pour les îles.

C'est une première pour un plan de gestion du PNG. Face aux dynamiques socio-économiques poussées de l'archipel, l'autorité environnementale parvient à reconnaître que l'aménagement du territoire est une priorité « urgente » pour la région insulaire, et prône la mise place d'un « *ordenamiento territorial con base Ecoregional* » (OTE) soutenu par une modalité de planification territoriale (PTE). Tout cela est très intéressant au plan théorique, car il semblerait que l'aménagement du territoire ait été reconnu comme *la* politique publique la mieux placée pour favoriser un développement humain durable, en harmonie avec l'impératif de préserver la biodiversité de l'archipel. La réalité est bien différente.

En analysant plus en profondeur le plan de gestion (PM-PNG-2005), en fait, on constate la persistance d'une vision politique et d'un modèle de gestion sectoriels, loin de l'approche intégrale que le même plan proclame vouloir appliquer. C'est surtout la manière d'appréhender l'aménagement du territoire mise en avant par ce plan qui attire notre attention, puisqu'elle nous offre des indications importantes sur l'état de l'art de l'aménagement territorial au niveau local et national. Il s'agit d'examiner en quoi consiste, en réalité, cet « aménagement territorial

⁸¹⁷ PNG. *Plan de manejo, Parque Nacional Galápagos. Un pacto por la conservación y el desarrollo sustentable del archipiélago.* 2005. *Op. Cit.*, p.85.

⁸¹⁸ *Idem*, p. 86.

sur base éco-régional » envisagé par le PM-PNG-2005. La conceptualisation offerte par le plan de gestion (PM-PNG-2005) est suffisamment ample et complexe de manière à évoquer des objets politiquement importants (le territoire, les politiques publiques) et à cibler des objectifs de long-terme assez ambitieux (la qualité de vie des citoyens) sur lesquels toutes les parties en présence sont en accord. Ainsi, l'*ordenamiento territorial con base Ecoregional* est préconisé comme « *la expresión espacial con significado ecológico de un conjunto de políticas sectoriales con incidencia en el territorio, que permite conseguir un desarrollo equilibrado y una mejora de la calidad de vida de la sociedad* »⁸¹⁹. Cet OTE et la planification territoriale associée (PTE) doivent se fondre en un « plan d'aménagement territorial » (POT) qui – avec le *plan urbanístico*⁸²⁰ – est censé aider à l'articulation des politiques sectorielles à contenu territorial.

Ce n'est pas dans les objectifs de notre travail d'entrer dans le mérite d'une définition qui assemble l'argot de la coopération internationale (« *desarrollo equilibrado* ») avec des termes empruntés de différentes disciplines scientifiques, aussi bien que du jargon politique local. Néanmoins, il est intéressant de remarquer que dans la vision du MAE-PNG l'aménagement territorial est « ... *la herramienta básica de la Planificación Territorial con base Ecorregional* »⁸²¹, c'est-à-dire un outil pour lubrifier l'articulation des politiques sectorielles pour les îles. Certes, les rédacteurs du plan précisent que ce plan d'aménagement territorial ne veut pas prendre la place des politiques sectorielles ; ni « usurper » les compétences d'autres institutions territoriales. Le plan se veut plutôt comme un *cadre de référence* aux actions des entités locales. En même temps, les auteurs du document mettent en avant un modèle territorial « durable d'un point de vue environnemental »⁸²² qui servirait de point de repère pour « l'ensemble des activités sectorielles publiques et privées »⁸²³, dans le cas où on ne parvenait pas à développer le plan d'aménagement territorial régional (dont était responsable l'INGALA).

Mise à part l'association quelque peu maladroite de concepts, instruments et institutions différents par nature et fonction entre eux, on peut apprécier les implications politiques du plan de gestion de 2005. La plupart de ceux qui participèrent à la rédaction du plan (*Galapagueños* ou non) indiquèrent⁸²⁴ qu'en raison de la faiblesse de l'INGALA aucun plan d'aménagement du territoire régional n'aurait vu le jour dans le court ou moyen-terme. Dans ce vide, le modèle territorial préconisé par le PNG s'affirme *de facto* comme le principal instrument de politique

⁸¹⁹ *Ibidem*.

⁸²⁰ Le texte du PM-PNG-2005 cite au singulier, sans distinguer entre les différentes réalités urbaines de l'archipel.

⁸²¹ *Idem*, p. 87.

⁸²² *Ibidem*, 87.

⁸²³ *Ibidem*, p. 87.

⁸²⁴ Nous avons recueilli personnellement ces perceptions manifestées lors de différents ateliers participatifs organisés par le PNG et la coopération espagnole qui appuyait la DNPG d'un point de vue financier et technique dans l'analyse et l'élaboration du plan de gestion 2005, ainsi que dans sa "socialisation" en 2005. Ces propos ont été ensuite confirmés par des anciens collègues de l'INGALA durant une réunion que nous avons organisée avec cette institution autour des questions d'aménagement territorial fin 2005, au moment de développer le plan opérationnel du projet PROINGALA dont nous étions responsables.

d'aménagement territorial au niveau régional. Qu'est-ce que cette réalité nous dit sur l'état de l'aménagement du territoire de l'archipel ? Et quelle est la force politique du plan de gestion du PNG, en particulier en termes d'appropriation par les habitants de l'archipel ?

Sur le premier point, la situation que nous venons d'expliquer confirme une asymétrie de pouvoirs importante entre le gardien des aires protégées (la DPNG), et l'institution légalement chargée de gouverner les Galápagos et, donc, d'élaborer et de mettre en place les politiques publiques pour agencer son territoire (l'INGALA). Or, cette asymétrie en défaveur de l'INGALA, est à son tour au détriment de la conception d'une politique d'aménagement pour la région. Au demeurant, le modèle territorial préconisé dans le plan de gestion du PNG ne se matérialise pas, alors que le plan de gestion du parc devient, de facto, l'instrument de politique qui exerce comparativement l'influence la plus significative dans le gouvernement des îles. Les décisions d'envergure sur l'agencement et la gestion des Galápagos sont prises en fait par la direction du PNG, avec les mairies qui jouent à l'opposition leur rôle historique de « *desarrollistas* ». La DPNG, qui a gagné davantage de pouvoir et d'influence politique⁸²⁵, intervient directement dans la vie de l'archipel, notamment en émettant les licences touristiques pour opérer dans la Réserve marine et, donc, pour avoir accès à l'activité économique la plus lucrative.

Mais cette situation est symptomatique d'un problème plus en amont que nous avons posé comme une de nos hypothèses de recherche et ébauché dans ses prémises dans la première partie de cette thèse : le manque d'une politique d'aménagement territorial et d'un cadre légal de référence au niveau national.

Photo 14. Patio d'un logement à Puerto Ayora, Santa Cruz.

⁸²⁵ Le PNG assume un pouvoir particulièrement important vers la fin des années 2010, grâce à la présence d'une ministre de l'environnement très puissante (Marcela Aguiñaga, appuyée directement par le président de la république) qui soutient en tout le directeur du Parc, et à la concomitante faiblesse du CGREG.



En absence d'une politique et d'une loi d'aménagement du territoire les constructions poussent sans critères, ni contrôles.

Photo ©Elena Ciccozzi 2014.

Photo 15. Hôtel en construction à Punta Estrada, Santa Cruz.

L'édification de cet hôtel a été bloquée par l'autorité judiciaire, car il ne respecte pas les standards des Galápagos et se trouve en une zone très fragile environnementalement. Le propriétaire équatorien avait obtenu l'autorisation en affirmant qu'il voulait bâtir une maison pour sa famille (en payant des pots-de-vin, selon des habitants locaux).



Photo ©Elena Ciccozzi 2012.

Photo 16. Cerro Quemado, San Cristóbal (Galápagos).



Photo ©Elena Ciccozzi 2008

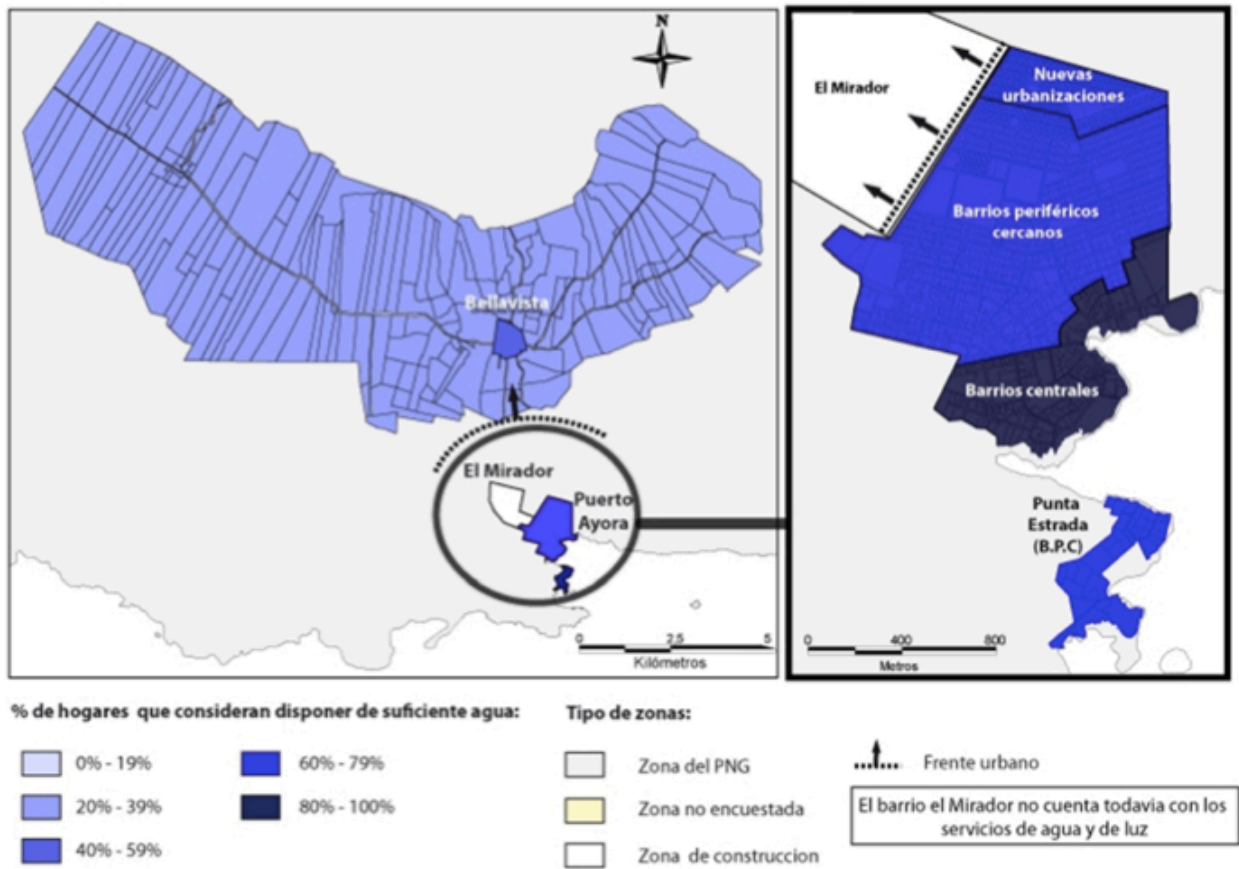
Cerro quemado, une jolie colline à côté de l’océan jusqu’aux années 1990, a perdu son aspect originel et a été transformée en une carrière pour fournir le matériel de construction pour faire face à l’augmentation de maisons bâties de manière rapide et désordonnée à San Cristóbal. Tant cette croissance immobilière hors contrôle que l’excavation de la colline ont été facilitées par l’absence d’une politique d’aménagement du territoire.

Évidemment ce vide entrave la consolidation d’institutions claires et solides et sape fortement la stabilité institutionnelle de l’archipel dans son ensemble. Et c’est bien dans ce vide politico-juridique que peut se poursuivre un développement désordonné de l’archipel. Un problème appréciable aussi bien dans les parties protégées, où les flux de touristes continuent d’augmenter de manière progressivement moins organisée, que dans ses zones peuplées, où le nombre de constructions s’accroît sans contrôle et de manière décousue (voir photos n. 14 et 15) par rapport à la disponibilité de services essentiels, tout particulièrement la fourniture d’eau (figure 26) et le traitement des eaux usées⁸²⁶ comme le montre le tableau 8, (le système d’assainissements des îles étant fort insuffisant⁸²⁷). Il s’avère que ce vide continue jusque de nos jours.

⁸²⁶ Pour ce qui des déchets solides, Santa Cruz compte avec un système de traitement et recyclage complet, mis en place grâce à d’importants financements de l’Union Européenne et d’autres apports financiers mineurs de ONG (WWF) et de privés (Toyota). En 2012 le GADMSC arrive à éliminer 99,80% de déchets solides de la ville de Puerto Ayora (PDOT 2012-2027/GADMSC). La municipalité de San Cristobal a lancé son système de recyclage plus tard, en 2006, grâce à l’assistance technique et financière des espagnoles, qui prévoit aussi un incinérateur, mais il se présente moins performant que celui des voisins de Santa Cruz, alors que le débat autour des impacts environnementaux de l’incinérateur se maintiennent vifs.

⁸²⁷ C’est l’un des problèmes principaux des îles. Pour exemplifier, considérons que le taux moyen de couverture pour services de traitement des eaux usées pour le canton de Santa Cruz, atteint un 13,10 (GADMSC, 2012).

Fig. 26. Foyers qui considèrent avoir suffisamment d'eau (potable et non) selon une enquête dans le cantón de S.Cruz.



Source : FCD, 2011.

Tableau 8. Disponibilité de système d'assainissement ou de traitement des eaux noires par canton.

DISPONIBILIDAD DE SERVICIO HIGIÉNICO	CANTÓN		
	SAN CRISTÓBAL	ISABELA	SANTA CRUZ
Inodoro y alcantarillado	1.461	145	0
Inodoro y pozo séptico	449	414	3.610
Inodoro y pozo ciego	21	21	106
Letrina	6	1	7
No tiene	14	11	60
Total	1.952	592	3.783

Source : enquête des conditions de vie (CGREG, 2009)

Notes.

Inodoro : WC

Pozo séptico : Fosse septique, système simple et économique pour traiter les eaux usées d'un foyer, qui ne demande pas de réseau d'assainissement. Aux Galápagos ces fosses sont fréquemment hors

régle. Selon une étude⁸²⁸ de 2011, la moitié des fosses septiques de Puerto Ayora n'a pas de système de drainage.

Pozo ciego, ou pozo negro : fosse d'aisances. Ici, les eaux noires sont accueillies dans une cavité dans le sol. À la différence du pozo septico, le pozo ciego n'a pas de système d'évacuation des liquides, ce qui demande qu'il soit étanche. Les pozos negros des Galápagos le sont rarement, la plupart ne possède pas non plus de système de drainage. D'où les problèmes de contamination des nappes phréatiques.

Letrina : latrine.

Quant au poids et à l'influence du plan de gestion du parc dans la vie politique de l'archipel, l'analyse empirique nous offre d'utiles indicateurs. D'une part, l'efficacité du plan de gestion PM-PNG-2005 a été mise en question plusieurs fois quant à l'administration des aires protégées, tout particulièrement en relation aux décisions portant sur la réglementation du tourisme⁸²⁹, et aux limites, voire dysfonctionnements, de la gestion participative de la Réserve marine (Castrejón Mendoza, 2011).

D'autre part, nos résultats de terrain montrent qu'il s'agit d'un plan qui est connu à la vaste majorité de la population et dont les *Galapagueños* s'approprient en fonction positive et négative. Le degré significatif d'appropriation du plan de gestion par les acteurs locaux descend non pas – ou non seulement – du processus participatif adopté par l'autorité environnementale pour élaborer le document en objet, mais plutôt de la conscience répandue chez les résidents de la nécessité de « connaître mieux son ennemi pour pouvoir au moins cohabiter avec lui, si l'on ne peut pas arriver à le battre »⁸³⁰. Ainsi, par exemple, un nombre significatif⁸³¹ de *Galapagueños* se sont appuyés sur le PM-PNG-2005 pour soutenir leur demande de développer ou d'agrandir une activité de loisirs dans la Réserve marine, ou pour contester des limitations trop strictes aux activités productives de la population résidente fixées par l'autorité environnementale – et donc, par Quito. On ne peut pas dire le même du Plan Régional de 2002. Cette mobilisation des plans de gestion du PNG de la part des acteurs locaux, qui date de plusieurs années, s'explique par ailleurs par le rôle politique déterminant que le PNG joue depuis sa création. Il n'y a qu'un seul autre instrument de politique qui reçoit davantage d'attention par les *Galapagueños* que les plans de gestion du Parc : la LOREG, un point que nous allons aborder dans le prochain paragraphe.

⁸²⁸ J. Liu et N. D'ouzoville. 2011. *Contaminación del agua en Puerto Ayora: investigación interdisciplinaria aplicada utilizando Escherichia coli como una bacteria indicador*, in *Informe Galápagos 2011-2012*. FCD, PNG, CGREG, Santa Cruz, Galápagos.

⁸²⁹ Nous basons nos conclusions sur des entretiens tenus avec plusieurs entrepreneurs locaux du secteur, tant dans l'hôtelier que dans les activités de loisirs dans la Réserve marine (plongée, « tour diarios », etc), ainsi qu'aux propos recueillis lors de notre participation à des réunions (entre 2007 et 2008) avec des experts du projet BID-FOMIN, des réunions visant à renforcer les secteurs productifs locaux, en particulier le tourisme.

⁸³⁰ Ainsi les commentaires de plusieurs représentants de la société civile et du secteur de l'entreprise locale. Pour ceux Galapagueños, il est essentiel de s'emparer du contenu du PM-2005 pour savoir « *hasta dónde podemos ir* ».

⁸³¹ Pendant nos terrains aux Galápagos, en particulier durant notre mission de presque trois ans et demi (entre 2005 et 2008) dans le cadre du projet de coopération internationale déjà évoqué, nous avons pris part à de nombreux « *talleres* » (ateliers), séminaires et rencontres ouverts au public, organisés tant par des institutions locales (par ex., la DPNG, la FCD, la ONG FUNDAR, l'INGALA, ou les municipalités) que par des initiatives appuyées par la coopération internationale (notamment la coopération espagnole et les Nations Unies) portant sur le Plan de gestion du PNG 2005. Ceci nous a offert l'opportunité précieuse de collecter des données importantes aux fins d'analyser la mesure dont les galapagueños s'approprient du plan de gestion du PNG -2005. Ces données se réfèrent en fait à des résidents « permanents » des quatre îles des Galápagos, différents entre eux par sexe, âge, profession et éducation, entre autres.

Le rapport entre plan de gestion du PNG et collectivités territoriales montre des aspects différents, car nous avons affaire à des entités gouvernementales. Sans conteste, le plan de gestion du parc est une référence essentielle pour les GADs, les cantons en particulier. Compte tenu du ratio de 3% à 97 % de surface terrestre destinée à la présence et aux activités humaines, contre l'espace protégé terrestre, les administrateurs locaux sont obligés de connaître les lignes directrices et les programmes exposés dans le plan de gestion, avec une attention particulière au « programme de gestion d'usage public et de tourisme »⁸³² et au zonage de la Réserve marine. Dans cette perspective, les GADs sont censés s'articuler avec le PNG pour élaborer leurs PDOT, et vice-versa. Dans un monde idéal, les plans des collectivités territoriales devraient présenter un degré de coordination horizontale et verticale, selon le cas, avec le plan de gestion du PNG, pour assurer des politiques de développement plus durables et adéquates à l'environnement spécial et fini – car borné par les limites du parc – des îles. Cependant, en nous rendant sur le terrain des Galápagos, nous constatons que cette articulation est encore faible et que la juxtaposition entre PNG et cantons se poursuit, bien que sans atteindre le sommet des tensions des années 1990 quand d'archipel fut secoué par des conflits socio-environnementaux importants centrés principalement sur l'accès aux ressources marines de la Réserve, que nous avons illustrés plus haut.

Les points de friction entre les autorités du parc et des GADs se centrent principalement sur la définition de la destination d'usage du territoire, c'est-à-dire quels territoires peuvent être destinés à l'édification de nouvelles urbanisations (comme le *Mirador* à Santa Cruz), ou à la réalisation d'infrastructures pour la prestation de services publics, ou au développement d'activités économiques. On comprend plus aisément ces frictions si l'on réfléchit aux pressions démographiques caractérisant les îles peuplées (voir tableau 10), des pressions qui poussent la population toujours plus à proximité de la partie protégée, en s'appropriant parfois de terres dont les limites passent la zone rurale pour entrer dans le parc.

A.1. Le « Plan de gestion des aires protégées pour le bien vivre des Galápagos » 2014

Le nouveau « Plan de gestion des aires protégées pour le bien vivre des Galápagos » (dorénavant PM-PNG-2014) parviendra peut-être à un niveau d'harmonisation meilleur avec les PDOTs des GADs. En principe il le devrait, puisqu'il a été construit sur la base des objectifs du Plan National du Bien Vivre (PNBV), les mêmes qui inspirent les PDOTs. Il est encore tôt

⁸³² Ce programme a changé de dénomination selon le plan. Dans le plan approuvé en juillet 2014 actuellement en vigueur, il est dénommé « *programa de gestión de uso público y ecoturismo* ». Il décrit quelles activités humaines sont admises ou interdites dans les diverses subdivisions de l'espace protégé suivant le zonage établi par le PNG.

pour donner une réponse à cette question. Cependant, il y a des éléments du nouveau plan de gestion des aires protégées qui méritent une attention particulière de notre part.

Le premier porte sur sa genèse. Nous avons souligné plus haut qu'il s'agit du premier plan qui aborde tant le parc terrestre que la Réserve marine (RM), dans une perspective « *integral e integradora* » (DPNG, 2014) qui devrait améliorer l'efficacité de gestion des autorités. Il est alors intéressant de comprendre comment on est arrivé à fusionner les plans de gestion des deux aires protégées qui étaient jusque-là séparés. Le processus démarre en 2011, quand le PNG et le MAE décident un plan unique et encouragent la formation d'un *Grupo Núcleo* pour assurer que son élaboration soit participative. À la différence du groupe du même nom, qui avait conduit à la formulation du premier plan de gestion la RM en 1999 et à la proposition de la loi spéciale de 1998, ce groupe est composé essentiellement par des représentants du secteur public-institutionnel⁸³³ : une particularité qui soulève les critiques de la population, déçue du caractère insuffisamment participatif et transparent du processus de développement du plan⁸³⁴. Ceci dit, le PM-PNG-2014, tout en gardant une continuité avec les plans précédents, présente un autre aspect de nouveauté quant à l'approche du territoire.

Par rapport au plan de 2005, on affirme que la construction d'un modèle unique d'aménagement du territoire pour toute la province est désormais indispensable, compte tenu des interactions entre zones peuplées et zones protégées terrestres et marines. Ce qui équivaut à reconnaître la nature d'écotone des Galápagos et, bien que sans le déclarer de manière explicite, à faire appel aux concepts de « Réserve de la biosphère » de l'UNESCO. D'où la mise en avant d'un *Modelo Integral de Ordenamiento Territorial* (DPNG, 2014), ou modèle unique d'aménagement du territoire, qui exprime la « *visión compartida para Galápagos o la imagen deseable de una política territorial basada en la articulación y la cohesión social, a obtener a medio plazo por la sociedad Galapagueña* »⁸³⁵.

La colonne vertébrale du modèle est un *Ordenamiento Territorial Regional* basé sur la récupération d'éléments dont l'emploi a été négligé pendant des années, le zonage avant tout, qui visent à dépasser la vision traditionnelle de penser l'espace de l'archipel comme un ensemble de réalités territoriales isolées et séparées, l'une en concurrence avec l'autre et, en outre, distinctes de l'aire protégée marine. Il s'agit d'une démarche ambitieuse des rédacteurs du plan, dès lors que ce modèle est présenté comme la référence spatiale et temporelle pour l'action publique, ainsi que pour toute activité privée, en vue d'atteindre le *Buen Vivir* aux Galápagos.

⁸³³ Il s'agit du MAE, de la Direction du PNG, du CGREG, de la Direction Technique provinciale du MAGAP, de la Direction Technique provinciale du ministère du tourisme, des GADs municipaux et des GADs des parroquias et la "Agencia de Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos".

⁸³⁴ Bien que le PNG et les *grupo núcleo* aient organisé des séances de « socialisation » (présentation publique) pour la population locale, tenues tout particulièrement en 2013, d'après nos entretiens avec des membres de la société civile locale, ces moments d'ouverture n'ont pas été suffisants pour permettre aux locaux de connaître les lignes du prochain plan, ni d'y contribuer comme ils l'auraient souhaité.

⁸³⁵ PNG. *Plan de manejo* (...). 2005. *Op. Cit.*, p. 72.

Au-delà des aspirations de son modèle intégral d'aménagement territorial, qu'est-ce que le nouveau plan de gestion des aires protégées des Galápagos préconise de concret, et quelle est sa relation aux autres instruments d'agencement et de gestion du territoire de la province ?

D'abord, les auteurs du plan se sont efforcés d'en façonner la structure logique au contenu et aux objectifs du Plan National du Bien Vivre – n'oublions pas que SENPLADES a participé aux travaux du *Grupo Núcleo* soit indirectement, à travers le CGREG, soit directement par des ateliers informatifs sur la planification organisés *in situ*. L'objectif est double. En premier lieu, il faut faciliter la réalisation des principes et des bénéfices attendus du Bien Vivre dans la région insulaire. En deuxième lieu, l'incitation de l'articulation entre différentes catégories d'instruments de politique opérant à différentes échelles de gouvernement vise à dépasser le manque de coordination entre DPNG et collectivités territoriales qui a causé d'importants dysfonctionnements de gouvernance environnementale par le passé, comme expliqué plus haut.

Or, cette articulation doit être atteinte sur deux plans. Au plan vertical, pour assurer une synchronie entre le nouveau plan de gestion du PNG d'un côté (niveau micro), et le Plan national pluriannuel (PNBV) et la Constitution de l'autre (niveau macro). Au niveau horizontal, il s'agit de promouvoir la coordination et la cohérence entre le plan provincial du CGREG (quand il sera terminé) et le plan administré par la DPNG. L'articulation formellement définie par le plan de gestion du Parc, telle qu'illustrée dans la figure 27 ci-dessous montre par ailleurs une attention centrée sur les deux échelles régionale et nationale, d'où le niveau le plus bas – celui des *cantones* et des *parroquias* – est exclu.

Figure 27. Articulation entre instruments de politique micro et macro, envisagée par le PM-PNG-2014.



Source : DPNG, 2014.

Cette négligence témoigne d'anciennes disputes entre la DPNG d'un côté, et les collectivités territoriales de l'autre, car les politiques historiquement « développementistes » des GADs se heurtent évidemment à la mission conservatrice de l'institution responsable pour les aires protégées de l'archipel. Des tensions qui tournent essentiellement autour des manières d'agencer l'ensemble du territoire des Galápagos, en un mot : sur les politiques d'aménagement de l'espace terrestre et de la Réserve marine.

Il convient donc d'analyser de plus près ce que le nouveau plan de gestion des aires protégées prévoit à ce sujet, pour comprendre mieux quelles sont les caractéristiques du modèle d'aménagement du territoire mis en avant. Les rédacteurs du plan de gestion, tout en se tenant aux lignes directrices du SENPLADES, ont choisi deux concepts fondamentaux pour construire leur modèle d'aménagement du territoire qui doivent servir tantôt de base scientifique tantôt de guide technique à l'action publique, ainsi qu'à l'initiative privée, à l'heure d'intervenir dans le territoire de l'archipel.

Le premier concept est celui des services et des limites de l'écosystème. En confirmant la nature de socio-écosystème (Ostrom, 1990 ; Berkes et Folke, 1998 ; Young, 2006) des Galápagos (Tapia *et al.*, 2008), l'agencement et la gestion de leur territoire doivent se baser

sur sa résilience⁸³⁶ (Holling, 1973 ; Holling, Gunderson et Peterson, 2002 ; Walker *et al.*, 2004) et sa capacité de générer des services éco-systémiques, dont l'utilité s'étend au bien être de la population locale. Toute action sur le territoire doit alors se faire dans le respect des limites de l'écosystème (*techos ambientales*, concept parfois associé à celui des *planet boundaries*, Rockström *et al.*, 2009)⁸³⁷, condition essentielle pour la survie du patrimoine naturel, dont dépend le patrimoine économique et culturel de l'archipel.

Le deuxième critère représente une innovation pour les îles, et inspire une nouvelle approche de la gestion des aires protégées. La persistance et l'intensification de problématiques imbriquées de la province demandent le passage à un *modèle de systèmes en réseaux* fondé sur la reconnaissance de l'interdépendance entre système terrestre et marin, où des nœuds et des connexions bien articulés permettent l'échange des flux de biens, de services et d'information au sein du socio-écosystème. Il va de soi que l'adoption d'un modèle d'aménagement territorial en réseaux requière que l'on « oublie » la division administrative du territoire de l'archipel, pour élaborer des politiques conséquentes. Le modèle proposé se structure en trois grands réseaux :

- 1) le réseau écologique naturel. Le grand écosystème des Galápagos, représentant 97% de l'espace terrestre et 100% de la Réserve marine, constitue la base *naturelle* du modèle d'aménagement du territoire régional. En dépit du fait que la population humaine réside seulement sur 3% du territoire, son activité produit des pressions importantes aussi sur les espaces protégés, sur leur résilience et capacité d'auto-générer des services écosystémiques ;
- 2) le réseau régional des GAD, où les capitales des *cantones* et des *parroquias* constituent les nœuds qui sont censés « coopérer » entre eux dans l'espace ;
- 3) le réseau des relations externes et internes au système Galápagos. Ceci se réfère principalement aux systèmes de communication et de transport marin, tant au niveau intra-île qu'entre les îles et le continent, considérant les connexions terrestres, marines et par avion (reliant l'archipel à l'Équateur continental, et au reste du monde).

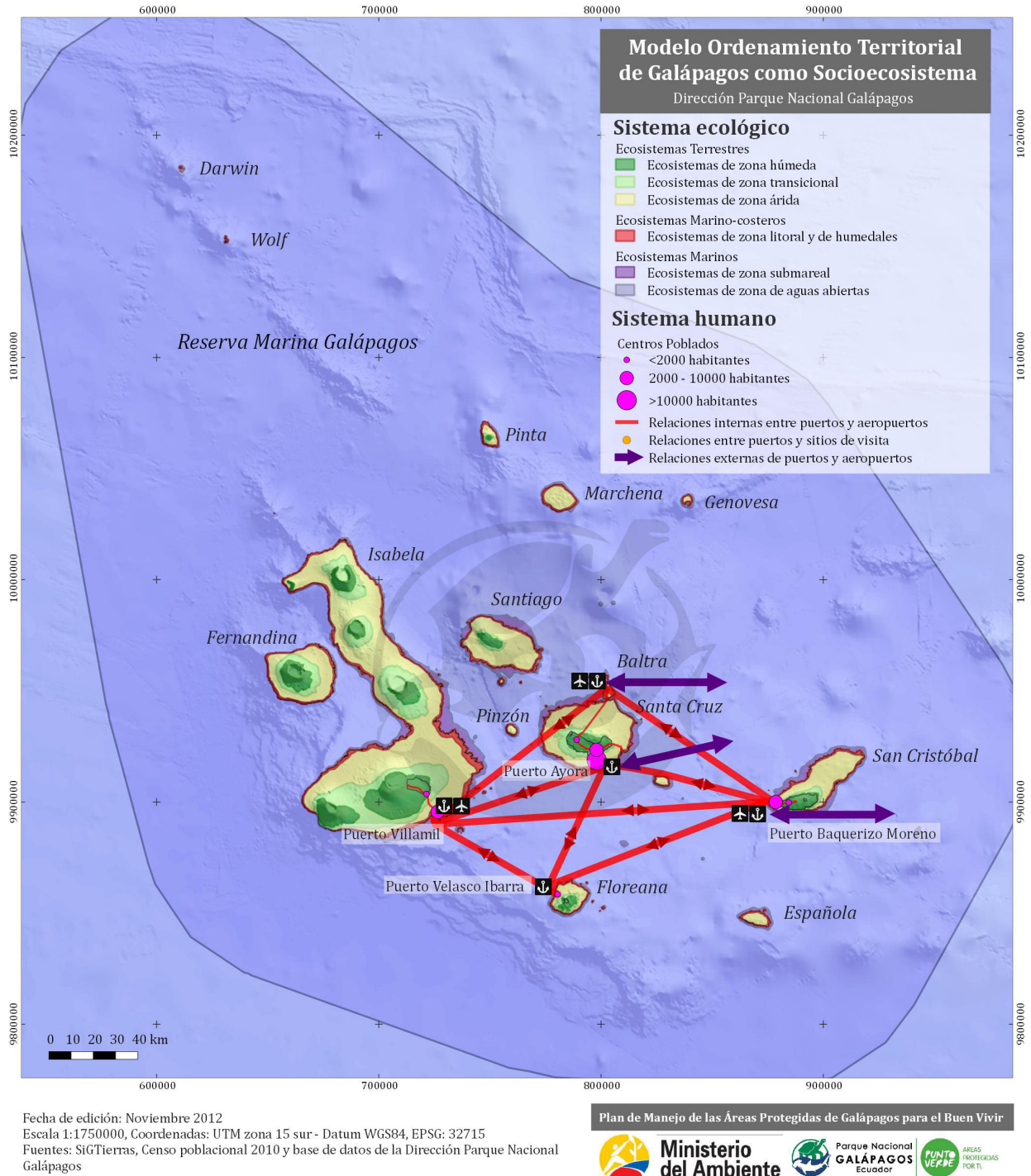
La carte 21 montre les connexions en termes de transports multi-modaux à l'intérieur de

⁸³⁶ D'un point de vue écologique la résilience d'un écosystème se réfère à sa capacité à retourner à un fonctionnement et un état de développement normal : tel qu'il était avant d'avoir été sujet d'un événement perturbateur de significative importance. Nous ne faisons donc pas référence au terme « résilience » utilisé en relation aux populations ou à des institutions humaines.

⁸³⁷ Le concept des *planet boundaries* – qui diffère en réalité du concept de « techos ambientales » – est mis en avant en 2009 par un groupe de chercheurs en sciences de la terre et de l'environnement guidé par Johan Rockström du Stockholm Resilience Centre et Will Steffen de l'Université nationale d'Australie. Il est l'élément central du *Earth system framework*, un modèle développé sur des bases scientifiques visant à définir un "*safe operating space for humanity*" destiné à la communauté internationale *latu sensu* et préconisé comme une condition essentielle pour le développement durable. De la reconnaissance que, depuis la révolution industrielle, l'activité anthropique est devenue la force principale des changements de l'environnement, les scientifiques montrent qu'une fois que cette activité a dépassé un certain seuil limite, appelé "planet boundaries" le risque de changements environnementaux brusques et non prévisibles est irréversible. Les chercheurs mettent en lumière neuf processus naturels ayant des limites (« *Earth system processes* »), soulignant que pour trois d'entre eux (par ex. la perte de biodiversité) nous avons déjà passé le seuil.

l'archipel, (indiquées par les lignes rouges) ; et les relations externes – signalées par des lignes en violet plus épaisses – qui relie l'archipel à l'extérieur (Équateur continental et pays étrangers). La carte illustre en outre la relation entre les systèmes en réseaux écologique et humain, mettant en lumière la concentration des activités humaines et de transport dans un polygone au centre duquel l'île de Santa Cruz (la plus développée de l'archipel), se taille la part du lion.

Carte 21. Modèle d'aménagement de l'archipel basé sur les connexions entre système écologique et humain, illustrant les capitales cantonales comme nœuds et les flux de transport



Source : PM-PNG-2014.

La conception d'un tel système d'aménagement territorial implique un vrai changement de paradigme, puisqu'on préconise la mise en œuvre d'un modèle « *en el que los Gobiernos Autónomos Descentralizados no competirán sino que trabajarán en forma cooperativa por los recursos, lo cual permitirá un desarrollo articulado y equilibrado de la provincia en su conjunto* ». Et le nouveau plan de gestion arrive à définir des lignes précises, dirigées à chaque entité

administrative de la province, pour la mise en œuvre de **politiques** territoriales pour l'archipel. Or, bien que le CGREG ait participé au *Grupo Núcleo* artisan du PM-PNG-2014, pour que le « Modèle territorial unique » des Galápagos trouve une application et ne reste qu'une proposition novatrice dans un document abandonné sur un étagère, il est indispensable que le Conseil de gouvernement assume toutes les compétences que la loi et la Constitution lui ont confiées en tant qu'institution chargée de gouverner la province, et qu'il s'engage à coordonner et à intégrer dans une même politique d'aménagement territorial les diverses initiatives de l'action publique et du secteur privé dans la région. Ceci implique que le CGREG parvienne avant tout à produire le plan provincial dont l'aménagement territorial constitue un volet fondamental. Un plan qui est toujours en cours d'élaboration et sur lequel nous reviendrons tout à l'heure.

Un autre élément du nouveau plan de gestion DPNG qui attire notre attention est le retour sur la scène politique du zonage. Non seulement en termes de mise à jour de la *zonificación* de la Réserve marine – qui n'avait pas été touchée pendant douze ans – mais aussi en relation à la définition d'un nouveau découpage de la partie terrestre. L'intérêt renouvelé pour cet instrument de politique pour planifier et aménager le territoire montre, par ailleurs, qu'on commence à vouloir mobiliser⁸³⁸ des outils des Réserves de la Biosphère UNESCO. C'est un aspect à mettre en avant, car la nature et les principes des Réserves MAB n'ont pas été mis à profit en relation à l'archipel de Colón – ni au cas du Yasuní, comme nous l'expliquerons par la suite.

A.2. *L'uevo frito invertido* de l'Archipel de Colón. Une Réserve MAB *sui generis*

La catégorie de Réserve MAB n'a traditionnellement pas trouvé de grand soutien auprès du ministère de l'environnement. Plusieurs dirigeants du MAE n'apprécient pas le concept de Réserve de la Biosphère en le considérant en compétition avec le SNAP : un système qui a été décidé directement par l'Équateur et qui est géré par les pays, et non pas par une entité extérieure, aussi soit elle une agence ONU. D'autre part, comme on nous l'a dit en différentes occasions⁸³⁹ l'adhésion à ce programme est un « *un dolor de cabeza* »⁸⁴⁰ pour les autorités environnementales en termes de relations et de formalités avec l'UNESCO.

Pendant plusieurs années les Réserves MAB équatoriennes n'ont reçu aucun encadrement

⁸³⁸ Dans un entretien individuel tenu au siège du PNG à Santa Cruz (Galápagos) en août 2014, le fonctionnaire du PNG responsable de la gestion des aires protégées nous a confié qu'en phase d'élaboration du nouveau plan, des experts du Parc avaient mis en avant le concept MAB comme l'un des critères de base. Mais les représentants SENPLADES à l'époque s'y opposèrent. Par conséquent, le concept n'est pas pris en compte dans le plan de gestion actuellement en vigueur.

⁸³⁹ Extraits d'entretiens avec des hauts-fonctionnaires du MAE tenus à Quito en 2012 et 2014.

⁸⁴⁰ Extrait d'entretien individuel avec un ex-haut fonctionnaire du MAE, tenu à Quito en juillet 2012.

juridique. Il faut attendre fin 2008 pour que le ministère reconnaisse formellement⁸⁴¹ les Réserves MAB du pays au sein du cadre juridique national (une reconnaissance qui n'entraîne pas d'obligations pour le gouvernement), et encourage l'application de la Stratégie de Séville⁸⁴² – le document qui définit les lignes directrices pour le XXI^e siècle du réseau mondial des réserves de ce programme UNESCO, dont nous avons mis en évidence les aspects principaux plus haut – et l'établissement de Comités de gestion des réserves.

Dans le cas des Galápagos en outre, il convient de préciser que l'emploi des principes des Réserves MAB demande une approche très spécifique car la réserve de « *archipel de Colón* » est structurée à l'envers par rapport à l'organisation traditionnelle d'une Réserve MAB caractérisée par une « zone noyau » située au centre qui est séparée de la zone de transition par une zone d'amortissement, cette dernière occupant en général la partie la plus périphérique de la Réserve. La Réserve MAB de l'archipel de Colón montre une organisation de l'espace tout à fait singulière. La zone de transition, représentée par les aires urbaines et rurales des quatre îles peuplées, est en fait de taille relativement petite et se trouve à l'intérieure d'une très vaste zone centrale protégée qui s'étend jusqu'aux limites extrêmes de la Réserve, séparée par une très petite zone d'amortissement. C'est pour cela que les fonctionnaires du PNG et de l'UNESCO-bureau équatorien parlent d'un *uevo frito invertido* pour désigner l'archipel.

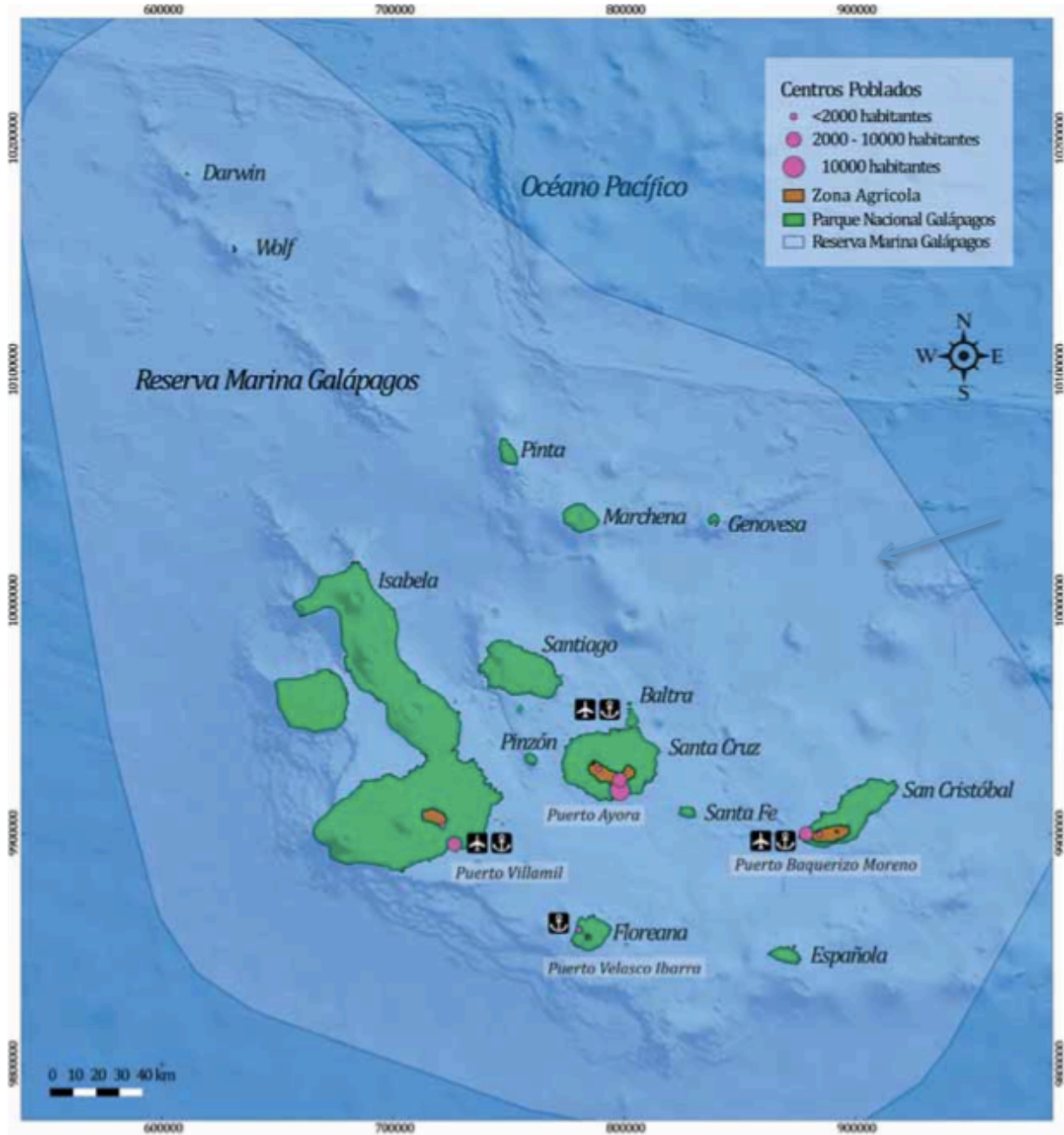
La carte 22 montre bien cet aspect *sui generis* : l'ample zone protégée est représentée par les parties terrestres (en vert) et par la Réserve marine (espace en bleu moins foncé, marqué par la flèche rouge) ; la partie de transition est signalée par les zones en rose et en orange. La zone d'amortissement n'est pas indiquée car elle n'a pas été clairement définie par le MAE-PNG, puisque le concept de Réserve MAB et ses outils, dont le zonage, n'ont jamais été mobilisés par le ministère compétent. Par conséquent, il n'existe pas de carte officielle pour cette Réserve⁸⁴³.

Carte. 22. *L'uevo frito invertido* de l'Archipel de Colón.

⁸⁴¹ Accord ministériel N. 168 du 13 novembre 2008.

⁸⁴² Produit de la Conférence d'experts convoquée par l'UNESCO en 1995 dans la ville andalouse. Cf. Partie 1, chapitre 1, pour plus de détails.

⁸⁴³ Nous avons demandé formellement cette carte tant auprès du MAE en Équateur, que du PNG. Le responsable de « *manejo de áreas protegidas* » du PNG nous a confirmé qu'il n'existait pas de carte, car le MAE n'applique pas les outils MAB aux aires protégées des Galapagos (entretien juillet 2012, à Santa Cruz, GPS et août 2014, idem). Cette information nous a été confirmée par le bureau UNESCO en Ecuador (entretien de juillet 2012 et de juin 2014, à Quito) et aussi par l'UNESCO HQ (entretien juin 2012 avec un fonctionnaire senior du MAB à Paris).



Source : PM-PNG 2005 et 2014.

Il est vrai que dans la deuxième moitié des années 2000 le MAE a essayé d'activer ses quatre Réserves⁸⁴⁴. Pour ce qui est de nos îles cependant, force est de constater que depuis leur classement en réserve MAB en 1985, le concept et ses outils n'ont guère été utilisés par les autorités compétentes, tant à Quito que dans la région insulaire. Le MAE en particulier, écarte la question en affirmant que « *Galápagos se maneja como Parque y no como reserva de la biosfera* »⁸⁴⁵. Sur le terrain, la plupart des *Galapagueños* ignorent que leur archipel fait partie

⁸⁴⁴ À partir du 28 mai 2013, les réserves MAB équatoriennes sont passées à cinq, avec la nomination de la réserve de Macizo El Cajas.

⁸⁴⁵ « Les Galápagos se gèrent comme un parc et non pas comme une réserve MAB », (traduction par l'auteure). Extrait d'un entretien individuel tenu avec un haut fonctionnaire du MAE, tenu à Coca, en octobre 2014.

de ce programme UNESCO. Quand on évoque l'agence ONU dont le siège est à Paris, la plupart des *galapagueños*⁸⁴⁶ vous parle du « *patrimonio de la humanidad UNESCO* ».

En dépit du *low profile* traditionnellement attribué au caractère de Réserve MAB des Galápagos, un des instruments principaux du programme onusien est utilisé depuis plusieurs années : le zonage. Appliqué seulement à la Réserve marine – nous y sommes penchées dans la première partie de notre travail – le zonage fait sa première apparition dans un plan de gestion du parc en 2005. Mais le PM-PNG-2014 veut se servir de manière plus décidée et systématique de cet outil d'aménagement du territoire. Bien que sans évoquer explicitement le concept de Réserve MAB, le nouveau plan de gestion veut s'emparer du zonage pour agencer les deux parties protégées des îles, selon des critères « fonctionnels » visant à maintenir la capacité de l'écosystème à générer des services environnementaux. Du point de vue de la conservation, le zonage fonctionnel est un instrument de gestion pour définir et puis classifier spatialement des zones d'accord à leurs différentes destinations d'usage « *con el propósito de proteger, restaurar o utilizar racionalmente el patrimonio natural de Galápagos* »⁸⁴⁷.

Or, le zonage fonctionnel ne se limite pas à considérer les espaces protégés : il vise à réorganiser en même temps les zones limitrophes peuplées ou celles utilisées pour des activités humaines. À l'instar du zonage d'une Réserve MAB, la *zonificación* fonctionnelle prévue par le plan PM-PNG-2014 préconise un découpage du territoire en fonction du degré de conservation et d'intégrité écologique de l'archipel, mais aussi du potentiel à héberger des activités productives humaines. L'objectif est de relier rationnellement sur le territoire les exigences de l'écosystème avec celles de la population locale, dans une perspective holistique où le respect des limites de l'environnement est prioritaire par rapport à celui des limites juridico-administratives. Dans cette optique, le plan de gestion des aires protégées des Galápagos 2014 recommande pour la première fois dans l'histoire de leur administration, un zonage pour le territoire de la province, tel que précisé dans la LOREG, suivant une approche participative.

De futures études pourront vérifier comment se tisse et s'applique le zonage fonctionnel prévu par le PM-PNG-2014.

⁸⁴⁶ Bien qu'il n'existe pas des analyses quantitatives permettant de soutenir d'un point de vue statistique cette affirmation, nous nous appuyons sur des données qualitatives collectées surtout lors des nos trois ans et demi aux îles en qualité de directeur du PROINGALA, un projet implémenté par le PNUD et financé par la de coopération italienne en appui à l'INGALA, dont le siège avait été installé dans l'île San Cristobal, capitale des Galápagos. Pour soutenir nos conclusions ici, nous nous appuyons en particulier sur des déclarations reçues à cet égard par le représentant de l'UNESCO-WHC venu en mission en 2007 durant sa visite aux bureaux de l'INGALA à laquelle nous étions invitée; sur les affirmations des fonctionnaires du PNG et de la FCD, émises lors de l'inscription des Galápagos sur la liste des sites en danger UNESCO, en 2007; ainsi que sur de nombreux entretiens que nous avons tenus tant au niveau individuel que collectif aux îles entre 2005 et 2008, mais également en 2012 (un moi) et en 2014 (deux mois).

⁸⁴⁷ PM-PNG-2014, *Op.cit.*, p. 86.

Photo 17. Hôtel bâti sur un marécage à Santa Cruz.



La construction de cet hôtel sur un marécage, pas en conformité aux règles locales, a néanmoins pu démarrer, faute de politiques d'aménagement du territoire locale, mais aussi au plan national. Les travaux ont été arrêtés grâce à l'action des résidents locaux.

Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

B. L'aménagement du territoire à l'épreuve des faits : PDOTs et mobilisation créative d'instruments micro

L'entrée en vigueur en 2010 du COOTAD et du COPFP a déclenché une ruée à l'élaboration des premiers Plans de développement et d'aménagement du territoire (PDOTs) chez tous les GADs : des niveaux décentralisés correspondant aux juridictions rurales (*parroquias*), jusqu'aux plus étendus et hiérarchiquement supérieurs, à l'échelle de province. Comme énoncé plus haut, les deux Codes introduisent l'obligation pour chaque GAD de présenter son PDOT au SENPLADES s'il veut obtenir des fonds du budget central de l'État. La région insulaire présente un cadre particulier. Le décalage très important entre les temps de formulation des PDOTs des municipalités (déjà réalisés), et ceux du *Plan de desarrollo sustentable y de ordenamiento territorial* (PDSOT) du CGREG – le plan régional ou provincial, qui est toujours en phase d'élaboration à l'époque où nous terminons de rédiger cette thèse⁸⁴⁸ – a produit une situation anormale qui échappe aux prévisions, manuels et lignes directrices des *planificadores* de Quito envisageant un enchâssement des PDOTs des différents échelons de gouvernement.

⁸⁴⁸ Mai 2015.

Face à cette situation, les GADs de l'archipel – chacun suivant un différent calendrier – se sont investis dans la réalisation de leur PDOT sans trop se soucier du retard du CGREG, car comme nous a averti le maire⁸⁴⁹ d'une des îles « *el cantón no puede quedarse sin plan ni directrices, porque el Consejo [de gobierno] todavía no decide lo suyo* »⁸⁵⁰. Nous avons voulu comprendre comment les responsables et les fonctionnaires des GADs de niveau inférieur au CGREG s'y sont pris, face à cette situation anormale. Les GADs *cantonales*, en particulier celui de Santa Cruz, l'île la plus importante du point de vue économique, ont échangé des informations et des propositions avec le CGREG⁸⁵¹. Ensuite, différents ateliers de planification inter-institutionnelle se sont tenus entre 2012 et 2014.

Cependant, la perception de la grande majorité des représentants et des fonctionnaires⁸⁵² des GADs est que les experts et la direction du CGREG ne comprennent pas la réalité, ni les besoins des îles ; ils semblent plus attentifs à respecter les aspects formels (conformité aux lignes politiques, aux critères et aux directrices fixés par Quito) inhérents au processus politique de construction du plan provincial, qu'à échanger avec les GADs de l'archipel sur les contenus programmatiques, afin d'élaborer un PDSOT plus en phase avec les contraintes et les vocations de chaque île. Cette attitude du CGREG a été souvent critiquée de manière lapidaire par l'expression « *están en la luna* »⁸⁵³ ou « *están perdidos* »⁸⁵⁴ – en se référant à ceux qui travaillent et dirigent le CGREG – que nous avons systématiquement recueillie lors de nos entretiens avec le personnel des GADs de chaque canton (Santa Cruz, San Cristóbal et Isabela) et de la *Junta parroquial* de Floreana, mais aussi, et de manière significative, de représentants de ministères clés, comme le MAGAP⁸⁵⁵. Le fait que les mêmes commentaires nous ont été offerts par le secteur privé (des petits entrepreneurs du secteur touristique local, des pêcheurs, des agriculteurs, entre autre) et par la société civile, fait douter que le futur PDSOT⁸⁵⁶ intègre et s'articule suffisamment avec les analyses des problématiques spécifiques à chaque île et avec les propositions politiques mises en avant par les GADs, suivant les principes d'articulation de la planification établis par le COOTAD et par SENPLADES.

Nous allons donc nous pencher de plus près sur l'histoire infinie de l'élaboration de ce plan régional.

⁸⁴⁹ Il nous a prié de ne pas écrire son nom.

⁸⁵⁰ « Le canton ne peut pas rester sans un plan, ni des directives à cause du fait que le CGREG n'a pas encore élaboré le sien », Traduction par l'auteur.

⁸⁵¹ Ces échanges se sont produits tantôt par des réunions entre experts, tantôt par l'envoi de données et information, tantôt en participant à des ateliers souvent promus par le même CGREG.

⁸⁵² Ainsi, par exemple les responsables de planification et aménagement territorial de Santa Cruz et d'Isabela (entretiens individuels tenus respectivement en juillet et août 2014), un fonctionnaire du département de planification du GAD de San Cristóbal (entretiens d'août 2014), le président de la Junta parroquial de Floreana (entretien de septembre 2014) et deux hauts fonctionnaires du CGREG (entretiens d'août 2014),

⁸⁵³ Expression que l'on peut traduire ici par « ils habitent dans une autre planète et donc ils sont très loin de comprendre la réalité locale ».

⁸⁵⁴ « Ils sont totalement confondus, perdus », traduction par l'auteur.

⁸⁵⁵ Ministère d'agriculture, pêche et élevage.

⁸⁵⁶ Nos données de terrain se réfèrent à la gestion du CGREG entre 2009 et novembre 2014.

B.1. L'élaboration *ad infinitum* du Plan provincial (PDSOT)

L'analyse des avatars de l'instrument de politique qui devrait gouverner l'archipel offre d'importants éléments de réflexion sur l'état de l'aménagement du territoire de la région insulaire. Elle nous aide également à apprécier le degré dont les macro-objectifs du Plan National du Bien Vivre (PNBV) sont en harmonie avec le contexte insulaire et de quelle manière ils sont appliqués, ou, pour paraphraser une heureuse expression équatorienne, s'ils « *aterrizan* » : s'ils arrivent à se traduire en des politiques concrètes et contextualisées.

Depuis l'entrée en vigueur du COOTAD, le CGREG a besoin de plusieurs mois avant de s'attaquer pleinement au développement du plan de sa compétence. Des difficultés organisationnelles et techniques ont certes joué en défaveur de son avancement. Néanmoins, ce sont des raisons d'ordre plus substantiel qui font traîner le processus.

D'abord, le gouvernement central guidé par Correa veut réaffirmer son emprise sur une région traditionnellement « *reacia* », en opposition, plus ou moins ouverte, aux politiques de Quito, quand elle n'affiche pas des positions indépendantes, voire indépendantistes. Et la planification selon Correa est aussi conçue comme une manière pour assurer la souveraineté (P.Grenier, 1987) et le contrôle de l'État sur des espaces périphériques, en particulier les Galápagos (mais aussi la région amazonienne, comme nous le verrons par la suite).

Ceci étant, les responsables de la planification aux Galápagos doivent consacrer davantage d'attention à s'aligner aux directives du SENPLADES, pour formuler le plan de la région. Ils doivent se tenir à la nouvelle vision de la planification comme politique suprême d'où découle toute l'action publique en matière de gestion et d'aménagement d'un territoire ; *a fortiori* s'il s'agit d'un territoire complexe couvrant une aire protégée nantie de ressources naturelles. Et la biodiversité riche et endémique des Galápagos en est bien un exemple.

Le retour de la planification au centre de la vie politique, et son affirmation comme *rector* de l'action de l'État sur le territoire national à tous les niveaux administratifs, voulu par le gouvernement Correa, a contribué à renforcer le poids politique de la planification et, comme nous l'avons mis en lumière plus haut, à produire un phénomène d'inversion entre moyen et fin, où la planification s'élève à but politique, contre sa propre nature d'instrument de politique.

Ceci trouve un terroir particulièrement fertile aux Galápagos. Car les derniers directeurs de l'INGALA⁸⁵⁷ – entité responsable de la « *planificación única y obligatoria* » des Galápagos jusqu'en 2009, quand elle a été fusionnée avec la préfecture pour donner vie au CGREG – avaient pris au pied de la lettre leur rôle institutionnel, à tel point de confondre souvent la planification des politiques avec une politique en soi. Nous avons pu vérifier de près ce phénomène pendant des années, quand nous dirigeons un projet de coopération

⁸⁵⁷ *Instituto Nacional Galápagos*. Cf., première partie, chapitre 2.

internationale⁸⁵⁸ visant à renforcer le savoir-faire et les compétences de l'INGALA en matière de planification et de gestion de la région. En travaillant à côté de la direction de l'INGALA, nous avons constaté la manière dont la planification, en tant qu'instrument de politique, a été progressivement dénaturée de sa fonction essentielle et transformée en finalité politique et puis en *une* politique, laissant des victimes illustres sur le terrain. La politique d'aménagement du territoire avant tout.

Tout au long de notre travail professionnel pour soutenir l'INGALA dans la promotion d'un processus visant à produire une politique d'aménagement du territoire concertée avec les parties prenantes locales, nous étions confronté à deux défis :

- 1) expliquer la nature de politique publique de l'aménagement du territoire, contre une idée reçue qui la considérait un *plan* pour « *ordenar el territorio* » des zones peuplées ;
- 2) démanteler de manière politiquement fondée, à l'aide d'outils scientifiques, la conception répandue au sein même de l'INGALA, selon laquelle l'aménagement du territoire était un outil au service de la planification.

Évoquons à ce sujet un épisode de 2007, quand nous organisons une « *retreat* »⁸⁵⁹ dans les îles avec les experts du projet et des fonctionnaires de l'INGALA pour éclaircir la nature, les caractéristiques techniques et la portée politique de l'aménagement du territoire. De longs débats et d'âpres discussions s'ouvrirent entre ceux qui affirmaient la suprématie de la planification⁸⁶⁰, en connaissant de manière vague l'aménagement du territoire, et les experts en aménagement du territoire (des géographes, des architectes et des ingénieurs géographes) qui étaient là pour expliquer l'A-B-C de cette politique⁸⁶¹.

La conviction erronée de considérer l'aménagement territorial un instrument à caractère statique, a conduit l'une des directions de l'INGALA à vouloir élaborer une politique d'aménagement du territoire pour la région essentiellement en utilisant un cadre logique !⁸⁶²

⁸⁵⁸ Il s'agit du projet dénommé PROINGALA déjà évoqué..

⁸⁵⁹ Tant les programmes que les projets de la famille ONU organisent souvent des « *retreats* », ou « *retiros* » en espagnol, c'est à dire des réunions pour le staff (n'importe le niveau hiérarchique) pour analyser la performance et les problématiques d'un projet, le développement le plan d'initiatives futures, la réorganisation d'un bureau, etc. L'ambiance relaxée, informelle et ouverte permet aux idées de fluer et à tous les présents de contribuer de manière franche.

⁸⁶⁰ La difficulté la plus significative a été de démonter la vision de quelques-uns des participants qui interprétaient l'*ordenamiento territorial* comme un exercice ponctuel à réaliser, à l'aide d'un logiciel de cartographie et d'une feuille Excel, au service de l'activité de planification.

⁸⁶¹ Face aux importantes faiblesses de connaissance sur le sujet, constatées même au niveau de direction de l'INGALA, nous avons demandé à nos experts de rédiger "El ABC del ordenamiento territorial". De ce document interne au projet on a tiré un article qui est disponible sur la toile.

⁸⁶² Le cadre logique, ou *logical framework*, selon la définition originelle, a été développé dans les années 1970 aux États-Unis (Rosenberg, et Posner, 1979) comme méthodologie et à la fois instrument de planification pour l'Agence des EEUUAA pour l'aide au développement (USAID) . Depuis sa création, cet outil éminemment technique et à caractère statique, continue d'être l'instrument prince utilisé dans la coopération internationale (bi- et multilatérale) ainsi que par les ONG, pour développer les plans opérationnels de leurs initiatives. C'est surtout la matrice du cadre logique qui a connu un essor mondial. Il s'agit un tableau 4 par 4 où l'on illustre, dans un enchaînement « logique », les moyens, activités, résultats, produits et objectifs d'un projet, en détaillant des indicateurs et des assomptions conséquents. D'où la nature figée de cet outil, qui donne une vision simpliste de la réalité - par exemple il ne prend guère en compte les relations de cause à effets. L'emploi massif du cadre logique dans les projet d'aide au développement d'une part, et de l'autre la participation de représentants des institutions récipiendaires à l'élaboration des plans

Nous avons analysé ailleurs (Ciccozzi, 2013) cette situation, en soulignant les aberrations de ce que nous avons défini la « tyrannie du cadre logique ».

Mais l'héritage de ce malentendu politique et la mentalité bureaucratique de certains *planificadores* de l'INGALA (dont certains se sont retrouvés au sein du CGREG) une fois transposés à l'ère de la planification d'État de la « *revolución ciudadana* » font que le dossier aménageant du territoire reste en deuxième plan par rapport à la planification. Cet héritage explique en outre la tendance chez de nombreux experts du CGREG à consacrer tant d'attention à remplir les critères et les lignes directrices de SENPLADES, souvent au détriment de l'adéquation des contenus du plan aux vocations et aux nécessités locales.

Ceci explique également l'élaboration d'un « diagnostic »⁸⁶³ de la région qui ressemble plus à un exercice de planification académique – ou à la ligne de base d'un programme de coopération internationale – qu'à un document d'appui pour la prise de décisions concernant les futures politiques de l'archipel. Un « *diagnóstico* » qui souffre encore d'une approche de la planification plus sectorielle que systémique, où les apports des GADs sont pris en compte de manière encore insatisfaisante aux yeux des GADs. Les entretiens que nous fîmes en 2012 et 2014, notamment avec la direction des départements de planification et d'aménagement du territoire des municipalités de Santa Cruz, San Cristóbal et Isabela, confirment cette interprétation.

En plus des faiblesses du noyau de la première rédaction du plan régional, il faut signaler que son élaboration connaît plusieurs hauts et bas, suivant en particulier les remaniements du CGREG et de la *Gobernación* des Galápagos – l'institution qui, en duo avec la présidence du CGREG, est censée tenir la barre de l'archipel. À chaque changement correspond une modification de l'équipe de planification du CGREG qui doit reprendre le *borrador*⁸⁶⁴ du plan régional là où il avait été laissé par les prédécesseurs. Il s'ensuit que la formulation du PDSOT patine depuis de longs mois.

Elle semble recevoir une nouvelle impulsion vers la fin de 2013, quand le président de la République nomme la ministre María Isabel Salvador à la tête du CGREG en lui donnant, parmi ses priorités, l'aboutissement du plan régional. Mais il faut attendre moitié 2014 pour que le nouveau groupe de technocrates choisi par la *presidenta* du CGREG reprenne le PSDOT. Par ailleurs, c'est l'intervention du SENPLADES (épaulé par la présidence de la République) qui donne une aide décisive à relancer le processus de conception du plan – et à sortir le

opérationnels de ces projets, ont fait que le cadre logique sorte de la coopération internationale pour passer au monde de la planification et de l'élaboration de politiques publiques des gouvernements dans nombre de pays en voie de développement ou en transition, comme nous l'avons observé pendant 13 ans de travail en coopération internationale dans divers pays, avec l'ONU.

⁸⁶³ Rappelons qu'une des composantes d'un PDOT est le « *diagnóstico* ».

⁸⁶⁴ Littéralement "brouillon".

CGREG de l'impasse où il était plongé. Outre l'envoi d'experts de Quito sur l'archipel⁸⁶⁵, le Secrétariat de planification prend maintenant dans ses mains le dossier du plan régional des Galápagos, comme nous avons constaté lors d'un entretien avec le conseiller spécial du SENPLADES⁸⁶⁶ à la présidence de la République en matière des Galápagos. Le cœur du plan est travaillé à Quito. Certes, des apports (des « *insumos* ») sont fournis par le CGREG, cependant suivant un scénario *top-down* de planification. Nous observons ici un « déracinement » de l'élaboration du plan de la collectivité territoriale la plus importante du point de vue administratif (la province) de son terrain naturel (les Galápagos) à Quito, ce qui bafoue à la fois les politiques de décentralisation, le principe constitutionnel reconnaissant un régime spécial pour les Galápagos, et les principes de la « participation citoyenne » dans la vie politique. Nous retrouverons ce déracinement de la planification du développement et de l'aménagement d'un territoire dans le cas de la Réserve de la biosphère du Yasuní, bien qu'avec les spécificités que nous expliquerons par la suite.

Le leadership *de facto* du SENPLADES dans le développement du plan provincial se traduit par une nouvelle modification du PDSOT où les priorités du terrain sont essentiellement définies depuis Quito, alors que vers la fin de 2014 la présidente du CGEG change de nouveau son équipe de planification. Au moment où nous terminons de rédiger ce travail⁸⁶⁷ le plan est encore en voie d'élaboration.

Qu'est-ce que cette élaboration *ad infinitum* du plan régional implique du point de vue des décisions politiques quant à aménager les espaces de l'archipel pour en gérer mieux ses affaires ?

Différents ministères attendent depuis longtemps le nouveau plan pour mettre en œuvre certaines de leurs initiatives qui d'un point de vue logique et juridique doivent être mises en cohérence avec les politiques du « plan manteau » provincial.

La définition du PDSOT est une priorité en particulier pour le ministère de l'environnement, d'autant que le PNG dispose déjà de son plan de gestion. L'urgence est spécialement ressentie en relation aux politiques de tourisme, notamment la réglementation de nouvelles licences d'opération touristique, un marché très rentable, que le gouvernement central voudrait

⁸⁶⁵ L'un de ces experts, resté de base un an à S. Cristobal, nous avait contactée par email en 2013 pour avoir des indications sur les politiques d'aménagement du territoire, sur la base de notre expérience professionnelle précédente aux îles et de notre recherche.

⁸⁶⁶ Remarquons que, parmi ses attributions, SENPLADES offre son aide aux GADs dans l'élaboration des PDOTs, sous forme de conseil et supervision technique, et de suivi (*acompañamiento*) spécialisé dans les phases de formulation d'un PDOT, sans trop intervenir dans le travail des collègues sur le territoire. C'est ce qu'on nous avait confirmé les experts du Secrétariat dans un entretien tenu à Quito en septembre 2012, quand nous les interpellions à propos de l'état d'avancement du PDSOT du Conseil de gouvernement des Galápagos.

⁸⁶⁷ Mai 2015.

soustraire à la DPNG pour l'octroyer au ministère de tourisme afin de s'assurer un contrôle plus solide sur le marché millionnaire du tourisme⁸⁶⁸.

Or, selon les normes en vigueur⁸⁶⁹ pour que le PNG puisse mettre en œuvre les politiques et les activités prévues dans le plan de gestion, il est indispensable de compter avec le plan provincial. La loi établit, en fait, que la province des Galápagos couvre tant les aires protégées que les zones peuplées, et que l'« *autoridad máxima* » de la province est le CGREG. Il s'ensuit que pour gérer et « ordonner » le territoire de la province, il faut que le plan de gestion des aires protégées soit aussi intégré que possible au plan provincial : le premier devrait constituer une partie intégrante du second, et non pas un simple annexe. Comme nous expliqua un haut fonctionnaire du MAE :

*« Si queremos ordenar la “casa” Galápagos, necesitamos tener su fundamento y su techo: el plan provincial, del cual el Plan de manejo del PNG representa las ventanas. De momento, estamos sin techo y sin fundamentos »*⁸⁷⁰.

Par ailleurs, le MAE avait formellement sollicité⁸⁷¹ le CGREG pour terminer leur plan en automne 2014, préoccupé par l'incertitude que ce vide ajoute à la confusion et à la concurrence de compétences entre les deux institutions de niveau régional de l'archipel : le PNG et le CGREG.

Mais le manque du plan régional empêche la mise en œuvre plus efficace, ou la réalisation même, d'autres initiatives importantes. C'est le cas du programme d'aménagement des zones rurales sous la responsabilité du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAGAP). Ce ministère est impliqué depuis des années dans la lutte aux espèces invasives à travers le développement d'une agriculture autochtone apte à minimiser la dépendance du continent et le risque que des espèces exogènes n'arrivent aux îles par les bateaux ou les avions qui emmènent les produits agricoles. Dans la lignée de ces efforts pour contrer l'arrivée d'espèces invasives, le ministère a récemment préparé⁸⁷² un « plan de bio-agro-sécurité »⁸⁷³, le PBAG. Outre l'ancien objectif de « *fortalecer la acción gubernamental para conservar el área protegida* »⁸⁷⁴ à travers la réduction des espèces exogènes, ce plan veut mettre en place un « modèle de production agro-écologique » : un modèle agricole adapté aux caractéristiques de

⁸⁶⁸ Une autre activité rentable dans la filière touristique des Galápagos qui va également être reformée par Quito est celle liée aux guides naturalistes, une activité qui a été depuis toujours sous administration et contrôle direct du PNG, ouvrant parfois le terrain à des critiques de clientélisme ou de corruption.

⁸⁶⁹ En particulier la constitution et le COOTAD.

⁸⁷⁰ « Si nous voulons mettre en ordre la maison Galápagos, il faut qu'il y ait des fondements et un toit : le plan provincial dont le plan de gestion du PNG représente les fenêtres, Pour l'instant nous sommes sans fondements et sans toit », traduction par l'auteure.

⁸⁷¹ Pétition issue en septembre 2014, comme l'a confirmé la haute fonctionnaire interviewée en novembre 2014 à Quito.

⁸⁷² La proposition est de juillet 2014.

⁸⁷³ MAGAP et MAE. 2014 : *Plan de Bioagricultura para Galápagos, una oportunidad para el Buen Vivir Insular*.

⁸⁷⁴ MAGAP et MAE. 2014. *Resumen ejecutivo* Op. Cit., p. 4.

la région insulaire pour « *garantir la provision local y alimentos sanos* »⁸⁷⁵. Dans cette logique, le plan du MAGAP vise à donner application au mandat constitutionnel qui affirme la souveraineté alimentaire en tant que droit des citoyens et obligation pour l'État, en précisant que

« *El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental (...) regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental* »⁸⁷⁶.

En accord avec les principes du Plan National du Bien Vivre en matière de production agricole, le PBAG aspire à réaliser une « transformation radicale » dans l'utilisation des terres qui concilie le volet économique avec le social, le technologique et l'environnemental en vue de contribuer au *Buen vivir* aux îles.

Traduites sur le terrain, ces intentions impliquent la mise en œuvre d'une série de politiques concernant l'agencement des parties rurales des îles. Le zonage des campagnes *galapagueñas* et les autres interventions prévues par le PBAG s'insèrent dans la vision globale du MAGAP qui, à son tour, suit et s'aligne sur la stratégie de changement de la matrice productive (*cambio de matriz productiva*) lancée par la présidence de la République à partir des années 2010 : un projet politique d'envergure qui préconise, entre autres, le développement de politiques territoriales employant des alternatives technologiques durables basées sur l'« *agroforestación* » et l'« *agroecología* »⁸⁷⁷. À présent, les politiques agricoles nationales se concrétisent essentiellement dans la mobilisation d'un instrument de politique : le *SIG-Tierras*⁸⁷⁸. Créé pour parvenir à une gestion plus efficiente de la terre sur tout le territoire du pays, le *SIG-Tierras* alimente le système national de cadastre rural à travers la composition et la systématisation d'information géo-référencée. Ce faisant, il offre des données fondamentales pour la planification et l'aménagement des espaces ruraux du pays, ce qui devrait aussi aider à améliorer l'ancien problème de la question foncière aux îles.

Il se fait que le découpage et le réaménagement des aires agricoles de l'archipel passent par un processus qui doit se faire en coordination avec le MAE, les GADs et le CGREG. Dans cette perspective, l'une des lignes stratégiques du PBAG prévoit le « réaménagement » de l'usage du territoire rural en fonction de la production alimentaire et des services de l'écosystème⁸⁷⁹ : une réorganisation territoriale centrée sur un zonage agro-écologique qui doit être élaboré de manière coordonnée avec les PDOT des GADs et le Plan provincial CGREG.

⁸⁷⁵ Idem.

⁸⁷⁶ Cf. Constitution de l'Équateur de 2008, art. 282.

⁸⁷⁷ MAGAP et MAE. 2014. *Resumen ejecutivo*, Op.Cit., p.1.

⁸⁷⁸ *Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica*.

⁸⁷⁹ MAGAP et MAE. 2014. *Resumen ejecutivo*, Op.Cit., p. 5.

À la lumière de ces observations, tout en reconnaissant les efforts des technocrates de Quito dans l'élaboration de théories et d'instruments de politiques pour planifier le développement et l'aménagement du territoire du pays, que peut-on dire de leur potentiel d'application et de réussite pratique sur le terrain ? En dépit d'inévitables débats ou désaccords entre le MAGAP et les GADs municipaux en matière des compétences respectives sur le territoire rural, on constate une certaine coordination entre le PBAG et les parties des PDOTs des *cantones* consacrées aux zones rurales. Ceci n'est pas le cas pour le CGREG. D'abord, parce que le plan provincial n'est pas encore terminé. Ensuite, parce que l'approche de l'agencement du territoire du CGREG diffère de celui du MAGAP et de celui des GADs, notamment du GAD de la municipalité de Santa Cruz (GADMSC) qui gouverne le canton le plus important au plan économique et démographique.

---- **Les Unités de synthèse territoriale**

La proposition de plan provincial qu'on nous a présentée en 2014⁸⁸⁰, emploie le nouveau concept de « *unidad de sintesis territorial* » comme critère guide de toute action publique d'aménagement⁸⁸¹ sur le territoire de la province. Il s'agit d'un concept mis en avant par les technocrates du SENPLADES dans le cadre de la Stratégie Territoriale Nationale (ETN), un instrument essentiel du *Plan Nacional du Buen Vivir*, que nous avons présenté dans la deuxième partie, qui est censé orienter les décisions de planification territoriale tant à échelle nationale que décentralisée. Il convient de rappeler que dans la vision politico-territoriale du SENPLADES – impulsée par le Président de la République – cet instrument de politique doit faire en sorte que la politique publique nationale soit mieux ajustée aux caractéristiques et aux potentialités de chaque réalité territoriale équatorienne, et faciliter l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement pour réaliser le Bien Vivre. Dans l'esprit du Plan national de développement en vigueur (PNBV 2013 – 2017) cette fonction passe avant tout par la réduction des disparités sociales et par le dépassement des clivages territoriaux en misant sur quatre aires prioritaires, ou nœuds, identifiées par SENPLADES :

- transports, énergie et télécommunications ;
- développement endogène ;
- droits de la nature, qualité environnementale et développement urbain ;
- et « universalisation » des services publics de base.

⁸⁸⁰ Nous avons mis à profit les propos reçus - et croisé les données obtenues - lors d'entretiens tenus avec le secrétaire technique et le directeur de planification du CREGG (Galápagos, août 2014) et avec le conseiller spécial au Secrétaire du SENPLADES pour les Galápagos (Quito, novembre 2014).

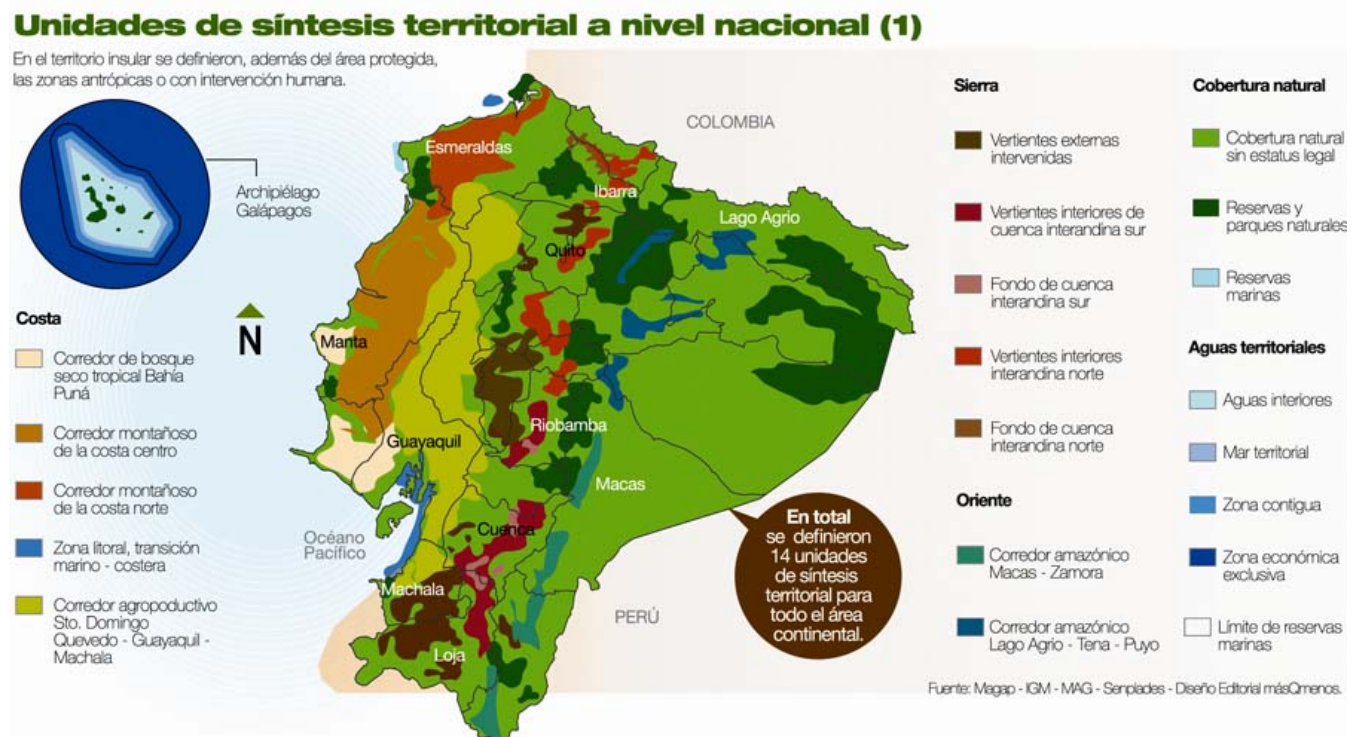
⁸⁸¹ Le terme se réfère ici tant à l'aménagement qu'à la gestion du territoire.

Et pour assurer que les lignes directrices de planification soient plus adéquates au territoire, elles sont soutenues par des « *unidades de síntesis territorial* », UST.

Il s'agit d'unités de base, construites à partir de la systématisation de données primaires et d'informations d'ordre biophysique et socio-économique pour mener une analyse territoriale en fonction de la durabilité environnementale et du changement de la matrice de production : les deux priorités affichées du PNBV-2013-2017. Au plan national, il en résulte un découpage territorial en quatorze UST de l'Équateur continental (cf. fig 28).

Quant aux Galápagos, SENPLADES indique un découpage général pour la partie terrestre caractérisée par l'aire protégée, et une zone « anthropique » (ou « à intervention humaine ») guère mieux précisée. Le SENPLADES délègue au CGREG de mieux définir le territoire et ses UST, au moment d'élaborer son plan provincial. Quant à l'espace marin, celui-ci suit une logique mieux définie, puisqu'on applique les critères de zonage de la CONVEMAR qui organisent l'espace marin en eaux intérieures, mer territoriale et zone économique exclusive (cf. *supra* chapitre 2).

Fig. 28. Découpage de l'Équateur en *Unidades de síntesis territorial*



Source : MAGAP-IGM-SENPLADES – (design MasQmenos), in SENPLADES 2013b.

Concrètement, à quoi servent-elles les UST dans la perspective des *planificadores* de Quito ? Elles sont des pièces d'articulation, des outils politiques qui doivent promouvoir la coordination entre le plan macro pluriannuel (Plan National du Bien Vivre), et les PDOTs – en particulier les

plans des provinces et des régions. Le supposé est que, une fois le territoire du pays agencé sur la base des UST, l'action publique devrait être mieux placée à définir des politiques de distribution et relocalisation de la population et des infrastructures qui soient plus en syntonie avec les caractéristiques du territoire. Ceci, en vue de cibler l'objectif de longue haleine de créer un réseau polycentrique d'établissements humains en fonction de la capacité « *de acogida* »⁸⁸² du territoire que nous avons expliqué dans la deuxième partie.

Pour mieux saisir les implications et l'utilité pratique de l'ETN au plan des politiques publiques, et plus particulièrement de la politique d'aménagement du territoire, nous avons interviewé des chercheurs et des experts du secteur, des *planificadores* du SENPLADES et des décideurs politiques en première ligne sur le terrain. Les représentants du premier groupe⁸⁸³ que nous avons contactés pour tester la « *bondad* » (au sens d'utilité et de validité politique) de l'ETN au plan pratique local, est d'accord pour définir l'ETN comme un instrument créé par SENPLADES et, donc, voulu par la Présidence de la République, pour aider les décideurs publics à aménager le territoire de leur juridiction en fonction des vocations assignées au territoire, et des priorités nationales explicitées dans le projet de changement de matrice productive. Sauf que, comme le soulignent nos interviewés, les vocations territoriales sont définies dans leurs grandes lignes par les mêmes bureaucrates du SENPLADES à Quito. Par conséquent, elles sont souvent déconnectées des réalités du territoire en objet.

Quant aux spécialistes du SENPLADES, leur vision est claire et dogmatique⁸⁸⁴ : la raison d'être et l'utilité de l'ETN est d'« articuler » les objectifs et les politiques de développement national établis par le gouvernement central, avec « *las condiciones y características propias del territorio nacional y las políticas territoriales* »⁸⁸⁵. Cette fonction vertueuse d'articulation favorise, à son tour, l'organisation du territoire sur la base de trois grands volets : la valorisation du patrimoine écologique, le Bien vivre en zone rurale et les grands chemins d'infrastructure, à travers un processus qui se déploie autour de trois « nœuds » spatiaux étalés à différentes échelles : de la régionale à l'internationale, en passant par la nationale (voir carte 23).

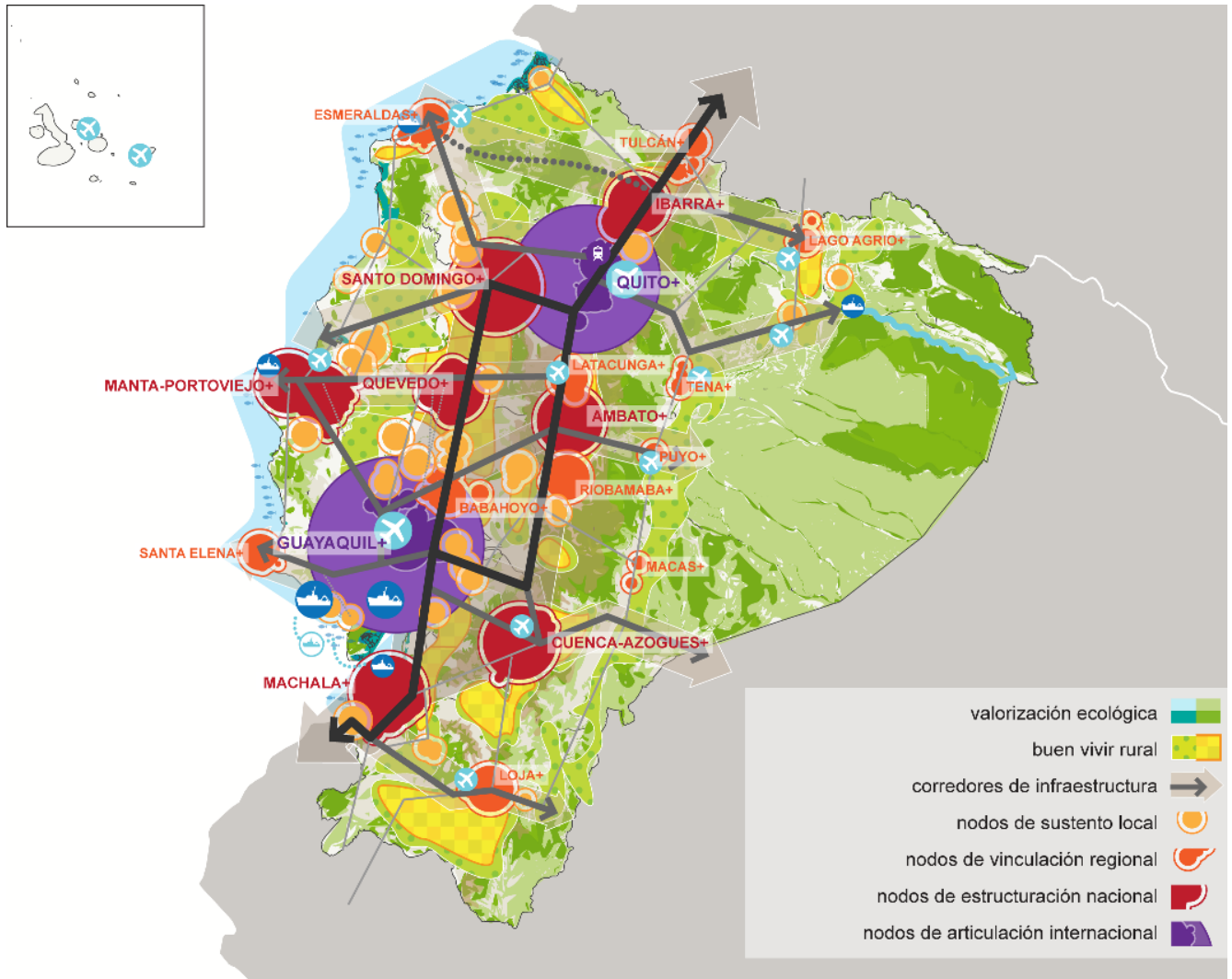
Carte 23. Organisation du territoire équatorien en fonction d'axes thématiques et de nœuds multi-scalaires

⁸⁸² Cf. deuxième partie.

⁸⁸³ Nous avons pu analyser en profondeur ces questions par le biais d'entretiens avec des professeurs d'urbanisme et aménagement du territoire de la FLACSO, des géographes conseillers experts indépendants et des journalistes politiques à Quito ; et des entretiens avec des fonctionnaires publics responsables pour l'aménagement et la gestion du territoire aux Galápagos (GADMSC, CGREG).

⁸⁸⁴ C'est l'expression utilisée par des chercheurs du groupe des "géographes critiques" de l'Équateur, Quito, que nous embrassons.

⁸⁸⁵ Extrait d'un entretien avec une experte SENPLADES en 2012 et 2014.



Source : SENPLADES 2012.

Remarquons par ailleurs la présence à peine esquissée des Galápagos dans la carte 23. Ce qui confirme la difficulté des technocrates de Quito à concevoir des politiques territoriales qui couvrent aussi la région insulaire.

Poursuivant notre test pour examiner l'utilité pratique de l'ETN, nous nous sommes adressée à ceux qui devraient en être ses principaux usagers : les GADs. Ici, les résultats de notre examen offrent des indications plus saisissantes. La matérialisation de la planification du territoire des Galápagos sur la base des *unidades de síntesis territorial*, s'avère en fait plus complexe et ardue que les experts de Quito ne l'avaient pas envisagé. Car si ces unités s'ajustent à une construction théorique aux fins d'un exercice de planification telle que la Stratégie Territoriale Nationale, elles sont encore considérées comme un objet à décrypter aux yeux de nombre d'experts et de fonctionnaires des GADs qui sont censés s'en servir⁸⁸⁶. Dans

⁸⁸⁶ Cette limite des UST a été par ailleurs reconnue par un fonctionnaire de l'équipe chargée de l'élaboration du plan provincial du CGREG, durant un entretien tenu à San Cristobal en aout 2014.

la pratique de la vie politique insulaire les UST sont certes connues, mais elles ne sont pas appréhendées comme des critères figés, voire obligatoires, par les GADs. Nos observations de terrain mettent en lumière des éléments fondamentaux pour affiner l'analyse de la planification et de l'aménagement du territoire des Galápagos.

- La première constatation porte sur le clivage entre la perfection formelle des instruments de politique (les UST, et la ETN dans laquelle elles s'inscrivent) recherchée d'un point de vue théorique et technique, et leur aptitude à trouver une application pratique dans le quotidien des collectivités territoriales et donc, des populations locales.
- Lié au premier point, nous avons remarqué la tendance affichée par les GADs cantonaux, ainsi que par la *parroquia* de Floreana (l'île peuplée de moindre taille), à considérer les UST comme des éléments à prendre en compte au moment de mettre à jour leurs PDOTs, et non pas comme des consignes qu'il faut appliquer. D'autre part, plusieurs fonctionnaires publics⁸⁸⁷ des GADs ont avoué ne pas comprendre l'utilité pratique des UST qu'ils regardent plutôt comme des constructions techniques imposées par Quito.
- Ces affirmations renouent avec un autre constat : la difficulté de nombreux décideurs publics au niveau décentralisé pour élaborer leurs plans suivant les directives des technocrates de Quito, car souvent les premiers ne sont pas suffisamment équipés d'un point de vue conceptuel, ni technique⁸⁸⁸. Comme nous l'expliquerons plus avant, chaque GAD a dû contracter des experts externes pour élaborer son premier PDOT, une pratique qui dans de nombreux cas continue pour la mise à jour des PDOTs.

--- L'œuf ou la poule ? La non mobilisation d'un instrument de politique et les conséquences de cette inertie sur l'action publique

Essayant de comprendre comment les fonctionnaires du CGREG pensent agencer la province en fonction des UST, considérant que le nouveau Plan de gestion des aires protégées des Galápagos propose un modèle de zonage pour le territoire, nous avons recueilli des réponses contradictoires et quelque peu vagues. Les spécialistes du CGREG⁸⁸⁹ nous ont offert une vision du découpage de l'archipel sur la base d'indicateurs définis à Quito, dans laquelle des concepts et des indicateurs se mêlent à l'énonciation d'articles de la Constitution et du

⁸⁸⁷ Ce résultat se fonde sur l'analyse croisée d'entretiens individuels avec des fonctionnaires chargés ou contribuant aux départements de planification et aménagement territorial des GAD concernés (Santa Cruz, San Cristobal, Isabela et Floreana), avec la lecture des respectifs PDOT.

⁸⁸⁸ Cet élément résulte également de l'analyse croisée d'entretiens individuels avec des fonctionnaires employés ou « asesores » aux départements de planification et aménagement territorial des GAD concernés (Santa Cruz, San Cristobal, Isabela et Floreana), avec la lecture des respectifs PDOT.

⁸⁸⁹ Données recueillies entre juillet et septembre 2014 directement aux Galápagos et entre octobre et décembre 2014 à Quito.

COOTAD et aux objectifs du PNBV. Cette confusion dénote la persistance d'un problème conceptuel qui continue de soumettre l'aménagement du territoire à la planification d'État, comme un outil au service d'un plan.

Il ne s'agit pas de philosopher sur la nature originare de l'une ou de l'autre, comme si l'on devait résoudre le paradoxe de la poule et de l'œuf. Le point est que le vide politique et juridique en matière d'aménagement du territoire au plan national, que nous avons déjà mis en lumière, alimente cette confusion, et contribue à empêcher la formation d'institutions et la routinisation de pratiques politiques (Hall et Taylor, 1996) qui soutiennent la production de politiques conséquentes aux niveaux inférieurs de gouvernement. Cet état de choses conduit à une utilisation singulière de l'instrument « PDOT » aux échelles décentralisées de gouvernement où l'aménagement du territoire est mobilisé principalement comme un outil technique annexé à la planification. Le manque d'une politique *régionale* concertée entre le CGREG, les GADs et le PNG en est une preuve.

Or, cette « inertie » dans la production d'une politique d'aménagement territorial pour la région insulaire s'inscrit dans une continuité politique dans le temps (Collier et Collier, 1991 ; Palier, 2014⁸⁹⁰), suivant une dynamique qui s'auto-renforce (Pierson, 2000 ; Mahoney 2000⁸⁹¹) car la possibilité d'un changement est « verrouillée » par la résistance des institutions (Levi, 1997 ; Pierson, 2000). Ce qui aide à expliquer pourquoi après des décennies, on n'arrive pas à faire de l'aménagement du territoire aux îles. Et ceci en dépit d'un développement économique vigoureux de l'archipel, entraîné par le moteur du tourisme depuis les années 1980, qui a déterminé et continue d'inciter une expansion aussi remarquable que désordonnée de la présence humaine sur le territoire (Rodríguez, 2007), tant des résidents que des touristes.

En fouillant davantage dans la réalité politique des Galápagos, d'autres réflexions s'imposent. Dans un contexte d'État centralisateur en fait, ce vide législatif et politique en matière de définition, organisation et gestion du territoire représente une opportunité pour redéfinir l'agencement de l'espace de la province des Galápagos en fonction Quito-centrique, au détriment de l'autonomie des gouvernements locaux, affirmée pourtant par la décentralisation. La formulation *ad infinitum* du PDSOT, une manière très particulière de mobiliser un instrument de politique, sert donc aux pouvoirs centraux pour poursuivre un double objectif. D'une part, gouverner de plus près les îles à travers ses ministères déconcentrés (le MAE, par la DPNG ; et le CGREG) et, de l'autre, façonner la nouvelle loi spéciale des Galápagos dans cette direction. Les résultats de notre analyse empirique montrent que SENPLADES et la présidence de la République sont déterminés à réduire de manière importante les compétences et les

⁸⁹⁰ Dans « Le Dictionnaire des politiques publiques », Presses de SciencesPo, 4^e éd. 2014, pp411-419. Bruno Palier souligne le rôle des institutions dans la dépendance au sentier : "le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. Cette notion est centrale pour les approches néo-institutionnalistes historiques"

⁸⁹¹ Selon cet auteur l'« inertie » découle et à la fois entraîne des mécanismes de reproduction des arrangements et dispositifs institutionnels dans le temps. Cf. Mahoney, *Op. Cit.*, p. 511.

pouvoirs des GADs pour faire virer la boussole de la gouvernance des îles en faveur du gouvernement central.

Dans cette optique, la réforme de la LOREG devient l'instrument de politique consacré à compléter la réforme de l'État initiée par la « révolution citoyenne » de Correa, à travers le renforcement de la présence de Quito dans l'une de ses périphéries les plus rebelles au plan politique : la région insulaire. Il s'agit d'un projet politique qui nous a été confirmé tant à Quito par un haut fonctionnaire du SENPLADES⁸⁹², qu'aux Galápagos par des élus locaux et des *Galapagueños*⁸⁹³. Compte tenu des enjeux politiques et économique sur la table géopolitique des Galápagos, il est fort probable que le PDSOT ne verra la lumière qu'après la promulgation de la réforme de la LOREG. Ou du moins, après son approbation à l'Assemblée.

***** La gestion du dossier tourisme par le gouvernement central à travers les instruments**

L'absence d'un plan régional ainsi que de politiques régionales n'empêche pas le CGREG de délibérer sur les affaires de l'archipel, en particulier, sur la manière d'agencer son territoire. Au contraire, nous avons constaté une importante activité décisionnelle sur des dossiers délicats qui intéressent directement le gouvernement central, comme le tourisme. Un cas particulièrement emblématique est offert par l'annulation du moratoire sur la construction de nouveaux bâtiments hôteliers décrétée par le CGREG en août 2014. Les termes et la forme de cette décision⁸⁹⁴ ont soulevé un véritable tollé de critiques de la part de petits entrepreneurs locaux et de *Galapagueños* employés dans d'autres secteurs, qui ont interprété cette disposition comme un feu vert aux grands investisseurs extérieurs pour construire d'imposants hôtels⁸⁹⁵ aux îles. Les protestations des *Galapagueños* ne sont pas non plus mal placées, car l'appétit de grands investisseurs du tourisme est bien connu, tout comme leurs puissants moyens financiers.

⁸⁹² En particulier, entretien individuel tenu au SENPLADES, Quito en Octobre 2014.

⁸⁹³ Ces sentiments, fort répandus chez les habitants des Galápagos, nous ont été manifestés systématiquement pendant nos entretiens aux îles, en 2014, bien que par des expressions différentes selon l'enquête.

⁸⁹⁴ Le texte spécifie que les nouvelles constructions devront être conformes à de stricts standards internationaux du secteur hôtelier, suivant une matrice de paramètres définis par les autorités compétentes. Un des points contestés de la décision du CGREG établit le suivant : « *Levantamiento de la moratoria para nueva infraestructura turística priorizada y procesos administrativos; Mantener la moratoria para la ampliación de nuevas plazas* ». De nombreux galapagueños ont protesté contre une décision qui, à leur avis, favorise dans les faits les grands opérateurs touristiques, car ce sont eux qui ont les moyens financiers pour construire des complexes hôteliers capables de respecter de tels standards. D'autre part la décision du Comité du CGREG de garder le moratoire et d'empêcher toute extension des infrastructures existantes pour augmenter des places lits, pénalise plus directement la transformation de maisons familiales en hébergement de type bed & breakfast, une disposition qui touche notamment les micro-entrepreneurs locaux.

⁸⁹⁵ Pendant notre dernière visite en été 2014, nous avons vérifié que pas moins de six plans de construction d'hôtel de quatre à cinq étoiles vont bénéficier de l'annulation du moratoire, pour commencer à ouvrir leurs chantiers, car les architectes avaient déjà déposé leurs plans aux bureaux compétents (CGREG et municipalités pertinentes). Nos données montrent que la plupart de ces grands hôtels seront construits à San Cristobal, île dotée d'eau douce et d'autres éléments attractifs pour un investisseur touristique, comme la présence d'un aéroport à proximité du centre peuplé. Quelques-uns de ces hôtels sont prévus en des zones côtières limitrophes au Parc, comme *Punta Carola*.

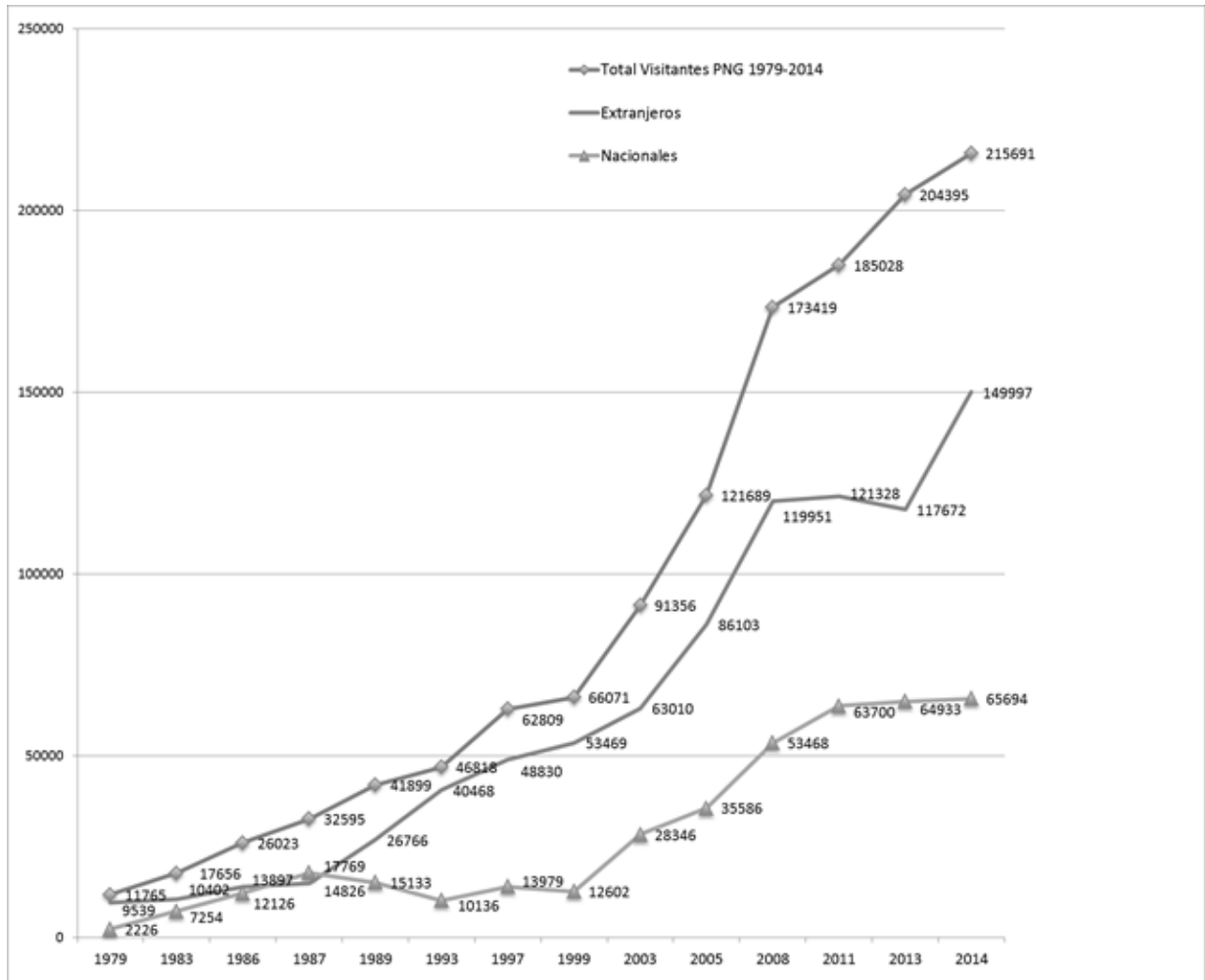
Photo 18. Des touristes regardent des tortues géantes à Isabela.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Depuis les années 1980, l'industrie du tourisme est le moteur principal de l'économie des îles, dont le marché est organisé en un oligopole au sein duquel quelques grands tour-opérateurs nationaux et internationaux se partagent un gâteau millionnaire. La tendance à la hausse de ce secteur économique affiche une continuité remarquable dans le temps (cf. figure 29), où les 4.500 touristes enregistrés en 1970 augmentent à 55.800 en 1995, pour monter à 173.172 en 2008 et dépasser le seuil de 200.000 visiteurs en 2013, avec un total de 204.345. De plus, depuis quelques années on assiste à une massification du tourisme qui voit croître de manière inquiétante le nombre de visiteurs se promenant chaque année de manière autonome sur un habitat extrêmement fragile et limité.

Fig. 29. Nombre de visiteurs aux Galápagos entre 1979 et 2014.



Source : élaboration de l'auteure à partir de données DNPG (2015)

Ce phénomène fut scellé formellement en 2007, quand le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO inscrivit⁸⁹⁶ les Galápagos sur la liste des sites en danger⁸⁹⁷. À cela il faut ajouter la tendance à la hausse du tourisme *con base local*, ou « tourisme à terre »⁸⁹⁸, qui menace de mettre en échec la résilience de l'écosystème, notamment la capacité de charge et la résilience des sites de visite du parc à proximité des centres urbains, car il est comparativement plus difficile de contrôler des troupes de touristes qui se baladent sans un guide⁸⁹⁹.

⁸⁹⁶ Cf. Résolution du Comité du Patrimoine Mondial de l'UNESCO, réuni pour sa 31e session à Christchurch, Afrique du Sud, en juillet 2007.

⁸⁹⁷ En juillet 2010, le Comité du Patrimoine Mondial de l'UNESCO a délibéré de retirer les îles de cette liste, dans les protestes d'ONG environnementales et de scientifiques internationaux qui estimaient, avec de bonnes raisons, que l'intégrité des îles restait encore en grand danger.

⁸⁹⁸ Tourisme animé par les visiteurs qui préfèrent s'héberger dans l'un des villages de l'archipel, au lieu de faire une croisière, suivant la modalité de « *turismo navegable* » gérée par les grands tour-operators qui ont dominé traditionnellement le marché touristique des Galápagos. Cf. aussi le Glossaire.

⁸⁹⁹ Dans la modalité de tourisme de croisière les visiteurs sont toujours accompagnés par un guide naturaliste accrédité au PNG. Leur permanence à terre, dans des sites en proximité des centres peuplés est en outre très limitée. Ajoutons que les sites du Parc près des zones urbaines ou rurales sont normalement patrouillés par un nombre de gardes-parc fort insuffisant.

Nous avons pu mesurer de nos yeux l'impact d'une croissance hors contrôle du tourisme à terre (voir photo 19) en retournant à San Cristóbal en été 2014, quand nous avons trouvé une plage saturée de visiteurs, où touristes et otaries se disputent la même serviette – ou la même bière (voir photo 20) – en flagrant transgression d'une des règles fondamentales de la DPNG⁹⁰⁰.

Photo 19. Touristes à Playamann, San Cristóbal.

Avec l'augmentation des touristes et des résidents qui visitent les sites des Galápagos, il devient de plus en plus difficile d'empêcher la proximité entre animaux et humains. *A fortiori*, si les sites ne sont pas patrouillés adéquatement par les autorités.



Photo ©Elena Ciccozzi 2014.

Photo 20. L'otarie, la bière et la touriste. Playamann, San Cristóbal.

⁹⁰⁰ Outre la règle de ne pas toucher les animaux, la *Dirección del Parque Nacional Galápagos* établit qu'il faut garder une distance minimale de 2 mètres entre homme et animal. En des situations telles que nous avons documentées, il devient impossible d'empêcher qu'un visiteur ne viole cette norme. D'autant que la responsabilité d'administrer la plage en examen est toujours matière de débat entre diverses institutions. La municipalité en réclame la juridiction pour pouvoir permettre des activités de loisirs (y compris l'ouverture d'un kiosk qui vend des bières en bouteilles en verre - un matériel qui ne devrait pas entrer aux plages aux Galápagos) ; la *capitanía de puerto* est responsable pour la zone de la côte, alors que le PNG revendique aussi sa juridiction sur la même plage du fait que d'importantes colonies d'otaries occupent la plage depuis des décennies. Le résultat de ce jeu des rôles est l'absence de quelconque personnel de contrôle sur la plage. Il n'y a pas non plus de baigneur-maître-nageurs.



Photo ©Elena Ciccozzi 2014.

La touriste immortalisée dans cette photo ne semble pas se soucier de la règle du PNG qui impose aux humains de garder une distance minimale de deux mètres des animaux des Galápagos. Encore faut-il savoir si elle connaissait cette règle. Les touristes qui débarquent aux îles par ses propres moyens, en fait, ne reçoivent pas de formation, à la différence de ceux qui choisissent de visiter les Galápagos en croisière.

Selon une étude récente, en 2010 cette modalité de tourisme a dépassé le modèle de tourisme de croisière qui a historiquement dominé le scénario des Galápagos (voir figure 30). Cette donnée représente un tournant dans l'histoire des îles et confirme l'analyse que nous avons expliquée ailleurs : les Galápagos sont un nouveau Potosí (Ciccozzi, 2013) dont la rente résulte d'une biodiversité abondante et endémique ayant, pour valeur ajoutée, des animaux sauvages qui ne craignent pas (encore !) les êtres humains⁹⁰¹.

Fig. 30. Tendances des deux modalités prédominantes de tourisme aux Galápagos.

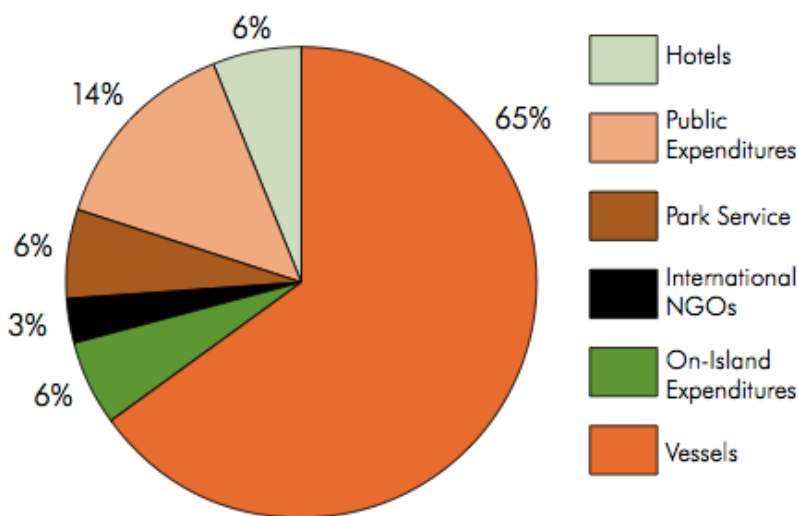
⁹⁰¹ La *mansedumbre* des animaux des Galápagos reste l'un des atouts des îles sur lequel misent les opérateurs touristiques. L'image-type du touriste qui peut prendre une photo à 1 mètre du poussin d'un albatros ou d'un bébé-otarie du lieu, apparaît sur toutes les brochures publicitaires promouvant l'archipel.

À Bord de bateaux de croisière			
Année d'entrée au PNG	Étrangers	Nationaux	Total
2007	77634	4813	82447
2008	83413	6623	90036
2009	74611	6673	81284
2010	74114	5553	79667
2011	74246	4202	78448
2012	71041	3137	74178
Logés à terre			
Année d'entrée au PNG	Étrangers	Nationaux	Total
2007	32810	46592	79402
2008	36538	46842	83380
2009	32035	49288	81323
2010	37612	56047	93659
2011	47084	59503	106587
2012	54018	52635	106653

(Source : adapté d'après Mena *et al.* 2014).

Comme la fig. 30 le montre, à partir de 2009 le tourisme « *con base local* », ou « tourisme de terre », a dépassé le tourisme en croisière (*turismo navegable*, ou *turismo a bordo*), le modèle qui avait jusque-là prédominé. Bien qu'il n'y ait pas d'or noir aux Galápagos (voir photo 21), leurs richesses en or-vert et en or-bleu (la biodiversité est associée tant à l'aire protégée terrestre qu'à la vaste Réserve marine) représentent elles-aussi une source de revenus très importants (cf. figure 31). Par conséquent, elles sont également exposées au risque d'une exploitation non responsable du point de vue environnemental, ni juste du point de vue socio-économique.

Fig. 31. L'économie des Galápagos (mesuré en recettes) et la rente du tourisme



D'après l'une des rares études sur l'économie de l'archipel, les secteurs productifs des Galápagos (sans compter la pêche et l'agriculture) ont généré 185 millions d'USD de recettes en 2006. Le tourisme se taille la part du lion représentant près de 80% des recettes totales, 87% si l'on ajoute aussi la portion relative au prix d'entrée au parc, indiqué dans le tableau par « *Park service* » (« *Vessels* » indique les recettes du tourisme de croisière).

Source : Epler, 2007.

C'est pour participer davantage à la rente du tourisme que les habitants ont progressivement réclamé l'appui des institutions – et de la politique – en faveur de l'essor du tourisme sur base locale. Or, la faiblesse et l'incohérence des politiques pour l'archipel ont conduit à un développement chaotique et désordonné des bâtiments à des fins hôteliers. Les dernières années tout particulièrement ont enregistré une course à la construction de petites pensions ou « *casa hogar* » de petite taille, généralement gérées et de propriété de résidents *galapagueños*. La plupart de ces petits hébergements ne respecte pas les normes de sécurité standard, quelques-uns même pas celles du confort hôtelier. Mais la situation globale du secteur n'est guère meilleure, comme le montrent les évaluations menées sur place par les experts du ministère du tourisme qui ont recensé le secteur dans la région insulaire en 2014 (cf. Tableau 9).

Tableau 9. Nombre d'hôtels approuvés ou non par le Ministère de tourisme (2014)

	Isabela	Santa Cruz	Floreana	San Cristóbal	Total	%
Inscrits au POOAT	78	219	13	128	438	
Approuvés	65	150	9	88	312	71%
Fermés	13	69	4	40	126	29%
Avec « registro »	29	54	2	27	112	26%
Approuvés	29	54	2	24	109	97%
Fermés	0	0	0	3	3	3%
Sans « registro »	49	165	11	101	326	74%
Approuvés	36	96	7	64	203	62%
Fermés	13	69	4	37	123	38%

Source: élaboration de l'auteur à partir de données du recensement hôtelier des Galápagos (MinTur, 2014)

Note : POOAT = plan opérationnel d'aménagement touristique

"registro" = c'est l'enregistrement dans le registre auprès du Ministère de Tourisme (MinTur)

Selon le ministère compétent 74% des logements hôteliers examinés en 2014 n'avaient pas de registre ministériel. La croissance du secteur est également frappante : d'après les données du ministère, entre 2013 et 2014 près de 400 nouveaux petits logements ont poussé dans les îles. Ce développement chaotique ne fait que compliquer la situation de « *desorden territorial* » dénoncée par nombreux *Galapagueños* et experts des îles⁹⁰². Il faut considérer, en outre, que l'édification de structures hôtelières, ou la reconversion de bâtiments préexistants en hôtels, augmente la demande pour des services essentiels, particulièrement la fourniture d'eau et le

⁹⁰² Expression que nous avons enregistrée dans nos enquêtes de terrain, notamment entre 2012 et 2014.

traitement de déchets solides et liquides, alors que les municipalités ont déjà des problèmes à assurer la prestation de ces services à leur population résidente.

Encore une fois, l'absence d'une politique d'aménagement territorial au niveau régional – et plus en amont, au plan national – se traduit sur le terrain par un *desordenamiento territorial* épatant qui soulève plus d'un doute sur la durabilité du modèle de développement ancré sur le tourisme des Galápagos.



Photo 21.

Graffiti à Puerto Ayora
La biodiversité riche et endémique des Galápagos est un véritable patrimoine naturel, source d'une importante rente de tourisme. Concernant la Réserve marine, ses ressources continuent d'être convoitées par les pêcheurs locaux mais aussi, par les industriels de la pêche du continent ou d'autres pays (ex. Costa Rica, Pérou).

Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Dans ce contexte, le susdit « *levantamiento de la moratoria* » sur la construction de bâtiments à des fins d'hébergement suggère d'autres considérations intéressantes.

Premièrement, le recours à un instrument de politique des classes « *Authority* » (Hood, 1986)⁹⁰³ et « *substantive* » (Howlett, 2000) comme la décision⁹⁰⁴ utilisée par le CGREG pour annuler le moratoire, explique la manière dont l'absence du plan régional – et en particulier l'absence d'une politique-macro pour aménager le territoire de la région à régime spéciale – facilite, voire accélère, la prise de décisions potentiellement dangereuses d'un point de vue environnemental, aussi bien que social et politique. Sans la mise en œuvre d'une politique

⁹⁰³ Dans la classification de Hood on peut classifier la délibération comme un instrument normatif, du groupe "*Authority*". Le Comité qui a été convoqué pour prendre une telle décision, relève par contre de l'ordre des instruments procéduraux, pour suivre la taxinomie de Howlett.

⁹⁰⁴ D'après le COOTAD, le CGREG délibère par « *resolución* » un instrument de politique normatif hiérarchiquement plus important que les délibérations des gouverneurs des régions puisque les Galápagos jouissent d'un régime juridique spécial. Cf. COOTAD, disposition XXX: "*Las decisiones del Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos se expedirán mediante resoluciones que tendrán jerarquía de ordenanzas provinciales y serán adoptadas por la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo que la Ley establezca una mayoría diferente*".

d'aménagement pour la région le risque de transformer les Galápagos dans une nouvelle Cancún n'est pas une hypothèse aussi absurde, compte tenu en outre de l'insuffisance de contrôles conséquents sur l'application des normes existantes.

En deuxième lieu, la manière dont on est parvenu à une telle décision a été perçue par les *Galapagueños* comme une imposition de Quito pour favoriser les grands intérêts économiques nationaux et internationaux. D'aucuns ont évoqué la prise en otage des îles par les grandes chaînes hôtelières, dont quelques-unes appartiendraient à des hommes politiques de l'entourage du président⁹⁰⁵ de la République. Il convient de souligner que dans les dernières années l'Équateur a investi – et il continue d'allouer – des millions de dollars dans une campagne de promotion touristique sans précédents⁹⁰⁶, où les Galápagos font figure de « *joya de la corona* ».

Sans conteste, l'exercice de l'action publique à travers les décisions ponctuelles du CGREG et le recours à un Comité dont ni le fonctionnement, ni la composition sont des modèles de gouvernance, met en lumière une réalité où les décisions politiques sont prises de manière fort peu collégiale suivant des procédures qui, loin d'être participatives, se déroulent plutôt dans l'enclos du siège du CGREG. Ces pratiques dénotent un style de gouvernement centralisateur et *top-down* qui met les calculs économiques au dessus de toute autre considération dans l'agenda politique. Dans cette perspective, l'utilisation d'un instrument de politique de type procédural (Howlett, 2000) comme un Comité, de la part du gouvernement central est un indicateur additionnel du vide politique structurel que nous venons de mettre en exergue.

Face à cette situation, force est de constater que l'absence d'un plan de développement et d'aménagement du territoire régional facilite la prise de décisions de taille – nous venons d'en évoquer une – en dehors d'un cadre politique de référence et donc, de manière comparativement plus maniable sur le plan politique. Suivant les remarques d'un observateur local, ancien colon de Santa Cruz et fonctionnaire public :

*« mientras que no haya un marco regional, [le gouvernement central] pueden seguir haciendo lo que les da las ganas. Cinco personas [le nombre des membres du CGREG] deciden por toda una población de 30.000 almas, sin ninguna transparencia, ni participación »*⁹⁰⁷.

⁹⁰⁵ Un des hôtels de luxe qui sera bâtis à San Cristobal semble être la propriété de la sœur du président Correa, selon les quotidiens locaux (*El Colono*).

⁹⁰⁶ En février 2015, l'Équateur a été le premier pays au monde à s'offrir le luxe de placer un spot publicitaire lors de la finale du Super-Bowl des USA pour promouvoir sa campagne "*All you need is Ecuador*". D'après des sources journalistiques, le pays a payé 3,8 millions de USD pour 30 seconds de publicité. Cf. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150130_economia_ecuador_anuncio_superbowl

⁹⁰⁷ Extrait d'un entretien individuel tenu à Santa Cruz, en juillet 2014. « Tant qu'il n'y ait pas un cadre politique régional, le gouvernement central peut continuer à faire ce qu'il veut. Cinq personnes (le nombre des membres du CGREG) décident pour une population de 30.000 âmes, sans aucune transparence et sans participation », traduction par l'auteur

On aurait du mal à nier que l'inertie dans l'élaboration du plan régional ne garantit le maintien d'un statu quo favorable aux acteurs hégémoniques de la région insulaire : ceux qui décident de la répartition de la rente du tourisme. Il s'agit encore des grands tours opérateurs qui ont joué un rôle très influent dans le sort politique de l'archipel pendant les dernières trente années, mais également – à partir de l'administration Correa – de l'État qui intervient de manière de plus en plus directe, comme nous venons de l'expliquer.

B.2. Les PDOTs des gouvernements décentralisés : *un saludo a la bandera* ou un instrument de gouvernement ?

Pour les GADs des Galápagos, à l'instar de la majorité des collectivités territoriales du pays, la production de ces instruments de politique introduits à partir de 2011 a demandé plus de temps que ce que les experts du SENPLADES avaient estimé. En dépit des lignes directrices et du guide méthodologique⁹⁰⁸ préparés par le Secrétariat national de planification pour éclaircir le contenu et la manière d'élaborer un PDOT, la plupart des GADs manquaient des ressources humaines nécessaires à formuler ces nouveaux plans techniquement très structurés. Ceci a produit des effets spécifiques : d'un côté, la presque totalité des GADS a dû faire recours à des coûteuses pratiques d'externalisation (*outsourcing*) pour embaucher des consultants-experts en planification, souvent de l'Équateur continental, voire étrangers, capables de préparer les PDOTs. D'autre côté, on a vérifié un retard généralisé dans le dépôt des PDOTs au SENPLADES.

Cette réalité a par ailleurs bouleversé la vision politique des « pères »⁹⁰⁹ de la « révolution citoyenne » qui visaient à assurer une articulation en cascade entre les PDOTs de différents niveaux de gouvernement décentralisé, la même qui est établie par la Constitution, puis par le COOTAD. Dans la vision idéale des rédacteurs du COOTAD et de la Charte fondamentale les plans de développement et d'aménagement du territoire des GADs doivent s'articuler avec le PDOT du gouvernement décentralisé situé à l'échelle administrative-juridique immédiatement supérieure pour faciliter une cohérence générale d'action des GADs sur le terrain. Il va de soi que le PDOT émanant du GAD d'ordre supérieur doit indiquer les lignes guides politiques pour les PDOTs des GADs inférieurs.

Pour le cas qui nous occupe, en l'absence du plan régional des Galápagos et donc faute d'un cadre de référence général pour les priorités de planification et d'aménagement du territoire de

⁹⁰⁸ Cf. SENPLADES 2011b. *Op.Cit.*

⁹⁰⁹ Tant des personnalités de l'entourage du président Correa, qui ont contribué à la nouvelle constitution, que les technocrates du SENPLADES qui ont produits les principaux instruments de politiques pour la mettre en place.

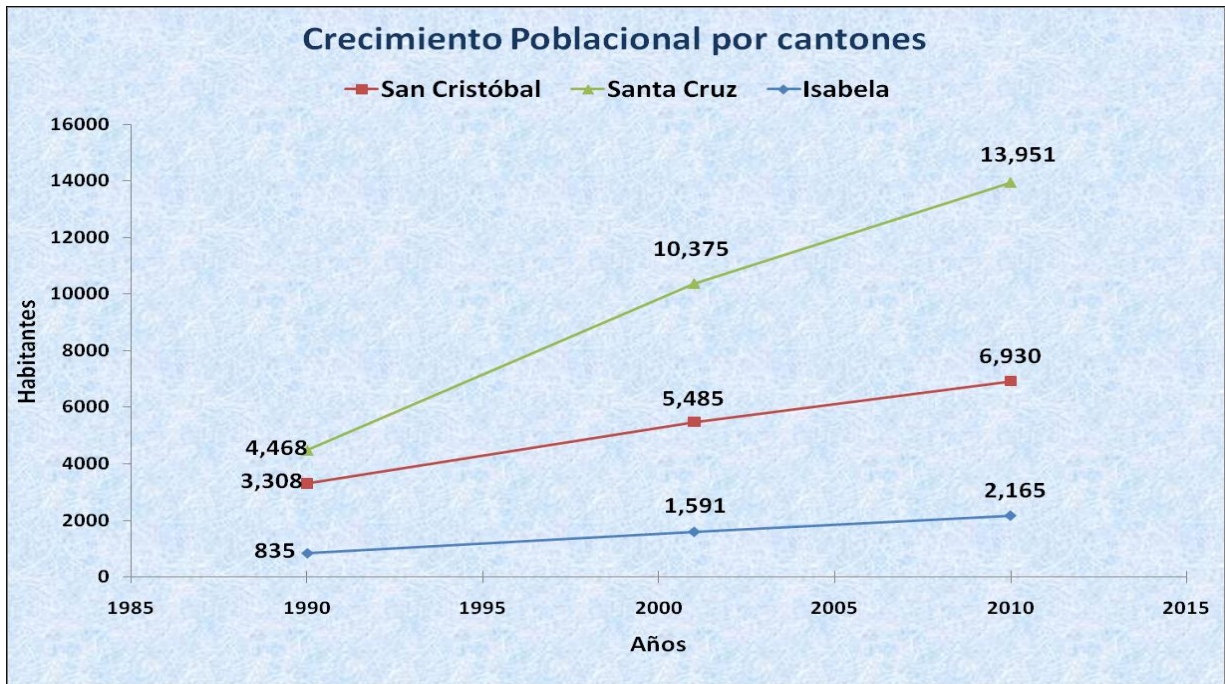
la province, que doivent faire les cantons⁹¹⁰ et les *parroquias* ? Attendre que le plan régional voit le jour, comme le veulent le COOTAD et la Constitution ? Ou bien, doivent-ils *seguir adelante* et développer des PDOTs au niveau de cantons dans un espace de vide institutionnel et politique régional ?

Les résultats de notre terrain mettent en lumière un choix politique orienté vers un pragmatisme de la part des collectivités territoriales. Chaque gouvernement *cantonal* de l'archipel a en fait produit son PDOT suivant les lignes dictées par le SENPLADES, après des processus plus ou moins complexes et longs, en fonction aussi des ressources humaines et financières dont il disposait. Ces données sont significatives en ce qu'elles elles montrent un dynamisme politique des GADs municipaux face à l'inertie du CGREG. Ceci dit, une fois l'obligation normative respectée (l'élaboration du PDOT), il importe de comprendre dans quelle mesure et de quelle manière ces PDOTs sont mis en œuvre. En particulier, il s'agit de vérifier comment ils sont utilisés par les destinataires finaux : les habitants des GADs. L'analyse de la réponse des populations locales sert à mieux saisir l'utilité concrète de la nouvelle approche de la planification, à comprendre si les PDOTs « marchent » dans la réalité, ou bien s'ils ne se terminent en un exercice théorique un peu coûteux.

Pour essayer de répondre à ces points, nous nous sommes penchée sur le PDOT du GAD de Santa Cruz (GADMSC). C'est le premier GAD de l'archipel à avoir fait ses devoirs, ayant terminé le PDOT en août 2012. Son PDOT est le plus solide et dense, quant à la base de données techniques apportées et aux propositions mises en avant, dans le respect des objectifs du Plan National du Bien Vivre. Quelques-unes des politiques préconisées dans ce PDOT montrent un effort des décideurs et des fonctionnaires techniques du GADMSC de mettre en place des politiques aptes à répondre aux nécessités du canton et de sa population. Nous allons éclaircir ce point à l'aide des politiques de transport et de mobilité.

L'île de Santa Cruz, la plus peuplée et la plus développée aussi en termes de constructions, connaît depuis plusieurs années des problèmes de liaison entre zones urbaines et rurales peuplées. Les phénomènes de congestion de véhicules sont de plus en plus fréquents en zone urbaine, surtout le long du *malecón* et de la *Avenida Baltra*, la voie principale de la ville de Puerto Ayora (voir la carte 24) qui, en partant du centre ville, conduit aux zones rurales et ensuite à la route pour le canal Itabaca en chemin vers l'aéroport principal des Galápagos.

⁹¹⁰ Un *cantón*, rappelons-le, est collectivité territoriale couvrant une unité administrative similaire à une commune.



Source : *Plan de movilidad sustentable 2014-2014* GADMSC (2013), extrait de « CGREG - Consultoría ETFVG » 2012, sur données INEC (1950-2010)

Tableau 10. Croissance démographique de Galápagos en comparaison à l'Équateur continental

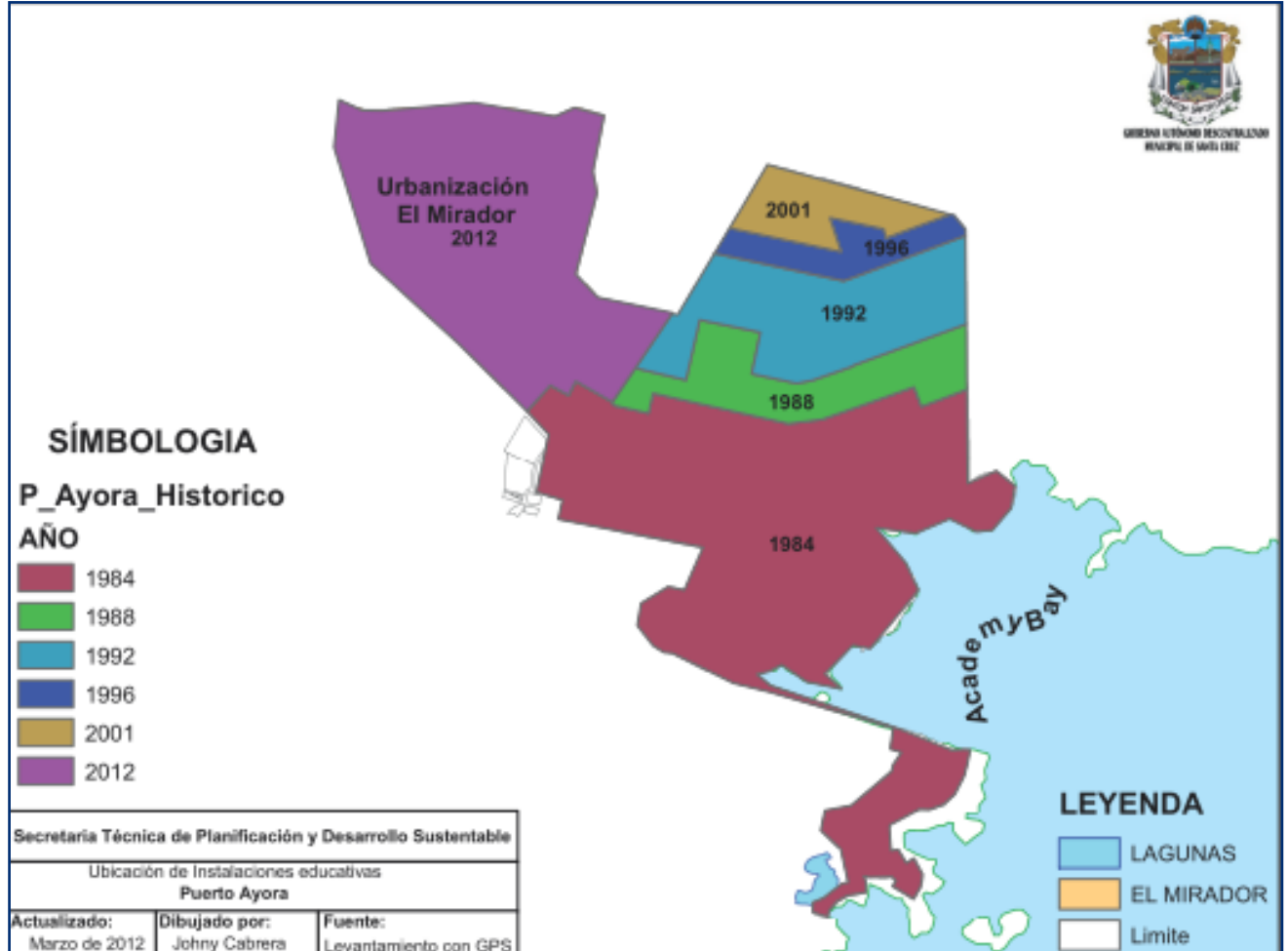
Années	ECUADOR		ISLAS GALÁPAGOS	
	Population	Taux de croissance démographique	Population Total GPS	Taux de croissance démographique
1950	3.201.411	-	1.346	-
1962	4.561.689	2,95%	2.391	4,79%
1974	6.517.632	2,97%	4.078	4,45%
1982	8.132.773	2,77%	6.201	5,24%
1990	9.648.189	2,14%	9.785	5,70%
2001	12.156.608	2,12%	18.640	5,79%
2010	14.483.499	1,95%	25.124	3,32%

Source : adaptation de l'auteure d'après *Plan de movilidad sustentable 2014-2014* GADMSC (2013), sur données INEC (1950-2010) Note : GPS =Galápagos

Rappelons que les installations humaines sont admises seulement sur 3% de la surface terrestre des Galápagos, le restant 97% étant protégé. Ainsi, par exemple la *parroquia* rurale de Bellavista, située à près de 5 km de Puerto Ayora, a vu s'accroître considérablement le nombre de sa population qui est passée de 1.410 hab. en 2001, à 2.425 en 2010 (INEC : 2001, 2010). En même temps, d'autres agglomérations urbaines ont été bâties près de Puerto Ayora,

dont le satellite urbain du « *Mirador* » en est l'exemple le plus significatif et controversé⁹¹¹ (cf. carte 25).

Carte 25. Développement urbain du *cantón* Santa Cruz (1984 -2012).



Source: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Santa Cruz 2012 – 2027, GADMSC.

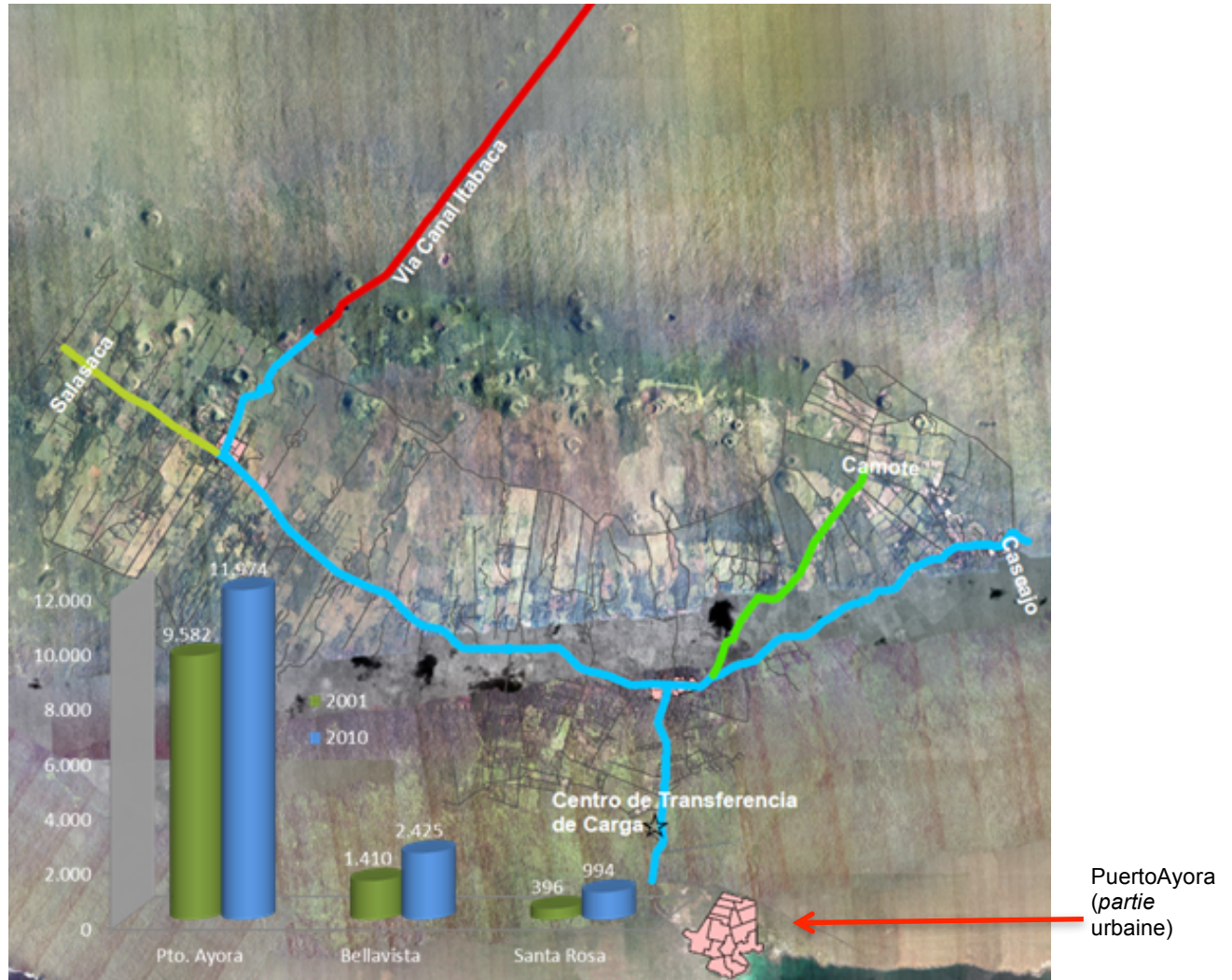
Ces dynamiques sociales en enchaînent d'autres liées à la mobilité sur le territoire, du fait que les zones peuplées aux alentours de Puerto Ayora ne sont pas suffisamment desservies⁹¹²,

⁹¹¹ L'idée de construire des logements dans une aire rurale du canton de Santa Cruz, pour faire face à une demande croissante d'habitations en conséquence d'une population en constante augmentation, remonte à 2008. La décision du maire de Santa Cruz de mettre en place l'agglomération du Mirador en 2011 est suivie par un tollé de critiques. D'un côté, les ONG environnementales (la FCD en particulier) stigmatisent la construction d'une urbanisation sans qu'il y ait une autorisation du Parc National Galápagos (MAE) ; de l'autre, la population qui habite déjà l'agglomération (surtout des indigènes Salasacas immigrés de l'Équateur continental dans les années 1990-2000) proteste que la construction dudit quartier satellite n'a pas respecté des critères de base d'urbanisme: la distance entre maisons, la présence de services essentiels, comme l'électricité, l'eau, ou encore le respect des dimensions des routes à l'intérieur de l'agglomération. Les médias locaux (par exemple, Radio Encantada) ont évoqué des décisions municipales basées surtout sur le consensus politique (pour gagner des voix de la communauté Salasaca locale). Selon le bureau de planification du GADMSC, une grande partie du problème s'explique par le fait qu'on attribua de manière erronée le nom d' « urbanisation » à une « *lotización* », ensemble de logements fournis de services essentiels situé en zone rurale.

⁹¹² Dans notre dernière mission de terrain nous étions logées à Bellavista, ce qui nous a permis de constater l'extrême difficulté de rentrer chez soi le soir, quand la pénurie de taxi se fait sentir au plus haut. Ou encore, pendant la fin de semaine, quand les taxis deviennent encore plus rares car tout le monde veut partir hors ville pour les événements de loisirs (les lupanars aussi se trouvent hors de la ville). Le seul service de transport en commun fonctionnant à partir de l'après-midi est une *Ranchera* (l'équivalent d'une

provoquant des difficultés grandissantes, notamment pour les transports des étudiants dont une portion croissante habite désormais les *parroquias* rurales. La carte 26 donne un aperçu de la distribution de la population dans le canton.

Carte 26. Distribution des habitants du canton S.Cruz entre Puerto Ayora, Bellavista et Santa Rosa.



Source : GADMSC_STPDS_TTTSV SANTA CRUZ JULIO 2013

En 2014 le canton de Santa Cruz, s'appuyant sur les compétences lui attribuées par le COOTAD⁹¹³ et la Constitution⁹¹⁴, a élaboré une proposition de « *plan de movilidad sostenible*

Chiva en Colombie), soit un camion de près de 20 places qui fait la navette entre Puerto Ayora, Bellavista et Santa Rosa dont les courses sont fort irrégulières et se terminent en début de soirée.

⁹¹³ En conformité avec la Constitution, le COOTAD, mais aussi la *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* et le *Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015*, tout gouvernement cantonal doit relever les compétences qui lui sont confiées par la Constitution en particulier en matière de « *Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial* » à l'intérieur de sa juridiction.

⁹¹⁴ Cf. en particulier l'art. 264, aux alinéas (3) qui attribue aux gouvernements municipaux des compétences exclusives parmi lesquelles : « *Planificar, construir y mantener la vialidad urbana* », et (6) : « *Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal* ».

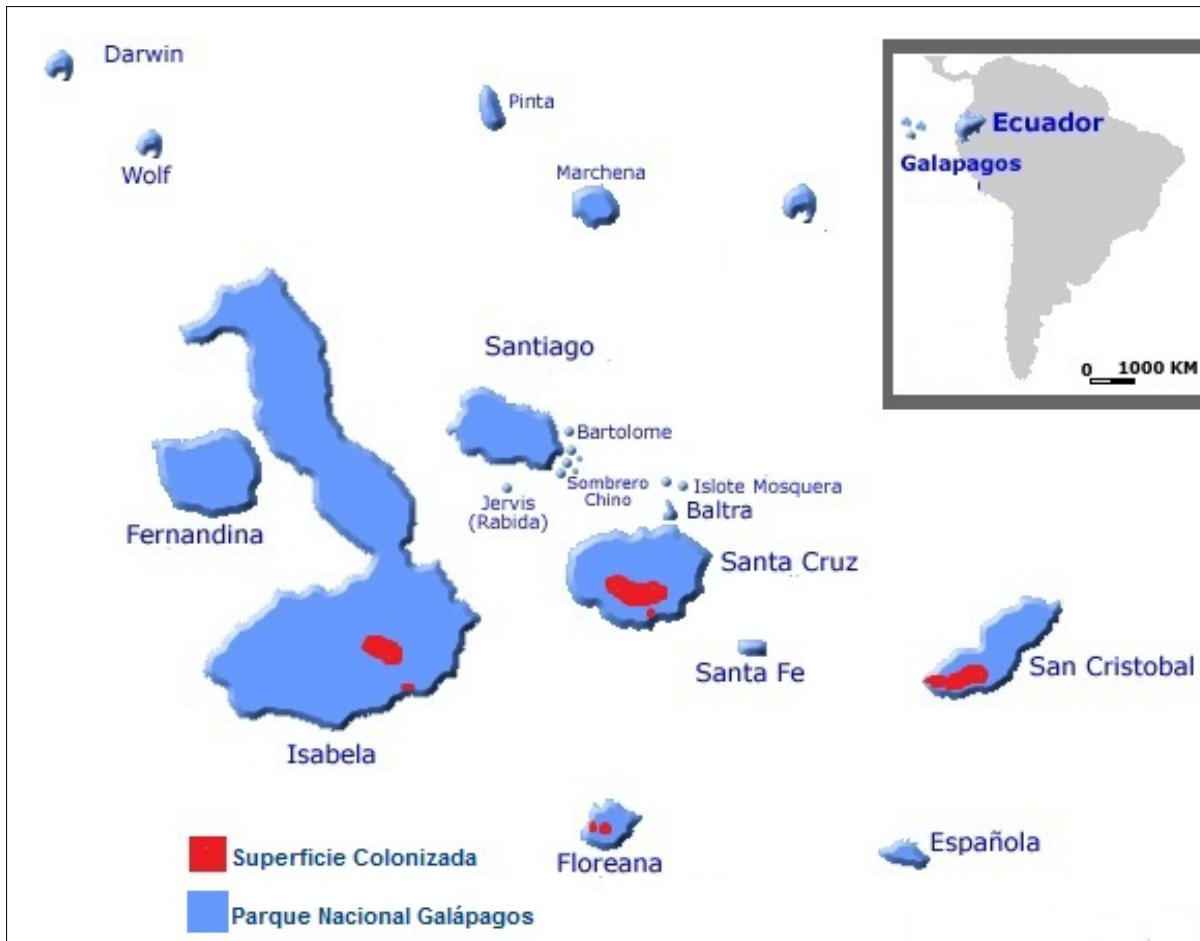
2014-2024 »⁹¹⁵ (plan des transports durables) pour le GAD, afin de porter une réponse aux problèmes énoncés et de mieux répartir la pression des transports automobiles sur l'ensemble du territoire cantonal, aussi en vue de contenir la consommation d'énergie de combustibles fossiles. Ce plan de transport constitue une partie du *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* du *cantón*, ce qui montre une cohérence politique des experts – avant que des décideurs politiques – de cette collectivité territoriale et une volonté d'utiliser concrètement cet instrument de politique. Les contraintes du quotidien demandaient aux administrateurs du canton d'intervenir vite sur le dossier « *movilidad* » du *cantón*.

Or, l'absence d'un cadre législatif régional et le manque de politiques pertinentes pour l'archipel (faute de plan provincial) incitent les acteurs locaux, étatiques et non, à une mobilisation du PDOT « créative », dans le sens où elle n'est pas liée à un cadre politique de référence. La proposition du « *plan de movilidad sostenible 2014-2024* » a fait l'objet de critiques⁹¹⁶ de la part du CGREG, puisqu'elle ne se tiendrait pas aux lignes SENPLADES. Mais ces critiques sont une conséquence et à la fois une évidence, de la faiblesse institutionnelle caractérisant le sommet politique de l'archipel. Elles sont également le reflet du manque d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui puisse fournir, entre autre, des lignes programmatiques pour le transport dans les régions à régime spécial.

Fig. 33. Degré de colonisation de l'archipel es Galápagos en zones urbaines et rurales.

⁹¹⁵ Pour développer cette proposition, les experts municipaux nous ont expliqué qu'ils ont préalablement échangé des informations et des opinions avec leurs collègues du CGREG, en sollicitant à leur tour des indications.

⁹¹⁶ Des responsables du département de planification du canton de Santa Cruz nous ont fait part de ces critiques durant un entretien en août 2014.



Source : CGREG - Consultoría ETFVG 2012, et GADMSC_STPDS_TTTSV SANTA CRUZ JULIO 2013.

De l'analyse des PDOTs des GADs de l'archipel émergent d'autres résultats significatifs.

On est tout de suite frappé par un trait commun à ces PDOTs : ils présentent tous un état des lieux assez étendu de l'espace sous leur juridiction dans la partie des plans consacrée au « diagnostic ». Par contre, quand on passe de cette analyse de base à la partie programmatique qui doit détailler la future action des pouvoirs publics sur le territoire, le contenu se réduit drastiquement en substance et en ampleur. Les politiques sont énumérées par titres, ressemblant plus à une liste d'activités dans un cadre logique d'un projet de développement qu'à des lignes politiques d'intervention sur le territoire et pour le territoire, articulées et détaillées quant aux moyens, finalités et temps, dans le cadre de l'action publique à échelle décentralisée.

Une autre constatation qui nous interpelle porte sur le faible degré d'articulation entre les PDOTs des différentes GADs. Un constat qui vaut non seulement au niveau horizontal : entre PDOTs des municipalités, mais aussi au niveau vertical : entre les PDOTs des *parroquias* et les plans des GADs du canton auquel ces *parroquias* appartiennent d'un point de vue administratif. Cette faible synchronisation entre PDOTs est tout autant intéressante d'un point

de vue scientifique, et préoccupante d'un point de vue politique, puisque nous avons affaire à un archipel dont 97% de la surface est intouchable – puisqu'il est protégé par la loi – alors que les activités humaines qui se déroulent dans le 3% peuplé engendrent des effets qui se propagent inexorablement à l'aire protégée.

D'autre part, l'archipel dans son ensemble continue d'être assujéti à des pressions anthropiques exogènes puissantes découlant des effets directs et indirects du tourisme. Les Galápagos, comme nous l'avons déjà expliqué, sont un écotone particulier : des « *waterlands* » (Gillis, 2014) où les espaces marins et terrestres (tant ceux protégés que ceux destinés aux installations humaines) sont interdépendants et en échange permanent entre eux : ils ne fonctionnent pas en compartiments étanches. Puis, les océans sont des systèmes qui intègrent des activités humaines et un écosystème complexe riche en ressources naturelles. C'est en considérant que l'archipel représente un espace caractérisé par des interrelations et par une symbiose naturelle et dynamique entre la partie terrestre et celle marine, que nous avons choisi de parler d'aménagement du *merritoire* à propos des Galápagos.

Dans la même perspective, le concept de Réserve de la Biosphère pourrait aider à une gestion plus appropriée de cet écotone. Les importants taux de croissance économique et démographique suffisent à eux seuls à justifier des politiques de développement et d'aménagement intégrées et articulées entre elles, aussi bien qu'au niveau du socio-système que l'archipel représente.

L'analyse des politiques de gestion des déchets des îles aide à mieux expliquer ce point. Depuis les années 1990 on débat sur les modalités de traiter et surtout de disposer des déchets solides qui s'accumulent aux Galápagos.

Tableau 11. Déchets solides produits aux Galápagos par île (2012)

	Santa Cruz	San Cristóbal	Isabela
Producción per-Cápita	0.617	0.559	0.598
Desechos sólidos Total (Ton/día)	11.21	4.17	1.43
Sector Comercial (%)	26	20	15
Sector Residencial (%)	58	67	73
Sector Rural (%)	16	13	12
Embarcaciones Turísticas (Ton/día)	2.1	0.8	0.3
Embarcaciones Turísticas (%)	0.19	0.19	0.21

Source : WWF 2008.

Il faut préciser que leur quantité découle non seulement de la génération endogène des foyers, mais aussi des ordures laissées par les bateaux de croisière qui naviguent dans la Réserve.

Une fois que ces déchets ont été collectés et triés, il en reste tout de même une partie considérable qui doit partir vers le continent. D'où la nécessité de politiques coordonnées entre les différentes collectivités territoriales (et, bien sûr, avec le gouvernement central, puisque c'est Quito qui décide en dernière instance en matière de tourisme) pour décider de manière concertée où placer les installations de traitement, les points de collectes régionales et ceux de départ, entre autres questions essentielles à résoudre.

Plusieurs études (De La Torre, 2009 ; Gobierno de Isabela et FUNDAR, 2011 ; Ragazzi *et al.* 2014 ; Castillo et Hardter, 2014) se sont centrées sur l'identification des techniques et des dispositifs pour organiser au mieux le transport de ces déchets entre les îles et, ensuite, entre l'archipel et le continent⁹¹⁷. Certaines d'entre elles préconisaient un système qui centralisait toutes les opérations dans l'île de Baltra (PNG, 2005)⁹¹⁸. Pourtant, nous sommes encore loin d'un système régional intégré de traitement et de disposition des déchets solides. Sur ce point, des anciens collègues de l'INGALA et du PNG, déjà dans les années 2000, nous avertissaient que sans une politique d'aménagement du territoire pour la province on ne sortirait pas de ces problèmes. Mais aux Galápagos, ceci implique de passer d'abord par un plan provincial. Comme dans un jeu de l'oie, on revient encore une fois à la case vide initiale du plan provincial.

De l'analyse comparée des PDOTs émerge un autre résultat intéressant qui confirme l'une de nos hypothèses de recherche : en dépit d'une « super-institutionnalité formelle » témoignée par un corpus opulent d'institutions consacrées à veiller sur la planification d'État et par une pléthore de règles, lignes directrices, indications et indicateurs à adopter pour produire les Plans de développement et d'aménagement du territoire de chaque collectivité territoriale, l'articulation souhaitée entre les GADs n'est guère atteinte, et l'approche « intégrale » de la politique ne l'est pas encore non plus. Ceci va évidemment au préjudice de l'efficacité de l'action publique.

Aux Galápagos nous sommes plutôt en présence d'un archipel de PDOTs qui flottent chacun pour soi, tout en faisant partie d'une même unité juridico-politique supérieure (la province), exactement comme chaque île qui tient sa place à l'intérieur de l'Archipel de Colón. Nous retrouvons ici le sens des réflexions d'un ancien sous-secrétaire au patrimoine du MAE qui affirmait que « *esto de los PDOTs es un ejercicio muy teórico, muy académico. No funciona en*

⁹¹⁷ Pour l'instant, l'île de Baltra, siège de l'aéroport principal, et les ports de Puerto Baquerizo Moreno (San Cristobal) et Puerto Ayora (Santa Cruz) sont les points d'assemblage et de départ des déchets non recyclables sur place. Les déchets d'Isabela partent encore, pour la majorité, vers le continent.

⁹¹⁸ L'une de ces propositions se retrouve dans le plan de gestion du PNG de 2005, avancée par des experts espagnols qui se basaient sur des modèles observés dans leur pays.

la realidad », et l'élaboration des PDOTs par les GADs s'achève souvent en un « *saludo a la bandera* »⁹¹⁹ plutôt que dans l'exposition d'un projet politique pour le territoire en examen.

C. La « super-institutionnalité formelle » et l'ancien défi de la coordination institutionnelle

S'il existe un instrument de politique réglementaire et « *substantive* » (Howlett, 2000) au niveau macro qui a influencé de manière profonde et capillaire sur la vie de la province des Galápagos – toute espèce confondue – c'est la loi organique spéciale, la LOREG. Depuis son entrée en vigueur en 1998, cette loi et les normes qui en ont découlées, se sont progressivement affirmées comme un véritable instrument pour gouverner l'archipel et pour en façonner et orienter le système de gouvernance, comme expliqué dans la première partie.

C.1. La réforme de la loi : innover ou réinventer la roue ?

Cependant, même un instrument de politique très puissant subit le passage du temps, surtout s'il est censé régler le sort d'un contexte qui évolue de manière rapide sous l'impulsion de dynamiques socio-économiques poussées. Ainsi, une fois la « révolution citoyenne » en marche, le président Correa décide de mettre à jour la LOREG dans le but de rationaliser l'administration de la province et d'optimiser l'emploi des fonds, et de mieux préserver le patrimoine naturel des îles en vue de garantir le « Bien Vivre » à ses habitants, conformément aux principes constitutionnels. En plus des objectifs officiellement affichés, il y a une finalité moins ouvertement évoquée qui reflète l'importance géostratégique des Galápagos : la détermination du gouvernement central de reprendre le contrôle d'une région dont les forces politiques exprimées par les gouvernements décentralisés – les *cantones* avant tout – sont traditionnellement distantes de Quito, et dont la juteuse rente du tourisme était en apanage d'un groupe d'oligopolistes privés nationaux et étrangers.

La réforme de la LOREG est donc entamée dès 2011 avec beaucoup de publicité autour de son caractère participatif. Tant le contenu, que la longueur et la complexité caractérisant l'élaboration de cette nouvelle loi nous donnent un premier aperçu du niveau des intérêts politiques et économiques en jeu. Car la « *ley orgánica de reforma a la LOREG* »⁹²⁰ doit

⁹¹⁹ Ainsi les mots utilisés par l'ex sous-secrétaire aux patrimoine naturel du MAE, lors d'un entretien individuel tenu à Quito en juillet 2012. Cette expression est employée en Équateur, mais également dans d'autres pays (ex. Pérou, Mexique) en relation avec des actions réalisées suivant une obligation formelle (comme celle de « saluer » le drapeau national), ou comme s'il s'agissait de remplir une procédure (« *un mero trámite* ») sans un engagement ni politique, ni idéologique.

⁹²⁰ Ceci le nom de la nouvelle législation.

redéfinir des dossiers particulièrement sensibles : le tourisme, les investissements aux îles, et la migration.

En matière de tourisme, en ligne avec la politique nationale très agressive de promotion du produit « *Ecuador ama la vida* »⁹²¹, la proposition de loi de réforme à la LOREG prévoit le passage des compétences pour émettre les lucratives licences de tourisme (nécessaires afin d'exercer toute activité de tourisme dans les aires protégées) de la DPNG qui les avait exercées jusqu'ici au ministère du tourisme.

Fig. 34. Logos de la campagne de tourisme équatorienne lancée à partir des années 2010. Le slogan *All you need is Ecuador* est plus récent.



Source : ministère du tourisme de l'Équateur.

L'attribution des *patentes turísticas* (licences touristiques) a fait l'objet d'importants marchés d'intérêts, ainsi que de pratiques illicites, depuis les années 1980, quand on commence à comprendre la portée économique de l'industrie du tourisme de nature aux Galápagos. Les changements au régime du tourisme pour l'archipel préconisés par la loi de réforme, s'encadrent dans l'objectif macro de « changement de la matrice productive » du pays : une priorité du gouvernement central indiquée dans le Plan National du Bien Vivre actuellement en vigueur.

L'analyse détaillée de cette ambitieuse démarche de Correa ne rentre pas dans les objectifs de notre recherche. Néanmoins, il importe de souligner que le « *cambio de matriz productiva* » dans le cas des Galápagos demande l'hybridation aux îles d'objectifs et de politiques conçus à l'échelle nationale par les *planificadores* de Quito qui, par conséquent, ne sont pas forcément adaptés à la réalité complexe des îles. Un exemple sert à expliquer cet aspect : la politique énergétique qui prévoit la diversification du bilan énergétique national à travers l'augmentation des renouvelables.

⁹²¹ C'est l'un des slogans de la campagne officielle de tourisme avec la devise "*All you need is Ecuador*" qui résonne une célèbre chanson des Beatles : *All you need is love*. L'Équateur a payé une somme importante en droits d'auteurs aux héritiers des FabFour.

L'idée de passer à des sources d'énergie propres n'est pas une nouveauté de la « révolution citoyenne ».

Le naufrage du pétrolier Jessica sur les côtes de Puerto Baquerizo Moreno en 2001, qui fit la une des journaux du monde entier, montra de manière tragique la nécessité de réduire la dépendance des îles – et de l'industrie du tourisme de croisière qui tourne autour des îles – des combustibles fossiles. À la suite de cet accident, divers projets se sont succédés pour étudier et mettre en place des structures de production d'énergie propre.

Ce sont des projets soutenus techniquement et financièrement par la coopération internationale, qui vont de l'éolien (voir photo 24) au photovoltaïque, à des formules mixtes (voir figure 35), en passant par l'établissement d'un centre d'interprétation sur les énergies renouvelables à Santa Cruz, dont l'emplacement, la dimension et le *design* ont été beaucoup critiqués car non appropriés à l'environnement local (voir photos 22 et 23).

Photo 22. Le centre d'interprétation pour les énergies renouvelables de la KOICA à Santa Cruz.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

Construction du centre d'interprétation pour les énergies renouvelables (grand édifice en blanc) financé par la Coopération Sud-Coréenne (KOICA) à S. Cruz, situé juste en dessous de l'entrée d'un des sites de visites phares de l'île (Tortuga Bay). La flèche en rouge montre le centre de conventions M. Cifuentes, financé par les japonais de JICA, beaucoup plus discret et en harmonie avec l'habitat local (pour sa construction on a utilisé de la pierre locale et du bois local non protégé, versus le béton armé de l'œuvre sud-coréenne).

Photo 23. Construction du centre d'interprétation pour les énergies renouvelables de la KOICA, S. Cruz.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

Observons que la politique « *cero combustible fosiles en Galápagos* » avait déjà été lancée en 2007 par le ministère de l'énergie, à l'époque dirigé par Alberto Acosta. D'ailleurs, l'implantation de ces premières infrastructures pour la production d'énergies renouvelables a été l'objet de nombreuses critiques en relation à leur réel bilan coûts-bénéfices⁹²².

Photo 24. Tour éolienne à San Cristobal.

⁹²² Ainsi, les commentaires d'experts en énergie et énergie renouvelables qui travaillèrent dans le projet Proingala et dans le projet appuyé par la coopération espagnole (entretiens tenus en 2006, 2007 et 2008 aux Galápagos).



L'installation du premier parc éolien de l'archipel à San Cristobal (voir photo à côté) et financée par le groupe multinational E8 – dont nous avons suivi toutes les phases – a mis en évidence d'importants risques pour une espèce d'oiseaux nocturnes endémiques (les pétrels, des oiseaux marins de la famille des *Procellariidae*), face auquel la production d'énergie découlant des trois moulins ne saurait se justifier. Ainsi le montre une étude de la FCD de 2005-2006, comme nous ont confirmé des scientifiques de la fondation. (Nous n'avons pas pu en repérer un original).

Photo ©Elena Ciccozzi, 2008

Fig. 35. Projets d'énergie renouvelable aux Galápagos.

- 1 • Proyecto Eólico Baltra - Santa Cruz
- 2 • Proyecto Fotovoltaico en Baltra
- 3 • Proyecto Fotovoltaico Puerto Ayora
- 4 • Proyecto Híbrido Isabela

La palette de projets d'énergie renouvelable aux Galápagos

1-Projet éolien dans l'île de Baltra. Implémenté dans le cadre d'un accord entre le gouvernement (MEER) et du PNUD. Les moulins ont été déjà installés, mais on attend la réalisation du *grid* pour qu'ils commencent à tourner ;

2-Projet photovoltaïque à Baltra (en étude, appuyé par la coopération japonaise, JICA)

3-Projet photovoltaïque Santa Cruz soutenu par la coopération coréenne, KOICA. La centrale et les panneaux sont déjà en fonctionnement ;

4-Projet « hybride » à Isabela, appuyé par la coopération allemande : prévoit le mélange d'énergie thermique « duale » (alimentée par huile de pignon et diesel), et de photovoltaïque. En construction.

Source : élaboration de l'auteure à partir de données du ministère de l'électricité et de l'énergie renouvelable équatorien, MEER, 2015⁹²³.

Pour revenir à l'analyse du processus de réforme de la LOREG, la révision de la politique de tourisme qui va probablement être réalisée par cette réforme législative apportera des modifications importantes quant aux modalités de tourisme dans la Réserve marine, mais aussi en termes d'infrastructures hôtelières à terre. Ceci nous conduit à un autre dossier délicat au centre de la réforme de la LOREG : le règlement des investissements aux îles, notamment ceux procédant de non-résidents.

L'élaboration d'un règlement des investissements était déjà prévue par la LOREG, mais elle a été continuellement repoussée, voire ignorée. L'absence d'une telle norme permettait en fait le déroulement d'activités économiques à haut contenu de capital par des investisseurs du continent, ou de l'étranger qui entraient aux Galápagos par le biais de prête-noms locaux (*testa-fierro*). Ce type d'investissements a souvent mené à la mise en œuvre d'activités économiques en dehors des normes environnementales nationales, et même internationales, applicables aux Galápagos. C'est le cas de la licence à naviguer dans la Réserve marine octroyée à de coûteux yachts pour la pêche sportive⁹²⁴ – une pratique encore non réglementée – ou l'autorisation de construire un hôtel de luxe sur un marécage enregistré dans le cadre de la convention RAMSAR (voir photo 25) dans l'île Isabela.

Photo 25. L'Hôtel « Iguana Crossing » à Isabela, édifié sur un marécage déclaré « Ramsar ».

⁹²³ Cf. <http://www.energia.gob.ec/cero-combustibles-fosiles-en-galapagos-2/>

⁹²⁴ L'activité n'est pas encore réglementée. Pourtant, plusieurs opérateurs, aussi locaux la pratiquent, notamment dans les eaux de l'île San Cristobal, car le maire appuie directement depuis des années cette activité.



Photo ©Elena Ciccozzi 2012.

La prévision d'un *reglamento de inversión* (règlement d'investissement) est donc l'un des éléments nouveaux prévus par la réforme de la LOREG qui suscite beaucoup de préoccupations chez les *Galapagueños*. S'ils saluent favorablement des normes qui bloquent le phénomène répandu du *testaferrismo*, ils craignent⁹²⁵ en même temps que la nouvelle loi n'ouvre les portes aux grands investisseurs qui, plus intéressés à parvenir en des temps rapides à des profits satisfaisants que soucieux de respecter l'environnement exceptionnel des îles, pourraient aisément finir par bâtir des « hôtels-monstres ». Le *modelo aperturista* inspirant ce volet de la réforme, selon des experts⁹²⁶ des Galápagos risquerait de transformer les îles en une nouvelle Cancún – commentaire que nous avons entendu de manière réitérée dans nos entretiens aux îles – et il aurait l'effet, par dessus le marché, de soustraire des clients aux petits hôteliers locaux.

L'analyse de la refonte de la loi spéciale des Galápagos se révèle intéressante aussi sous l'angle de sa construction. Son élaboration est caractérisée par des étapes assez différentes quant au degré de participation et de publicité de son processus. La première phase est

⁹²⁵ Ces perceptions sont confirmées par les entretiens que nous avons conduits sur les quatre îles peuplées de Floreana, San Cristobal, Santa Cruz et Isabela dans notre mission de 2014, sur un échantillon composé par 31 interviewés parmi des résidentes du secteur privé: petits hôteliers, opérateurs de plongé, restaurateurs, guides naturalistes, avocats, Chambre de tourisme ; secteur public: employés du PNG, du GADMSC, parroquia de Floreana, GAD de SCRI, CGREG, du MAGAP, et associations: coopérative de pêche Copesan, mais aussi des média.

⁹²⁶ Un fonctionnaire du WWF, mais aussi des entrepreneurs du tourisme locaux et un ex haut fonctionnaire du PNG - qui continue de travailler comme expert - nous ont manifesté le même souci.

marquée par une approche participative tant au moment de la rédaction que de la « socialisation »⁹²⁷ auprès de ses futures destinataires. L'élaboration de la proposition de loi (dénommée « premier brouillon ») a bénéficié en fait des apports des GADs locaux, des secteurs productifs, ainsi que d'autres institutions clé des îles, comme la DPNG. Avant qu'il soit analysé au sein de l'Assemblée parlementaire pour le premier « *debate* », ce premier *borrador* a été présenté aux *Galapagueños* lors d'ateliers de « socialisation » organisés en 2012 aux îles. L'Assemblée s'était appuyée sur une ONG locale pour mettre en place une campagne de participation citoyenne visant à solliciter les apports et les commentaires des *Galapagueños* sur le texte.

Compte tenu de l'importance des dossiers concernés par la réforme de loi, l'État a recours à un autre instrument de politique, la communication (classe *Nodality* de Hood, 1986) pour s'assurer que le processus de réforme de la LOREG aille dans la direction voulue. Le gouvernement central, en particulier, va mobiliser cet instrument de politique selon des modalités différentes au cours des travaux de réforme de la loi.

Photo 26. Démocratie participative style Galápagos : boîte de suggestions pour la réforme de la LOREG

⁹²⁷ On entend par là des séances publiques de présentation d'un document public – comme une proposition de loi - où les participants peuvent donner leurs opinions.



Photo ©Elena Ciccozzi 2012.

En milieu d'année 2012 FUNDAR, une ONG locale, et l'Assemblée, lancent une campagne pour informer les habitants du contenu de la proposition de la réforme à la LOREG, et en même temps pour inciter la population à donner leurs idées et commentaires.

À cette fin, un site web fut créé, précisant sa vision : « *Tenemos certeza (sic) que las buenas ideas y el bienestar público prevalecerá (sic) sobre los intereses particulares y las ideas ineficaces. En democracia se contruye con el debate, con la opinión, con la propuesta. Los y las ciudadanas de Galápagos participaremos una y otra vez, las veces que sean necesarias, para aportar desde la comunidad, a construir un Galápagos mejor* » (cf.

<http://www.fundargalapagos.org/portalj/index.php/foros-fundar/382-ley-organica-reformatoria-a-la-loreg-2012.html>)

Outre le dispositif participatif via le web, des mini-fiches-commentaires furent distribuées dans des lieux très fréquentés par les habitants, comme des supermarchés ou des bureaux publics (cf. photo 26, à côté).

Après une première phase assez active et participative, le processus a ralenti jusqu'à rester en *stand-by* pendant des mois. Durant cette période, les rumeurs sur le contenu de la réforme de la LOREG ne cessent d'animer les conversations et les spéculations des *Galapagueños*. Sans doute, les élections politiques de 2013 ont beaucoup contribué à freiner la réforme législative, d'autant qu'elle touche à des enjeux politiques et économiques de telle importance que les pouvoirs économiques hégémoniques ont fait du lobbying pour congeler la réforme jusqu'après les élections.

Le chemin de la réforme reprend en 2014 quand Correa, réélu à la présidence de la République, charge le CGREG de mener le processus en se coordonnant avec les députés des îles. Comme nous en a informé le vice-ministre du CGREG, secrétaire technique de

l'institution en août 2014⁹²⁸, c'est le même président de la République qui charge le CGREG de faire une analyse technique pour aider à l'élaboration de la réforme de la loi. Mi-2014, une proposition de réforme remaniée est ainsi présentée à la population.

Mais cette fois, les *talleres* sont presque désertés : les *Galapagueños* décident de ne pas y assister pour manifester leur désapprobation quant à la méthode adoptée pour parvenir à une nouvelle proposition de loi qu'ils jugent « peu transparente », « hermétique », voire « *cerrada* » (fermée). Car dans cette deuxième phase l'élaboration de la réforme de loi « *se está llevando a cabo sin informar a la comunidad, ni a los sectores productivos, ni a las otras instituciones. Hasta el Parque no sabe nada* »⁹²⁹. La stratégie de communication officielle change à tel point que quelques *galapagueños* ont évoqué le « *secreto de estado* »⁹³⁰ pour décrire le manque d'information de la part du CGREG autour du contenu de la proposition⁹³¹, et pour souligner l'ampleur des intérêts de Quito derrière la réforme de la LOREG. Tous nos interviewés ont tenu à préciser que la formulation de loi de réforme à la LOREG « *es todo lo contrario del proceso de elaboración de la LOREG en 1998* » qui fut marqué par une participation importante de la population.

Or, cette approche nébuleuse qui se heurte au principe de participation citoyenne – pilier de la révolution homonyme et qui est réglé par une loi *ad hoc*⁹³² – est gardée au moment de « socialiser » la proposition de loi avec les derniers amendements en 2014. La présentation publique offerte en mai de cette année par la présidente du CGREG se limite en fait à une exposition synthétique des sections essentielles de la réforme qui sont lues sans entrer dans les détails, de sorte que les peu des *Galapagueños* qui assistèrent à la réunion commentèrent de façon déçue : « *sólo te invitan para escuchar, no para informar. Olvídate para opinar* »⁹³³. Le processus de formulation de cette loi de réforme qui est censée gouverner les îles au moins pour les prochains vingt ans, témoigne une fois de plus de l'importance que Quito attache à cet instrument de politique. Il confirme aussi le rôle clé joué par SENPLADES dans la définition des politiques pour gérer la province insulaire.

À partir de 2014 en fait, le Secrétariat entre de manière plus décisive dans l'élaboration de la proposition de loi. Il ne se limite pas à « accompagner » le CGREG. Les planificateurs de Quito dirigent *de facto* une activité qui devrait être guidée par les « *asambleistas* » – les députés élus des Galápagos en premier lieu – suivant un modèle d'intervention directe du gouvernement central dans les affaires d'une région jouissant pourtant d'un régime administratif spécial, un

⁹²⁸ Entretien tenu à San Cristóbal, Galápagos, en août 2014.

⁹²⁹ Extrait d'un entretien avec un fonctionnaire du GADMSC.

⁹³⁰ Commentaire d'un ex directeur du PNG, dans un entretien tenu à Santa Cruz en août 2014.

⁹³¹ Un « *secretismo* » que nous confirmons, car il nous a été impossible d'obtenir une copie de la proposition émondée, celle qui est passée à l'examen de l'Assemblée nationale dès l'automne 2014.

⁹³² *Ley de Participación ciudadana y control social*.

⁹³³ Propos recueillis par l'un des participants. Entretien tenu à Santa Cruz, août 2014.

scénario que nous avons déjà rencontré et mis en lumière en relation à l'élaboration encore inaccomplie du plan provincial.

C.2. Déjà vu : le retour du gouvernement central à la barre ?

SENPLADES, en tant que bras droit du président de la République, s'intéresse en particulier à ce que la nouvelle loi assure un rôle plus hégémonique aux pouvoirs centraux en matière des politiques définissant l'aménagement du territoire et le gouvernement de la province. Car ceux qui décident comment organiser et comment utiliser le territoire des Galápagos, vont pouvoir en contrôler la rente millionnaire du tourisme.

L'impossibilité d'accéder au texte le plus à jour de la proposition de réforme de LOREG ne nous a pas pour autant empêchée d'en identifier les aspects les plus saillants quant aux politiques qui nous intéressent. Pour poursuivre nos objectifs de recherche nous nous sommes basée sur le texte du premier *borrador* que nous avons examiné aussi à la lumière des informations récoltées auprès des GADs (en particulier celui de Santa Cruz) et de quelques secteurs productifs (comme le secteur agricole). L'analyse supplémentaire des commentaires recueillis directement auprès des députés représentant l'archipel, d'experts des Galápagos⁹³⁴, de fonctionnaires du PNG, de journalistes locaux, mais également d'experts de SENPLADES, a contribué de manière significative à aller plus en profondeur sur certains dossiers sensibles au cœur de la réforme de la LOREG.

L'analyse empirique nous a ainsi permis de mettre en évidence des éléments intéressants.

Premièrement, la future loi « *orgánica* » prévoit le renforcement de l'appareil de normes et de procédures, ainsi que d'institutions formelles qui régleront la vie de l'archipel. Outre le règlement des investissements déjà évoqué, d'autres activités seront vraisemblablement encadrées et contrôlées⁹³⁵ de manière plus stricte sur le plan légal, à commencer par le tourisme : un secteur qui, pourtant, montre depuis des années un « *exceso de regulación* »⁹³⁶, comme l'assurent de nombreux *Galapagueños*. Dans ce secteur productif stratégique la sur-réglementation affiche, en plus, une contradiction entre le niveau micro et le macro.

Si les normes nationales sont conçues comme des instruments pour inciter la croissance de la filière, nous observons néanmoins la présence concomitante de règles et de procédures qui compliquent le quotidien des petits et moyens entrepreneurs du tourisme : ceux qui travaillent par définition sur le territoire, ou plus précisément dans notre cas, sur le territoire. Le récit d'un entrepreneur du tourisme de Santa Cruz a été révélateur à ce sujet : « *Galápagos está mal*

⁹³⁴ Parmi les experts équatoriens, nous avons pu échanger longuement avec l'ancien sous-secrétaire au patrimoine du MAE entre 2004 et 2007, qui était aussi parmi les membres de l'Assemblée de la FCD, aujourd'hui consultant indépendant.

⁹³⁵ C'est aussi le cas des transports, filière liée – entre autre - au problème du contrôle des espèces invasives.

⁹³⁶ Extrait d'un entretien avec un *galapagueño*, petit entrepreneur privé du secteur touristique, formé en Europe (Santa Cruz, Galápagos, août 2014).

regulada, está sobre-regulada »⁹³⁷. Mais, comme nous l'a signalé un ex-fonctionnaire de la FCD, un *Galapagueño* qui participa activement dans la production de la LOREG en 1998, ce n'est pas en augmentant le nombre de règles, des circulaires et des dispositions que la « *desgobernanza total* » qui prime dans le secteur touristique des Galápagos va s'améliorer.

Photo 27. « Il vaut mieux respecter la nature que se souvenir d'elle ».



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

En ce sens, nos données mettent en évidence une hyper-réglementation des Galápagos qui va s'hybrider dans un contexte déjà marqué par une « super-institutionnalité formelle » considérable.

Dès les années 1980, le nombre et la taxinomie d'institutions formelles qui parsèment la province insulaire ne cessent de s'accroître. Elles connaissent une hausse significative due à la déconcentration administrative mise en place par la « *révolución ciudadana* ». À cet égard, il convient de souligner que le processus de déconcentration territoriale, conçu pour améliorer l'efficacité et l'efficiency de l'État sur le territoire et pour faciliter la réalisation du Bien Vivre aussi dans les périphéries du pays, aux Galápagos a entraîné des effets non-souhaités, voire contraires aux buts affichés par le gouvernement central. La déconcentration administrative, au

⁹³⁷ *Idem.*

lieu d'optimiser l'action publique sur le terrain, a renforcé ultérieurement la *camisa de fuerza*⁹³⁸ de la « super-institutionnalité formelle » qui enveloppe l'archipel dans un réseau d'institutions, d'agences, de sous-secrétariats et de conseils dont les compétences se superposent et se chevauchent. Il va de soi qu'une telle « super-institutionnalité formelle » va à l'encontre de la coordination et de la coopération inter-institutionnelle préconisées par la réforme de l'État lancée par le président Correa, dont les principes sont affirmés dans la charte constitutionnelle. Tout cela termine par affaiblir de manière significative la transparence et la performance institutionnelle de l'action publique dans la région.

Après des décennies d'échecs, le personnel politique ne parvient toujours pas à améliorer la coordination institutionnelle aux îles, en dépit des manuels, des directives administratives et de nouvelles entités créées pour mieux articuler l'action étatique. Mais la pérennisation des problèmes de coordination inter-institutionnelle liés aux dysfonctionnements de gouvernance caractérisant les îles est également un trait distinctif de l'autre objet de notre recherche : la RBY, comme nous le montrerons par la suite.

Les conflits de compétences se poursuivent en particulier sur des initiatives et des politiques qui ont trait à l'utilisation du territoire et à l'accès aux ressources communes de l'archipel. Aux anciens antagonismes qui opposent la DPNG aux municipalités d'un côté, et la DPNG au CGREG, de l'autre, s'ajoute la relation souvent tendue entre le CGREG et les GADs, notamment celui de Santa Cruz le canton le plus important en termes de revenus et d'habitants. Est-ce que la réforme de la LOREG arrivera à interrompre cette tradition de faible coordination institutionnelle ? Nous en doutons, si la voie utilisée est un contrôle plus important du gouvernement central et une diminution considérable des compétences des GADs, décidés « *a mando remoto* »⁹³⁹ par Quito.

Le deuxième élément de la proposition de réforme à la LOREG qui attire notre attention, porte ainsi sur une réduction des compétences des collectivités territoriales (GADs) – que la Constitution et le COOTAD leur ont pourtant attribuées. L'idée de couper les ailes aux collectivités territoriales des îles, à savoir les cantons, ne répond pas seulement à une volonté de faciliter l'affirmation de normes constitutionnelles qui élèvent le CGREG à *autoridad máxima* de la province, et d'améliorer la stabilité institutionnelle globale du système. Elle s'explique aussi par la détermination du SENPLADES de « remettre les pendules à l'heure » : de placer le gouvernement central à la barre de commande de l'archipel, en corrigeant ce que les technocrates de Quito ont qualifié d'« erreur » du COOTAD.

⁹³⁸ La métaphore n'est pas la nôtre. Elle nous fut offerte par le même petit entrepreneur privé du secteur touristique de Santa Cruz cité plus haut.

⁹³⁹ « *Mando remoto* » est la télécommande. L'expression est utilisée en Équateur pour indiquer une politique du gouvernement central qui contrôle les zones décentralisées, en dépit de la présence de gouvernements décentralisés autonomes.

D'après les experts du SENPLADES⁹⁴⁰ en fait, les rédacteurs du COOTAD ont attribué trop de responsabilités aux GADs des Galápagos, oubliant que la région insulaire est un régime spécial où le contrôle du gouvernement central est particulièrement nécessaire. Et cette erreur du COOTAD, selon les Senpladiens, aurait fini par augmenter excessivement la marge de manœuvre politique des GADs locaux par rapport à Quito et à ses représentants sur l'archipel, à commencer par le CGREG.

Cette assertion de faiblesse conceptuelle du COOTAD soulève néanmoins quelques perplexités. D'abord parce que la révision à la baisse des pouvoirs des gouvernements décentralisés⁹⁴¹, justifiée sur la base d'une erreur présumée du COOTAD, est en ouverte opposition avec des normes constitutionnelles sur les compétences des GADs, mais aussi avec la politique de décentralisation appuyée par le gouvernement Correa, une politique qui est exposée et réglementée dans le macro Plan de décentralisation pluriannuel du pays, élaboré par le même SENPLADES (CNC et SENPLADES, 2012)⁹⁴².

Ensuite, la critique des experts SENPLADES selon laquelle les artisans du COOTAD auraient commis un « *error básico* » en attribuant trop de compétences aux GADs se trouve également en contradiction avec l'action du gouvernement central en faveur du CGREG. Il faut remarquer que, particulièrement à partir de 2014, la présidence de la République et le SENPLADES ont entamé des initiatives pour que le Conseil de gouvernement des îles assume les fonctions que la loi lui a confiées, en s'appuyant sur des normes précises de la Constitution, mais aussi sur ce même COOTAD qu'ils critiquent ailleurs, dans une incohérence politique remarquable. Pour expliquer cette contradiction de fond, il faut encadrer l'analyse dans le scénario national, à la lumière du style de gouvernement de Quito.

Dans une vision parfaitement en phase avec l'approche centralisatrice du gouvernement central, la nouvelle loi sera *instrumentée* pour réduire considérablement les compétences des GADs. À commencer par les attributions en matière d'aménagement du territoire. Le choix de garder le caractère « organique » à la future législation lui assure la supériorité hiérarchique à toute autre norme, hormis la Constitution.

Reprendre le contrôle direct des îles est désormais un impératif pour Quito. Ce qui s'explique pour des raisons d'ordre géopolitique et économique à la fois. Sur le front géopolitique, le gouvernement central veut réaffirmer une souveraineté forte (P.Grenier, 1987) sur son territoire d'outre-mer, et contrôler de près les flux migratoires : un dossier délicat qui, entre autre, est susceptible de faire bouger beaucoup de voix parmi les *Galapagueños*. Mais ce sont surtout des motifs d'opportunité économique qui incitent le gouvernement central à vouloir se remettre

⁹⁴⁰ Propos recueillis durant un entretien individuel tenu à Quito, avec un haut fonctionnaire SENPLADES chargé du dossier Galápagos, en octobre 2014.

⁹⁴¹ Ainsi nous confia le même haut fonctionnaire SENPLADES, déjà cité.

⁹⁴² *Plan nacional de descentralización 2012 – 2015*. Consejo Nacional de competencias et SENPLADES, Quito, 2012.

au gouvernail de la région. Si l'on ne peut pas casser l'oligopole du marché du tourisme, il faut qu'au moins l'État se place comme oligopoliste⁹⁴³ de référence. Quito a trop investi sur le tourisme pour que les recettes qui découlent de l'exploitation de son site d'attraction le plus important ne soient recueillies que par une minorité de grands tours opérateurs privés. D'autant que ceux-ci ne sont pas alignés sur le gouvernement central. Dans cette optique, l'entrée en vigueur de la réforme de la LOREG marquera le retour en force du gouvernement de Quito au centre de l'échiquier politique des îles depuis les années 1970, lorsque la junte militaire avait fixé parmi ses objectifs stratégiques la colonisation de sa région insulaire.

Conclusion chapitre 5

Dans ce chapitre nous nous sommes attachée à expliquer les défis d'aménagement et de gestion de la province des Galápagos par la clé analytique d'instrument de politique micro, en particulier les plans de gestion du Parc, les PDOTs des GADs et le Plan provincial du CGREG – ce dernier, encore en phase de lente élaboration depuis 2011.

À travers l'examen de la montée en puissance des plans de gestion du PNG, nous avons mis en évidence la manière dont les forts intérêts économiques et géopolitiques représentés par l'industrie du tourisme de nature (alliée historique des conservationnistes) et, en époque Correïste, par le gouvernement central, ont déterminé la définition et l'organisation du territoire des Galápagos durant les dernières 40 années.

En même temps, nous avons expliqué les raisons essentielles qui font que le gouvernement central ne prend pas en compte le concept de Réserve de la biosphère en relation avec l'archipel de Colón qui en est une particulière, ayant les caractéristiques *d'uevo frito invertido* où la zone centrale est très vaste et englobe une petite zone de transition.

En examinant le rapport entre les PDOTs des GAD et la proposition du Plan provincial, nous avons mis en lumière comment l'absence d'une politique régionale d'aménagement territorial, qui s'insère dans un vide politique en la matière au niveau national, donne lieu à une *instrumentation* « créative » de cette politique de la part de quelques GADs. En revendiquant l'autonomie qui leur a été attribuée par la loi, des cantons poursuivent leurs initiatives sur le territoire dans l'attente qu'une politique provinciale d'aménagement du territoire qui les mettent en cohérence.

Nous sommes revenue sur la loi spéciale des Galápagos (LOREG) qui est en phase de réforme depuis 2011, pour mettre en lumière la manière dont le gouvernement central mobilise

⁹⁴³ En économie l'oligopole est un marché imparfait caractérisés par peu d'offres ou de vendeurs (oligos, du grec ancien óligoi: peu), face à une demande représentée par beaucoup d'acheteurs, qui peuvent donc contrôler l'offre. L'oligopoliste qui possède plus de pouvoir économique, est dénommé "de référence".

cet instrument de politique afin d'exercer un contrôle plus direct et profond sur les affaires de la région insulaire (le tourisme en premier lieu) dont les gouvernements locaux ont traditionnellement affiché une vocation politique centrifuge par rapport à Quito.

Chapitre 6. Définition et organisation d'un territoire en fonction de l'exploitation de ses ressources. Le Parc et la Réserve de la Biosphère Yasuní.

«*Si la naturaleza fuera banco, ya la habrían salvado* ».

(Eduardo Galeano, 2013)⁹⁴⁴

Introduction

L'objet de ce chapitre est d'étudier l'état de l'aménagement et de la gestion du territoire complexe de la Réserve de la biosphère du Yasuní (RBY) par la grille d'instruments de politique de niveau « micro », c'est à dire des instruments qui sont mobilisés principalement ou uniquement au plan local, même s'ils ont été élaborés par le gouvernement central. Conformément à notre approche comparative, nous avons analysé notre terrain amazonien à la lumière des instruments déjà employés pour le cas des Galápagos, les plans de gestion du PNY (le parc étant la zone centrale de la RBY) et les PDOTs des gouvernements locaux.

Pour montrer l'extrême complexité de la RBY et de ses défis territoriaux, nous avons choisi de nous pencher aussi sur des instruments de politique qui sont spécifiques à cette réalité. C'est le cas des propositions de zonage de la RBY, mais aussi des « *planes de uso y manejo comunitario* »⁹⁴⁵ : les instruments développés par certaines communautés indigènes Kicwas habitant le parc, approuvés par le ministère de l'environnement, pour définir comment utiliser les territoires concernés. À travers l'examen de ces instruments, nous étendons le « champ territorial » de notre analyse en la déclinant dès le niveau le plus bas sur le territoire.

L'analyse des propositions de zonage pour la réserve MAB du Yasuní vise, pour sa part, à mieux expliquer les conséquences du vide engendré par l'absence de politiques d'aménagement du territoire, et à mettre en évidence les liens entre politique d'aménagement territorial et gouvernance environnementale.

De la même manière que nous l'avons fait pour le cas de la région insulaire de l'Équateur, nous allons également mettre en lumière le niveau de coordination et d'articulation entre les PDOTs des collectivités territoriales (GADs), afin d'en étudier les effets sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pour développer et aménager les territoires concernés. Dans la même perspective, nous essayons de vérifier le degré de synchronie entre les PDOTs des GADs d'un

⁹⁴⁴ Phrase prononcée par l'écrivain uruguayen à l'occasion de la 38e édition de la *Feria del Libro* de Buenos Aires, 2012.

⁹⁴⁵ Plans de gestion et d'utilisation des communautés indigènes locales.

côté et le Plan national pluriannuel de développement décidé par le gouvernement central, de l'autre côté.

Enfin nous analysons la manière dont l'« Initiative Yasuní-ITT », lancée en 2007 et annulée en 2013, a influencé l'action publique sur le territoire d'une partie spécifique du PNY.

A. Les plans de gestion du Parc Yasuní : des micro-instruments à profil bas

Comme nous l'avons expliqué dans la première partie, tant la création du Parc Yasuní que les modifications suivantes de son territoire ont été profondément influencées par les décisions de l'État en matière d'exploitation des ressources d'hydrocarbures. Dès sa fondation en 1979 et pendant plusieurs années, l'aménagement et la gestion du Parc ont été un volet accessoire, voire accidentel, des politiques pétrolières du pays, au lieu de s'encadrer dans une politique d'aménagement territorial et de conservation appropriée à l'aire protégée la plus étendue du pays.

Quant à la RBY, depuis sa création en 1989 la question de son zonage n'est prise en considération par les autorités qu'à partir des années 2010 dans le cadre d'un programme de coopération internationale sur lequel nous nous pencherons dans les pages suivantes.

L'absence d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national et au niveau régional, a sans doute contribué à laisser que le casse-tête juridique et géopolitique incarné par la Réserve du Yasuní se compliquât dans le temps, au fur et à mesure que tantôt l'expansion de la frontière agricole, tantôt l'ouverture de nouveaux champs pétroliers, ou l'intensification de la coupe illégale de forêts (*tala ilegal*) ne rendaient plus anarchique et compliquée la gestion d'un territoire, qui plus est, aux confins incertains et variables.

En lisant l'histoire du PNY, nous observons que jusqu'aux années 1990-2000 ce sont paradoxalement surtout les compagnies pétrolières qui s'occupent de « gérer » les blocs du parc que l'État leur a confiés en concession pétrolière. Le sort du bloc 16 (aujourd'hui en concession à la Repsol) est exemplaire à cet égard (cf. encadré 6).

Encadré 6. Le bloc 16

Le bloc 16, situé dans la province d'Orellana, occupe une partie importante du cœur du parc (cf. carte 27). Des opérations d'exploration s'y réalisaient depuis 1989. Face à la forte opposition de la société civile nationale et internationale à une nouvelle exploitation pétrolière dans la plus grande aire protégée du pays, qui plus est, habitée par des peuples autochtones, en 1990 le président Rodrigo Borja Cevallos décrète deux dispositions lourdes de conséquences pour le sort du PNY : 1) Modification des limites du

parc⁹⁴⁶, en réduisant sa surface à 544.730 hectares de façon à laisser dehors de l'aire protégée le bloc 16 (et le 17) ; 2) charger l'Institut équatorien de la réforme agraire et de la colonisation⁹⁴⁷ (IERAC) d'attribuer 612.650 hectares aux Waorani, pour étendre leur réserve de 66.570 et créer la « Réserve Waorani ». Par effet de ces décisions, le territoire destiné à l'exploitation pétrolière se trouve désormais hors de l'aire protégée du Yasuní.

Dans ce contexte, en 1990 le bloc 16 fut adjugé à la société États-Unienne CONOCO⁹⁴⁸. Peu après, cette multinationale abandonne ses opérations, officiellement pour des raisons économiques. En réalité, les protestations des militants environnementaux et des droits de l'homme exerçaient un impact négatif sur la réputation de CONOCO (cf. lettre des Waorani au PDG de la CONOCO en 1991, en annexe 4). Le cas avait été porté à la Commission interaméricaine des droits de l'homme ; il avait été au centre d'une action en justice entre 1990 et 1991 dans laquelle le Tribunal des garanties constitutionnelles de l'Équateur décrète en 1990 que l'accord 1743 entre la CEPE et la CONOCO contrevenait les normes constitutionnelles, une décision en faveur de la conservation du parc Yasuní. Quelques semaines après, néanmoins, le Tribunal fait marche en arrière et permet à CONOCO de poursuivre ses opérations.⁹⁴⁹

En 1991 la concession passe à la compagnie MAXUS Ecuador inc.⁹⁵⁰ qui commence à réaliser d'importantes infrastructures, ouvrant l'axe routier désigné encore aujourd'hui « via MAXUS » qui coupe longitudinalement le bloc pour près de 130km. La compagnie pétrolière exploite les études d'impact environnemental réalisées par CONOCO et en complète le *plan ambiental*. Le résultat est le « *Compromiso de MAXUS con el medio ambiente* », un document qui, suivant les critères du « *corporate responsibility* », met en avant les engagements de la société vers la conservation du parc et les communautés locales. Parmi ces derniers le « *Programa de relaciones comunitarias* » présente les initiatives de soutien socio-économique aux indigènes présents dans le bloc (par ex. assistance médicale, appui à l'éducation), ainsi que les protocoles à suivre pour prendre contact avec les peuples ancestraux.

MAXUS inaugure une nouvelle époque de relations plus ouvertes avec les indigènes, notamment les Waorani : la compagnie met à leur disposition tant des moyens financiers, que des opportunités de travail, et d'autres interventions (construction d'écoles, fourniture de motocyclettes, d'essence, etc.). Cette approche à la gestion des rapports entre compagnie pétrolière et indigènes se poursuit de nos jours. MAXUS est remplacée en 1995 par l'argentine YPF qui, à partir de 2007, opère le consortium avec l'espagnole Repsol. Depuis 2008, le bloc 16 est géré par la seule REPSOL⁹⁵¹ qui continue de s'occuper des nécessités de santé et d'éducation des quatre-cents Waorani résidant dans le bloc, en plus de leur offrir des emplois (cf. photo 28) et de l'« argent de poche ».

L'un des neuf points d'accès au PNY – particulièrement bien contrôlé – est par le bloc 16-Repsol.

⁹⁴⁶ Décision prise par l'accord du ministère de l'agriculture (MAG) N. 191 du 2 avril 1990.

⁹⁴⁷ L'IERAC attribua ces terres aux Waorani sur la base de la *Ley de Tierras Baldías y Colonización*, art. 28 et 29, dans le cadre du concept de terres indigènes.

⁹⁴⁸ À la suite de l'appel d'offre international, CONOCO s'adjuge un contrat de prestations de services pour l'exploration et l'exploitation avec l'équatorienne CEPE (accord 1743), pour une surface de près de 200.000 hectares. CONOCO laisse le bloc en 1991, sous la pression des protestations nationales et internationales.

⁹⁴⁹ Dans le cadre de la loi anti-corruption américaine, *Foreign Corrupt Practices Act*, les autorités des États-Unis examinèrent l'hypothèse de corruption active de CONOCO vers les magistrats équatoriens.

⁹⁵⁰ Multinationale des EEUUAA.

⁹⁵¹ Avec deux partenaires : OPIC et Sinochem. À partir de 2012, la compagnie espagnole leader du *Consortio Bloque 16*, opère en outre avec Tip Top Energy Ltd, une subsidiaire de Sinopec.

Photo 28. Un Waorani travaille dans une pépinière créée par la compagnie Repsol à l'intérieur du bloc 16 du PNY.



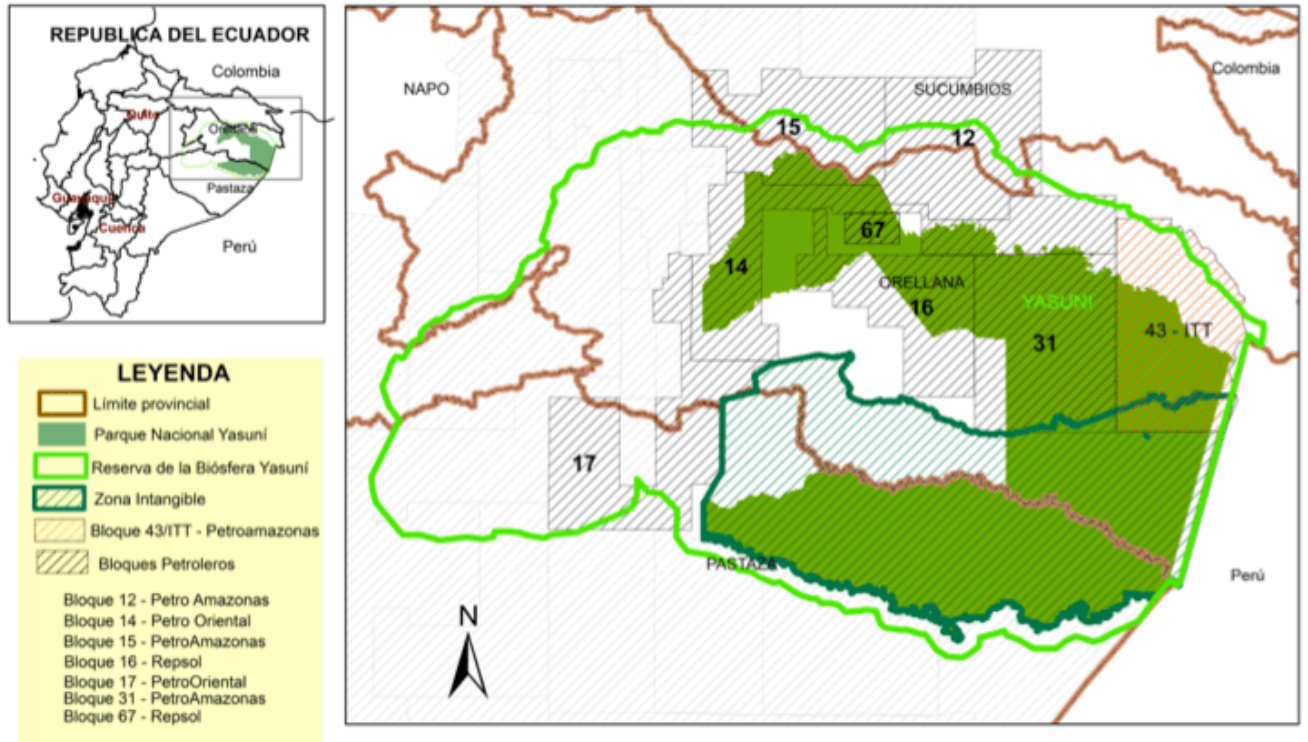
Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

Photo 29. La North Petroleum Facility de la Repsol dans le bloc 16 à l'intérieur du PNY.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2012

Carte 27. Les blocs pétroliers intéressant le PNY et la RBY en 2013.



Source : *Acción Ecológica* 2013, données tabulaires et cartographiques IGM, GASD Orellana, PetroEcuador et MAE

Du point de vue institutionnel, le PNY a connu différents « maîtres » qui, surtout durant les premières décennies de sa vie, ont montré une faiblesse administrative et financière remarquable.

À l'époque où la gestion du parc relève du ministère de l'agriculture⁹⁵² (MAG) le premier bureau administratif du parc est créé en 1985 – six ans après son établissement – dans le village de *Nuevo Rocafuerte* près de la frontière péruvienne. Il est doté de très maigres moyens financiers et humains : un chef de service⁹⁵³, cinq gardes, et un canoë à moteur⁹⁵⁴ pour se déplacer sur trois fleuves amazoniens et pour patrouiller une aire de presque un million d'hectares⁹⁵⁵.

Dans ces premières années, la gestion du parc se poursuit grâce aux efforts de quelques employés de bonne volonté, en dehors de tout plan ou directive spécifique du gouvernement.

⁹⁵² Plus précisément du SUFOREN, *Subsecretaría Forestal y de Áreas Naturales* dépendant du MAG.

⁹⁵³ Le titre complet est « *Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuni y reserva de biosfera* ». Il fut élaboré par le *Jefe de áreas Naturales* del SUFOREN, Flavio Coello, et James Nations, consultant de TNC. En réalité, le responsable du SUFOREN passait la plupart de son temps dans la capitale pour s'occuper de dossiers administratifs. Flavio Coello, fut le premier directeur du parc et termina son mandat en 1990. Il est actuellement à l'université PUCE de Quito.

⁹⁵⁴ Cf. Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*, p. 120-121.

⁹⁵⁵ Le premier point de contrôle du parc, *guardania*, a été établi en 1987 à *Jatuncocha*, du côté nord- occidental du parc.

Ce sont des ONGs environnementales qui donnent un soutien important au PNY, faute aussi d'une entité publique responsable du dossier environnement, car le SUFOREN n'avait ni le pouvoir politique ni la capacité de manœuvre économique pour gérer les défis du PNY.

En ce sens, les ONGs responsables du projet « *Apoyo a la Estrategia Nacional de Conservación* », financé par *The Nature Conservancy* (TNC) et mis en place par la ONG équatorienne *Fundación Natura* à partir de 1989, ont joué un rôle central dans la gestion de l'aire protégée⁹⁵⁶ jusqu'au début des 1990. Durant cette période les deux ONGs ont réussi à améliorer tant des aspects administratifs que structurels du PNY⁹⁵⁷. L'un des résultats les plus significatifs de ce projet de coopération est l'élaboration en 1989 du *Plan Emergente de Manejo*⁹⁵⁸ : le premier plan de gestion préparé pour le PNY, dont les aspects proéminents sont mis en lumière par la suite.

C'est seulement quinze ans après sa fondation, que le parc passe sous la gestion de l'INEFAN⁹⁵⁹, cependant l'INEFAN ne prend les rênes du PNY qu'en 1994, quand se termine le projet financé par TNC. Encore faut-il remarquer que, même sous guide de cette institution publique, la gestion du parc continue dans les faits d'être accompagnée – tant du point de vue technique qu'économique – par des organismes internationaux durant plusieurs années, à cause d'insuffisantes ressources budgétaires allouées par l'État.

L'histoire de l'élaboration des plans de gestion du PNY et de la RBY est emblématique de la manière dont les puissants intérêts économiques des acteurs en position hégémonique (les pétroliers avant tout) influencent et déterminent les décisions politiques concernant le parc et la réserve Yasuní, depuis toujours. Mais l'examen de ces instruments de politique « micro » de type opérationnel (les plans de gestion) est aussi une clé de lecture incontournable pour montrer les conséquences sur le terrain, dans la vie pratique des habitants locaux, du manque d'une politique nationale d'aménagement territorial : un problème structurel du pays, que nous avons expliqué dans la première partie, et qui représente l'hypothèse principale de notre analyse.

Nous allons donc nous pencher sur trois plans de gestion du parc (il n'existe pas de plan de gestion pour la Réserve MAB) qui ont connu un destin différent quant à leur formulation et application. Cette analyse vise en outre à comprendre la manière dont ils ont été mobilisés et utilisés – ou pas – au niveau local.

Tableau 12. Historique des plans de gestion du PNY et des propositions de zonage de la RBY

⁹⁵⁶ Ce projet a beaucoup contribué à d'autres aires protégées du pays.

⁹⁵⁷ Outre des cours de formation pour les gardes, le projet a fourni du matériel pour équiper le bureau de la direction qui passe en 1992 à Coca, où il demeure de nos jours.

⁹⁵⁸ Dans cette période, le directeur du parc (Jefe de área) est Néstor Oña.

⁹⁵⁹ L'institution chargée des questions environnementales créée en 1992, par la loi n.08, publiée dans le J. O. N° 27 du 16 septembre 1992.

Année	Description Plan de gestion	Détails
1989	<i>Plan emergentede manejo del PNY y de la RBY</i>	-Elaboré par le responsable du SUFOREN avec le soutien de TNC - Jamais mis en œuvre par les autorités équatoriennes
1999	<i>Propuesta de definición de la RBY</i>	Élaboré par le projet PETRAMAZ, <i>Gestión Ambiental: Explotación Petrolífera y Desarrollo Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana</i> (ECU/B7.3010/94/130, de l'Union Européenne, 1997-2000)
31/12/1999	<i>Plan de manejo estratégico del PNY</i>	- Élaboré dans le cadre du programme financé par le GEF : <i>Plan Maestro para la Protección de la Biodiversidad Mediante el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas</i> -Approuvé par résolution ministérielle (MAE) ⁹⁶⁰
2011	<i>Plan de Manejo del PNY</i>	-Élaboré dans le cadre du <i>Programa Yasuní</i> - Actuellement en vigueur -Il devrait être mis à jour en 2015 avec le soutien du Programme Yasuní de la coopération allemande (2014-2017)
Août/2011	<i>Propuesta de zonificación de la RBY</i>	-Produit du <i>Programa para la conservación y el manejo sostenible del patrimonio natural y cultural de la reserva de biosfera Yasuní</i> (2008-2011, MAE, FIODM-UN, AECID) - Non approuvé

Source : élaboration par l'auteure à partir de données MAE, UNDP, Villaverde *et al.* 2005

A.1. Le long chemin vers un premier plan de gestion

Le parcours pour parvenir au premier plan de gestion approuvé a été particulièrement accidenté et long. La première proposition d'un plan de gestion pour la réserve et le parc, dénommé « *Plan emergente de Manejo del Parque Nacional Yasuní y 'Reserva de Biosfera'* »⁹⁶¹, s'avère d'intérêt particulier. Bien qu'il nous ait été malheureusement impossible de repérer une copie de ce document préliminaire, nous avons pu en reconstruire en gros le processus de

⁹⁶⁰ Résolution ministérielle n. 103 du 30 décembre 1999 approuvant le « Plan de manejo estratégico del PNY ».

⁹⁶¹ Pendant nos recherches de terrain nous avons vérifié qu'il n'existe pas de copie du « *Plan emergente de Manejo del Parque Nacional Yasuní y Reserva de Biosfera* » de 1989, ni au siège du MAE à Quito, ni au bureau du PNY à Coca, ni dans les bibliothèques des principales universités équatoriennes, e.g. la PUCE, où l'un des auteurs, Coello, enseigne toujours. Ce plan est également cité comme « *Plan preliminar de Manejo del Parque Nacional Yasuní 'Reserva de Biosfera'* ». F. Coello, J. Nations, Quito, DINAF, 1989.

formulation, ainsi que les aspects notables de son contenu, en croisant les données de nos entretiens avec le peu de littérature qui l'aborde⁹⁶².

Il convient d'examiner mieux le contexte politique dans lequel ce document a été conçu. Nous sommes dans les années 1980.

À cette époque, l'exploitation des blocs pétroliers situés en tout ou en partie à l'intérieur du PNY reste une priorité d'État, en ligne avec l'élan « *desarrollista* » de la présidence de la République. Conformément à cet agenda politique, le gouvernement central lance en 1987 un nouvel important appel d'offre international concernant des blocs pétroliers confinant ou se superposant au parc. Pour devancer la probable opposition des groupes environnementalistes et de défense des droits des peuples ancestraux à l'extraction de brut dans les blocs objet de cette nouvelle *ronda petrolera*⁹⁶³, le gouvernement entreprend des actions apparemment inspirées de l'approche novatrice du développement durable.

C'est dans cette optique qu'on doit interpréter la demande de l'Équateur à l'UNESCO – Comité du programme *Man and the Biosphere* – en 1989 de créer la Réserve de la Biosphère Yasuní (RBY), couvrant un territoire d'environ 1,600,000 km² qui engloberait le parc (représentant le noyau de la RBY) et le territoire Waorani (représentant la zone de transition), et qui serait entourée d'une bande de 10 km comme zone d'amortissement. En même temps, Quito charge le SUFOREN⁹⁶⁴ d'élaborer un plan de gestion préliminaire pour la future réserve.

Le concept de Réserve du MAB, grâce à son accent sur la nécessité et l'opportunité de marier conservation et développement, à travers l'inclusion active des populations présentes sur le territoire, offrait un dispositif idéal pour justifier la cohabitation d'activités productives avec celles de préservation de l'environnement, dans un espace qui hébergeait des blocs pétroliers depuis des années. La nouvelle RBY est donc instituée le 27 mai 1989, et la proposition du plan « *emergente* » pour sa gestion est présentée au ministère de l'agriculture en juillet de la même année.

La genèse de la RBY demande cependant une mise au point. Les résultats de notre analyse de terrain confirment en fait les observations des chercheurs experts du PNY (Cisneros, 2007a, 2007b ; Narvaez, 1998, 2009), selon lesquels l'action du gouvernement central auprès de l'UNESCO pour créer une Réserve MAB Yasuní sert en réalité à préparer le terrain pour des décisions d'envergure qui touchent au cœur la néo RBY : le découpage réductif du PNY et la constitution du « territoire Waorani » afin de « couper » des blocs pétroliers importants (16 et 17) en dehors de l'aire protégée.

⁹⁶² Évoquons à ce propos le très informatif rapport de Villaverde *et al.*, *Op.Cit.*

⁹⁶³ Rappelons qu'à l'issue de la 14e *ronda petrolera* de 1987 (appel d'offre international) les blocs 14 et 17, se superposant au PNY, furent attribués en concession à des consortiums guidés par Elf-Aquitaine (France).

⁹⁶⁴ C'est le Directeur du département de *Áreas Naturales* du SUFOREN, de l'époque, Flavio Coello qui travaille au document, assisté par James Nations, un expert états-unien contracté par *The Nature Conservancy*.

Nous avons précédemment analysé les raisons d'opportunité politique derrière ces décisions présidentielles⁹⁶⁵. Notre intérêt est maintenant d'examiner le contenu du plan préliminaire de gestion de la RBY, car il dénote une appréciation significative, quelque peu visionnaire, des problématiques du parc et de la Réserve de la biosphère et il permet de dégager des réflexions sur l'état de l'aménagement du territoire de l'espace en étude. D'autre part, certaines de ses propositions mettent en avant l'importance du compromis politique comme *voie de fuite* du paradoxe de l'existence d'activités pétrolières dans une aire protégée.

Dans cette optique, le « *plan emergente* » propose d'étendre la surface du PNY d'un tiers, en portant à 1 million d'hectares les 678.000 de l'époque. À cela s'ajoutent d'autres propositions visant à agencer l'espace de la Réserve (et donc, du parc) afin de réduire l'impact de l'agriculture et d'autres activités ayant des répercussions négatives sur l'habitat du parc (pêche et chasse)⁹⁶⁶ : des recommandations que nous pouvons mieux appréhender en analysant l'aménagement proposé pour la Réserve.

Les rédacteurs du plan *emergente* conçoivent un découpage en six zones organisées de manière à « conserver le conservable » et minimiser l'impact des activités humaines, en particulier de celles gérées par les pétroliers. Ce zonage, qui constitue une partie du « plan émergent » est articulé comme suit :

- une zone protégée (*zona vedada*) occupant près d'un quart de la RBY à l'intérieure de laquelle aucune activité humaine ne sera admise, même la recherche sera permise sous des conditions exceptionnelles ;
- une zone touristique, limitée au 12% de la Réserve, couvrant les parties dotées de potentiel attractif pour des visiteurs ;
- une zone de services : la plus petite, destinée à héberger les infrastructures du parc ;
- une zone limitée (*restringida*), correspondant à 10% du parc, consacrée à la recherche ;
- une zone industrielle, équivalente au 54% du total de la néo-RBY couvrant l'aire destinée aux activités du pétrole, celles qui avaient déjà souffert de dégâts environnementaux significatifs et
- une zone d'amortissement, destinée à accueillir les établissements humains des colonset des peuples autochtones.

Quel écho reçut ce zonage au niveau local ?

En tâchant de reconstruire les perceptions des acteurs locaux à cette époque⁹⁶⁷, nous avons observé que la proposition d'aménagement du territoire du parc et de la Réserve n'était guère

⁹⁶⁵ Cf. *supra*, première partie.

⁹⁶⁶ Une de ces mesures proposait de déclarer illégaux les établissements de Kichwa et Shuar à l'intérieur du parc.

⁹⁶⁷ Nous avons procédé principalement en croisant les informations dérivées des entretiens tenus tant dans la région du Yasuní, qu'à Quito, entre 2012 et 2014.

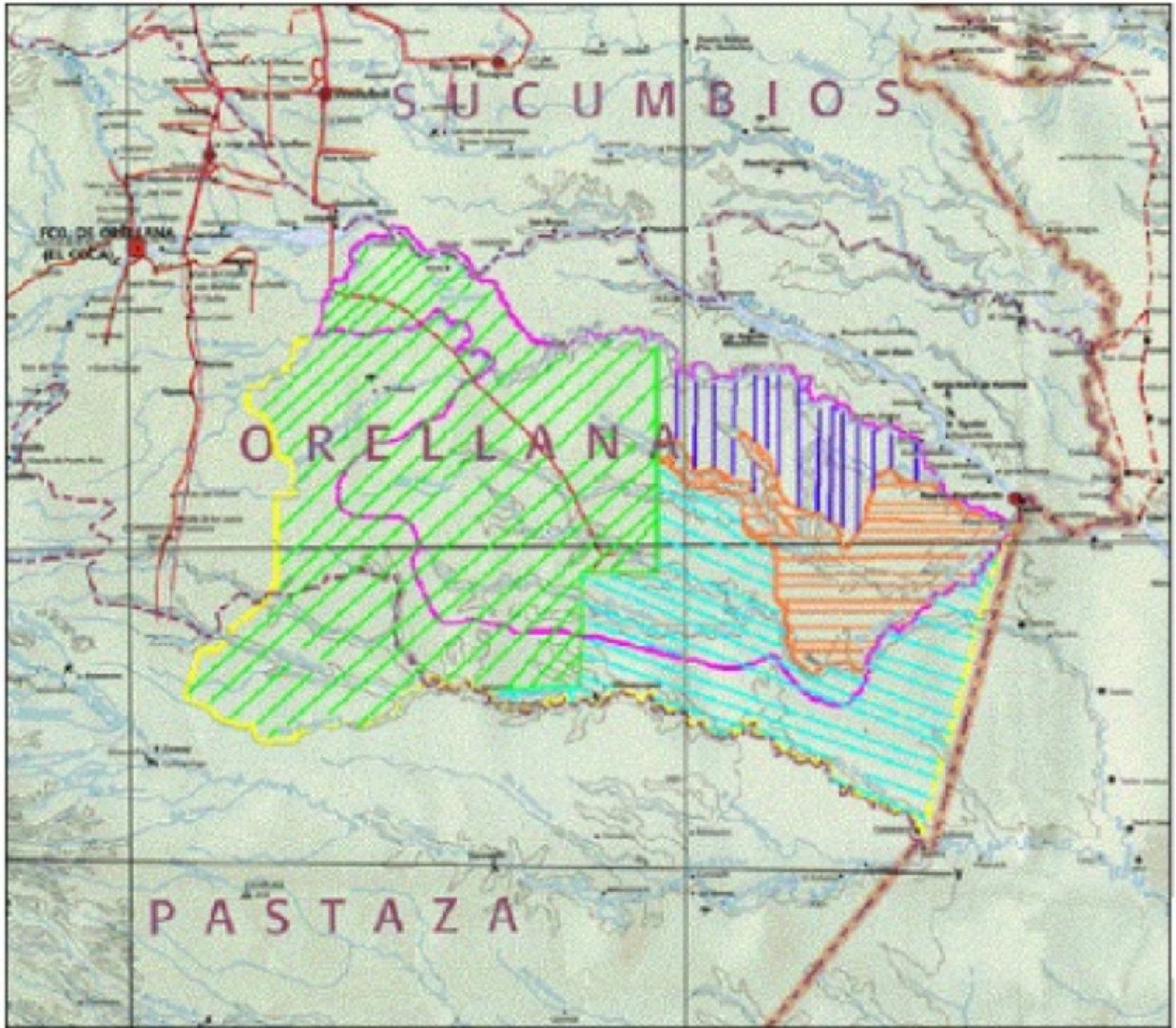
connue en dehors d'un très limité cercle d'experts et de quelques fonctionnaires publics. Tant l'élaboration du « plan émergent » de la RBY, que celle de la proposition de zonage, résultent en fait du travail technique d'un groupe restreint d'experts qui n'avait rien de l'approche participative qui était au contraire attendue (Villaverde *et al.*, 2005). D'autre part, à l'exception de quelques représentants indigènes ayant des contacts avec les ONGs dominantes en Amazonie, la plupart des autochtones n'avait même pas la connaissance de la future création d'une Réserve de la biosphère, et moins encore, de ce que cela allait signifier dans leur quotidien. Des considérations similaires valent pour les colons, dont la majorité continue d'ignorer l'existence des plans de gestion et des propositions de zonage, voire même des limites du parc⁹⁶⁸, jusqu'à nos jours.

Une donnée qui a attiré particulièrement notre attention porte sur la proposition d'assigner la moitié du parc en gestion aux compagnies pétrolières qui opéraient déjà sur le territoire. On comprend aisément qu'elle soit reçue comme une provocation, voire qualifiée de folie par les conservationnistes, et qu'elle soit rejetée par les autorités compétentes à l'époque. Notre point de vue est qu'elle répondait plutôt à la nécessité de gérer une réalité en soi absurde qui, pourtant, ne permettait pas de marche en arrière. Nous sommes certes conscientes que les compagnies pétrolières ne se sont jamais comportées en anges gardiens de la forêt du Yasuní, ni des peuples indigènes présents sur le territoire des blocs qui leur avaient été attribués en concession.

Ceci dit, le fait de leur déléguer formellement la gestion d'une partie du parc aurait assuré des ressources financières pour des initiatives de conservation ciblées, ainsi que pour de programmes sociaux en faveur des Waorani, ou d'autres indigènes. Cette option de *real politik* appuyée par les rédacteurs du « *plan emergente* » n'était pas aussi folle qu'elle pourrait l'apparaître de prime abord. En ce sens, le plan préliminaire et le zonage qu'il recommandait, avaient été bien reçus en 1989 par le Comité du MAB de Paris et approuvé par le MAG. Cependant, ils ne furent pas acceptés par Quito non tant en conséquence des critiques des ONG vertes, mais essentiellement à cause de la modification des limites du PNY (la Zone Noyau de la Réserve de la biosphère) en 1990.

Carte 28. Zonage de la RBY proposé dans le *Plan Emergente de Manejo* (1989).

⁹⁶⁸ Point confirmé lors d'entretiens avec des agriculteurs interviewés dans la province d'Orellana, parroquia de Alejandro Labaka, ainsi qu'avec la responsable de planification du GAD provincial d'Orellana, en automne 2014.



- Limites du PNY en 1989
- Extension du PNY proposée
- Zone Industrielle (pétrolière)
- Zone Touristique
- Zone à activité limitée
- Zone protégée

Source : d'après Villaverde *et al.* (2005).

Note : dans l'impossibilité de repérer les données cartographiques originales utilisées pour la proposition de zonage contenue dans le *plan emergente de manejo del PNY y de la RBY* (1989), nous avons néanmoins décidé d'inclure une image extraite du travail de Villaverde *et al.* (2005).

Il faut donc attendre encore une décennie pour qu'un plan de gestion du parc ne voit le jour⁹⁶⁹. L'un des produits phares du projet "*Plan Maestro para la Protección de la Biodiversidad Mediante el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*" financé par le GEF et

⁹⁶⁹ Cependant, en 1991, à la suite de la réduction des limites du parc de 1990, au MAG on considère la nécessité d'une mise à jour du *plan emergente*, le seul instrument de gestion du PNY. De la même manière, après la modification suivante des limites du parc en 1992, les autorités équatoriennes procèdent (en 1993) à un exercice de planification à caractère "emergente", visant à avaliser les confins inter-ethniques du parc. Parmi les recommandations de cet "exercice", la mise à jour du *plan emergente* de gestion – jamais approuvé formellement. Cf. aussi "Plan de manejo 1999", p. 13.

mis en œuvre par le PNUD⁹⁷⁰, est le premier plan de gestion du PNY approuvé en 1999⁹⁷¹ à l'issue de trois ans de travail d'experts⁹⁷². Le « *Plan de Manejo Estratégico* » (dorénavant PM-PNY-1999) est un document d'information dense, organisé en sept tomes et articulé en trois grandes parties.

Une exposition à grands traits de son contenu s'impose, pour mieux expliquer les raisons à la base de son très bas niveau de réalisation et donc, ses conséquences au plan des politiques pour aménager et pour gérer l'espace du parc.

- La première partie du plan occupe l'un de ses sept volumes. Elle correspond au « *plan de manejo* » qui s'inspire de trois préoccupations qui sont, en même temps, ses objectifs centraux : la conservation, la recherche scientifique, et l'utilisation durable des ressources. D'emblée, on observe comment le premier plan du PNY suit, dans ses lignes générales, les principes à la base du concept de Réserve de la Biosphère de l'UNESCO visant à concilier la préservation des écosystèmes avec la réalisation d'activités productives humaines dans les zones limitrophes de la partie protégée. Ceci, à travers l'implication des habitants locaux et une utilisation des ressources en accord avec les cycles naturels.
- Une deuxième section, qui couvre quatre des sept volumes du plan, offre un état de l'art de la biodiversité du parc (*Diagnóstico de la biodiversidad*) mettant en avant, en même temps, les utilisations potentielles des composantes de cette biodiversité.
- Une troisième partie s'occupe d'éléments plus intéressants pour notre analyse. Elle est consacrée au « *Diagnóstico social y económico de la zona de influencia del PNY* », c'est-à-dire l'analyse socio-économique des problèmes et des potentialités du parc et de sa zone de transition⁹⁷³, un diagnostic qui se centre sur deux volets productifs : l'agricole et le touristique. Ainsi, l'évaluation rapide de la partie rurale de l'aire protégée (*Diagnóstico Rural Rápido*) offre un portrait sommaire des populations établies à l'intérieur du parc et de sa zone d'influence, mettant en évidence l'activité prédominante des groupes indigènes Waorani, Shuar et Kichwa, tout comme des colons non autochtones. Le deuxième volet du *Diagnóstico social y económico de la zona de influencia del PNY* s'attaque à analyser les potentialités touristiques de la zone. Cette section présente une espèce de cadastre des sites à potentiel touristique majeur, en vue du développement d'activités

⁹⁷⁰ Pendant cette phase, le PNY a un nouveau directeur : Patricio Taco, qui reste en poste jusqu'à 2001.

⁹⁷¹ Résolution ministérielle n. 103 du 30 décembre 1999 approuvant le « *Plan de manejo estratégico del PNY* ».

⁹⁷² Guidés par l'architecte Jaime Ortiz.

⁹⁷³ Rappelons qu'en relation au parc et à la réserve Yasuní, on utilise normalement le terme « *zona de influencia* » pour indiquer l'espace correspondant à la zone de transition de la réserve de la biosphère. Nous avons pu éclaircir cet aspect directement avec le directeur du PNY, José Narvaez, pendant un entretien tenu en octobre 2014 à Coca.

d'écotourisme ou de tourisme communautaire. Dans cette perspective, l'« *Ordenamiento de la Actividad Turística* » est une sorte de proposition d'aménagement du territoire de la RBY en fonction éco-touristique⁹⁷⁴.

On a beaucoup critiqué le premier plan de gestion du PNY, surtout dans le milieu du MAE dont nombre de fonctionnaires ont stigmatisé le contenu lourd et trop technique, quelques-uns finissant par le définir comme un « plan-encyclopédie »⁹⁷⁵ qui ne servait même pas aux scientifiques. Sur ce point, des spécialistes du Yasuní ont défini le premier plan de gestion du PNY comme le « *típico plan que levanta una línea de base que no sirve de nada si no tienes un plan operativo* »⁹⁷⁶ et, dans cette perspective, un plan qui a peu de chances de se concrétiser en des politiques.

Au-delà de son indéniable longueur, le plan a été critiqué pour sa faiblesse en matière de programmes de gestion. D'après un haut-fonctionnaire du MAE, le plan est un « *compendio de todos los problemas del parque pero no existen en ello actividades de manejo* »⁹⁷⁷. Bref, un plan inutile⁹⁷⁸.

Cette appréciation négative est par ailleurs confirmée par l'impossibilité d'en repérer une copie⁹⁷⁹ dans les bureaux du MAE à Quito, ni à Coca. Après des recherches complexes, nous avons pu finalement trouver une copie en papier⁹⁸⁰ conservée dans la bibliothèque d'une ONG équatorienne, le FEPP⁹⁸¹. Mais c'est surtout le taux de mise en œuvre du plan presque nul, en dépit de nombreux, graves problèmes du PNY et de la RBY, qui témoigne du désaveu de l'autorité environnementale envers le plan et de sa difficulté intrinsèque à être appliqué.

Pour mieux comprendre les raisons du rejet de ce plan de la part de l'autorité compétente, nous avons étudié son premier volume à l'aide de quelques-uns des protagonistes de sa construction. Le cahier des doléances du parc présenté est riche et met en lumière cinq grandes menaces pour son intégrité, en indiquant en même temps les raisons principales : les nœuds critiques. Nous avons schématisé cette analyse⁹⁸² dans la figure 36.

⁹⁷⁴ Il est accompagnée par des lignes directrices pour l'implantation d'entreprises touristiques, et renforcé par un plan de formation pour les intéressés (des opérateurs touristiques, aux guides naturalistes, aux populations locales).

⁹⁷⁵ D'après un entretien avec l'ex-sous-secrétaire au patrimoine naturel du MAE, tenu à Quito en juillet 2014

⁹⁷⁶ Extrait d'un entretien avec le prof. David Romo, professeur de l'USFQ et directeur de la Station scientifique Tiputini dans la RBY, expert des questions du PNY et de la réserve homonyme. L'USFQ est membre du Comité de la RBY.

⁹⁷⁷ D'après un entretien avec l'ex-sous-secrétaire au patrimoine naturel du MAE, tenu à Quito en juillet 2014.

⁹⁷⁸ Nous avons repéré jusqu'à une sorte d'hostilité vers ce plan. Un ex-fonctionnaire du MAE nous a confié que la seule copie en papier existante au MAE, a été détruite par l'équipe de la nouvelle ministre, au milieu des années 2000.

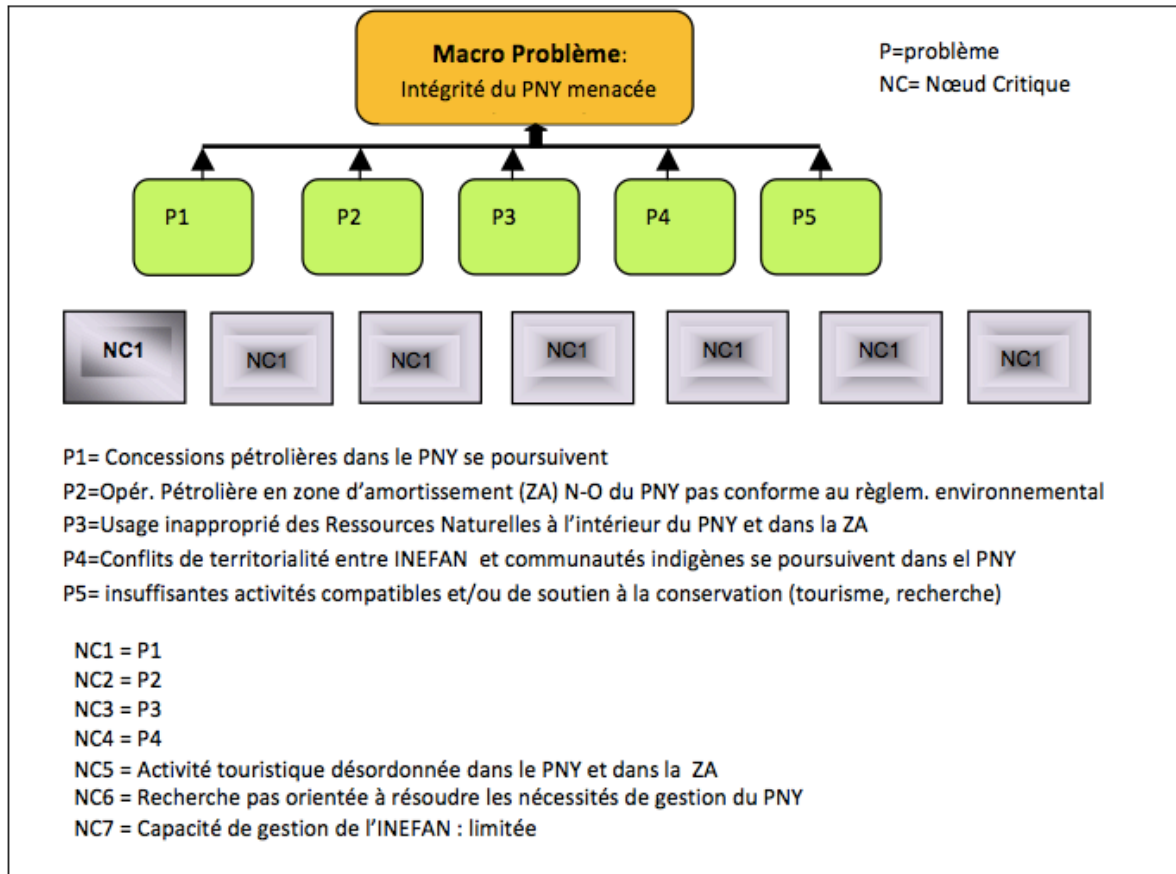
⁹⁷⁹ Dans la bibliothèque du MAE à Quito ce plan n'existe même pas dans l'inventaire des publications. Nous avons fourni personnellement cette donnée aux responsables de la bibliothèque en juillet 2014.

⁹⁸⁰ Personne n'a jamais pensé à faire une copie numérique. Considérant la quantité des pages conformant les sept volumes, et l'impossibilité d'emprunter le document, nous n'avons pas pu faire des copies numérisées nous-mêmes.

⁹⁸¹ Le *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* a participé à différentes initiatives concernant le parc et la réserve. Son siège est dans la ville de Coca, pas loin de la Direction du PNY.

⁹⁸² Les rédacteurs du plan ont appliquée la méthodologie d'analyse situationnelle à la planification.

Fig. 36. Arbre à problèmes du PNY exposé dans le PN-PNY-1999.



Source : Elaboration de l'auteur sur la base du PM-PNY 1999

L'analyse des relations de cause-à-effet des problèmes de base du PNY concourant au macro-problème « intégrité du parc en péril », fait émerger d'importantes observations. D'abord, on établit pour la première fois un lien entre la présence continue d'activités pétrolières dans le parc⁹⁸³ et des causes institutionnelles : la faiblesse historique de l'INEFAN, tant au sens absolu que relatif – par rapport au ministère de l'énergie et des minières – à laquelle s'ajoutent les faibles rapports de l'INEFAN avec d'autres organismes de conservation.

Les rédacteurs du plan mettent ensuite en lumière la non conformité environnementale d'une concession opérant dans la zone d'amortissement, soulignant le risque découlant de ce défaut procédural et légal sur l'intégrité de l'aire protégée, ainsi que de la RBY.

Mais c'est surtout la déficience institutionnelle de l'INEFAN qui est mise en examen, face aux dysfonctionnements de gestion du parc. Trois aspects sont épinglés :

- l'utilisation inadéquate ou illégale des ressources naturelles du PNY,
- un essor désordonné du tourisme en zone protégée et
- les tensions, voire les conflits, portant sur l'utilisation du territoire de la RBY (créée sur

⁹⁸³ Exploration et exploitation.

les territoires ancestraux des Waorani) par des groupes indigènes à l'intérieur du parc. La question de la « *tenencia de la tierra* » est un ancien problème qui se poursuit de nos jours et qui prend racine dans le « vice d'origine » que nous avons signalé dans la première partie : la création du PNY sans avoir pris en compte la préexistence de peuples ancestraux sur cet espace, et sans les avoir impliqués dans le processus. Et puisque la législation du pays ne reconnaît pas de droits de propriété à l'intérieur d'espaces protégés, tandis que les indigènes continuent de revendiquer leurs droits collectifs ancestraux en s'appuyant sur la Constitution et sur le droit international (convention de l'OIT, N.169, en particulier), cette situation n'a fait que se gangrener par le temps.

Un volet ultérieur du diagnostic du plan de gestion met en lumière la faible attention que le gouvernement central porte aux activités productives qui auraient un impact plus limité sur le parc : le tourisme et la recherche. Aucune norme ou loi de l'époque ne réglementait ces deux secteurs⁹⁸⁴.

La lecture sur le terrain du PM-PNY de 1999 suggère une autre observation importante à retenir : la reconnaissance formelle de la faible capacité de gestion de l'INEFAN. Car l'indication de cette faiblesse institutionnelle comme un nœud critique de l'arbre à problèmes⁹⁸⁵ du plan, ne fait que confirmer la non existence de politiques de gestion du parc. Les décisions portant sur le PNY continuent d'être prises de manière ponctuelle, souvent improvisée, plutôt que dans le cadre de politiques de conservation structurées. La raison étant que la priorité de l'État reste l'exploitation pétrolière à l'intérieur et à proximité du parc. Les moindres ressources financières attribuées à l'INEFAN (et ensuite au MAE) qui en minent les capacités administratives, prouvent cette hiérarchie de préférences dans l'agenda public.

Pourtant, contrairement aux critiques que nous avons recueillies de plusieurs fonctionnaires du MAE⁹⁸⁶, le premier plan de gestion du PNY ne se limite pas à faire une liste de problèmes. Il propose tout de même des actions pour y faire face, dans le cadre de politiques de gestion pour le parc clairement explicitées :

1. Protection du territoire
2. Protection des valeurs naturelles

⁹⁸⁴ Encore de nos jours, la norme en matière de recherche dans le parc est un *work-in-progress*, bien que les contrôles sur les travaux des chercheurs qui entrent au PNY commencent à devenir, heureusement, plus importants.

⁹⁸⁵ L'arbre à problèmes (problem tree dans sa définition originale en anglais) est un outil méthodologique très utilisé dans le cadre du montage de projets d'aide au développement appuyés tant par des organismes multilatéraux, que bilatéraux (comme l'Agence Française de Développement qui l'emploie non seulement pour des projets ponctuels, mais également pour définir les programmes cadres d'aide à un pays), ainsi que par des ONG. Cet outil qui accompagne habituellement la construction d'un cadre logique et se construit de manière participative avec les parties prenantes, visualise les causes d'un problème comme les racines de l'arbre, dont le troc constitue le problème en examen. Les branches de l'arbre représentant les effets du problème.

⁹⁸⁶ Ces critiques ont été inventoriées pendant trois ans de recherche entre 2011 et 2014, grâce à des entretiens suivants des méthodes ouvertes et sémi-ouvertes.

3. Protection des valeurs culturelles
4. Développement et administration.

Suivant ces politiques, trois groupes de programmes, centrés sur trois axes d'intervention, articulés en des sous-programmes, sont présentés (cf. tableau 13).

Tableau 13. Axes et programmes d'action proposés dans le PM-PNY-1999

Gestion environnementale	Usage Public	Administration et maintenance
1-Protection 2-Recherche et suivi 3-Gestion des ressources naturelles	1-Interprétation environnementale 2-Education environnementale 3-Développement communautaire 4-Loisirs et tourisme	1-Direction et développement 2-Gestion et finances 3-Opération et maintenance 4-Suivi et évaluation

Source : élaboration de l'auteure à partir du PM-PNY-1999.

Une faiblesse significative du plan réside plutôt dans l'absence d'une évaluation rigoureuse des relations de cause-à-effet qui lient et conditionnent les différents facteurs analysés, selon une approche sectorielle à la planification qui pénalise l'efficacité potentielle des programmes recommandés.

L'analyse en profondeur de ce plan de gestion malheureux n'est pas dans les propos de notre recherche. Cependant, il nous intéresse de commenter quelques-unes des propositions avancées par les rédacteurs du PM-PNY de 1999, puisqu'elles montrent une appréciation de la complexité des problèmes du PNY et une vision des mesures pour contrecarrer les défis principaux⁹⁸⁷. En particulier, le plan incite à traduire en politiques les critères de gestion des Réserves de la biosphère UNESCO, soulignant que la mise en œuvre des principes de la Stratégie de Séville⁹⁸⁸ de l'UNESCO-MAB, sur laquelle nous nous sommes déjà penchée, répond également à la nécessité de remplir des prescriptions juridico-administratives⁹⁸⁹. C'est dans ce cadre qu'on préconise la formation d'un *comité interinstitucional de manejo de la*

⁹⁸⁷ Dans ce cadre, le plan met l'accent, entre autre, sur l'importance de valoriser le potentiel économique du patrimoine génétique du PNY, ajoutant ainsi une raison d'opportunité économique à celle de caractère environnementale pour protéger le parc.

⁹⁸⁸ Produit de la Conférence d'experts convoquée par l'UNESCO en 1995 dans la ville andalouse. Cf. Partie 1, chapitre 1, pour plus de détails.

⁹⁸⁹ À ce propos, l'Accord ministériel N.0202 du 16 mai 1992 qui étend les limites du PNY, établit explicitement l'élaboration d'un plan de gestion « émergent » dans les trois mois postérieurs à l'accord, précisant que le *plan de manejo definitivo* devra être développé suivant les politiques et les objectifs des Réserves de la biosphère UNESCO. Cf. article 3 dudit accord: " *Se determina el plazo de tres meses para la elaboración de un Plan Emergente de Manejo; y un año posterior para la elaboración del Plan de Manejo definitivo del PNY, bajo las políticas y objetivos de Reserva de Biosfera*".

*reserva de biosfera Yasuni*⁹⁹⁰, un forum de dialogue interinstitutionnel⁹⁹¹ incluant aussi les communautés locales, pour faciliter la négociation en matière d'accès et d'utilisation du parc et de la réserve Yasuní entre les acteurs, en particulier là où les puits pétroliers se superposent au PNY et à la réserve Waorani. L'objectif est de permettre l'essor d'un modèle de gestion durable de la RBY, soutenu par des processus décisionnels participatifs et collaboratifs prévus par les principes de gestion des réserves MAB, des processus qui s'encadrent dans une logique de gouvernance environnementale. La concrétisation d'une telle structure a lieu en 2001, avec la constitution du « Comité de gestion la RBY » sur lequel nous reviendrons tout à l'heure.

Parmi les propositions présentées dans le plan, le zonage du parc et de la Réserve de la biosphère⁹⁹² mérite une attention spéciale. Il s'agit à tous égards de la première proposition d'aménagement du territoire de la RBY qui envisageait un découpage en quatre zones fonctionnelles comme dans le tableau suivant.

Tableau 14. Zonage de la RBY proposé par le plan de 1999, appuyé par le projet GEF-1999.

⁹⁹⁰ Parmi les opérations proposées pour résoudre l'un des cinq problèmes centraux du PNY (l'utilisation inappropriée des ressources naturelles du PNY et de sa ZA) le Plan cite : « *Instituir los principios de manejo relativos a la designación de Reserva de Biosfera del PNY: Estructuración de un foro interinstitucional y con representantes de las comunidades locales para promover un modelo de Desarrollo Sostenible en la Zona de Amortiguamiento del PNY* ». Cf. Plan de manejo 1999, p. 85.

⁹⁹¹ Le plan recommande aussi la création d'une entité de "asesoría técnica" composée par des experts des deux stations scientifiques de la Réserve : l'EC-PUCE et l'Estación Tiputini de l'USFQ.

⁹⁹² Face à l'impossibilité de trouver des données numériques, ou de cartes géographiques, pour les raisons expliquées plus haut, nous avons essayé de reconstruire ce zonage en puisant sur la littérature existante et sur des entretiens individuels que nous avons réalisés.

Macro zonificación	Meso zonificación	Superficie en hectáreas	Marco legal
Zona Núcleo (634.000 has.)	Reserva Natural estricta Cononaco	486.000	Zona Natural Cononaco
	Zona Intangible Territorio Tagaeri	148.000	Territorio Huaorani
Zonas Asociadas al Núcleo (no garantizadas por la Declaración de Intangibilidad) (557.500 has.)	Reserva Natural Estricta Curaray-Pintoyacu	140.000	Reserva Natural Cononaco
	Zona de Naturaleza Salvaje Tivacuno	160.000	Territorio Huaorani
	Zona Especial Nashiño	59.500	Zona Natural Cononaco y Territorio Huaorani
	Parque Nacional Tiputini - Jatun Cocha	198.000	Parque Nacional Tiputini - Jatun Cocha
Zonas de Amortiguamiento (464.500 has.)	Paisaje Protegido Tiputini	32.000	Propiedades Privadas (Comunas Kichwas y Territorio Huaorani)
	Reserva de Recursos Curaray	35.000	Reserva Natural Cononaco
	Reserva de Recursos Bameno	14.500	Reserva Natural Cononaco
	Reserva de Recursos Huaorani	383.000	Territorio Huaorani
Zona de Transición (614.000 has.)	Zona de Uso Racional Río Napo	439.000	Propiedades Privadas (esencialmente Comunas Kichwas)
	Zona de Uso Racional Vía Auca	175.000	Propiedades Privadas (esencialmente Cooperativas de Colonos, Comunas Kichwas y Centros Shuar)

Source : Villaverde *et al.*, 2005

D'un point de vue politique le découpage préconisé représente une avancée significative, d'autant que nous avons affaire à une région qui ne connaît aucune politique d'aménagement depuis la découverte de l'*Oriente* par le gouvernement central de Quito. Néanmoins, ce zonage reste sur le papier pour des raisons éminemment politiques. Un important changement politique⁹⁹³ à la tête de l'État entraîne avec lui une réduction ultérieure de l'importance des dossiers environnementaux sur l'agenda politique du gouvernement de Quito qui est polarisé sur les objectifs extractivistes. Ce sont par ailleurs des raisons structurelles qui vont à l'encontre d'une politique pour aménager le territoire disputé du PNY et de la RBY.

⁹⁹³ En particulier la chute du président de la république Mahuad en janvier 2000.

Avant de terminer ce tour d’horizon sur le premier plan de gestion du PNY, une dernière recommandation de ce document mérite d’être épluchée. Elle porte sur la création de mécanismes participatifs pour la gestion des ressources naturelles du PNY par les indigènes de la zone⁹⁹⁴, une recommandation qui resta sur le papier, comme la proposition de zonage.

Il est fort possible que les experts responsables du PM-PNY de 1999 aient été influencés par la vague de la gestion participative des ressources naturelles qui prédominait dans les programmes des organismes de coopération internationale de l’époque, que nous avons commenté plus haut en examinant le contexte des Galápagos. Notre position est que la proposition de mettre en place une structure de gouvernance des biens communs (Ostrom, 1990) impliquant les peuples autochtones, aurait mérité une attention majeure de la part des décideurs politiques de Quito. Ceci, en raison des interrelations entre politiques d’aménagement territorial et gouvernance environnementale en matière de défis de gestion des ressources naturelles communes (Gibson *et al*, 2000 ; Ostrom, 1990, 1992 ; Anderson et Ostrom, 2008 ; Young, 2004 ; Lejano et Higram, 2007) que nous avons mises en évidence dans la deuxième partie.

Dans le cas en examen, les autorités compétentes avaient l’opportunité de miser sur un instrument de politique « procédural » (Howlett, 2000), tel qu’un comité de gestion participatif de la RBY, pour consolider la gouvernance environnementale de l’aire et, par là, mieux aborder les conflits de territorialité à l’intérieur du PNY et de sa ZA à travers un processus d’*empowerment*⁹⁹⁵ (Sen, 2000⁹⁹⁶ ; Stromquist, 2002 ; Parmar, 2003 ; Santillan *et al*, 2004 ; Chowdury, 2009 ; Argawal, 2010) des acteurs sur le terrain. D’autant que l’autorité étatique compétente n’avait ni les moyens financiers, ni les ressources humaines pour le faire.

Pourquoi ces propositions n’ont-elles pas eu d’écho au niveau local ? Pourquoi, du côté du gouvernement central est-on arrivé à rejeter le plan de gestion en bloc, comme un document dénué de toute mesure de gestion, alors qu’il en offrait quelques-unes intéressantes ?

Certes, l’INEFAN était une voix politiquement trop fragile et techniquement faible, à l’époque de l’entrée en vigueur du PM-PNY-1999. Mais il faut également considérer que la création d’un système de cogestion des ressources naturelles communes demande une volonté politique claire de la part des acteurs impliqués, ainsi que l’aval politique de l’État. Ni l’une ni l’autre

⁹⁹⁴ La proposition de “*Instituir el manejo participativo de recursos utilizados por grupos indígenas que habitan en el PNY*” est indiquée dans le cadre du programme de gestion environnementale (Programa de manejo ambiental), sous-programme 1.3.(Manejo de recursos) du plan de gestion. Cf. Plan de manejo del Parque Nacional Yasuní 1999. p. 104.

⁹⁹⁵ Ce concept, forgé au milieu de l’aide au développement a fait l’objet de nombreuses interprétations. Par conséquent, il n’existe pas de consensus sur une définition précise, ni en littérature (p.ex. économie du développement), ni au sein des organismes internationaux qui continuent de l’utiliser dans des contextes divers (questions de genre, utilisation de l’internet, cogestion des forêts, accès au micro-crédit , etc.). Par « *empowerment* », nous entendons ici le phénomène par lequel les individus, en participant de manière active aux processus de décisions politiques qui affectent leur vie, vont peu à peu développer et maîtriser leurs capacités (Sen, 2000) parvenant à mettre en marche les changements nécessaires qui leur permettent d’accéder à des ressources et au pouvoir de contrôler ces ressources.

⁹⁹⁶ Cf. en particulier A. Sen, « Repenser l’inégalité », Paris, Seuil, 2000.

condition n'existait dans les années 1990⁹⁹⁷. Car s'il est certain que le gouvernement national, en donnant priorité aux politiques extractivistes, ne pouvait pas s'intéresser à des formes novatrices de gestion de la RBY, il faut également souligner que les propositions autour de ces dispositifs de gouvernance furent développées sans la contribution des indigènes concernés. De plus, d'après nos enquêtes de terrain, elles ne furent suffisamment pas promues auprès de ces acteurs⁹⁹⁸. Ce qui explique le manque de connaissance, puis d'appropriation du PM-PNY de 1999 par les groupes indigènes intéressés. Cela reste l'une des critiques les plus fréquentes du plan de gestion en étude.

L'échec du premier plan de gestion comme instrument de politique au niveau micro, tant sur le plan de sa réalisation que de sa mobilisation, revient donc à des raisons d'ordre technique, mais aussi politique et, en quelque sorte, culturel.

Sur le premier front, un technicisme excessif du plan en fait un document « seulement-pour-les-experts », rassemblant à un programme de coopération internationale tant dans ses « diagnostics », que dans ses lignes programmatiques. Nous retrouvons par ailleurs cette nature technique en amont, dès lors que le plan a été élaboré sans consulter les acteurs locaux (Villaverde *et al.*, 2005)⁹⁹⁹, ses auteurs se limitant à consolider leurs analyses d'expert¹⁰⁰⁰.

Du point de vue politique, outre les considérations déjà élaborées, il convient de signaler que le gouvernement central n'a jamais attaché d'importance à ce plan : ni en phase de formulation (les fonds pour ce processus procédant d'organismes étrangers), ni au moment de sa mise en œuvre (la contribution du budget national à ce du PNY étant presque risible sur la période considérée), comme nous a confirmé l'ancien directeur du PNY qui dirigeait le parc à l'époque¹⁰⁰¹.

Finalement, l'attitude de Quito par rapport au premier plan de gestion du PNY confirme que « *La situación del Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní es simbólica de la importancia que el Estado Ecuatoriano le da a la conservación de las áreas naturales protegidas del país* »¹⁰⁰². Nos observations du terrain confirment cette analyse qui est emblématique du vide politique découlant de l'absence *ab ovo* de politiques pour aménager l'espace de la Réserve du Yasuní.

⁹⁹⁷ Les entretiens avec des chercheurs équatoriens de la *Pontificia Universidad Católica del Ecuador* ainsi que de la San Francisco, dont certains ont été impliqués directement dans la production du premier plan de gestion du PNY, et aussi avec l'ancien directeur du PNY (qui dirigeait le parc quand le premier plan fut élaboré, puis approuvé) ont permis de vérifier ces éléments lors d'entretiens individuels et séparés tenus respectivement à Quito en juillet 2012, juin et octobre 2014, à Coca en octobre 2014.

⁹⁹⁸ Selon un représentant des Waorani que nous avons interviewé en octobre 2014.

⁹⁹⁹ Villaverde *et al.* *Op.cit.*, p.263.

¹⁰⁰⁰ Les conclusions de certaines de ces analyses révèlent par ailleurs que ces experts ne s'étaient même pas plongés suffisamment dans la réalité locale. Il suffit de lire la présentation des problématiques sociales, où les différences culturelles, ethniques et historiques entre les différents groupes indigènes de la réserve, ne sont guère ébauchées. En outre, l'ancien directeur du PNY qui avait pris part dans le processus d'élaboration du plan, nous a confirmé cet aspect de son élaboration.

¹⁰⁰¹ Entretien individuel tenu à Coca, septembre 2014, et dans le PNY (Tobeta), octobre 2014.

¹⁰⁰² Villaverde *et al.* *Op.cit.*, p.263..

A.2. Le Plan de gestion de 2011 : du plan encyclopédique au plan exécutif

L'entrée en vigueur de la Constitution de 2008, avec la reconnaissance d'une personnalité juridique à la nature, et de droits collectifs aux peuples autochtones sur leurs territoires ancestraux, rend désormais nécessaire une mise à jour profonde du plan de gestion du PNY.

À la différence de son prédécesseur, le « *Plan de manejo del Parque Nacional Yasuní* »¹⁰⁰³ de 2011 (dorénavant PM-PNY-2011) a été élaboré suivant une approche *formellement* participative, à l'issue de plusieurs réunions de travail et d'ateliers de consultation avec les collectivités territoriales (GADs) et les parties prenantes, pour que les principaux acteurs concernés puissent apporter leurs perspectives au produit final. Autre différence remarquable, le nouveau plan de gestion – toujours en vigueur – s'étend sur 40 pages, bibliographie incluse. Le rejet du PM-PNY-1999 par les autorités du MAE avait été tel, qu'elles demandèrent expressément un plan à caractère concis et concentré¹⁰⁰⁴. On passe ainsi d'un plan de gestion encyclopédique à un plan « *ejecutivo* ». Huit principes de gestion pour cinq objectifs et cinq programmes de gestion (cf. tableau 15) constituent le cœur du plan de gestion 2011, avec moins d'un million de USD étalés sur une période de gestion de 5 années¹⁰⁰⁵.

Tableau 15. Eléments et programmes de gestion du Plan de gestion du PNY de 2011.

Principes de gestion	Objectifs	Programmes
1. Souveraineté	1- Gérer la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles du PNY et de sa ZA	1- Conservation du patrimoine naturel et culturel du PNY
2. Inaliénabilité	2- Renforcer le contrôle et la vigilance du PNY et de sa ZA	2- Contrôle et vigilance
3. Participation et équité	3- Renforcer la participation, éducation, la communication et environnementale	3- Communication et éducation
4. Respect de la diversité culturelle	4- Promouvoir et régler la recherche scientifique	4- Recherche
5. Gestion intégrale	5- Promouvoir et régler le tourisme durable selon le zonage du PNY	5- Tourisme
6. Prévention		
7. Durabilité financière		
8. Précaution		

Source : élaboration de l'auteure d'après le PM-PNY-2011.

¹⁰⁰³ Ministerio del Ambiente, 2011. « *Plan de manejo del Parque Nacional Yasuní* » Quito, Ecuador.

¹⁰⁰⁴ Ainsi, nous a confié l'ex sous-secrétaire au patrimoine naturel responsable de l'élaboration du nouveau plan de gestion, dans un entretien tenu à Quito en juillet 2012, et dans un autre tenu également à Quito en novembre 2014.

¹⁰⁰⁵ Selon le budget quinquennal du PM-PNY-2011, les dépenses totales estimées en moyenne atteignent USD 924.778 (cf. PM-PNY-2011, « *Proyección aproximada para cinco años del promedio de gasto general por programa para el PNY, en un escenario integral* », Op. Cit. p. 31.

Les propos recueillis au MAE aident à comprendre le caractère « exécutif » du nouveau plan de gestion. La fonctionnaire responsable du département compétent du MAE à cette époque, nous a fait part de sa détermination à produire un document « *que lo pueda entender un Wao [sic], un kichwa o un colono y ya no una enciclopedia que nadie lee, menos aún entiende* ».

On comprend l'importance de réaliser un plan de gestion dont le contenu soit aisément accessible aux parties prenantes locales, en plus des administrateurs du parc. Néanmoins, il sied de mettre en lumière les limitations politiques, outre qu'opérationnelles, d'un plan qui énonce des directives et des programmes de gestion comme si ceux-ci étaient un *checklist*, une liste qui – selon nos interviewés – est certes claire mais dépourvue d'informations fondamentales pour guider les responsables du parc dans leur gestion.

En ce sens, le plan n'offre pas d'analyse de problèmes clés du PNY comme les aspects de coordination inter-institutionnelle (entre la direction du parc et la direction provinciale MAE ; entre le MAE et les collectivités territoriales, ou encore entre le MAE et les ministères ayant une influence stratégique sur la vie du parc, tels que le ministère d'énergie et minerais, le ministère de tourisme, ou le MAGAP). De la même manière, ce plan ne fait aucun lien avec les principes et les mécanismes de gouvernance de la Réserve de la biosphère, bien que celle-ci englobe le PNY. En particulier, aucune référence n'est faite au Comité de gestion de la RBY, dont les fonctions principales sont pourtant de contribuer à la conservation du parc.

De façon significative, le plan est également déficient en matière de zonage territorial du PNY. S'il est vrai qu'un chapitre du document est consacré à la « *zonificación* » du PNY, en analysant son contenu nous constatons qu'il s'agit de l'indication d'une option future, car aucune proposition n'est avancée, aucune carte proposant un modèle de zonage n'est annexée au plan. Le plan de gestion se limite à une énonciation de critères pour découper le PNY en fonction des caractéristiques physiques, climatiques, écologiques, sociales et d'« utilisation historique » du parc. De cette liste de critères, les spécificités politico-institutionnelles du PNY – qui pourtant, jouent un rôle essentiel dans la définition et la gestion de son territoire – sont exclues.

Il convient donc de se demander, comme nous a signalé un ancien directeur du PNY¹⁰⁰⁶, si le plan de gestion en vigueur est vraiment, dans la pratique, l'« *herramienta para lograr un manejo adecuado del área* » et pour identifier « *los diferentes actores que tienen relación directa e indirecta con el parque* »¹⁰⁰⁷ afin d'établir les axes d'intervention, conçu par les auteurs du plan. Que le zonage exposé dans le PM-PNY-2011 soit plus un énoncé d'intentions qu'un instrument de politique en appui à l'élaboration de politiques, est une opinion répandue

¹⁰⁰⁶ Propos recueillis lors d'un entretien tenu à Coca, en 2012.

¹⁰⁰⁷ *Ministerio del Ambiente*, 2011, *Op.Cit.* p.23.

parmi les collectivités territoriales locales, comme nous avons pu vérifier sur le terrain¹⁰⁰⁸. C'est la même perception prédominante chez les chercheurs¹⁰⁰⁹ et les représentants de la société civile que nous avons approchés.

Quant aux populations locales, seulement les dirigeants Waorani habitués des réunions avec les ONGs ou les agences des Nations Unies à Quito ont connaissance de la proposition du « zonage » du plan de gestion du PNY 2011 qu'ils considèrent de toute manière « *muy flojo, no es ninguna zonificación* »¹⁰¹⁰. La plupart des indigènes – Waorani, Kichwa ou Shuar – ignore souvent l'existence même du plan de gestion du parc.

La référence au zonage dans le plan de gestion mérite aussi d'être mise en évidence car elle dénote une incohérence de fond de l'autorité environnementale – et du gouvernement central – en matière d'« aménagement du territoire » en relation au PNY. Trois lignes concernant les critères de zonage « *de uso histórico* » signalent que les blocs 14, 16, 31 et ITT (aujourd'hui, bloc 43) sont « *a tomar en cuenta para el proceso de ordenamiento territorial* »¹⁰¹¹.

Pourquoi ces lignes attirent notre attention ? D'abord, parce-que c'est ici que le plan de gestion mentionne l'aménagement territorial. Ensuite, l'indication d'aménager ces blocs, qui sont en partie compris dans le PNY, contredit ouvertement les déclarations que nous avons reçues de manière réitérée du MAE et de la direction du PNY. Selon les autorités environnementales en fait « *no hay necesidad de políticas de ordenamiento territorial [pour le PNY], porque el PNY es un área protegida* » qui est déjà « aménagée » par le MAE dans le cadre du SNAP. Ce rejet de l'aménagement territorial pour le PNY de la part de MAE et de la direction du PNY, qui découle d'une interprétation réductionniste de cette politique publique, est stigmatisé par les GADs de la région, en particulier au niveau cantonal et provincial selon le montrent nos enquêtes de terrain¹⁰¹².

Les incohérences de ce zonage virtuel sont d'autant plus frappantes que les questions territoriales restent l'un des motifs profonds de conflit à l'intérieur du parc et, *a fortiori*, de la Réserve de la biosphère. Ce sont des conflits complexes qui impliquent de manière distincte et dynamique toutes les parties en présence, chacune porteuse d'intérêts différents, voire discordants sur la RBY. En fait, outre l'opposition traditionnelle entre les indigènes et la direction du parc, et les conflits entre des peuples ancestraux d'un côté, et des colons de l'autre, il faut considérer les conflits au sein même des groupes indigènes (autochtones et non),

¹⁰⁰⁸ Une donnée émergée en particulier des enquêtes conduites chez le GAD : «canton San Francisco de Orellana (GADMSFO) et le GAD de la province d'Orellana (GADPO). Mais nous en avons recueilliesauprès de représentants Waorani des communautés de Guyero et Dicaro (2012) et de Tobeta (2014) situées à l'intérieur du PNY.

¹⁰⁰⁹ En particulier, des scientifiques de la USFQ, l'UASB et la PUCE.

¹⁰¹⁰ « Très faible et approximatif, il ne représente aucun zonage » (traduction par l'auteur). Extrait d'un entretien avec un dirigeant waorani du bloc 16, septembre 2012.

¹⁰¹¹ « *Sobre el territorio del área protegida se han establecido parte del mapa petrolero del Ecuador, los bloques a tomar en cuenta para un proceso de ordenamiento territorial son: 14, 16, 31 e ITT* ». Cf. Ministerio del Ambiente, 2011, *Op. Cit.*, p.25.

¹⁰¹² Évoquons en particulier les entretiens avec des fonctionnaires du GAD de Coca, et du GAD de la province d'Orellana, tenus entre 2012 et 2014.

découlant des problèmes de *tenencia de la tierra*. À cela s'ajoutent les tensions entre les GADs et le gouvernement central, comme nous le montrerons par le cas du GAD de la province d'Orellana (le GADPO, abritant une partie vaste et importante du PNY et de la RBY¹⁰¹³) qui garde depuis de longues années une position antagonique aux politiques extractivistes de Quito¹⁰¹⁴.

Le choix des rédacteurs du plan de gestion de ne pas aborder les questions d'aménagement du PNY et de la RBY aide à expliquer le degré d'appropriation négligeable de cet instrument de gestion par nombre d'acteurs locaux ; et justifie la labélisation de « *documento ridículo de 40 páginas* » qu'un scientifique expert de la RBY¹⁰¹⁵ a attribué au PM-PNY-2011.

La même raison d'être du plan est mise par ailleurs en question par une importante partie de la société civile, et par de nombreux représentants des communautés indigènes de la Réserve. Ainsi, par exemple, le groupe des *Yasunidos !*¹⁰¹⁶ – des activistes qui se sont regroupés en 2013, sur l'onde de choc créée par l'annulation de l'Initiative Yasuní-ITT par le président de la République, pour protester contre l'exploitation des blocs ITT (cf. paragraphe C suivant) – estime que le plan de gestion en vigueur est « *una herramienta más del gobierno para legitimar la presencia de los petroleros en el parque* »¹⁰¹⁷. Leur argument est que la gestion du parc et de la Réserve devrait être laissée aux peuples ancestraux qui l'habitent, en particulier les Waorani et les Kichwa. De ce fait, ces activistes qualifient le plan de gestion du PNY comme une « erreur majeure » du gouvernement, d'autant que le MAE n'entretient aucune relation formelle, ni de communication avec les peuples indigènes locaux, alors que la relation entre le MAE et les Waorani a été traditionnellement « *confrontativa* ».

Nous avons ici une donnée intéressante, car la position des *Yasunidos !* prône l'adoption de formes alternatives de gestion des ressources naturelles du PNY et de la Réserve orientées vers des modèles de gouvernance sous forme de gestion communautaire, c'est-à-dire des dispositifs qui ailleurs, dans des contextes similaires, ont permis une administration plus durable des ressources et un endiguement des conflits liés à l'accès à ces biens communs, comme nous l'avons expliqué plus haut.

Sans conteste, la présence de blocs pétroliers est un obstacle formidable au développement de tout modèle de gouvernance des ressources naturelles communes de la RBY. Notre analyse de terrain est claire à ce sujet. Les entretiens que nous avons tenus avec des représentants de la société civile et des secteurs public et privé, de différent âge, classe sociale, profession et position idéologique, montrent que la grande majorité des interviewés

¹⁰¹³ La province de Pastaza se superpose à la ZITT, d'où toute activité humaine est *de iure* exclue.

¹⁰¹⁴ D'autant que celles-ci vont aussi au détriment des plans de développement d'activités touristiques dans la province prévues dans le PDOT du GADPO, comme nous commentèrent des fonctionnaires du GADPO lors d'entretiens tenus à Coca en septembre 2012 et octobre 2014.

¹⁰¹⁵ L'interviewé en question nous a permis d'utiliser la définition mais nous a interdit formellement de le citer.

¹⁰¹⁶ Nous reviendrons en détail sur ce collectif de la société civile, dans le paragraphe 6.C.

¹⁰¹⁷ Propos recueillis lors d'un entretien avec des représentants du mouvement *Yasunidos !*, tenu à Quito en juillet 2014.

considère inutile, car inefficace, la gestion du parc dans sa forme actuelle. Ils jugent les plans de gestion comme des « documents de placard » qui ne s’approchent en rien des instruments de politique qu’ils devraient pourtant être. Tous les enquêtés regrettent en outre une absence d’« *enfoque* » – de vision et de modalités pour aborder les problèmes – de la part des administrateurs du parc, et observent que la pénurie de moyens humains et financiers attribués à la gestion de l’aire protégée la plus étendue du pays, confirme le niveau bas de priorité de sa conservation sur l’agenda du gouvernement central. Ce résultat acquiert une lumière particulièrement intéressante dans le cadre de notre analyse comparée.

Aux Galápagos, en dépit des critiques qu’à différents titres on a porté aux plans de gestion, nous constatons un degré de connaissance des plans de gestion(y compris les plus volumineux) chez les parties prenantes locales bien supérieur comparativement au cas du Yasuní.

Comme nous l’avons expliqué plus haut, l’histoire de l’administration du PNG montre que les plans de gestion ont souvent été mobilisés par les acteurs locaux, tantôt pour s’y appuyer, tantôt pour s’y opposer, du moment que ces plans sont appréhendés non seulement comme un outil technique, mais aussi comme un important instrument de politique pour influencer sur l’administration de l’archipel. Le poids politique significatif des plans de gestion du PNG et leur appropriation locale relativement plus importante que dans le cas du Yasuní, sont le reflet de la force politique de l’entité responsable de la gestion des aires protégées des Galápagos. Mais ils sont également la conséquence et à la fois un indicateur de différentes relations de pouvoir entre les joueurs qui animent l’échiquier politique de l’archipel.

Ici la puissante industrie du « tourisme de nature » a toujours fait front commun – bien que de manière plus ou moins directe – avec l’institution « Parc », souvent à l’encontre des politiques de développement avancées par les collectivités territoriales, les municipalités en première file (Ciccozzi, 2013). On comprend aisément les raisons. La préservation de l’écosystème des îles, principal motif d’attrait des milliers de touristes qui dépensent souvent de petites fortunes¹⁰¹⁸ pour se rendre aux Galápagos, garantit la continuité de leur *business* millionnaire. Cette situation est très différente du tableau extrêmement compliqué qui gouverne la zone du Yasuní, où la direction du PNY n’a jamais eu de poids politique et les rapports de pouvoir figés parmi les acteurs hégémoniques et les autres parties en présence se traduisent par des politiques qui vont au détriment de la préservation de la diversité biologique et culturelle. L’importance « stratégique » des hydrocarbures prime depuis toujours sur toute autre instance sociale et politique ; elle est la première responsable du développement de plans de gestion

¹⁰¹⁸ Ces considérations valent surtout pour les touristes européens et de l’Amérique du Nord qui voyagent aux Galápagos pour faire une croisière, qui représentent encore la majorité des visiteurs étrangers, les plus rentables. Aux tarifs très élevés des tickets d’avion, il faut ajouter un prix moyen de 2.500USD pour une croisière de 4 nuits, sur un bateau standard de 16 passagers. À cela s’ajoutent les taxes d’entrée et de transit au Parc de 110USD. Selon des estimations conservatives donc, une croisière de modeste taille et de courte durée aux Galápagos, vaut au total près de 4.000USD pour un Européen.

destinés à ne pas être valorisés, ni utilisés comme instrument de politique. Des plans de gestion dont le contenu continue d'être ignoré, délibérément ou pas, par nombre d'acteurs sur le terrain.

A.3. Zonage de la Réserve de la Biosphère Yasuní : une opportunité perdue ?

Une partie essentielle des plans de gestion du PNY est la « *zonificación* » de son territoire, bien qu'elle n'ait jamais reçu l'attention nécessaire des autorités compétentes, comme déjà évoqué.

Plus intéressant encore est l'aménagement de la Réserve de la biosphère du Yasuní. La RBY s'étend sur une surface approximée de 2.366.182 d'hectares (23.661,8 Km²)¹⁰¹⁹ qui couvre trois importantes provinces de la RAE : Sucumbíos, Orellana et Pastaza, et dix-huit *parroquias*¹⁰²⁰ comme illustré dans le tableau 16.

Tableau 16. Division politique-administrative en Provinces, Parroquias et Cantones de la RBY.

Parroquia	Cantón	Provincia
Chontapunta	Tena	Napo
Cononaco	Aguarico	Orellana
Capitán Augusto Rivadeneira		
Tiputini		
Yasuni		
Nuevo Rocafuerte		
Santa María de Huiririma		
Francisco de Orellana (Coca)		
Dayuma		
Taracoa		
El Edén		
Alejandro Labaja		
Inés Arango		
Arajuno	Arajuno	
Curaray		
San Roque	Shushufindi	Sucumbíos
Pañacocha		

¹⁰¹⁹ MAE, 2011. Cf. aussi MAE-FODM. 2008. *Linea Base Programa Yasuní*, p. 13.

¹⁰²⁰ Rappelons qu'une Parroquia est une unité administrative-territoriale plus petite qu'une municipalité.

Limnocochoa		
-------------	--	--

Source : Élaboration de l'auteure à partir de données du GAD de la Province d'Orellana (2014).

Cette vaste Réserve de la biosphère comprend le PNY et la Réserve Waorani, deux espaces où les dynamiques socio-culturelles s'entremêlent à celles environnementales et aux intérêts économiques, surtout ceux liés à l'exploitation pétrolière. En ce sens, la mise en valeur de la RBY comme instrument de politique s'avérerait de particulière utilité aux fins d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques d'aménagement de l'espace en étude. Ceci, considérant que le zonage d'une Réserve MAB est un outil pour harmoniser les activités humaines productives et la préservation de la biodiversité d'un territoire déterminé, grâce aussi à l'implication des parties prenantes et à la mise en place de mécanismes de gouvernance tels que les Comités de gestion. Comme précisé par un expert du PNY, professeur de la USFQ et membre du *Grupo Asesor* de la RBY¹⁰²¹ : « *el concepto de RB te permite hacer un ordenamiento territorial adecuado y coordinado* »¹⁰²². Rappelons que l'un des « grands objectifs » de la Stratégie de Séville est l'utilisation des RB « comme modèles d'aménagement du territoire... »¹⁰²³.

Ces premières précisions suffisent en soi à souligner l'importance de l'application des principes des réserves MAB et de mettre en place un zonage issu d'un processus de consultation participatif, selon le modèle de gouvernance préconisé par ce programme de l'UNESCO. Pourtant, aucun aménagement officiel de la Réserve n'a été, à cette date, mis en place, car les propositions qui ont été présentées au MAE n'ont pas été approuvées.

Quelles sont les raisons de cette inertie prolongée ? Sommes-nous en présence d'un rejet des politiques d'aménagement territorial pour la Réserve Yasuní ? Pour apporter des réponses à ces questions nous nous sommes penchée sur le dernier zonage proposé en 2011, dans le cadre du *Programa Yasuní* en le décryptant à la lumière de notre analyse de terrain.

Le Programa para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera Yasuni, ou *Programa Yasuní*¹⁰²⁴ – comme il devint connu – financé par le Fond pour la réalisation des Objectifs du Millénaire (FODM), est lancé en 2008 dans le but d'appuyer la RBY. Cette macro initiative, impliquant diverses agences onusiennes¹⁰²⁵, s'articule sur deux grands axes :

- 1) la mise en œuvre de politiques publiques nationales et locales pour la conservation

¹⁰²¹ Groupe de conseil au Comité de Gestion de la RBY, le forum qui fait les fonctions d'Assemblée de la réserve.

¹⁰²² Extrait d'un entretien tenu à Quito, le 25 juillet 2014.

¹⁰²³ UNESCO, 1996. Réserves de la Biosphère : la Stratégie de Séville et el Cadre Statutaire du Réseau Mondial. UNESCO. *Op.Cit.*, p.8. Cf. *supra*, chapitre 1.

¹⁰²⁴ Le *Programa Yasuní* (MAE, FODM-UN, AECID) est duré de 2008 à 2011.

¹⁰²⁵ FAO, UNESCO, UNIFEM, UN-HABITAT et le PNUD.

et la gestion de la RBY, avec un accent sur la gestion intégrale du territoire »¹⁰²⁶ ;

2) la gestion de la conservation et du développement durable de la Réserve à travers une approche communautaire¹⁰²⁷.

Accueillant la recommandation des experts du *Grupo Asesor* de la RBY de définir un zonage de la RBY à travers la mise à jour du Plan de gestion du Parc, le *Programa Yasuní* s'engage dans la conception d'un zonage visant à concilier les différents positions et intérêts des parties en présence, dans le respect de la vocation de chaque réalité territoriale, y compris les anciens territoires ancestraux où perdurent des modes de vie traditionnels.

L'une des aspirations des artisans de la proposition du zonage 2011 était de régler les activités extractives différentes de l'exploitation du brut, comme la coupe de bois, qui se réalisaient souvent sans aucun contrôle dans la Réserve – en particulier dans le parc, sa zone centrale – mais également de freiner l'expansion agressive d'activités agricoles. Il n'est pas rare de trouver des parties de forêt « grignotées » pour ouvrir des *chakras*¹⁰²⁸ à l'intérieure même du parc. (cf. photo 30).

Photo 30. Déforestation à des fins agricoles à l'intérieur du PNY. Dans cette photo prise le long de la Via Maxus, des kichwas ouvrent une *chakra* pour y cultiver de « *guineos* » (bananes) et du cacao.

¹⁰²⁶ D'après le document original: "*La implementación de políticas públicas nacionales y locales para la conservación y manejo de la RBY, con énfasis en la gestión integral de su territorio, el fortalecimiento de las capacidades para controlar los impactos negativos de las actividades económicas de gran escala, la política y estrategias nacionales de protección de los pueblos en aislamiento voluntario, y la iniciativa del país de mantener el crudo en tierra* », MAE, FODM. 2008. *Op.Cit.*, p. 7.

¹⁰²⁷ Le document original souligne « *La gestión de la RBY desde un enfoque de conservación y manejo sostenible comunitario del patrimonio natural y cultural y de mejoramiento de la calidad ambiental, que incluye el apoyo en el desarrollo de actividades productivas comunitarias ambientalmente sostenibles, el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de la RBY— tanto en gobiernos seccionales como en comunidades—y el desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, con particular énfasis en el Parque Nacional Yasuní (PNY)* », idem.

¹⁰²⁸ Chakra, terme Kichwa pour désigner une culture, normalement de type familiale. Les chakras que nous avons observées dans le PNY, néanmoins, sont exploitées pour commercialiser les produits (notamment les bananes et le cacao).



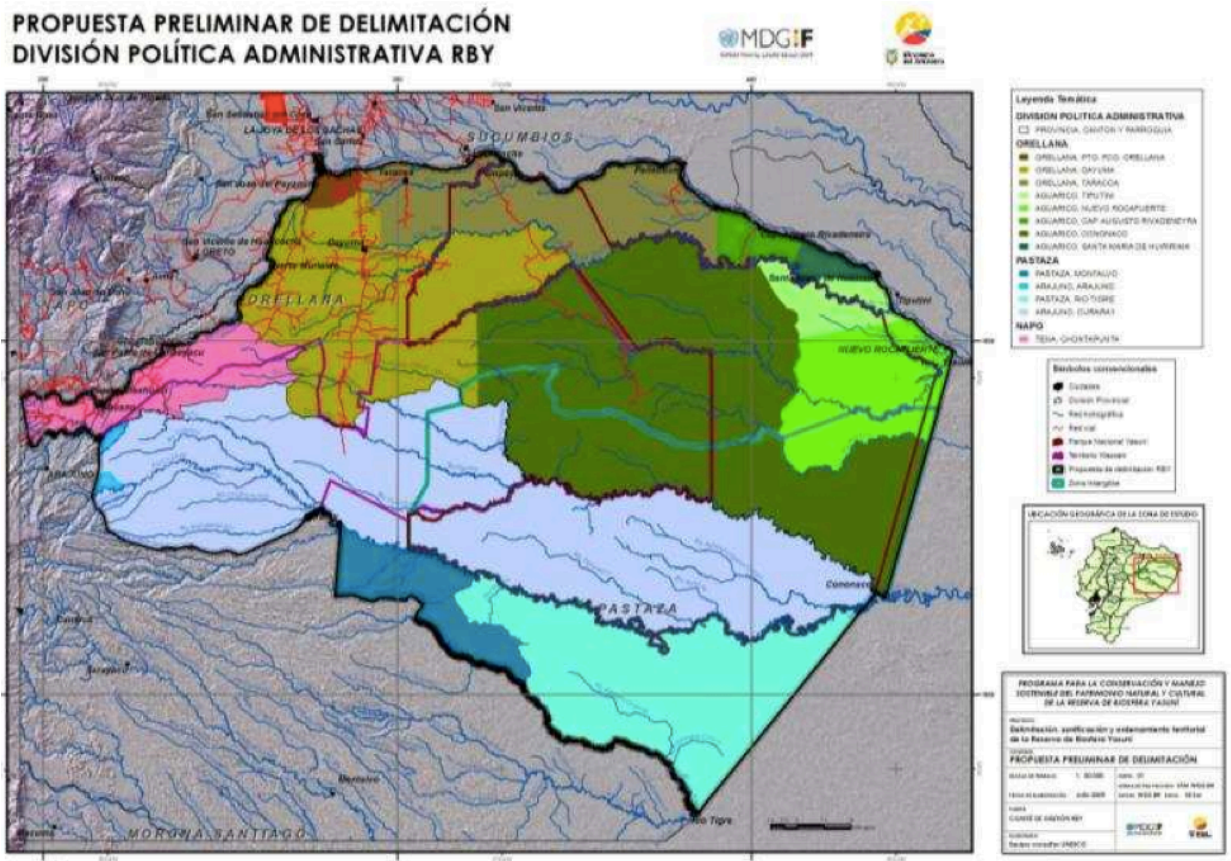
Photo ©Elena Ciccozzi 2012

C'est l'UNESCO qui, au sein du *Programa Yasuní*, est chargée d'élaborer la « *Propuesta preliminar de Delimitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biósfera Yasuní* »¹⁰²⁹. Rappelons qu'aucune *délimitation* de la Réserve n'avait été jusque-là réalisée. Ceci ne doit pas non plus nous surprendre, compte tenu que la catégorie de Réserve de la Biosphère était toujours en attente d'être formellement reconnue par les autorités équatoriennes - cette reconnaissance arrive en 2008 par l'accord ministériel du MAE N.168 cité plus haut -. Avant même de s'attaquer à aménager le territoire de la RBY, il fallait donc en définir les limites !

Après un processus de consultation avec les représentants des parties prenantes de la RBY, les consultants chargés du dossier « délimitation et zonage de la RBY », suivant une approche systémique, parviennent à une proposition de délimitation visant à permettre un équilibre « adéquat » entre conservation et utilisation de la diversité biologique dans la RBY, dans le but ultime de protéger l'intégrité du fonctionnement de l'écosystème (cf. carte 29).

Carte 29. Proposition préliminaire de délimitation de la RBY du Programme Yasuní (2011).

¹⁰²⁹ Sur cette proposition cf. Duerto, Suarez-Duque, Castillo et Poats. 2011. *Propuesta preliminar de delimitacion, zonificacion y ordenamiento territorial de la reserva de la biosfera Yasuní*. Quito, Programa Yasuni.



Source : Programa Yasuní 2011. (Nous n'avons pas pu obtenir la cartographie de la proposition originale).

Suivant la logique de la délimitation, une proposition de zonage est mise en avant. Elle découpe la RBY en trois grandes aires sur la base de critères techniques précis :

1. Respect des caractéristiques de la ZITT
2. Création d'une Zone d'Amortissement (ZA) au sud de la ZITT
3. Maintien du PNY comme Zone Nucleus (ZN)
4. Inclusion d'une partie de la Réserve ethnique Waorani dans la ZN de la RBY et extension de ladite Réserve Waorani jusqu'aux limites de la Zone de Transition (ZT) de la RBY
5. Différenciation des caractères de la Zone de Transition de la RBY par rapport à sa partie occidentale et à celle orientale du côté de la rivière du fleuve Napo.

La proposition en examen préconisait en outre que le zonage ne doit pas avoir des conséquences sur « la tenencia de la tierra ni la territorialidad ». Or, la nature vague de ce critère a contribué à créer plus d'éléments d'incertitude que de clarté dans l'avancement de la proposition de zonage. À quelle « territorialidad » (territorialité) se réfère-t-on ? Nul document ne clarifie ce point.

Sur ces prémisses techniques, la proposition de zonage de 2011 (voir carte 30) prévoit un

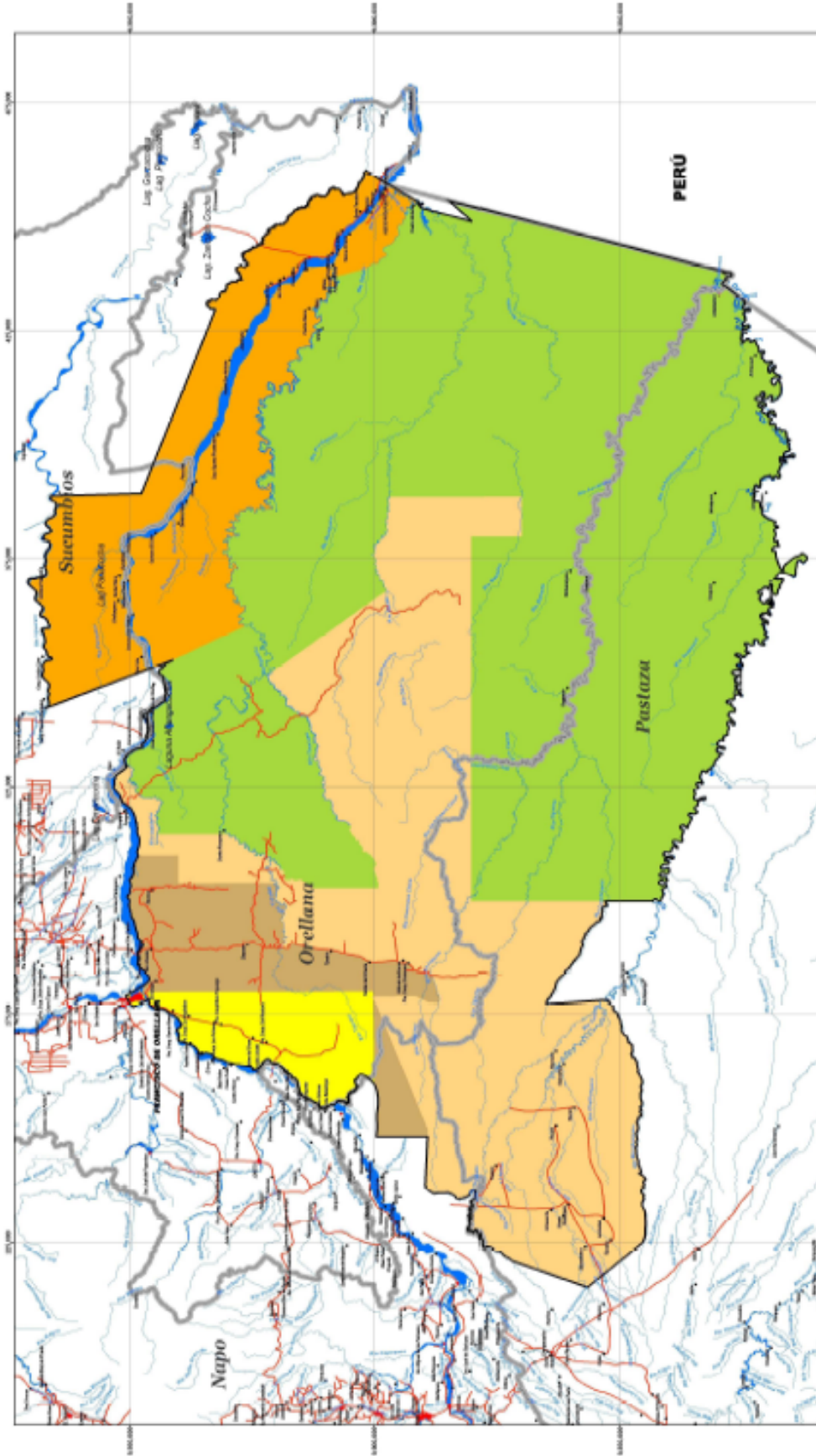
réagencement de la ZN qui s'étend au-delà du PNY, à travers un aménagement en trois sous-zones :

- a. Zona Nucleo Tagaeri-Taromenane,
- b. Zona Nucleo Yasuni et
- c. Zona Nucleo Waorani.

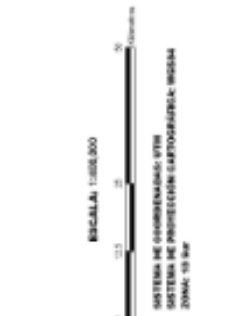
Problème : l'extension proposée de la ZN de la RBY toucherait des zones *de facto* intouchables, car elles font l'objet de concessions pétrolières.

Carte 30. Proposition de zonage de la RBY réalisée par le Programme Yasuní (2011).

ZONIFICACIÓN DE LA RESERVA BIÓSFERA YASUNÍ



CONSORCIO FOES - REGAL	
LINEA DE BASE DEL PROGRAMA PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE LA RESERVA BIÓSFERA DEL YASUNÍ	
ZONIFICACIÓN DE LA RESERVA BIÓSFERA YASUNÍ	
PROYECTO:	MAPA No. 17
ESCALA DE TRAZADO: 1:500,000	
FECHA DE REALIZACIÓN: Septiembre 2008	
ELABORADO POR:	
REVISADO POR:	
FECHA DE IMPRESIÓN:	



Símbolos convencionales

	Ave de Estado
	Cauces
	Poblados
	Ríos
	Finca
	Laguna - Lagunas
	DIVISIÓN PROVINCIAL

Legenda Temática

	2001-1 Zona de Núcleo Urbano
	2001-1-1 Zona de Apoyo - Agricultura - Pastoreo Forrajero
	2001-1-2 Zona de Apoyo - Silvicultura - Turismo y Recreación
	2001-2 Zona de Apoyo - Silvicultura de Transición - Turismo y Recreación
	2001-3 Zona de Apoyo - Silvicultura de Transición - Turismo y Recreación
	2001-4 Zona de Apoyo - Silvicultura de Transición - Turismo y Recreación

Au-delà du nombre et des critères de zonage utilisés, qu'est-ce que le découpage proposé pour la RBY nous dit sur la vision politique de ses artisans ? Quelles sont les vraies motivations géopolitiques derrière cette proposition d'aménagement de la RBY ?

On pourrait trancher sur ce point de manière simpliste et répondre que l'objectif du MAE, leader du processus en tant qu'autorité publique compétente, est d'assurer l'intégrité des écosystèmes de la RBY en impliquant les peuples indigènes et les colons qui l'habitent. Cependant, pour comprendre comment on est parvenu à « dessiner » sur le papier un tel découpage, il faut encore s'interroger sur la vision politique d'un autre des auteurs de la proposition, le SENPLADES.

Le Secrétariat est en fait engagé dans la construction de la proposition, veillant à ce qu'elle soit en accord avec le plan de restructuration du territoire de l'État entamé par le gouvernement Correa. SENPLADES est intéressé à la création de formes de gouvernance de la RBY qui facilitent la réalisation de la Stratégie Territoriale Nationale (ETN) analysée plus haut, et qui assurent une meilleure articulation des PDOTs des GADs, avec le Plan national pluriannuel (PNBV).

Dans une vision idéale, le zonage préconisé dans le cadre du Programme Yasuní offrirait une base suffisamment solide sur laquelle bâtir une « *plataforma de diálogo socio-político* » pour la mise en œuvre du modèle territorial national développé par Quito. Selon les commentaires d'un ex membre du Programme Yasuní¹⁰³⁰, SENPLADES ciblait le zonage de la RBY comme un instrument pour mettre en œuvre un « *ejercicio de territorialización de las inversiones públicas* »¹⁰³¹ et, par conséquent, des politiques publiques pensées *ad hoc* pour cette partie stratégique de la RAE. Jusqu'ici, la vision des *planificadores* d'État et des experts impliqués dans le Programme Yasuní, qui suivaient les lignes directrices dictées par Quito.

En dépit des ambitions des artisans de la proposition de zonage – SENPLADES et Programme Yasuní avant tout – à l'épreuve des faits, la proposition souffre de plusieurs limitations qui contribuent à expliquer son échec en tant qu'instrument de politique d'aménagement territorial. En même temps, ces faiblesses sont un indicateur de l'absence d'une politique d'aménagement territorial au niveau régional et national, comme l'un des spécialistes du *Programa Yasuní* l'a souligné¹⁰³².

Il est alors utile d'analyser mieux ces limitations que, pour une clarté d'analyse meilleure, nous distinguons selon qu'elles soient d'ordre technique ou de nature politique.

Dans le premier groupe, la cartographie produite montrait des incohérences et des imprécisions de taille, comme l'ont mis en lumière différents acteurs sur le terrain¹⁰³³. D'abord,

¹⁰³⁰ Extrait d'un entretien tenu en juillet 2012, à Quito, avec deux scientifiques qui participèrent dans le Programme.

¹⁰³¹ Extrait d'un entretien tenu à Quito en 2012, avec un membre institutionnel du Programme Yasuní.

¹⁰³² *Idem*.

¹⁰³³ Citons par exemple le groupe des géographes critiques de l'Équateur.

en relation avec la ZITT, car les limites considérées par la proposition ne coïncident pas avec celles fixées par l'État en 2009.

Ensuite, la carte dessinée par les experts du programme Yasuní ignore plusieurs communautés indigènes qui se trouvent pourtant à l'intérieur de la RBY. Ainsi, quelques communautés Shuar situées dans la ZA (située au Nord-Ouest du PNY, pour un territoire de près de 6.000 hectares) n'ont pas été cartographiées.

Plus grave est d'avoir négligé la présence de communautés Kichwa, comme celles de Llanchama et Mandaripanga, à l'intérieur de la Zone centrale de la RBY. À cet égard, un représentant de la communauté de Mandaripanga¹⁰³⁴, située sur la rivière du fleuve Napo, du côté Nord-Ouest du PNY, nous a fait part de son étonnement quant à la *seriedad* de l'étude à la base de la proposition du zonage de 2011, soulignant que la Fédération des Kichwa (FICCKE) avait signalé cette anomalie du zonage de la RBY aux responsables. Nous avons trouvé trace de cela en étudiant les comptes-rendus¹⁰³⁵ des réunions de présentation publique du zonage préliminaire organisées en 2011, par lesquels nous avons également appris une autre faiblesse de la proposition.

Le risque associé aux invasions de colons et à l'expansion de la frontière agricole n'est pas en fait pris en compte par le zonage préliminaire du Programme Yasuní, alors qu'il s'agit d'une menace significative, spécialement si l'on considère la future ouverture de voies routières et de voies d'eau dans la RBY, notamment en relation avec la réalisation du grand axe de transport multimodal Manta-Manáos, un méga-projet d'investissements en infrastructure dans le cadre de l'IIRSA, *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (voir carte 31, et carte 32).

Carte 31. Détail du projet de voie navigable utilisant le fleuve Napo, qui va de la ville de Pto S.Francisco de Orellana, Coca, à Pto Ballesteros (frontière avec le Pérou), en coupant la RBY et partie du PNY.

¹⁰³⁴ En septembre 2012 nous avons pu échanger avec un Kichwa de la communauté en question, à Coca.

¹⁰³⁵ Cf. en particulier les minutes de la réunion de "socialización" de la proposition consacrée à des membres de la FICCKAE (Fédération Kichwa) tenue à Coca le 23 février 2011.

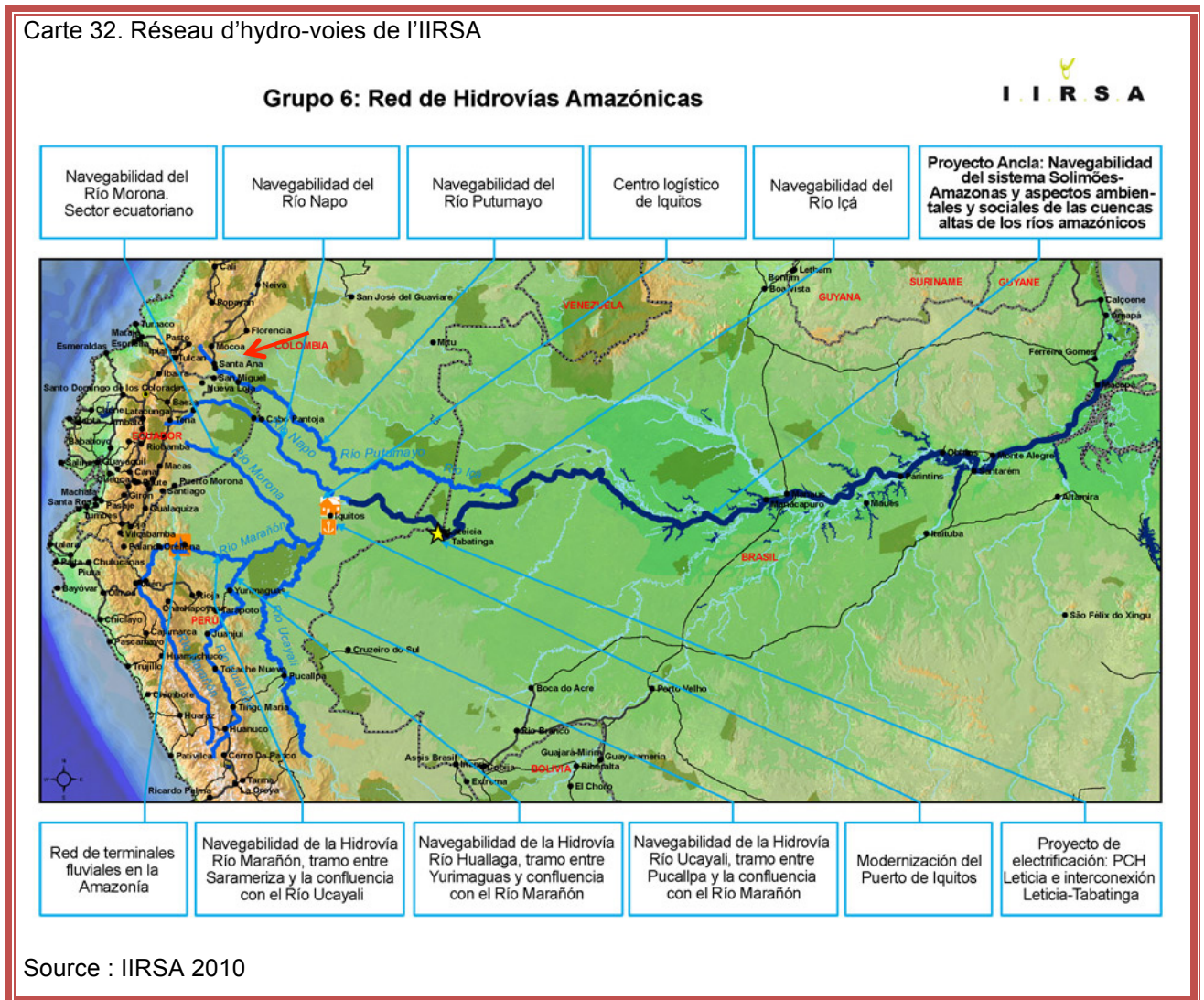


Source : Varillas, 2007.

Encadré 7. L'axe multi-modal Manta-Manaos de l'IIRSA

Le projet est lancé en 2000 avec l'objectif de rendre possible les transports de produits, surtout des *commodities* (hydrocarbures, minerais, cacao, etc.) entre les côtes du Pacifique et de l'Atlantique du continent Sud-Américain, pour promouvoir une ouverture majeure des marchés Sud-Américains au monde. Ce mégaprojet impliquant plusieurs pays du bassin amazonien, est centré sur la réalisation d'importantes infrastructures et sur la consolidation des infrastructures préexistantes : des routes, aux ports, aux aéroports, en passant par les aqueducs. En Équateur le projet prévoit d'ouvrir des corridors routiers et des hydro-voies (cf. carte 32, la flèche rouge indique le PNY) qui partent de la ville équatorienne de Manta, ou de sa région, pour arriver jusqu'à Manáos, la capitale de l'Amazonie brésilienne. Un axe routier de près de 600Km a déjà été construit en 2010 pour connecter Manta à Coca, dans le cadre d'une super-route (la « *troncal amazonica* ») qui doit relier trois pays andins. De Coca, le transport se poursuit par voie fluviale. Dans une logique de marchés globalisés, le projet vise à faciliter l'accès et l'exploitation des ressources naturelles de la région amazonienne, et à rendre plus rapide leur arrivée aux points de distribution vers les riches marchés d'Asie. De ce fait, la macro-initiative prévoit en même temps le développement d'un réseau d'industries alimentées par les matières premières de la région, y compris des *maquilas*. D'où l'intérêt de grandes multinationales, chinoises et brésiliennes en particulier, dans le projet.

Carte 32. Réseau d'hydro-voies de l'IIRSA



D'un point de vue politique, les carences de la proposition de zonage de 2011 ne sont pas non plus négligeables. En dépit de la nature participative affichée du processus qui mène à cette proposition de zonage, certaines parties prenantes clés ne furent pas, ou suffisamment pas, impliquées. Une donnée surprenante, compte tenu qu'il s'agit de groupes autochtones de la zone, comme les Shuar, les Kichwa et même les Waorani. Les comptes-rendus des ateliers de « socialisation » sont éloquentes à ce sujet¹⁰³⁶. De plus, ils permettent d'inférer un problème de fond : la méconnaissance de l'existence de la RBY parmi un nombre remarquable d'habitants de ladite Réserve¹⁰³⁷.

Ceci dénote un problème de communication important de la part des responsables internationaux du programme MAB de l'UNESCO, ainsi qu'un manque de transparence de la part du MAE, responsable national. En l'occurrence, beaucoup de résidents locaux – surtout

¹⁰³⁶ Dans le compte-rendu de l'atelier participatif de « socialización » dirigé à la FENASH (Fédération de la nationalité Shuar de la province d'Orellana), tenu à Coca le 22 février 2011, par exemple, les présents précisent d'emblée que leurs apports seront forcément à caractère général car ils n'ont pas participé à l'élaboration de la proposition.

¹⁰³⁷ Selon les affirmations des représentants de la FENASH, plusieurs communautés Shuar ignorent qu'elles se trouvent à l'intérieur de la RBY. Cf. l'atelier participatif de socialización dirigé aux Shuar du Programa Yasuni, déjà cité.

des indigènes et des colons – confessent ne pas comprendre la différence entre la Réserve de la Biosphère et le Parc Yasuní. Nous avons constaté cette confusion personnellement, lors de notre première visite de terrain à des communautés Waorani à l'intérieur du PNY (villages de Guyero et Dicaro) quand l'un des représentants communautaires nous exposait un projet de revendication de leurs droits territoriaux, en s'appuyant sur la « *convención internacional MAB de la UNESCO* »¹⁰³⁸. Or, comme nous l'avons expliqué dans la première partie, les Réserves MAB ne sont pas soutenues par un traité international, à la différence des sites du patrimoine de l'humanité de l'UNESCO. Elles sont organisées par un programme cadre de l'agence onusienne, dont aucune obligation de nature juridique ne découle pour les pays membres. Il va de soi que cette confusion n'aide pas à faire avancer des politiques d'aménagement pour cette réalité territoriale.

Les imprécisions techniques, les fautes de communication et une certaine naïveté – voire un excès de confiance – de cette proposition d'aménagement de la RBY, facilitent la tâche aux pétroliers lesquels, en raison de leur force financière, partaient déjà en position hégémonique pour négocier la proposition de zonage.

Les représentants du secteur pétrolier exploitant dans la RBY s'approprient en fait des faiblesses de la proposition pour en saper les chances d'application, stigmatisant¹⁰³⁹ en particulier les incohérences du découpage préconisé pour la Zone Centrale – des incohérences qui avaient été déjà mises en lumière par des ONGs environnementales¹⁰⁴⁰. La lettre de l'association du secteur pétrolier, AIHE (cf. annexe 5) dirigé au bureau local de l'UNESCO en 2011 est péremptoire à ce sujet :

*«La propuesta Preliminar de Limitación (sic), zonificación y ordenamiento territorial de la Reserva de la Biosfera Yasuní es un ejercicio que **no se ajusta a la realidad existente** en los territorios considerados, ni a la normativa, ni a las políticas del Estado por lo que no tiene aplicabilidad (...)»¹⁰⁴¹.*

De manière paradoxale et quelque peu amère, les acteurs qui se sont mieux appropriés de la

¹⁰³⁸ Propos d'un représentant Waorani de la communauté de Guyero, chargé des contacts avec les Gouvernement central et Repsol. Entretien tenu à Guyero, septembre 2012.

¹⁰³⁹ La lecture du compte-rendu de la séance de socialisation pour l'industrie pétrolière montre de manière impitoyable le niveau insuffisant de préparation des organisateurs pour cette réunion. Pourtant il était prévisible qu'ils allaient se confronter avec des professionnels adroits, qui plus est instruits par des avocats rusés du secteur. Cf. Aide-mémoire de la réunion de socialisation du Programa Yasuni, pour le secteur pétrolier de la RBY, organisée à Quito le 15 avril 2011. Parmi les participants : les compagnies REPSOL et PETROAMAZONAS, l'Asociación de la industria hidrocarburifera del Ecuador (AIHE), le CEGC et le SIPEC.

¹⁰⁴⁰ Les ONGs avaient mis en lumière des incohérences importantes quant à l'extension et au découpage de la ZN en trois sous-zones (Parque Nacional Yasuní, zona intangible y zona waorani). En particulier on demandait des éclaircissements à propos de cette sous-division compte tenu des chevauchements existants entre le PNY et la ZITT, entre la ZITT et la Réserve Waorani, et entre PNY et Réserve Waorani. Selon les ONGs, il fallait clairement « *especificar la diferenciación pues al establecer las cifras de las extensiones de territorio por separado la cantidad aumenta y no responde a la realidad* ». Cf Aide-Mémoire de l'atelier de socialisation de la proposition de zonage de la RBY dirigés aux ONG et aux universités, tenu à Quito le 28 février 2011, p.88.

¹⁰⁴¹ Lettre de José Luis Ziritt, Président Exécutif de l'AIHE, adressée à Mauricio Castillo, Représentant UNESCO pour l'Équateur, la Colombie, la Bolivie et le Venezuela, datée Quito, 19 avril 2011.

proposition d'aménagement territorial de la RBY de 2011, semblent être les pétroliers.

La frustration des responsables du Programme Yasuní pour avoir raté l'opportunité de rationaliser les usages du vaste territoire de la RBY, est d'autant plus forte que le zonage préliminaire comptait avec le soutien d'acteurs locaux clés. Les GADs concernés, par exemple, se disaient prêts à prendre en compte le zonage proposé pour la RBY dans leurs respectifs PDOTs. De la même manière, des groupes indigènes pensaient harmoniser leurs plans communautaires à l'aménagement préconisé par le Programme Yasuní.

Mais, jusqu'à quel point peut-on parler d'occasion perdue ? Au-delà des erreurs techniques et des ingénuités politiques fragilisant la proposition de zonage, et du fait que l'outil « Réserve MAB » n'est pas mobilisé par le MAE, cette proposition n'a pas pu avancer faute de soutien politique du gouvernement central. Sans le *visto bueno* politique de Quito la proposition de zonage reste « *en el aire* » (sans considération, sur le papier), comme l'ont commenté des hauts-fonctionnaires publics de GADs de la RBY, et comme le prouve aussi l'absence de cartes officielles illustrant le zonage de la RBY, en particulier d'un point de vue politique-administratif.

Encore une fois, la priorité accordée par l'État à la politique extractiviste-énergétique efface toute autre politique.

B. L'étrange cas de la Réserve de la Biosphère du Yasuní : anarchie territoriale et « super-institutionnalité formelle »

Nous avons précédemment expliqué de quelle manière les décisions politiques du gouvernement central pendant les derniers 40-50 ans ont modelé le territoire d'abord du PNY, puis de la RBY en créant un *puzzle* territorial où les différents chaînons se superposent et s'entrelacent dans un scénario complexe juridiquement, compliqué sur le plan institutionnel, suicide du point de vue environnemental, essentiellement ingérable. Bref, une anarchie territoriale – quoique téléguidée par Quito.

Le paradoxe d'un parc national quadrillé par des blocs d'exploitation pétrolière, et pillé régulièrement de ses autres ressources naturelles précieuses (le bois) a été déjà mis en exergue par d'éminents travaux. Fontaine (2007a) en particulier, a souligné la schizophrénie d'État à propos de la présence des pétroliers dans la principale aire protégée du pays ; De Marchi *et al.* (2013) ont parlé de situation territoriale surréaliste, entre grotesque et tragique, à propos de la ZITT, partie de la RBY.

Évoquer un état de *desordenamiento territorial* de la RBY est alors un pléonasme.

Il s'agit de creuser ses racines profondes et d'expliquer un autre paradoxe : les dysfonctionnements de l'action publique sur le territoire, en dépit d'un appareil robuste et varié

d'instruments et d'institutions conçu spécialement par la « révolution citoyenne » de Correa pour graisser les rouages de la machinerie publique afin d'en assurer un fonctionnement plus efficace et souple sur le territoire. Le phénomène que nous avons appelé « super-institutionnalité formelle ».

B.1. Boulimie planificatrice et désarticulation territoriale

Dans le but de faciliter l'articulation entre les Plans de développement et d'aménagement territorial (PDOTs) des divers niveaux de gouvernement local entre eux, et pour faire en sorte qu'ils soient en harmonie avec le Plan national pluriannuel, l'administration Correa a déployé toute une batterie d'instruments de politique : organisationnels, de communication ou de type *Authority* (Hood, 1986) ; procéduraux ou de type *substantive* (Howlett, 2000). L'analyse de cette *instrumentation* des politiques publiques, notamment de l'aménagement du territoire, que nous déroulons dans ce travail permet d'expliquer la façon dont l'action publique opère pour permettre la réalisation du *Buen Vivir* sur le territoire équatorien. En même temps, elle aide à rendre compte de la boulimie planificatrice qui, depuis 2010¹⁰⁴² intéresse tout niveau de l'appareil étatique.

En examinant le fonctionnement des instruments de planification du territoire à partir du terrain, nous avons constaté que tant en Amazonie comme aux Galápagos, on est loin de l'enchaînement logique qui doit se dérouler entre les PDOTs de différents GADs, tel que stipulé par la Constitution, que nous avons mis en évidence dans la deuxième partie. En réfutant le schéma d'articulation idéale envisagé par les technocrates du SENPLADES, nos observations révèlent plutôt un manque de synchronie généralisé entre les PDOTs des gouvernements locaux à toute échelle administrative.

Or, cette désarticulation n'est pas sans conséquences dans le quotidien. Elle contribue au chaos territorial déjà significatif de la RBY en produisant des défaillances, voire des achoppements, de l'action publique sur le territoire. Ceci est particulièrement tangible dans les défis auxquels sont confrontés les GADs à l'heure de mettre en œuvre des initiatives dans le territoire de leur compétence. À commencer par la fourniture de services essentiels aux populations locales.

Ainsi, par exemple le responsable de la planification du développement territorial de la municipalité de Coca (GADMFCO) nous a fait part de leurs difficultés quant à assurer l'éducation primaire aux enfants des communautés de zones rurales situées dans le PNY. Comment doivent-ils s'y prendre, dans la municipalité, sans des voies de communication appropriées ? Impossible d'en appeler au MAE, car ce ministère est responsable de préserver

¹⁰⁴² Année de l'entrée en vigueur du COOTAD et du COPFP.

l'écosystème d'une aire protégée et non pas des populations qui s'y installent – qui plus est, illégalement. Ensuite, la réalisation d'infrastructures routières qui pourraient rapprocher les enfants de la communauté à une école, relève des compétences de la province. Mais le plan provincial ne prévoit pas de routes rejoignant la zone rurale concernée. De manière que, comme le *planificador* du GADMFCO nous dit :

« *hay mucha inconfluencia (sic) entre los distintos niveles de GADs, también porque hay diferencias políticas, y los mecanismos de articulación de la SENPLADES son muy bonitos en la teoría, pero acá no sirven* »¹⁰⁴³.

Voilà donc comment les défaillances d'articulation dans le système de planification territoriale des différentes échelles de gouvernement local conçu par Quito, finissent par produire une impasse sur le territoire, ce qui répercute négativement sur la qualité de vie des habitants et, évidemment, sur l'organisation du territoire de la RBY.

Certes, les technocrates de Quito ne sont pas responsables des batailles et des désaccords politiques entre les collectivités territoriales de la région. Cependant, d'après nos enquêtés, SENPLADES n'avait pas prévu de mécanismes adéquats pour permettre cette coordination entre les divers GADs en matière d'élaboration des PDOTs. Les Senpladiens se limitèrent à aider les GADs avec du suivi et de brefs cours de formation (« *nos dieronun cursito* »¹⁰⁴⁴). L'impression générale des fonctionnaires de ces GADs est que « *SENPLADES se lavó las manos* » du processus, en particulier au moment de l'élaboration du premier PDOT – plus récemment les experts de Quito ont commencé à offrir davantage de soutien technique aux gouvernements locaux.

La lecture de nos données de terrain a mis en évidence des problèmes de nature technique qui ne font que compliquer une situation en soi dysfonctionnelle. D'abord, le manque d'informations essentielles, telles que des données démographiques à jour, ou des données sur les zones peuplées à proximité des blocs pétroliers. Il faut signaler que c'est SENPLADES qui canalise ces données sensibles aux GADs¹⁰⁴⁵ aux fins de réaliser leurs PDOTs. Ceci, ajouté à l'absence de cadastres ruraux – un élément assez grave – rend la planification du développement et de l'organisation du territoire un exercice à la limite de l'impossible. Ou alors, on se résout à réaliser un document approximé et approximatif, comme se fut le cas du premier PDOT de la municipalité de San Francisco de Orellana (GADFCO), par ouverte admission du responsable du département de planification :

¹⁰⁴³ Extrait de l'entretien mené en octobre 2014, à Coca, au GADFCO. « Il y a beaucoup d'incohérences entre les divers niveaux des GADs, aussi parce qu'il y a des différences politiques et les mécanismes d'articulation du Senplades sont très « sympas » en théorie, mais ici ils ne servent à rien », traduction par l'auteure.

¹⁰⁴⁴ Ainsi des employés de la municipalités de Coca, entretiens tenus en octobre de 2014, à Coca.

¹⁰⁴⁵ Dans le cas spécifique des blocs pétroliers de la RBY, le Secrétariat obtient les informations par le sous-secrétariat aux hydrocarbures qui, à son tour, reçoit ces données de Petroamazonas, l'entreprise publique qui gère dès 2012 le secteur du pétrole en Équateur.

« cuando empezamos a trabajar [au premier PDOT] nos encontramos con un diagnóstico de 700 paginas y casi nada sobre la propuesta de ordenamiento territorial. En el diagnóstico había muchas debilidades informativas, porque no había información. En lo que era la propuestita de ordenamiento territorial, igual muchas debilidades. Era muy floja. Así tuve que retomarlo todo, pero la propuesta de ordenamiento territorial igual salió muy general »¹⁰⁴⁶.

Quand nous passons du plan technique à l'analyse des aspects institutionnels et politiques, deux constations nous interpellent.

La première porte sur le niveau d'articulation verticale entre les PDOTs des GADs, et le Plan de développement macro : le *Plan Nacional del Buen Vivir* (PNBV). Comme nous l'avons observé dans le cas des Galápagos, chaque GAD consacre une attention et des ressources humaines et financières importantes pour assurer que son PDOT suive les directives du Secrétariat de planification (rappelons que l'approbation du PDOT est obligatoire pour obtenir des fonds de l'État) et soit en ligne avec les objectifs du PNBV. Ce processus ôte souvent du temps et des ressources à la mise au point de politiques territoriales mieux ciblées aux contraintes locales, comme nos enquêtés l'ont précisé¹⁰⁴⁷.

D'après notre analyse empirique, les PDOTs des GADs de la région montrent en général un bon niveau d'articulation avec le PNBV, bien qu'on ne parvienne pas au type d'emboîtement méticuleux des objectifs des gouvernements décentralisés avec ceux du PNBV envisagé par les technocrates de Quito. Dans quelques cas, le zèle déployé par les GADs dans cet exercice arrive à élaborer le « plan de travail » que le code électoral demande à tous les candidats aux élections politiques¹⁰⁴⁸, comme un complément du PDOT en fonction des objectifs du PNBV¹⁰⁴⁹.

Le deuxième résultat de terrain qui mérite d'être mis en exergue est le degré globalement faible, voire nul, d'articulation entre les PDOTs des différents GADs dont la juridiction couvre l'espace de la RBY. La désarticulation observée, en contraste avec les dispositions constitutionnelles, varie en intensité selon le niveau de GAD considéré. Ainsi par exemple, si

¹⁰⁴⁶ *Idem*.

¹⁰⁴⁷ Évoquons en particulier les propos recueillis au département de planification du GADMSFO, à Coca en 2014.

¹⁰⁴⁸ L'art 97 de la *Ley organica electoral, Código de la democracia*. Loi sans numéro, publiée sur le J.O n. 578 du 28 avril 2009, Quito stipule que : "todos los candidatos o candidatas a presidente o presidenta, gobernador o gobernadora regional, prefecto o prefecta, alcalde o alcaldesa, presentarán, junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo (...)".

¹⁰⁴⁹ Ainsi Guadalupe Llori Abarca, confirmée *prefecta* du GADPO (qu'elle administre depuis 2005) lors des élections « seccionales » tenues en 2014 a présenté sa « propuesta de trabajo para el periodo 2014 – 2019 a los objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir » comme un outil du PDOT, précisant que son *plan de gobierno* sert comme une « *herramienta de planificación* ». Selon le SENPLADES le *plan de gobierno* est le deuxième instrument institutionnel dans la hiérarchie d'instruments prévue pour la planification au niveau décentralisé, précédé seulement par le PDOT. Cf. *Informe de articulación. Comisión de articulación del plan de trabajo de la Señora prefecta al Plan nacional del Buen Vivir (PNBV)*. Coca, 2014, p.3

l'on constate une coordination minimale entre les PDOTs de certaines *parroquias* du *cantón* d'Orellana et le PDOT du GADFCO, l'articulation disparaît quand nous déplaçons notre attention sur la relation entre les PDOTs du GADFCO et du GADPO, soit le plan du canton et celui de la province.

Qu'est-ce qui explique cette incohérence verticale entre des instruments de politique appartenant à la même catégorie (les plans) associés à des niveaux de gouvernement hiérarchiquement séparés ? Les réponses sont à caractère éminemment politique, soutenues par d'autres d'ordre technique.

Premièrement, il faut considérer la détermination des GADs à construire des PDOTs comme autant de manifestes politiques qui servent, entre autre, à confirmer des promesses électorales. Ce que nous avons constaté tant dans le cas du GADPO, que du GADFCO. Il va de soi, que le niveau d'affinité idéologique et d'accord politique entre les dirigeants de différents GADs a une influence majeure sur la manière dont les PDOTs de ces collectivités territoriales sont articulés entre eux.

Ainsi, les positions politiques antithétiques affichées par la *prefecta* d'Orellana, Guadalupe Llori Abarca, et par la maire de Coca, Anita Rivas – qui pourtant n'étaient pas aussi opposées que cela jusqu'à il y a quelques années – expliquent en grande partie la définition de Plans de développement et d'aménagement du territoire qui souffrent d'un manque de coordination, et qui suivent une approche de l'action publique sur le territoire qui ne considère guère les implications des interdépendances territoriales entre des gouvernements décentralisés limitrophes.

Les différentes visions politiques et la tendance à concevoir l'espace compris dans la juridiction de chaque GAD comme « le monde connu », rendent ainsi compte de la production de PDOTs où le territoire est appréhendé et aménagé comme s'il appartenait à un État indépendant, à un espace géographiquement détaché et éloigné de ceux des GADs limitrophes, comme s'il était une île politique. Alors que même dans les cas d'États souverains, les effets de la globalisation empêchent de raisonner en terme d'«île». La prévalence d'une telle approche de la planification, ainsi que de l'aménagement du territoire est en partie facilitée par le manque de ressources financières et techniques nécessaires pour élaborer un PDOT, surtout aux niveaux les plus bas de GAD.

Mais nos résultats de terrain montrent que le degré bas ou nul d'articulation observé entre les PDOTs des GADs de différents niveaux hiérarchiques, descend d'un problème plus structurel. Le manque d'une loi cadre nationale sur l'aménagement du territoire et, surtout, l'absence d'une *politique* d'aménagement du territoire au niveau national. Deux vides qui se complètent et s'accroissent réciproquement et qui confirment notre hypothèse centrale. Or ce vide, ancien de longues décennies, a grandement contribué aux inégalités territoriales qui caractérisent

encore le pays. Il est en outre responsable de la fragilité et de l'instabilité institutionnelle qui, dans les faits, règne sur nos terrains d'étude – comme ailleurs dans le pays. Ce qui est d'autant plus paradoxale compte tenu du formidable ensemble d'institutions formelles mis en place par l'État, notamment pendant l'ère Correa, soutenu par une hyper-bureaucratiation de l'État particulièrement évidente dans ses rouages centraux.

B.2. PDOTs et PNBV : l'inefficacité de l'action publique pour « super-institutionnalité formelle »

Si notre analyse de terrain fait état d'une désarticulation importante entre GADs quant à leurs instruments de planification et d'aménagement territorial (PDOTs), elle offre d'importantes pistes pour apprécier le degré d'articulation entre les PDOTs d'un côté, et le PNBV et l'ETN¹⁰⁵⁰ de l'autre côté.

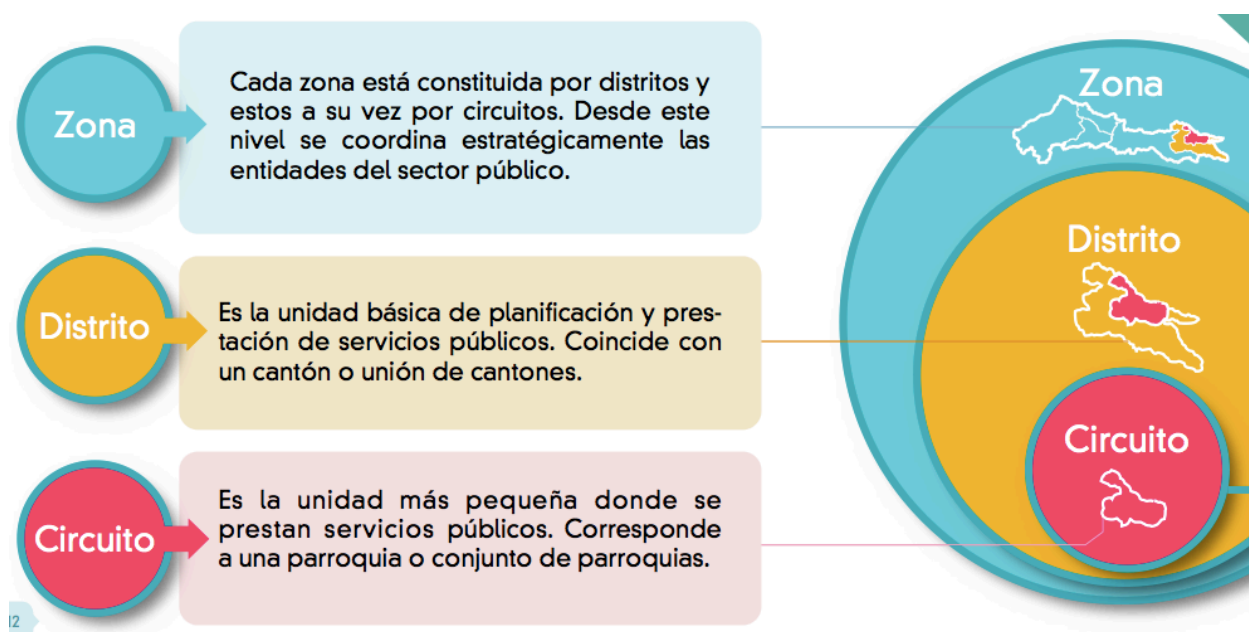
L'étude du niveau de synchronisation entre planification nationale et planification des gouvernements décentralisés nous intéresse spécialement pour évaluer l'efficacité de l'action publique sur les niveaux décentralisés du territoire. Il s'agit d'approfondir la manière dont le gouvernement central, en particulier le SENPLADES, a pensé la coordination entre le Plan national pluriannuel (PNBV) et les PDOTs. Quels sont les mécanismes, ou les instruments que SENPLADES a développés pour permettre la cristallisation de cette coordination afin d'aménager le territoire du pays ?

Dans la quête de réponses à cette question, l'attention du chercheur est d'emblée attirée par le clivage entre d'une part la précision formelle et la méticulosité méthodologique caractérisant le PNBV et les outils créés pour « redessiner » le territoire équatorien en fonction du *Buen Vivir*, et, de l'autre, la réalité du terrain.

Ainsi, le découpage artificiel du territoire de l'État en zones, districts et circuits à des fins de planification montre, à l'épreuve des faits, ses faiblesses. Dans la perspective de Quito, ces *niveles administrativos de planificación* sont créés pour soutenir le processus de déconcentration de l'État entamé par Correa (cf. figure 37). Cette division administrative du territoire sert à mettre en œuvre les politiques pour la prestation de services essentiels (éducation, santé, sécurité) jusqu'aux plus petites unités administratives du pays, afin de matérialiser le Bien Vivre dans le pays, comme évoqué plus haut.

Fig. 37. Division administrative du territoire équatorien en zones, districts et circuits (la zone 1 comprend les provinces d'Esmeraldas, Imbabura, Sucumbios et Carchi).

¹⁰⁵⁰ Rappelons qu'ETN est l'acronyme de "Stratégie territoriale nationale", *Estrategia Territorial Nacional*.



Source : SENPLADES, 2012 ¹⁰⁵¹

Notre analyse empirique de la RBY montre qu'il est surtout au niveau de « circuits » que le susdit clivage s'avère le plus important. Il s'agit d'un résultat observé aussi aux Galápagos, mais dans le Yasuní il acquiert un degré de complication majeure dû à la présence de l'industrie pétrolière (publique et privée) et des peuples autochtones.

Ainsi, l'un des défis des administrateurs du GADFCO a été d'assurer la coordination entre leur PDOT et les directives du SENPLADES en matière de « circuit ». Selon nos enquêtés, un premier écueil concerne le manque de clarté autour de la manière de faire « coller » concrètement, sur le territoire, des circuits pensés en voie abstraite depuis Quito.

En particulier, les directives du SENPLADES ne sont pas explicites quant à la façon dont les municipalités doivent planifier les établissements humains (SENPLADES, 2012). Faut-il suivre les critères économiques et les vocations du territoire, comme le veut aussi l'ETN ? Ou bien doit-on privilégier la priorité d'assurer les services essentiels aux citoyens, y compris ceux situés dans des zones éloignées ? La distinction n'est pas anodine dans un espace comme celui en étude où les spécificités économiques du territoire et les capacités de dépense des résidents ont une influence cruciale sur leur style de vie.

Dans la perspective du gouvernement local, il serait évidemment préférable de regrouper les habitants dans un même centre peuplé en zone rurale, afin de faciliter la prestation de services essentiels (fourniture d'eau et d'électricité, assainissement et traitement de déchets, avant tout). Mais, il faut garder à l'esprit les conditions économiques en moyenne modestes des résidents, et le fait qu'ils habitent dans plusieurs petits « noyaux » d'habitations éparpillés dans la *parroquia*. À la lumière du contexte local, la mise en place des circuits telle que pensée par

¹⁰⁵¹ SENPLADES. 2012. *Qué son las zonas, distritos y circuitos?*. Quito, p.12.

SENPLADES risque donc de rompre les unités familiales, en particulier celles indigènes. C'est un point mis en avant par le directeur de planification et d'aménagement du territoire du GADFCO :

« *Esto significa cerrar pequeñas escuelas y crear centros educativos más fuertes, es la centralización de servicios según la óptica de circuitos. Pero esto supone que hay que llegar allí. Pero nosotros como municipio lo vemos imposible, por los problemas de transporte. Claro que la distancia y las capacidades económicas de la gente no permiten poner a todos en el mismo lugar. Pero esto significa romper unidades familiares. Sino, como vamos a manejar las distancias ? Imposible* »¹⁰⁵².

Ceci étant, l'élaboration de la proposition d'aménagement territorial du GAD devient un grand *dolor de cabeza* (maux de tête), comme les fonctionnaires locaux ont tenu à le souligner, au moment d'envisager comment assurer des services essentiels adéquats aux *parroquias* et, en même temps, se tenir aux modèles du SENPLADES. Au demeurant, les fonctionnaires essaient de trouver un compromis satisfaisant, généralement biaisé vers les nécessités locales.

Il s'avère que SENPLADES a utilisé principalement les données du recensement de la population pour définir les *circuitos*. Et comme les fonctionnaires¹⁰⁵³ du GADFCO l'ont remarqué « *realmente esto para definir el territorio no te sirve para nada* »¹⁰⁵⁴. Le choix de ce critère néglige, par exemple, toute la complexité de la distribution et de l'atomisation territoriale des différentes communautés d'indigènes et de colons caractérisant l'espace concerné. L'expérience du GADFCO en relation avec la *comuna* de Guayusa (ou Huayusa) est éloquentes à cet égard. Précisons que « *comuna* » est un concept indigène¹⁰⁵⁵ qui échappe la logique politico-administrative, car il est ancré à un territoire défini par les usages et les coutumes indigènes. D'aucunes, parmi ces *comunass*, sont parvenues dans le temps à obtenir la légalisation de leur territoire, comme celle en question.

Or, il se peut que le territoire d'une *comuna* soit recoupé, pour des raisons administratives, sur différentes juridictions territoriales. Ainsi, *Guayusa* exprime une seule *comuna* indigène à laquelle correspond une seule *directiva comunitaria* et un seul territoire communautaire. Cependant, d'un point de vue administratif elle est distribuée sur deux *parroquias* différentes : celle de *San José de Guayusa* et celle de *Nuevo Paraiso*, c'est-à-dire deux juridictions distinctes à l'intérieur du même canton de San Francisco de Orellana (cf. carte 33).

¹⁰⁵² Extrait de l'entretien tenu en octobre 2014, à Coca.

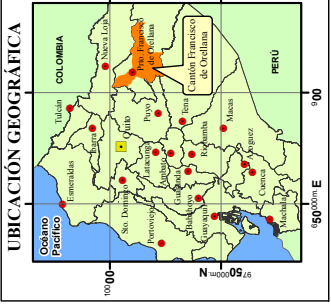
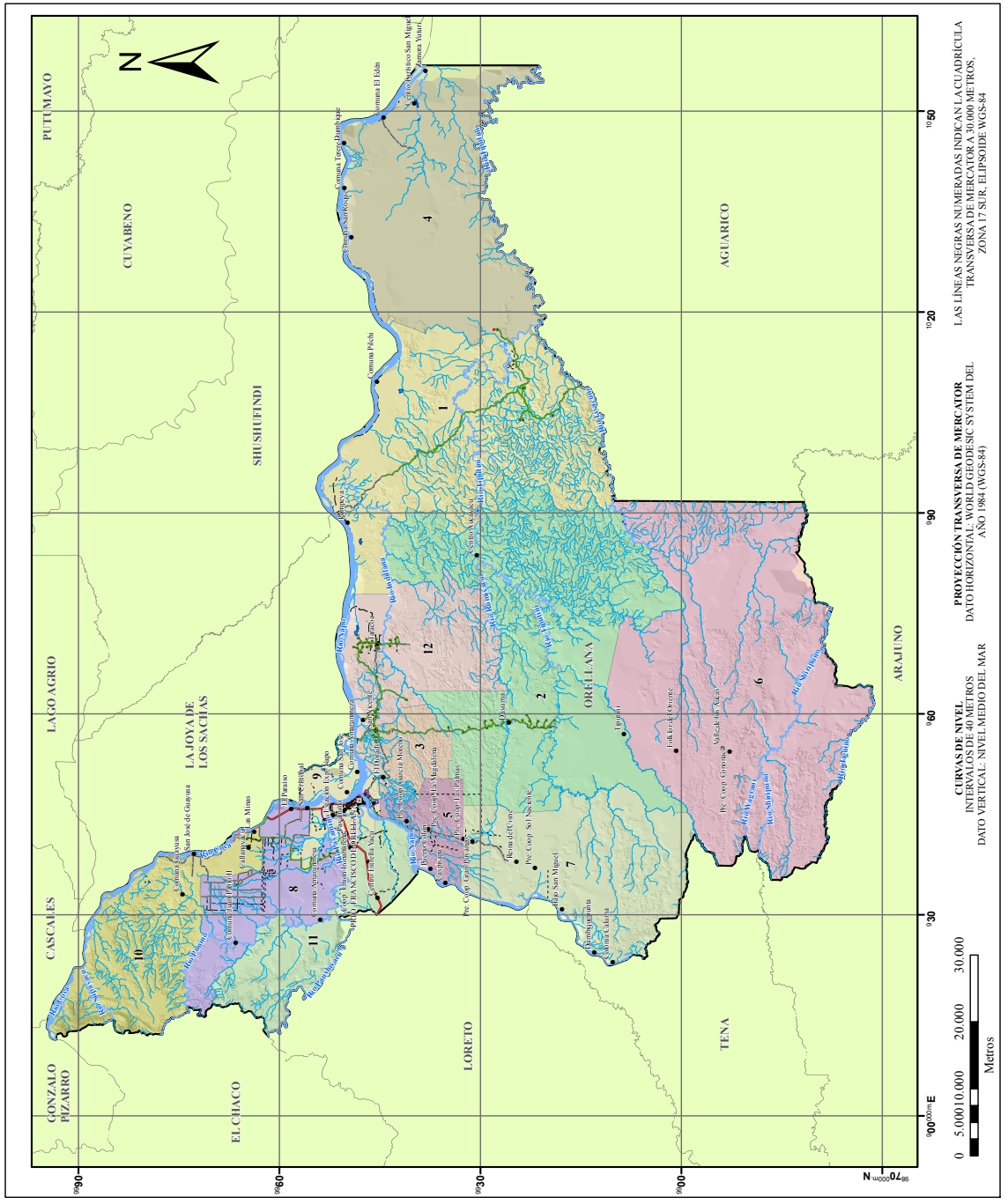
¹⁰⁵³ De l'équipe technique de planification et aménagement du territoire.

¹⁰⁵⁴ Extrait de l'entretien tenu en octobre 2014, à Coca, avec cette équipe technique.

¹⁰⁵⁵ Kichwa en particulier.

Carte 33. Le canton San Francisco de Orellana. Source : GADSFO, 2011.

MAPA BASE DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA



SIMBOLOGÍA

- Poblados
- ◻ Pozo
- ◻ Capital de Provincia
- Calle (área urbana)
- Camino pavimentado (2.0 más vías)
- Camino pavimentado (1.0 más vías)
- Camino lastreado (2.0 más vías)
- Camino lastreado (1.0 vía)
- Camino de verano
- Senderos
- Tubería
- Ríos
- Lagos y lagunas
- Campamento
- Instalación Petrolífera
- Procesamiento residual
- Zona Urbana
- Límite Administrativo
- División Cantonal

LEYENDA

División Parroquial- Cantón Francisco de Orellana:

1	Alajadino Llabka	7	La Belleza
2	Dayuma	8	Nuevo Paraíso
3	El Dorado	9	Puerto Francisco de Orellana
4	El Edén	10	San José de Guayusa
5	García Moreno	11	San Luis de Aménia
6	Inés Amargó	12	Tanacoca

APLICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD METEOROLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE VULNERABILIDADES DE LA PARROQUIA URBANA FRANCISCO DE ORELLANA DEL CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA, PROVINCIA DE ORELLANA, ECUADOR. LEYENDA DE LAS LÍNEAS NEGRAS NUMERADAS INDICAN LA CUADRÍCULA TRANSVERSA DE MERCATOR A 30000 METROS.

Elaborado por: Inés Lidia Riquelme, Wilmar Alcides Aguirre

Escala de trabajo: 1:50,000

Escala de impresión: Formato A3

Formato: Formato A3

Sistema de Coordenadas: WGS84, UTM 17 Sur

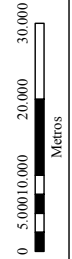
Fuente: IGM, INEC

Fecha: Enero / 2013

REVISADO POR:

Revisor: Ing. Mario Cruz - Director

Revisor: Ing. Pablo Pérez - Codificador



PROYECCIÓN TRANSVERSA DE MERCATOR
DATO HORIZONTAL: WORLD GEODESIC SYSTEM DEL AÑO 1984 (WGS84)

LAS LÍNEAS NEGRAS NUMERADAS INDICAN LA CUADRÍCULA TRANSVERSA DE MERCATOR A 30000 METROS.
ZONA 17 SUR, ELIPSOIDE WGS84

Un problème supplémentaire important sur ce point est l'absence de clarté au niveau national autour du concept de « *comuna* ». Comment va-t-on définir alors le territoire d'une *comuna* aux fins de son administration ?

Dans le quotidien, tantôt les institutions publiques tantôt les acteurs non-étatiques continuent de faire la confusion entre les aspects territoriaux et les aspects administratifs inhérents à une *comuna*, à « *mezclar entre 'comunidad territorial' y 'comunidad organizativa'* »¹⁰⁵⁶. Naturellement, cette confusion a des implications sur l'aménagement du territoire. On peut aisément comprendre les difficultés des administrateurs locaux pour gérer un seul territoire qui, néanmoins, est divisé sur plusieurs échelles territoriales pour des raisons exclusivement administratives. Ce n'est pas un hasard que le seul mécanisme de gestion qui fonctionne dans ces cas est le budget participatif, car il est ciblé sur la *comuna* indigène, et non pas sur sa sous-division administrative-territoriale.

Cette difficulté n'est pas cantonnée à la *comuna* de Guayusa. Nous la retrouvons dans d'autres communautés de la RBY – tout comme de la RAE. La seule manière de s'en sortir, c'est de créer un cadastre rural et, en amont, d'encadrer cette réalité territoriale dans une politique d'aménagement territorial (accompagnée d'une loi en la matière) au niveau national. En l'absence d'une telle politique et législation, les GADs continuent de gouverner leurs territoires par des solutions approximatives, « *a dedo* »¹⁰⁵⁷, selon l'expression d'un haut fonctionnaire du GADSFO.

B.3. L'état incertain de la RBY et les déficiences de son Comité de Gestion

Dès sa constitution, les limites de la RBY restent incertaines et non définies formellement.

L'absence de reconnaissance formelle de la catégorie de Réserve MAB par le MAE jusqu'aux années 2010 a sûrement contribué à cet état de choses. Mais l'inertie ministérielle dépend plutôt d'une décision délibérée de l'État, bien qu'elle ne fut pas affichée officiellement : le choix de ne pas utiliser cet instrument de politique internationale pour la simple raison que cela aurait gêné les rapports de pouvoir et les équilibres rentiers acquis sur le territoire. À commencer par les intérêts de l'industrie des hydrocarbures.

¹⁰⁵⁶ Extrait de l'entretien tenu en octobre 2014, à Coca, avec l'équipe technique de planification du GADSFCO.

¹⁰⁵⁷ Expression équatorienne désignant des actions réalisées de manière improvisée et intuitive, faute d'informations essentielles de base, un peu à l'instar des marins qui, n'ayant pas d'instruments de navigation précis, utilisent leur doigt (*dedo* en espagnol) pour comprendre les vents et décider comment naviguer.

Nous avons expliqué dans la première partie que l'établissement de la RBY en 1989 a servi en premier lieu à justifier les modifications du PNY en fonction des intérêts de l'industrie extractiviste du pétrole. À partir de cela, il ne faut pas s'attendre à ce que l'État s'approprie de cet instrument pour aménager un espace abritant un patrimoine naturel et culturel suivant des priorités environnementales et culturelles.

D'autre part, l'autorité compétente (MAE), n'a jamais fait mystère de sa désaffection du concept de réserve MAB. Ceci, non seulement pour les raisons administratives que nous avons évoquées plus haut, mais aussi pour des motifs politiques. Il faut garder à l'esprit que la gestion d'une Réserve MAB prévoit l'implication active des acteurs principaux de l'aire, y compris les collectivités territoriales qui sont habituellement représentées dans le Comité de gestion de la Réserve : le dispositif de gouvernance-type d'une réserve MAB. Or, le MAE s'est toujours porté en seul responsable des espaces protégés et de leurs respectives zones d'influence, en dépit du fait que celles-ci soient habitées et qu'elles se trouvent sous la juridiction d'un gouvernement local.

Cette position est particulièrement patente au Yasuní où le MAE « *no quiere tener que lidiar con los gobiernos seccionales* »¹⁰⁵⁸. Comme des représentants de deux GADs de la région l'ont synthétisé « *los culpables de que no funcione [la RBY et son Comité de Gestion] son ellos, el MAE* »¹⁰⁵⁹. Le résultat est que la plupart des habitants de la RBY n'a aucune idée de son existence et, en plus, ils possèdent une idée très vague de son extension et de ses limites, comme nos enquêtes de terrain l'ont montré.

L'incertitude légale autour des limites de la RBY et de la destination d'usage de ses parties, ajoutée à la porosité des bornes légales du PNY, est également responsable des incursions de plus en plus fréquentes de différents individus à l'intérieur du parc afin d'exploiter ses importantes richesses naturelles.

En plus des gisements d'hydrocarbures qui quadrillent en blocs la RBY et le PNY déjà examinés, d'autres ressources naturelles abondant dans la RBY sont particulièrement convoitées pour leur haute rentabilité, à savoir les bois précieux (voir encadré 8 et tableau 17) et la *carne de monte*, le gibier sauvage (Suárez *et al.*, 2009, 2012)¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁸ Ainsi le représentant d'une université, membre du Comité de Gestion de la RBY, pendant un entretien tenu à Quito en juillet 2014. Une opinion confirmée par un haut fonctionnaire d'un GAD de la région du Yasuní, pendant une réunion tenue à Coca en octobre 2014.

¹⁰⁵⁹ Extrait d'un entretien tenu à Coca en octobre 2014 avec des fonctionnaires publics qui ont demandé à ne pas être identifiés.

¹⁰⁶⁰ Un autre problème grave qui atteint la RBY et le PNY en particulier, est la croissance continue de chasse illégale de gibier (*carne de monte*) et d'autres animaux sauvages de la forêt (tapirs, pécaris, singes, tortues, entre autre). Un phénomène aidé, lui aussi, par l'ouverture des routes pétrolières en pleine aire protégée. Ceci en dépit du renforcement, dès 2011, du contrôle des gardes-parc du PNY, ces activités prolifèrent. Selon les observations du MAE, ce sont surtout des Waorani qui pratiquent cette chasse, non pas pour leur subsistance, mais pour en commercialiser la viande. Le marché *sabatino* de Pompeya, au Nord du Parc Yasuní, en est un exemple remarquable.

Encadré 8.

La coupe illégale de bois dans le PNY et la RBY

La RBY et en particulier sa Zone centrale, le PNY, constituent un vaste réservoir de bois et d'essences précieux, comme l'acajou-bois¹⁰⁶¹, le laurier amazonien (*cordia alliodora*), le *ceiba* (*Ceiba pentandra*) ou le cèdre amazonien¹⁰⁶². La coupe illégale de bois à l'intérieur du parc et leur contrebande sont très fréquents. Ils s'appuient sur un important réseau qui implique aussi de nombreux Waorani. La coupe illégale de la forêt à proximité ou à l'intérieur des blocs pétroliers, mais en général dans la RBY, est un fléau qui menace sérieusement la conservation de la biodiversité et des écosystèmes de la région (cf. tableau 17).

Les faibles contrôles de l'État amplifient ce phénomène qui concerne aussi les pays voisins. Une importante quantité de bois coupée de manière illégale part en fait vers la Colombie et le Pérou, pour être livrée à ses marchés finaux (en priorité les États-Unis et l'Asie). Les bûcherons illégaux ont souvent des campements et parfois de scieries, juste au-delà de la frontière, comme nous l'avons appris par des gardes-parc du PNY qui surveillent, entre autre, le point d'entrée de *Nuevo Rocafuerte*, situé à côté de la frontière péruvienne. Le trafic illégal de bois pose d'importantes questions aussi en matière de souveraineté et de contrôles frontaliers, un problème qui mérite des recherches à part.

L'arrivée des pétroliers dans la zone a, pour sa part, contribué de manière significative au trafic illégal de bois du parc. L'ouverture par les compagnies pétrolières de grandes routes qui coupent la RBY – en particulier la *Via Auca* (cf. photo 31) et la *Via Maxus*¹⁰⁶³ – a grandement facilité l'accès à des zones de la forêt qu'il serait autrement très difficile, voire impossible, de rejoindre, rendant le transport des marchandises beaucoup plus pratique et rapide.

Photo 31. Trafic sur la *Via Auca*. La *Via Auca* permet l'accès des moyens de transports lourds nécessaires aux opérations des champs et des puits pétroliers situés aux côtés de cette route (sur le côté droite, les tuyaux du SOTE).

¹⁰⁶¹ La *Cedrela Odorata* est sur la liste rouge de l'UICN, rassemblant les espèces en grave péril d'extinction. Cf. <http://www.iucnredlist.org/details/32292/0>.

¹⁰⁶² C'est l'espèce extraite du PNY la plus prisée. Depuis 2001, elle est protégée dans le cadre de la convention CITES, dont l'Équateur est signataire (cf. Appendix III, CITES).

¹⁰⁶³ Nous reviendrons plus avant sur cette deuxième route.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Photo 32. Habitations à côté du SOTE. Plusieurs habitations sont bâties le long de la *Via Auca* souvent sans considération pour la sécurité, par ex., en construisant l'entrée au dessus des tuyaux du SOTE.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Tableau. 17. Volumes de bois extraits de la province d'Orellana (2003 – 2007)

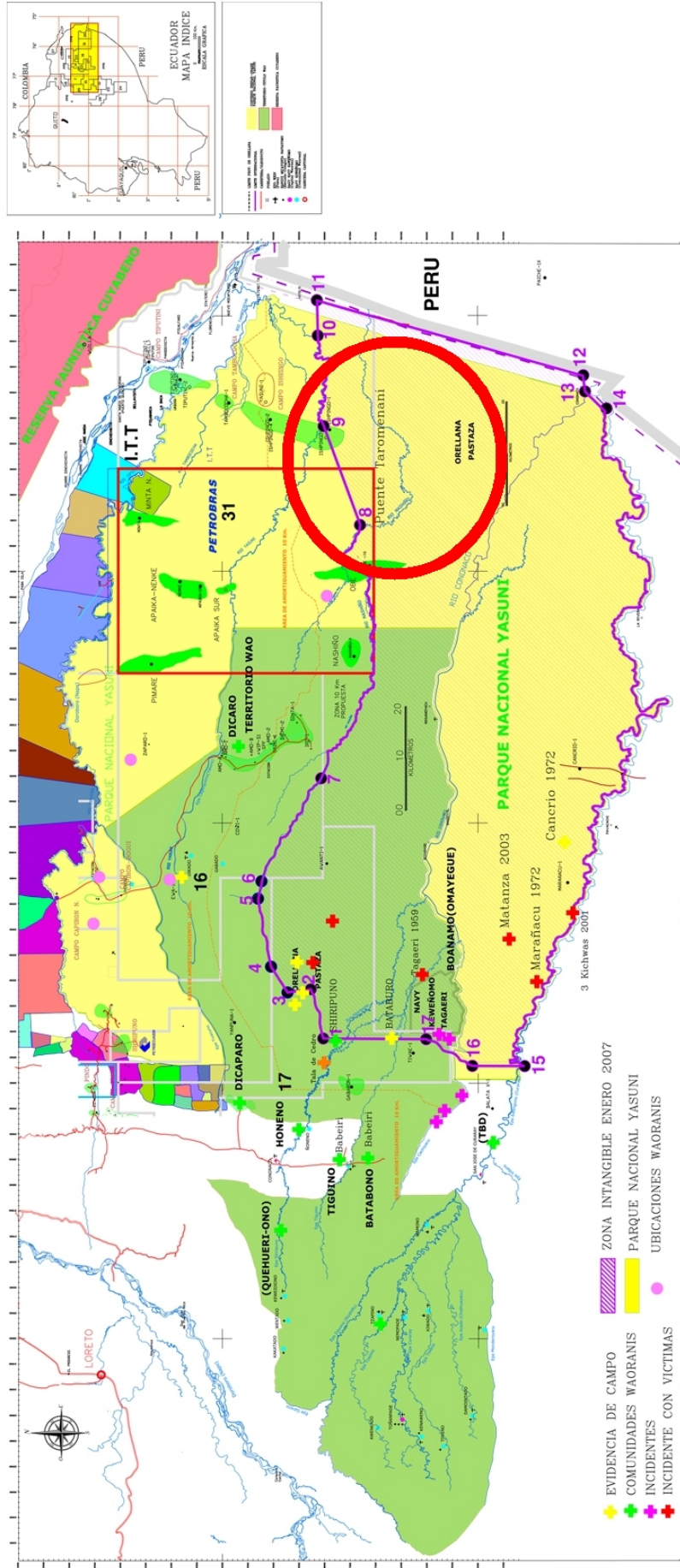
VALEURS	ANNÉE				
	2003	2004	2005	2006	2007
Volume (m3)	51.448	55.145	59.619	85.905	116.063
Variation Annuelle		+7,19%	+8,11%	+44,09%	+35,11%
Volume Total 5 années :		366.180	Variation dans les 5 années :		125,59%

Source : Proyecto Bosques, données MAE Orellana (2010)

L'évanescence territoriale et l'incertitude juridique des limites de la RBY sont également, bien qu'indirectement, à l'origine d'affrontements violents, parfois mortels, entre les *madereros* (les bûcherons illégaux) et les indigènes Tagaeri-Taromenane. Cette réalité, à laquelle s'ajoute le manque de surveillance des bornes de la ZITT, incite les *madereros* à pénétrer dans la ZITT (la partie la mieux préservée du PNY, puisqu'elle est « intangible », au moins juridiquement).

La carte 34 témoigne de nombreux incidents, dont quelques-uns mortels, entre les Tagaeri-Taromenane et les trafiquants de bois à l'intérieur de la ZITT.

Carte 34. Carte des accidents les plus importants impliquant des Tagaeri-Taromenane dans la RBY.



Source : carte fournie par UGA-GADPO, source primaire inconnue.

L'aménagement territorial spécial décidé par l'État pour cette portion de la RBY, en la déclarant « intangible » puisque consacrée à la protection des peuples en isolement volontaire du pays, ne saurait en soi empêcher les violations réitérées de sa frontière invisible. Le passage de compétences sur la ZITT du MAE au Ministère de justice en 2011 n'a pas suffi à en améliorer la surveillance. Les contrôles de la ZITT ont été notoirement insuffisants¹⁰⁶⁴, et les sanctions en cas de transgressions sont risibles, voire outrageantes, comme ont eu à le commenter les entités de défense des droits des Tagaeri-Taromenane¹⁰⁶⁵.

De ce point de vue, la ZITT représente de manière à la fois éloquente et tragique les conséquences funestes d'un découpage territorial nominal qui ne s'insère dans aucune politique d'État. Bien au-delà des dysfonctionnements territoriaux déjà expliqués – qui relèvent du domaine de la gouvernance – l'échec du système ZITT montre comment l'absence d'une politique nationale d'aménagement territorial, décidée du plus haut niveau de l'État, puis déclinée aux échelles administratives inférieures en ligne avec les spécificités locales, peut se traduire par un cas patent de *government failure*.

Encadré 9.

L'effet lisière : conséquence d'interventions chirurgicales sur le territoire

La réalisation d'axes routiers en aires sensibles d'un point de vue environnemental engendre de nombreuses conséquences négatives. Nous venons d'illustrer le développement plus rapide du trafic illégal de bois. L'ouverture d'une route change en fait de manière profonde l'usage du terrain dans ses alentours. Elle ne se borne pas à creuser une ligne sur une carte géographique ou sur le cadastre (quand il existe) du territoire en question. Canal ouvert à la circulation plus commode des biens et des individus, une route ayant les caractéristiques de la *Via Auca* ou de la *Via Maxus* ouvre les portes à une intensification de la colonisation et altère de manière cruciale les équilibres de l'écosystème concerné (voir photo 33 illustrant les tuyaux de l'oléoduc qui passent long la *Via Auca*, coupant Pindo : un centre peuplé de la RBY).

Aux évidentes répercussions défavorables sur les comportements des animaux – les bruits, et

¹⁰⁶⁴ Le gouvernement central a souvent essayé d'évacuer la question en alléguant qu'il est impossible d'effectuer des contrôles sans "gêner" les indigènes. Or, selon un expert responsable de l'*Observatorio de derechos colectivos del Ecuador* la réalisation d'une surveillance moins perturbant est faisable, sauf qu'elle est coûteuse et Quito n'a jamais voulu allouer des fonds à cette fin.

¹⁰⁶⁵ Citons en particulier le Vicariat d'Aguarico, la mission des capucins de Coca, et l'*Observatorio de derechos colectivos del Ecuador*.

la pollution provenant de la route – et à l'interruption des corridors biologiques et des microclimats¹⁰⁶⁶ de la forêt amazonienne entraînés par la déforestation, s'ajoute ce qu'on connaît en sciences naturelles comme le « *edge effect* » (effet de lisière, Lovejoy *et al.*, 1986), le déplacement d'espèces natives du lieu, par d'autres espèces pionnières¹⁰⁶⁷. Un phénomène qui peut conduire rapidement à une altération radicale de l'écosystème original.

Photo 33. L'omniprésent SOTE dans le quotidien des habitants la RBY. À Pindo, des écoliers rentrent chez eux en passant à côté des tuyaux de l'oléoduc SOTE et du puits de Tribolga (noter le « *mechero* », la flamme du puits, à droite) dans la RBY. Le panneau de signalisation dit : « Attention ! Tube transportant du pétrole brut, du côté droit ».



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

D'autre part, la non mobilisation de l'outil « Réserves MAB » par le MAE, fait que cet instrument de politique internationale ne parvient pas à générer dans le Yasuní les bénéfices en termes d'aménagement du territoire qu'il arrive pourtant à produire ailleurs dans le monde, en particulier à travers un zonage visant à rationaliser les différents usages de son espace. Cette

¹⁰⁶⁶ La perte de niches écologiques, et la fragmentation d'espèces de faune sont quelques-uns des problèmes associés à la destruction de l'habitat et du microclimat en Amazonie.

¹⁰⁶⁷ Dans le cas de la Via Maxus dans le parc Yasuní, à cette liste des maux il faut ajouter le risque majeur que des animaux sauvages ne soient tués à cause d'accidents avec des véhicules.

non appropriation des Réserves MAB est également notable dans les destins fluctuants du Comité de Gestion de la RBY (CGRBY) et dans sa performance globalement décevante (Fontaine, 2007d).

Créée en 2001, avec le soutien de principales parties prenantes, le Comité reçoit au début l'« imprimatur » du MAE, car ce dispositif de gouvernance représentait une solution à la « *necesidad (...) de establecer alianzas estratégicas con los actores locales para la conservación del área* »¹⁰⁶⁸. Le CGRBY est conçu en fait comme une plateforme de dialogue rassemblant les acteurs clés, y compris ceux qui avaient été traditionnellement exclus :

1. le PNY/MAE¹⁰⁶⁹ (représenté par son directeur) ;
2. le GADFCO, représenté par le/la maire ;
3. le GADPO, représenté par le/la préfet ;
4. l' Estación Tiputini. Universidad San Francisco de Quito ;
5. l' ECORAE ;
6. les militaires de l'armée de la zone Napo (Brigada de Selva N.19 Napo) ;
7. la FOCAO
8. la FCUNAE ;
9. la NAWE et
10. la COFENAIE

Dans sa première phase de vie, le CGRBY devait déployer ses fonctions grâce aussi à un Group de Conseil (*Grupo Asesor*), une équipe d'experts et de scientifiques¹⁰⁷⁰ créée en appui direct de l'autorité environnementale. D'un point de vue formel le Comité offrait un degré de représentativité suffisant à faciliter la prise de décisions sur des questions de gestion sensibles, telles que le zonage, la concession de licences environnementales pour l'ouverture de nouvelles exploitations pétrolières dans le PNY¹⁰⁷¹, ou la réalisation d'infrastructures dans le PNY.

Or, l'hétérogénéité d'intérêts et de capacités financières et institutionnelles caractérisant les différents membres du CGRBY rendirent très difficile la convergence des délibérations vers un choix commun. À cela s'ajoute la participation fort limitée des organisations indigènes, et l'importance que le *Grupo Asesor* acquiert progressivement, au détriment du Comité. Une situation qui conduit le premier à dicter l'agenda du second. Cela devint notamment tangible quand le Groupe de Conseil entame des négociations avec le puissant secteur pétrolier afin

¹⁰⁶⁸ G. Fontaine, 2007d, p. 128.

¹⁰⁶⁹ Le Ministère de l'environnement assure aussi la direction du Comité.

¹⁰⁷⁰ Le *Grupo Asesor* est composé aussi par des ONG environnementales comme la WCS et le FEPP.

¹⁰⁷¹ Un cas qui a fait école est celui de la licence pour le bloc 31, à l'époque géré par la brésilienne Petrobras et maintenant administré par l'entreprise publique équatorienne Petroamazonas.

d'établir un fond pour financer la conservation du PNY, dont le budget était – encore une fois – fortement sous-dimensionné.

Nous n'allons pas raconter l'histoire détaillée des avatars du CGRBY. Ce qui importe, est d'expliquer comment les fractures internes entre les représentants de la société civile au sein du CGRBY, et l'asymétrie de pouvoir entre le secteur pétrolier d'une part, et les autres représentants de l'autre, conduisirent à une paralysie du Comité pendant une longue période, et empêchèrent cette structure de gouvernance de fonctionner.

D'abord, le Comité n'arrive pas à obtenir un statut légal du MAE. Puis, le Comité ne parvient pas à s'imposer comme un instrument ayant la légitimité nécessaire à faire approuver et mettre en place une proposition de zonage de la RBY de 2008. Autant constater que l'un des objectifs primordiaux de la création d'une Réserve MAB a été complètement raté au Yasuní : l'aménagement du territoire. L'impasse décisionnelle qui a globalement caractérisé le CGRBY, pour sa part, nous conduit à conclure avec Fontaine que la RBY est un « *espacio de gobernanza ambiental deficiente* »¹⁰⁷².

B.4. De la « *tenencia de la tierra* » et des territoires ancestraux de la RBY

Un élément qui contribue à structurer la réalité d'anarchie institutionnelle-territoriale qui caractérise la RBY est l'incertitude légale autour de la « *tenencia de la tierra* » d'importantes parties de son territoire. Comme nous l'avons expliqué plus haut, ce terme désigne des problématiques plus complexes que celles liées à la propriété foncière. Au Yasuní, ces questions sont étroitement imbriquées avec les revendications des droits collectifs territoriaux des groupes autochtones. Il va de soi, que la présence des sociétés pétrolières dans ces territoires empire cette situation.

Il s'agit d'un problème ancien avec différentes racines, parmi lesquelles la réforme agraire du pays mise en œuvre dans les années 1960. Dans la RAE la réforme se fit sans le soutien d'un dispositif juridique apte à définir la propriété des terres adjudgées aux colons, tout spécialement de celles situées sur le territoire ancestral des Waorani sur lequel ces indigènes s'engagent pour faire valoir leurs droits collectifs constitutionnels.

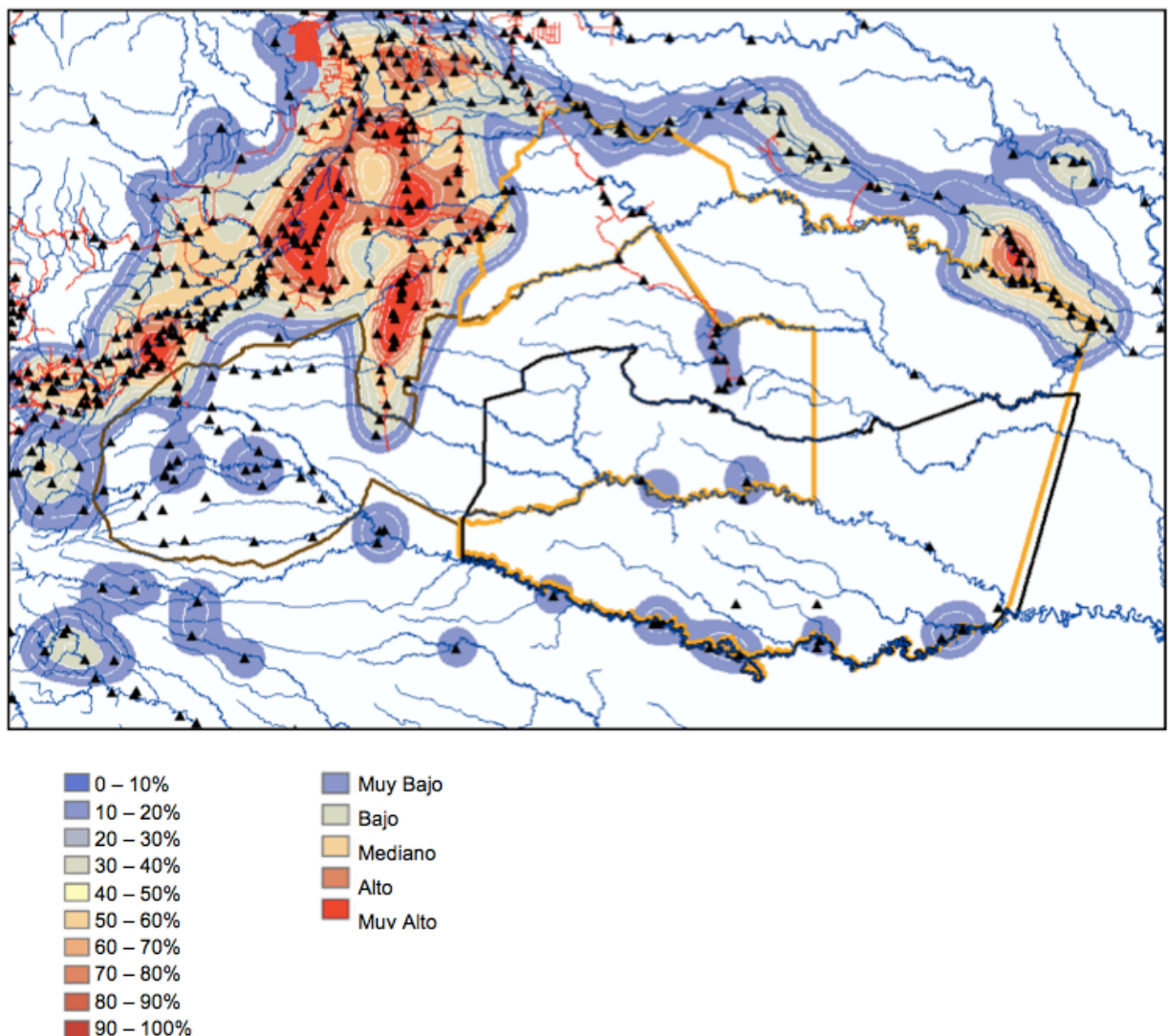
Notre analyse empirique a mis en lumière un aspect central de ces problématiques : la colonisation de la région du Yasuní se fit aux dépens des droits territoriaux des peuples autochtones, avant même d'être réalisée au détriment de l'espace protégé.

Sans approfondir l'examen de la réforme agraire, qui nous éloignerait de l'objet de notre travail, nous allons tout de même examiner des éléments qui aident à mieux expliquer l'une des complexités territoriales de la RBY.

¹⁰⁷² G. Fontaine, 2007d, *Op. Cit.*, p. 82.

Le processus de colonisation amorcé dès les années 1970 et toujours en cours, quoiqu'avec des modalités différentes, a incité des milliers d'équatoriens de différents coins du pays¹⁰⁷³ à s'installer dans la zone en étude. Attirés par les opportunités de travail créées par l'industrie du pétrole, la plupart des colons, une fois sur place, se consacre à développer des activités agricoles, générant ainsi des pressions croissantes sur l'intégrité territoriale du PNY. L'extension de la frontière agricole reste, selon plusieurs observateurs¹⁰⁷⁴, l'une des menaces les plus formidables à la conservation du PNY, comme la pression démographique sur le territoire de la Réserve le montre, plus spécialement de son côté occidental (cf. Carte 35).

Carte 35. Pression démographique sur la RBY (ses limites sont signalées en marron, les limites du PNY sont marquées en jaune).



Source : Programa Yasuní 2011.

¹⁰⁷³ Pendant les premières années de colonisation de la RAE (1960-1970), ce sont surtout des équatoriens de la région de Loja (au sud du pays) et de Manabí qui émigrent. D'où le nom de *Nueva Loja* attribué à la ville de Lago Agrio, capitale de la province de Sucumbios en plein *Oriente* équatorien.

¹⁰⁷⁴ C'est par exemple l'opinion de chercheurs de la Station Scientifique de l'université catholique de l'Équateur, EC-Yasuní, PUCE, située en plein PNY : dans le bloc 16 géré par REPSOL.

La manière poussée dont le gouvernement central a incité la colonisation de la région, montrant un faible niveau de connaissance de l'*Oriente* et une attitude quelque peu « insouciant » envers ses peuples indigènes, est en grande partie responsable des conflits socio-environnementaux liés à l'accès et à l'utilisation de la terre entre peuples autochtones et colons. Des conflits territoriaux qui secouent depuis des décennies le PNY et sa zone d'influence, tout comme d'autres parties significatives de la RAE.

Dès leur arrivée dans la région du Yasuní, les colons se sont bientôt trouvés confrontés à la présence de peuples originaires qui revendiquaient leurs « droits ancestraux » sur le territoire. Les Waorani¹⁰⁷⁵ se déplaçaient sur ces espaces bien avant la création du parc en 1979. Ainsi, pour formaliser et pour réglementer cette situation sur le plan juridique, la Constitution de 1998 reconnaît et garantit aux peuples indigènes des droits collectifs inhérents à

*« Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, (...) Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley ... A no ser desplazados e su tierras ...»*¹⁰⁷⁶

Cependant, ces normes constitutionnelles n'empêchent pas que de nouveaux colons ne s'installent sur ces territoires et que les affrontements entre colonisateurs et indigènes ne se poursuivent. De manière importante, l'appropriation de terres situées dans l'actuelle RBY par main de colons se fait, dans la majorité des cas, en dehors d'une base juridique certaine : sans l'émission, ni l'enregistrement de titres de propriété. Cette « conquête juridiquement abusive » de terres de la RBY, affère tant à des communautés Kichwa qu'à des *fincas* de plusieurs colons non indigènes qui se sont installés par des vagues successives dans la RBY.

La réaction des peuples ancestraux de la RBY au développement progressif et irrégulier d'agglomérations rurales dans « leurs » territoires a évolué par le temps, alternant des affrontements directs à des actions militantes mieux planifiées et organisées, souvent grâce aux initiatives des ONGs impliquées dans la zone¹⁰⁷⁷. L'entrée en vigueur en 2008 de l'actuelle Constitution, louée au niveau mondial aussi pour son attention aux droits des *pueblos indígenas*, a offert aux peuples autochtones de la RBY un nouvel instrument sur lequel appuyer leurs revendications territoriales.

¹⁰⁷⁵ D'autres peuples autochtones, comme les Shuars, se trouvaient déjà dans le territoire de la RBY.

¹⁰⁷⁶ Constitution de la République de l'Équateur, 1998, art. 84.

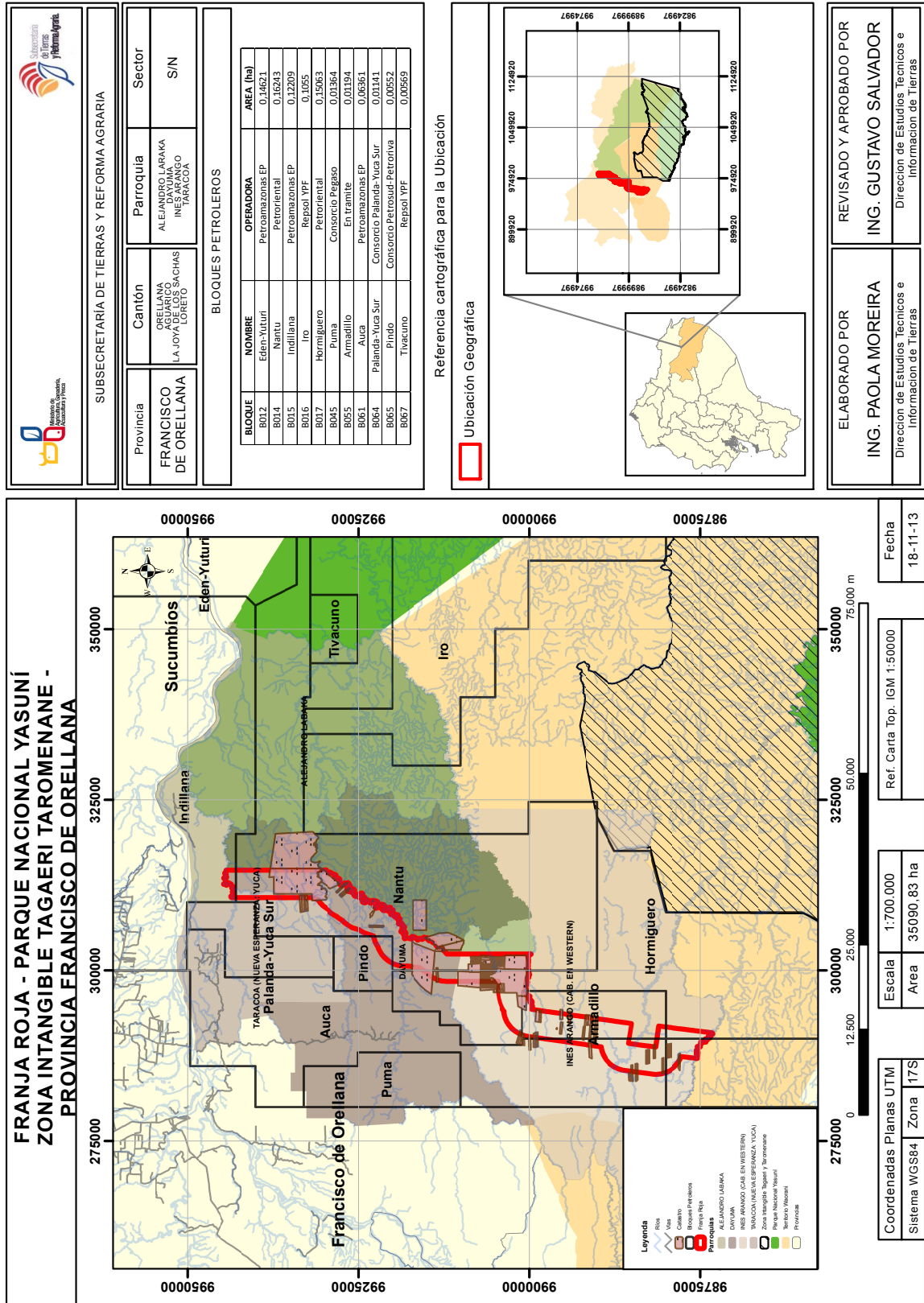
¹⁰⁷⁷ En particulier, *Acción Ecológica*, mais aussi Fundación Pachamama (cette dernière a été fermée en 2014 par le président de la république) ou *World Conservation Society*.

Or, même un corpus constitutionnel « garantiste » telle la Constitution équatorienne en vigueur, ne saura mettre un frein au développement désordonné d'une vaste portion de la RBY, ni éliminer le risque que d'autres conflits ne se produisent, sans un système de propriété foncière fondé sur des bases légales claires qui prend aussi en compte les droits collectifs des peuples autochtones. Mais pour arriver à un tel système, il faut qu'il y ait une politique qui encadre les problèmes et qui prédispose des solutions : une politique d'aménagement du territoire.

En absence d'une telle politique, l'anarchie territoriale continuera de marquer la RBY, alors que de nouveaux degrés de complexité s'ajouteront au casse-tête politique et géographique de cette Réserve MAB.

À confirmer ce que nous venons d'expliquer, à partir de 2009 le MAE a opéré un énième découpage dans la RBY : la *Franja Roja*, ou *franja de seguridad* (bande rouge, cf. carte 36).

Carte 36. La *Franja Roja* de la RBY.



Cette langue de terre créée artificiellement coupe la zone de transition de la RBY (et donc le territoire Waorani) de nord à Sud, touchant une côté du parc, en se superposant à pas moins de douze blocs pétroliers, comme illustré dans la carte 36. Nous ne sommes pas parvenue à repérer le document officiel à la base de la création de cette bande territoriale. Nonobstant, nos enquêtes de terrain ont permis de vérifier que son établissement se fit par un accord ministériel du MAE en 2009, bien que l'administration de cette bande soit passée dans les années suivantes sous la responsabilité du MAGAP. Comme le directeur de l'Unité de gestion environnementale du GADPO¹⁰⁷⁸ nous a expliqué, l'incursion de Tagaeris dans la communauté de *Los Reyes* en 2009, qui s'acheva par la mort par lance de trois agriculteurs locaux¹⁰⁷⁹, conduit le ministère de l'environnement à créer une zone *franca* de 8 kilomètres de large où les activités productives sont restreintes, afin de limiter les opportunités d'affrontements entre les Tagaeri-Taromenane et les populations locales¹⁰⁸⁰. En conséquence de cette décision une nouvelle couche, une nouvelle pièce est dessinée dans le *puzzle* de la RBY.

Ensuite, la *franja roja* a une autre raison d'être. Pour le MAGAP, cette bande territoriale spéciale doit également fonctionner comme une ceinture de protection et de vigilance pour mettre en sécurité une partie de la province d'Orellana et de la RBY, où se concentrent les cultures d'huile de palme, de possibles incursions de ces groupes indigènes. Beaucoup de terres comprises dans cette bande de sécurité sont en fait consacrées à l'exploitation du palmier à huile, une culture à laquelle tant le ministère de l'agriculture que le gouvernement central attachent une importance stratégique.

Or, la *franja roja* abrite trente deux communautés qui ont besoin de services essentiels, comme l'eau, l'électricité, un système d'assainissement, etc. D'où le problème : quelle autorité est responsable de gérer cette bande où se superposent plusieurs couches politico-territoriales? La juridiction et par conséquent l'administration de la *franja roja* se trouvent en fait à être disputées entre le gouvernement central (à travers quelques-uns de ses ministères¹⁰⁸¹), et un gouvernement décentralisé : la province. Mais puisque la *franja roja* accueille des blocs pétroliers – ou pour mieux le dire : elle a été créée sur des blocs pétroliers – ce sont finalement

¹⁰⁷⁸ Ing. Enrique Morales, entretien tenu à Coca, en octobre 2014.

¹⁰⁷⁹ Cet épisode s'ajoutait à d'autres cas de « déferlement » de Tagaeri hors leur zone (la ZITT). D'après nos enquêtes dans la RBY, on n'a jamais eu des épreuves que les assassins des trois paysans de la famille Duchi de Col fussent des Tagaeri. Comme nos interviewés l'ont fait observer, s'il est vrai qu'on avait trouvé des lances du type utilisé par les Tagaeri, ces lances étaient enveloppées dans une plastique avec d'autre matériel que l'on peut acheter uniquement chez des magasins spécialisés (quincaillerie) en ville.

¹⁰⁸⁰ Il sied de préciser qu'à l'époque de ces faits meurtriers le MAE était encore responsable de la protection des peuples en isolement volontaires et de l'application du "*Plan de medidas cautelares*" de la CIDH leur correspondant. (cf. première partie). De ce fait, le MAE déclare la création de la bande rouge en tant qu'entité du gouvernement centrale responsable du plan de "*medidas cautelares*", et non pas en sa qualité de ministère compétent en matière environnementale.

¹⁰⁸¹ Le Ministère de Justice a également une part des responsabilités dans le jeu sur la *franja roja*, justement puisqu'elle a été créée pour éviter de nouveaux accidents menaçant l'intégrité des Tagaeri-Taromenane.

d'autres entités émanant du gouvernement central qui ont le dernier et décisif mot sur toute action la concernant.

D'abord, le ministère de coordination des secteurs stratégiques, MICSE¹⁰⁸², créé par le président Correa pour rationaliser la gestion des secteurs prioritaires (comme l'industrie du pétrole ou le secteur minier), un ministère qui est parvenu à jouer un rôle plus déterminant que celui traditionnel de responsable des hydrocarbures. Ainsi, tant le MAE que le MAGAP sont sous le parapluie du MICSE. Puis, *Petroamazonas*, l'entreprise publique du pétrole qui, depuis la récente restructuration du secteur, se taille la part du lion dans l'industrie des hydrocarbures dans le pays.

Ensuite, en 2011 le chef de l'État a institué une entreprise publique dont l'objectif est la gestion des investissements réalisés grâce aux recettes découlant de l'exploitation pétrolière¹⁰⁸³. *Ecuador Estratégico Empresa Pública* (EEEP) s'occupe de planifier, mettre en œuvre et évaluer les investissements en santé, éducation et infrastructures en région amazonienne.

Ayant entamé ses premiers pas sous la protection directe de l'entourage présidentiel, cette entreprise s'est bientôt affirmée comme un acteur incontournable dans l'échiquier de la RBY. Ses fonctionnaires se rendent personnellement sur place pour négocier les investissements publics et suivre leur mise en œuvre. Ce sont des experts rarement liés au SENPLADES, souvent ils ont même des différences de perspectives avec leurs collègues Senpladiens en matière de planification des investissements publics¹⁰⁸⁴. C'est encore *Ecuador Estratégico* qui se charge de concevoir, planifier et rendre une réalité l'une des constructions politiques phares de l'administration Correa : les *Comunidades del Milenio*. Ces unités spéciales méritent notre attention car leur analyse montre une modalité ultérieure par laquelle le gouvernement central intervient de manière *ad hoc* sur le territoire de la RBY¹⁰⁸⁵.

La réalisation des *Comunidades del Milenio* – ou de quelques-unes de leurs unités, comme les Écoles du Millénaire (cf. photos 34 et 35) – rend compte d'une forme de redéfinition du territoire faite « par le haut » : par une politique *top-down* décidée directement par la présidence de la République et opérationnalisée par son staff d'experts d'EEEP.

Photo 34. Unité d'école du Millénaire dans la parroquia de Dayuma (RBY).

Le panneau sur la droite dit : « Le pétrole améliore ta communauté ! » et présente les données techniques et économiques de l'opération confiée à *Ecuador Estratégico*.

¹⁰⁸² *Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos*.

¹⁰⁸³ L'État tire maintenant 12% de ces recettes, grâce à la réforme des contrats du secteur opérée par Correa.

¹⁰⁸⁴ Ainsi nous expliqua un dirigeant de EEEP lors d'un entretien tenu à Quito en novembre 2014.

¹⁰⁸⁵ Les *Comunidades del Milenio*, et surtout les "*escuelas del milenio*" - les unités des *Comunidades* qui ont connu la diffusion territoriale la plus importante jusqu'à présent - sont un projet national. Quelques-unes de ces *comunidades* et plusieurs écoles du millénaire sont situées en d'autres parties de la RAE, ainsi que du pays. La construction d'une école du millénaire est également prévue aux Galápagos.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014.

Il s'agit d'un nouveau modèle de déconcentration de l'État, où le gouvernement central quitte des compétences importantes aux GADs sur des dossiers qui pourtant, selon le COOTAD, doivent être gérés par les collectivités territoriales, comme l'éducation, la santé et la construction de logements populaires (cf. encadré 10).

Encadré 10

Les communautés du Millénium

En 2013, le gouvernement de Correa lance le projet des « *Comunidades del Milenio* » dans le cadre de la politique nationale d'hydrocarbures voulue par le même président.

L'idée est d'employer une partie de la rente du pétrole exploité en région amazonienne pour réaliser des investissements en faveur des habitants de communautés situées dans les blocs pétroliers, afin de les aider à « *salir de la pobreza* » (sortir de la pauvreté).

Il s'agit de construire de petites villes « modernes » en pleine Amazonie : une manière de profiter des ressources naturelles – le pétrole – pour le bien du peuple, dans le respect de critères sociaux et environnementaux. Ainsi les *Comunidades* comprennent des stades sportifs, des unités de police, des marchés, des centres de santé et, bien sûr, des écoles : les « *Escuelas del milenio* ». Aux populations concernées sont assignés des logements meublés,

équipés d'électroménagers, air conditionné (même des vélos), dotés de services essentiels et de moyens de technologie de communication « *de punta* ».

Le projet fut présenté comme un exemple du nouveau paradigme de développement poursuivi par le président Correa (le *Buen Vivir*) en région amazonienne.

D'aucuns parmi les chefs indigènes qui ont bénéficiés du projet, affirment que, grâce aux *Comunidades del Milenio* : « *vivir cerca de un bloque petrolero, deja de ser un castigo y empieza a considerarse una suerte* » – les communautés concernées par le projet ayant subi directement les conséquences négatives de la présence des pétroliers pendant des années.

La première de ces Communautés fut inaugurée en octobre 2013 à Playas de Cuyabeno, une communauté Kichwa située à côté du champ pétrolier Pañacocha, pour un investissement de 20,27 millions de USD en excès de la rente pétrolière. Selon les sources officielles (EEEEP, 2014), on espère de construire jusqu'à 200 de ces communautés par 2016.

Dans cette démarche centralisatrice de l'action publique sur des territoires périphériques en région amazonienne, comme la RBY, *Ecuador Estratégico* a carte blanche.

Émanation directe de la présidence de la République, mobilisé en tant qu'instrument de politique de type *substantive* (Howlett, 2000) au sens ici précisé¹⁰⁸⁶, EEEP décide directement avec les communautés indigènes, où et comment construire une certaine école ; où réaliser de grandes infrastructures, ou des logements. Surtout, c'est EEEP qui décide comment répartir les recettes du pétrole sur tel ou tel projet.

Les GADs locaux sont exclus des négociations qu'EEEEP entretient avec les communautés indigènes. Ceci fut le cas, par exemple, de la construction de la *escuela del milenio* à Dayuma, une *parroquia* à l'intérieur de blocs pétroliers dans la RBY. Selon nos enquêtés¹⁰⁸⁷ : « *en ningún lado entra la planificación parroquial, cantonal o provincial* » dans la réalisation des *Comunidades del Milenio*.

Cette politique d'aménager des parties de territoire « par le haut », en « court circuitant » les gouvernements locaux qui sont-eux sur le territoire, opère des transformations qui rendent un territoire plus asymétrique, coupé au bistouri par ici et par là. Ainsi, par exemple, des centres écoliers gigantesques (par rapport au contexte) s'érigent au centre d'un petit village amazonien (cf. photo 35), ou bien juste à côté des tuyaux de l'oléoduc SOTE sur lesquels se retrouvent à bavarder de jeunes écoliers (cf. photo 36).

Photo 35. L'*Escuela del Milenio* (école du Millenium) à Dayuma.

¹⁰⁸⁶ Dans la taxinomie élaborée par Howlett (2000) sur la base de la classification NATO classique (Hood), les entreprises publiques sont des instruments de type "organisationnel".

¹⁰⁸⁷ En particulier, Dr Anita Kreimer, enseignante à la FLACSO de Quito (interviewée en novembre 2014), ainsi que des géographes du groupe "*geografos criticos*" interviewés en novembre 2014, aussi à Quito.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

Photo 36. Écoliers à Dayuma. Dans la *parroquia* de Dayuma, des écoliers conversent entre eux assis sur les tuyaux du SOTE. En arrière plan, un gymnasium.



Photo ©Elena Ciccozzi, 2014

Ces interventions *ad hoc* sur le territoire, parachutées de Quito sous forme de projets liés aux « *Comunidades del Milenio* », sont alors un autre indicateur d'un problème structurel du pays dont les conséquences affectent particulièrement la région du Yasuní : l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

Le cas des *Comunidades del Milenio* confirme en outre une approche centralisée de l'administration du territoire du pays, reflet d'un style de gouvernement fort dirigiste. Un style de gouvernement centralisateur qui est en contraste avec les principes constitutionnels établissant un régime politico-administratif décentralisé, ainsi qu'avec les nombreuses institutions créées pour que la planification et l'aménagement du territoire équatorien résultent des apports coordonnés de divers échelons de gouvernement. Ce qui valide notre hypothèse secondaire selon laquelle une « super-institutionnalité formelle », au sens ici défini, ne suffit pas en soi à assurer que la planification du développement et de l'agencement du territoire soit déclinée en ses diverses échelles territoriales, ni à garantir l'efficacité de l'action publique sur l'ensemble du territoire. D'ailleurs, en dépit de cette pléthore d'institutions formelles, la plupart des zones rurales de la RBY restent en attente d'un cadastre.

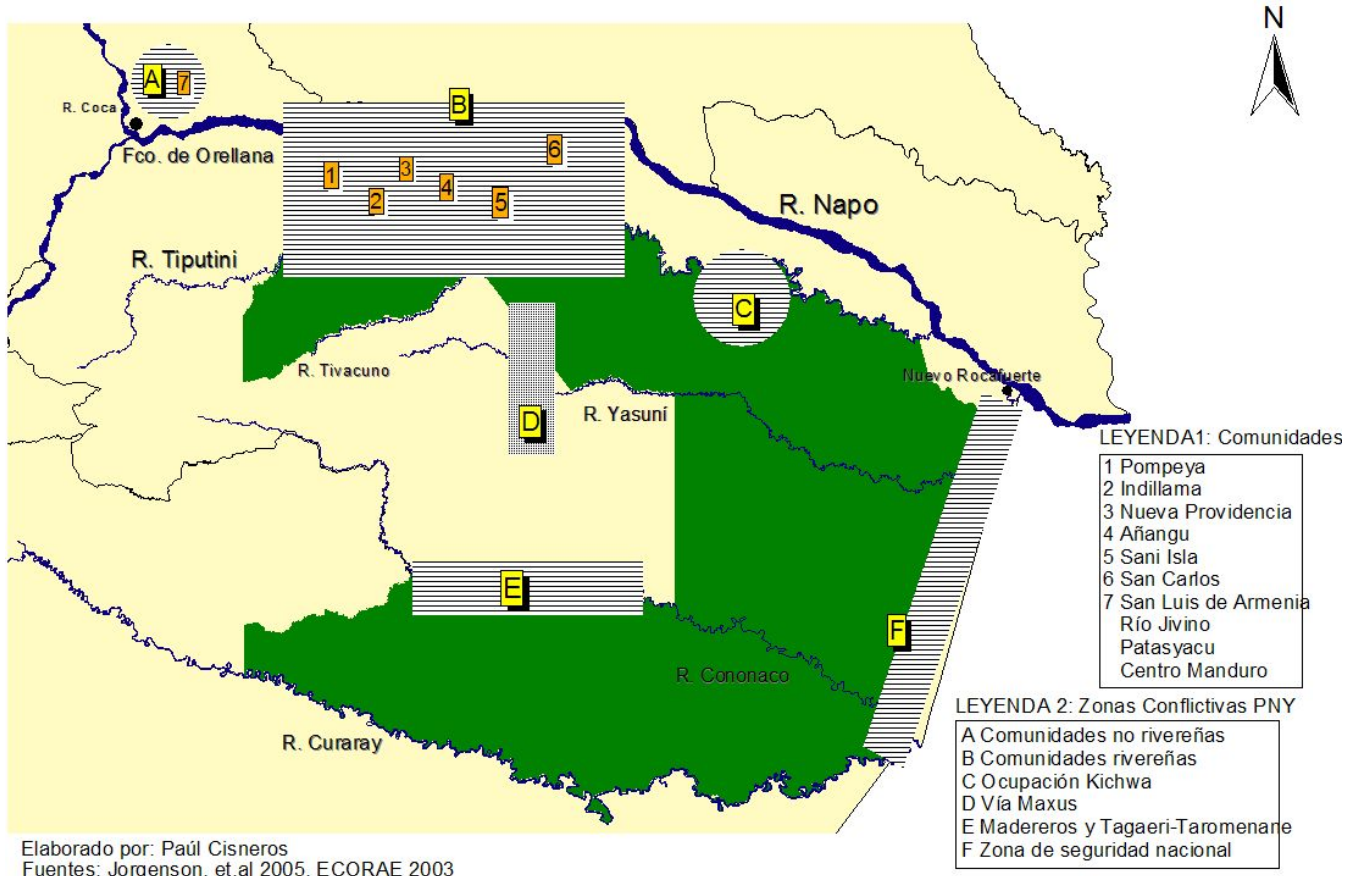
Par conséquent, en matière de régularisation de la *tenencia de la tierra* dans le Yasuní, faute d'une politique d'aménagement du territoire, on procède par des projets isolés, souvent grâce à l'aide de fonds de la coopération internationale ou d'ONGs. Ils sont encore très rares les cas de régularisation de terres agricoles se superposant au territoire ancestral Waorani, qui avaient été assignées à des communautés indigènes non originaires (généralement, des Kichwa).

---- Les Plans d'usage et de gestion communautaire (PMC)¹⁰⁸⁸

L'expérience de six communautés Kichwa situées dans le PNY, sur la rivière nord-occidentale du fleuve Napo (Pompeya, Indillama, Nueva Providencia, Añangu, Sani Isla et San Roque, cf. carte 37) est éloquente de cette réalité.

Carte 37. Les six *comunas* Kichwa le long du fleuve NAPO à l'intérieur du PNY, ayant des PMC.

¹⁰⁸⁸ *Planes de uso y manejo comunitario*



Source : Paúl Cisneros, 2004, carte élaborée d'après Horgenson *et al.* Ecorae 2003.

L'étude de ces *comunas* prend un relief particulier aux fins de notre recherche, puisqu'elle permet de décliner l'analyse de l'aménagement du territoire de la RBY à partir de son échelle la plus basse : la communauté, et d'analyser comment la gestion du territoire au niveau communautaire s'articule avec les plans des collectivités territoriales (les PDOTs). L'objectif est de mieux vérifier les conséquences du manque d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national d'abord, puis local, sur l'enchevêtrement des territoires à l'intérieur de la RBY.

En étendant notre champ d'analyse à ces six communautés Kichwa, nous découvrons un autre instrument de politique qui s'ajoute à la palette déjà remarquable d'instruments mobilisés pour administrer le territoire de la RBY : les *Planes de uso y manejo comunitario*.

On indique par ce nom les plans que chaque communauté indigène élabore pour organiser la vie en commun dans son territoire. Ce sont des instruments de politique « micro » qui trouvent leur raison d'être dans des décisions des communautés, et non pas dans des normes officielles. Cependant, dans de rares occasions, les « Plans de gestion communautaires » arrivent à être reconnus par les autorités. C'est bien le cas de six communautés Kichwa situées à l'intérieur du PNY que nous avons choisi d'examiner (cf. tableau 18).

Tableau 18. Coordonnées géographiques des 6 *comunas* Kichwa.

Comuna – Centro Kichwa	Punto	Latitud UTM	Longitud UTM
Pompeya	1	9948750	313120
	2	9938250	313438
	3	9938250	318188
	4	9931750	318250
	5	9930625	326750
	6	9951500	327125
	7	9953500	327250
Indillama	8	9947500	333375
	9	9947000	332750
	10	9941250	331750
	11	9937938	334625
	12	9932750	336625
Nueva Providencia	13	9933750	337500
	14	9944125	338500
	15	9944250	339375
	16	9945500	339125
Añangu	17	9943375	349375
	18	9940125	351000
	19	9922250	352375
Sani Isla	20	9923250	358375
	21	9942500	361125
	22	9948750	358375
San Roque	23	9949875	374125
	24	9926750	364250

Source : FEPP, 2006. (Données obtenues de relevés planimétriques en UTM)

Il s'agit de communautés qui se sont formées au fil des ans, suivant le mouvement de colonisation de la RAE encouragé par l'État dès les années 1970. Deux des six communautés, Pompeya et Indillama, ont été reconnues par les autorités avant même la fondation du PNY en 1979, comme illustré par le tableau 19. Il est opportun de préciser, cependant, que la reconnaissance de ces communautés n'implique pas pour autant qu'on leur octroie de droits de propriété sur les terres.

Tableau 19. Communautés Kichwa dans le PNY : date de fondation et références administratives (1979 : date de création du PNY).

Comuna Kichwa	Accord Ministériel	Date
Pompeya	0021	7 janvier 1977
Indillama	0183	4 mai 1976
Nueva Providencia	0016	3 janvier 1998
Añangu	0825	23 mai 1996
Sani Isla	0316	5 août 1998
San Roque	0082	7 mars 1996

Source : adaptation de l'auteure d'après FEPP 2006

À partir de la moitié des années 1990, les terres des six communautés Kichwas connaissent des invasions de plus en plus fréquentes et massives.

Des colons procédant d'autres parties de la Réserve, ou de son extérieur, attirés par la riche biodiversité de ces terres¹⁰⁸⁹ y pénètrent pour réaliser des activités de chasse, de pêche ou de déboisement illégaux. Face à cette situation, les communautés Kichwa s'adressent au MAE¹⁰⁹⁰ pour demander que leurs droits territoriaux soient légalement reconnus, afin d'arrêter ces invasions qui menacent leur intégrité et la conservation du PNY.

La Constitution¹⁰⁹¹ en vigueur à ce moment stipulait le devoir de l'État à garantir les droits collectifs des peuples ancestraux, parmi lesquels « *Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles...* »¹⁰⁹². Ainsi, le MAE, guidé par une ministre¹⁰⁹³ sensible aux enjeux du développement durable et au respect des mandats constitutionnels, accueille favorablement cette demande et met une halte à de nouveaux établissements humains dans le Parc. Conformément à l'accord ministériel¹⁰⁹⁴ signé à ce sujet à Añangu en 1999 entre le MAE et les six communautés Kichwa, les communautés doivent soumettre au ministère des *Planes de uso y manejo comunitario*¹⁰⁹⁵ (PMC, ou *convenios de usos y manejo territorial*) contenant entre autre, l'aménagement proposé pour leurs territoires (*zonificación*). La présentation des PMC est la condition pour obtenir la légalisation de leurs terres¹⁰⁹⁶. En tant que micro-instrument de gestion du territoire du PNY et de la RBY, des observations méritent d'être développées sur les PMC.

D'abord, les PMC s'encadrent dans un processus plus général où le MAE conclut des accords en matière de gestion et de conservation de la biodiversité avec les communautés de peuples

¹⁰⁸⁹ Car elles se trouvent à l'intérieur du parc.

¹⁰⁹⁰ Les six communautés se trouvent à l'intérieur du PNY, dont la responsabilité revient – comme pour toute autre aire protégée – au MAE.

¹⁰⁹¹ Constitution politique de la république de l'Équateur de 1998.

¹⁰⁹² Art.84. Constitution de 1998.

¹⁰⁹³ Yolanda Kakabatse.

¹⁰⁹⁴ L'accord est signé l'11 novembre 1999 dans la commune de Añangu, à la présence de représentants des six communautés ainsi que de la FCUNAE (*Federación de Comunidades y Nacionalidades del Ecuador*).

¹⁰⁹⁵ Ces plans sont aussi dénommés: *planes de uso comunitario*.

¹⁰⁹⁶ La légalisation se fait par le biais d'accords spécifiques soudés avec le ministère : les « *convenios de uso y manejo territorial* ». Le Centre Kichwa d'Añangu a été le premier à signer un de tels accords avec le MAE, sur la base d'un zonage finalisé surtout à la mise en œuvre d'activités d'écotourisme.

ancestraux habitant des espaces protégés, comme ce fut le cas de la Réserve de Cuyabeno¹⁰⁹⁷. Ensuite, les communautés indigènes attachent une importance considérable aux PMC, en tant qu'instruments de politique à une échelle micro, comme en témoignent tant le processus participatif adopté pour leur élaboration que les zonages territoriaux qu'ils proposent. L'analyse des projets d'aménagement territorial présentés par les six communautés montre que ses membres apprécient l'utilité politique, en plus de celle légale, de ces instruments.

Ainsi, ces zonages préconisent un découpage des territoires en des sous-zones « fonctionnelles » (cf. tableau 20) suivant les coutumes ancestrales des Kichwa et leurs objectifs de développement, comme le précisent les communautés elles-mêmes :

« *El plan de uso y manejo kichwa de las comunidades asentadas en la ribera del río Napo es un documento que dará las directrices para continuar con el desarrollo sustentable y sostenibles de los territorios de cada comunidad* »¹⁰⁹⁸

Il ne doit pas nous surprendre alors, que les PMC connaissent une mobilisation par les communautés locales beaucoup plus importante que les PDOTs des gouvernements décentralisés les concernant (en particulier, *parroquias* et municipalités). Ainsi, les Kichwas de la communauté du *Centro Kichwa "Añangu"* manifestent¹⁰⁹⁹ un niveau d'identification et d'appropriation considérable de leur PMC, un instrument qu'ils considèrent beaucoup plus important que les PDOTs de la *parroquia* Alejandro Labaka, du *Cantón* Francisco de Orellana, ou de la province de Orellana : c'est-à-dire des différents niveaux de GADs qui abritent la *comuna* examinés.

Tableau 20. Zonage fonctionnel proposé par les PMC des 6 communautés Kichwa de la rivière nord-occidentale du fleuve Napo (dans le PNY).

Dénomination	Fonction
Zona de Protección de Rivera (PR).	
Zona de Uso Intensivo Indígena (UI).	Consacrée aux habitations et aux cultures traditionnelles Kichwa (Chacras)
Zona de Ecoturismo (ET).	Zone destinée à accueillir des touristes. Ici, la flore et la faune sont préservées tout en permettant la construction de cabanes et d'autres services pour les visiteurs.
Zona de Caza y Pesca (CP).	
Zona de Máxima Protección (MP)	Dans cette partie, seul les activités de contrôle, surveillance et recherche sont admises.

¹⁰⁹⁷ La résolution ministérielle N° 007 du 1 janvier 1999 règle les accords de coopération avec les communautés indigènes pour la gestion communautaire d'aires protégées.

¹⁰⁹⁸ *Plan de usos y manejo de las seis comunidades Kichwa del PNY*. FEPP, Coca, 2005, p. 4.

¹⁰⁹⁹ Ceci nous a été commenté par des Kichwas interviewés dans la *parroquia* Alejandro Labaka, en septembre 2012 et à Coca, en octobre 2014; et par la responsable du Programme FEPP au bureau de COCA, Emerita Villareal (10/2014).

Source : élaboration de l'auteure à partir de données du FEED, 2005.

Une troisième réflexion porte sur l'intérêt manifesté vers les plans d'usage et de gestion communautaire par des peuples ancestraux de la RBY qui n'ont pas de traditions sédentaires comme les Kichwas.

Quatre communautés Waorani : Tobeta, Nampaweno, Yawepare et Miguaguno, situées dans la partie occidentale du PNY, ont récemment approché la direction du PNY pour entamer l'élaboration des *planes de uso y manejo comunitario*, comme nous l'a confirmé le directeur du parc¹¹⁰⁰. Il s'agit des communautés établies dans des parties du PNY et de la RBY où l'exploitation pétrolière se poursuit depuis les années 1990, et dont les coutumes ont évolué par le temps à un tel point, qu'ils sont souvent définis comme des Waorani « *sedentarizados* ». Ces groupes indigènes perçoivent les PMC comme des instruments politiques aptes à réaffirmer leurs droits collectifs sur la terre, ainsi qu'à obtenir le feu vert du MAE pour le développement d'activités productives, notamment l'écotourisme. L'injection d'argent apportée par la coopération allemande à la gestion de la RBY depuis 2014 va aider à cette fin¹¹⁰¹.

Sans conteste, les difficultés persistantes concernant l'incertitude sur la *tenencia de la tierra* de communautés indigènes situées à l'intérieur de la RBY (des Waorani, comme des Kichwa) accroissent l'importance des PMC en tant qu'instruments de politique à échelle micro. Ils représentent non seulement des outils d'aménagement du territoire, mais aussi des instruments pour revendiquer des droits collectifs sur un territoire ancestral devant l'État qui est devenu, entre-temps, l'autre acteur hégémonique des affaires de la RBY à côté des sociétés pétrolières privées.

Un dernier élément mérite d'être mis en lumière, car il est lié à la proposition d'aménagement du territoire de la RBY de 2011. Si nos observations ont montré un degré modeste d'appropriation des PDOTs des GADs de compétence de la part des six communautés indigènes examinées, nous avons au contraire constaté qu'elles étaient fort intéressées par la proposition de zonage du *Programa Yasuní* élucidée plus haut. Des documents publics, ainsi que des commentaires reçus sur le terrain¹¹⁰² montrent la volonté des Kichwas – tout comme des Waorani et des Shuar – d'harmoniser le zonage de leurs PMC au zonage préliminaire mis en avant par le Programme Yasuní. Ce qui fait réfléchir encore une fois à l'opportunité perdue avec la proposition de zonage de la Réserve de la biosphère Yasuní de 2011.

¹¹⁰⁰ Entretien tenu à Coca en octobre 2014.

¹¹⁰¹ Donnée confirmée par la Coordinatrice allemande du "Programme Yasuní" Karen Von Loebenstein (entretien tenu à Quito, novembre 2014), ainsi que par la *gerente de planificación nacional* opérant à Coca (entretien d'octobre 2014).

¹¹⁰² En particulier, des entretiens tenus en septembre 2012 dans la *parroquia* Alejandro Labaka et dans le canton SFCO.

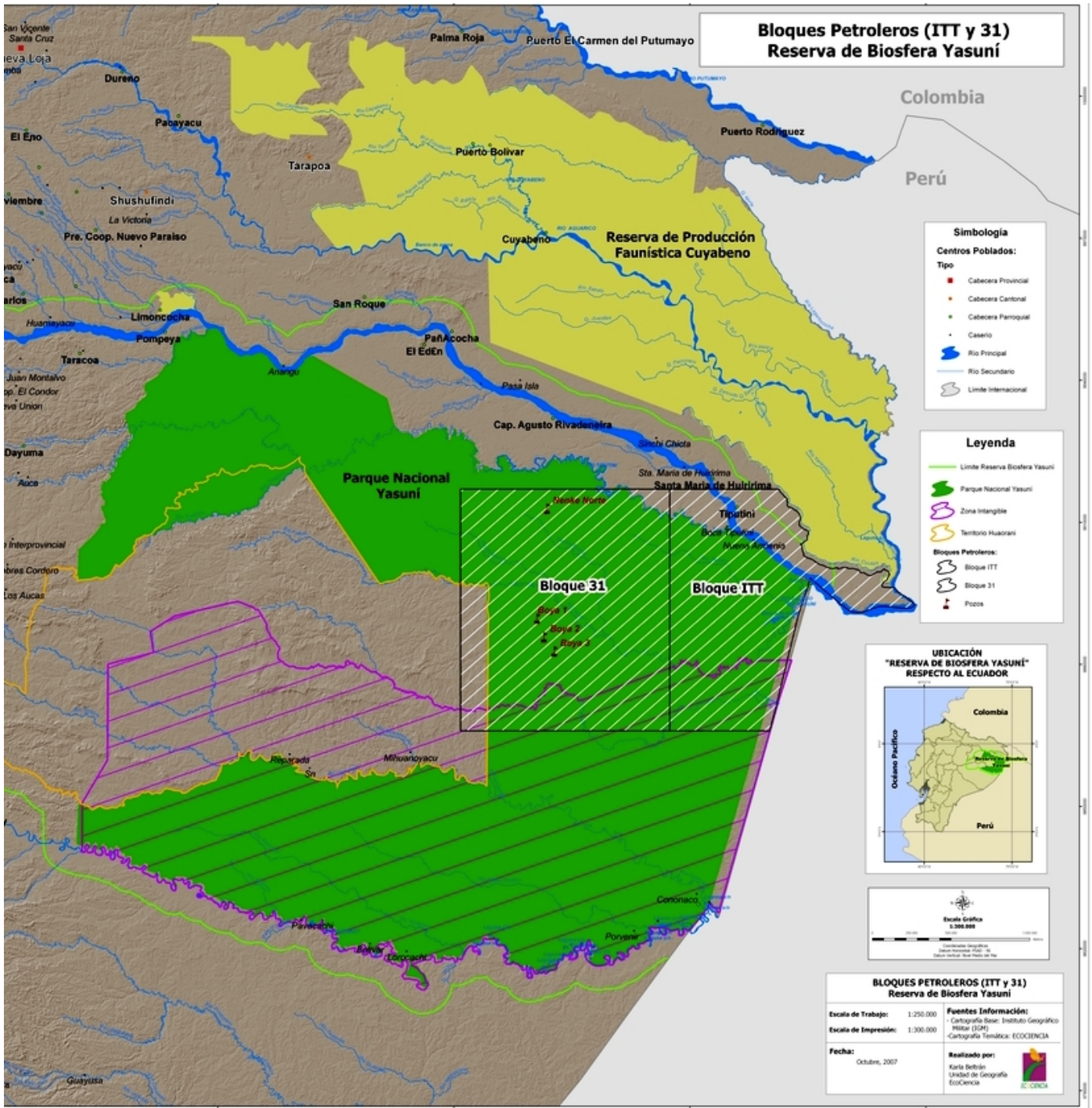
C. La « parabole » des champs ITT. Comment l'État intervient sur un espace important du parc, entre *Buen Vivir* et géopolitique

Suivant les choix méthodologiques posés dans l'introduction de cette recherche, nous avons décidé d'aborder l'histoire des champs pétroliers *Ishpingo*, *Tambocha* et *Tiputini* (ITT) et de l'initiative Yasuní-ITT associée, dans la seule perspective de notre objet d'étude : l'aménagement du territoire du Parc et de la Réserve de la biosphère du Yasuní. Ceci, parce qu'il s'agit d'une thématique très complexe, qui s'ouvre en différents volets analytiques dont chacun mérite une thèse à part – en effet, cette entreprise politique et son annulation continuent d'être le sujet de maintes publications scientifiques, ainsi que de thèses de doctorat et de master.

De manière cohérente avec ce choix méthodologique et afin de tenir le cap de notre recherche, nous bornons notre analyse aux conséquences les plus remarquables sur le territoire de la RBY de deux décisions politiques d'envergure adoptées par le président Correa autour des trois forages pétroliers. D'une part, le lancement et la gestion de *l'Initiative Yasuní-ITT*, et de l'autre son annulation. Nous ne nous pencherons donc pas sur tous les avatars de l'initiative ITT, en dépit du grand intérêt qu'elle suscite d'un point de vue de la géopolitique, de la sociologie politique, des sciences politiques et de la gouvernance en particulier. Nous n'entrerons pas dans un décryptage de la politique énergétique équatorienne en époque Correiste, dont l'évolution en sens néo-extractiviste est particulièrement notable pendant les dernières années. Nous n'irons pas non plus approfondir les différents aspects de l'annulation du moratoire ITT.

Afin d'une meilleure compréhension de l'analyse que nous allons dérouler, précisons que les ITT sont des forages d'exploration qui se trouvent maintenant à l'intérieur du bloc 43 exploité par Petroamazonas, la puissante entreprise publique du secteur pétrolier (cf. carte 38)

Carte 38. Les blocs 31 et 43-ITT à l'intérieur du PNY.



Source : Petromazonas, 2012.

C.1. L'initiative Yasuní-ITT : entre *Buen Vivir*, stratégie énergétique et opportunité politique

Pensée d'abord par la société civile dans les années 2000¹¹⁰³, et lancée en juin 2007 par le président Correa, l'Initiative Yasuní-ITT s'affirme bientôt sur la scène internationale comme une « *propuesta revolucionaria* », une démarche politique innovante en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Pour mieux comprendre la nature et la vision politique subjacentes cette démarche politique, il faut revenir en 2006 quand le candidat à la présidentielle Rafael Correa décide de reprendre l'idée du moratoire lancée par la campagne « *Amazonía por la Vida* » en mi-2000¹¹⁰⁴, soutenue en particulier par l'ONG *Acción Ecológica*. La décision de Correa est incitée par certains de ses collaborateurs de campagne les plus proches (Alberto Acosta et Fander Falconí) qui sont en même temps parmi les promoteurs les plus convaincus du moratoire au sein de la société civile, Acosta en particulier.

Politique rusé et attentif aux sentiments des équatoriens, le candidat Correa anticipe que cette opération pourrait lui gagner d'importants votes chez le parti indigéniste Pachakutik. S'il sera élu, il relancera le moratoire, comme l'affirme le programme électoral¹¹⁰⁵ de son mouvement politique *Alianza País* en 2006. Grâce à la concomitance de certains événements¹¹⁰⁶ qui ouvrent une « fenêtre d'opportunité politique » (Kingdon, 1995)¹¹⁰⁷ et transforment un problème d'ordre social et environnemental en un problème politique d'importance publique, Correa fait de l'Initiative Yasuní ITT l'une de ses politiques-phares.

Dans la première phase de promotion, l'initiative était adressée uniquement aux gouvernements des pays les plus industrialisés. À partir de 2010 – aussi à cause de la crise économique touchant les pays les plus riches¹¹⁰⁸ – les contributions sont ouvertes à tous ceux qui le veulent, en augmentant ainsi la possibilité de récolter des fonds.

¹¹⁰³ L'idée d'un moratoire aux opérations pétrolières en région amazonienne, notamment dans le Yasuní, avait été lancée en origine par le mouvement écologiste local pour mettre un frein à la dégradation des habitats, réduire les conflits socio-environnementaux et les impacts sur la santé des peuples autochtones découlant de l'extraction du brut. La proposition d'un moratoire est mise en avant en 2000 dans le livre « *El Ecuador post-petrolero* » édité par Esperanza Martínez, leader de l'ONG *Acción Ecológica* (ONG environnementale équatorienne, bras local de OilWatch), dont l'un des auteurs est Alberto Acosta, économiste sensible aux questions environnementales et à l'époque très proche de Rafael Correa. Ce mouvement s'organise ensuite dans la campagne « *Amazonia por la Vida* » promue par la société civile et soutenue par *Acción Ecológica* qui, à partir de 2005 commence à pousser la proposition du moratoire dans l'arène politique.

¹¹⁰⁴ En 2005, lors d'un congrès international sur les aires protégées, Oil Watch présente le document « *Un llamado eco-lógico para la conservación, el clima y los derechos* » qui préconisait la non exploitation du brut du Yasuní, comme partie d'un moratoire plus ample pour les aires protégées

¹¹⁰⁵ Cf. *Plan de Gobierno 2007-2011* du mouvement *Alianza País*, soutenant le candidat Correa en 2006.

¹¹⁰⁶ Évoquons en particulier la nomination d'Alberto Acosta à ministre du pétrole et des minéraux en 2007

¹¹⁰⁷ John Kingdon a conceptualisé le phénomène de la « *policy window* », au sens de l'émergence de moments, d'événements (fenêtre d'opportunité) à grâce auxquels l'agenda politique s'ouvre à des sujets qui en sont normalement exclus.

¹¹⁰⁸ La grave crise qui affecte encore plusieurs pays développés, notamment de l'Europe du Sud (Grèce, Portugal, Espagne et Italie) a une origine financière qui prend ses sources des spéculations du système mondial sur le marché des "sub-primes". La faillite de la banque d'affaires États-Unienne Lehman's Brothers en septembre 2008 marque le début de la crise et le passage du contagion du secteur financier à celui de l'économies réelle.

L'idée portée par l'initiative est simple : le gouvernement central s'engage à renoncer à exploiter les champs pétroliers ITT situés à l'intérieur du parc Yasuní, qui contiendraient près de 900 millions de barils de pétrole. Ceci éviterait l'émission d'environ 410 millions de tonnes de CO₂, la disparition de nombreuses espèces de faune et de flore, et des risques importantes à la santé des peuples autochtones de la zone, notamment des Tagaeri et Taromenane habitant la ZITT. En échange pour le manque à gagner de l'exploitation, Quito demande à la communauté internationale, au nom du principe de coresponsabilité, une contribution de 350 millions d'USD par an, soit la moitié des recettes escomptées auxquelles renoncerait l'Équateur, pendant une période de 13 ans.

Dès son lancement, l'initiative gagne progressivement d'attention au niveau mondial et prend une nouvelle vigueur à partir de 2010, grâce aussi à l'adoption d'une stratégie de promotion guidée par Ivonne Baki, ancienne diplomate équatorienne et lobbyiste avisée. Dans cette deuxième phase, la campagne politique modifie son discours originel très controversé sur la contribution à la lutte contre le réchauffement global¹¹⁰⁹, en mettant plutôt l'accent sur la contribution du projet à préserver l'écosystème d'un des lieux les plus biodiverses au monde, ainsi qu'à protéger des peuples indigènes en isolement volontaire. Les apports financiers récoltés, déposés dans un fond fiduciaire créé *ad hoc* au sein des Nations Unies (cf. encadré 11), seraient investis exclusivement dans le développement de sources renouvelables d'énergie et dans des initiatives sociales dans la région.

Du point de vue politique, l'initiative ainsi remodelée s'insère bien dans le paradigme de développement impulsé par le président Correa, reposant sur le principe constitutionnel du *Buen Vivir* : un modèle qui préconise, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'avènement en Équateur d'une économie post-pétrolière, et l'affirmation concomitante d'une société de la « bioconnaissance » où les inégalités économiques sont réduites. En phase avec ce discours, l'un des objectifs du *Plan Nacional del Buen Vivir* est le changement de la matrice énergétique du pays, vers une utilisation plus importante des renouvelables et une réduction de l'énergie d'origine fossile. Du coup, l'Initiative-ITT sert bien cette révision de la gouvernance énergétique.

¹¹⁰⁹ La définition des données sur les émissions de tonnes de CO₂ que l'initiative contribuerait à éviter, ainsi que la quantification du volume de brut présent dans les ITT a fait l'objet de nombreuses critiques, appuyées sur des données scientifiques concluantes, par différents auteurs. D'aucuns ont qualifié l'opération de « chantage écologique ». En France, évoquons en particulier les positions de Billé et Pirard de l'*Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*. Cf. par ex. Romain Pirard et Raphaël Billé, « Ne pas exploiter le pétrole contre une rente : la fausse bonne idée du projet Yasuni-ITT », *IDDRI*, 2010.

Encadré 11.

Le collectif *Yasunidos !* pour une gestion plus responsable de l'espace de la RBY

Le collectif *Yasunidos* est créé le 18 août 2013, à la suite de l'annulation de l'Initiative Yasuní-ITT, par un groupe de jeunes représentant différents éléments de la société civile mais qui partagent un objectif : sauver les blocs ITT du parc de l'exploitation pétrolière.



Peut-être la campagne la plus importante du collectif, a été la collecte entre 2013 et 2014 de signatures pour effectuer un referendum populaire afin de soumettre à la population la décision finale sur l'exploitation de la partie encore intouchée du parc. Après des mois d'efforts marqués, entre autre, par la répression parfois violente de manifestations pacifiques des *Yasunidos !* par les forces de l'ordre, le Conseil National Electoral rejette la demande du collectif citoyen, en affirmant que le nombre des signatures n'était pas suffisant.

Le manque de transparence sur le comptage des signatures et les accusations de fraude alimentent de tensions sociales intenses. Les *Yasunidos* poursuivent leur lutte demandant une transparence meilleure quant à la manière dont les opérations d'exploration et exploitation pétrolière (y compris la construction d'infrastructures de soutien) sont conduites.



Nous étions nombreux, dès les débuts, à douter que l'Initiative aurait été gardée et que le Fond fiduciaire aurait atteint le niveau fixé, qui plus est, pendant une période de plus de 10 ans. Au-

delà des questionnements scientifiques autour du projet¹¹¹⁰, et des critiques sur l'efficacité et sur l'opportunité même d'une telle initiative, il est indéniable qu'avec le Yasuní-ITT le gouvernement équatorien a su profiter d'une « *policy window* » au moment du lancement de l'initiative. La présidence de la République s'est montrés également habile à adapter le discours et la promotion de l'initiative suivant les grands événements qui se sont produits au plan mondial depuis son lancement, en particulier la crise économique globale commencée fin 2008. L'impressionnante résonance politique générée globalement par le projet en est une évidence significative.

Notre lecture est que la présidence de la République a brandi la cause du Yasuní-ITT pour des raisons d'opportunité politique, et qu'elle n'a jamais pensé d'abdiquer la politique extractiviste. C'est-à-dire que le « plan B » à l'initiative (l'exploitation des forages ITT) a été depuis toujours le seul plan en agenda. D'ailleurs, pendant que l'Initiative était promue au niveau mondial, de nouveaux contrats d'exploitation dans le parc et dans sa zone d'influence étaient signés, d'anciens contrats étaient renégociés et prolongés, alors que les travaux pour le renforcement de l'activité de raffinage à l'intérieur du pays se poursuivaient.

Dans les faits, le Yasuní-ITT a acquis un poids indéniable du point de vue politique dans le temps, ce qui était l'un des paris de la présidence de la République. Initiative à la grande valeur symbolique, elle a projeté l'Équateur et son président sur la scène internationale des pays les plus innovateurs en matière de politiques de développement, en particulier pour ce qui a trait aux politiques « post-pétrole ».

Le Yasuní-ITT a également le mérite d'avoir rendu « visible » au monde entier un parc amazonien qui était, jusque-là, connu principalement aux chercheurs en sciences naturelles et à quelques représentants de la société civile spécialisés en questions indigènes et d'exploitation pétrolière. Comme l'a souligné une ex-militante d'une de ces ONGs¹¹¹¹: « *la iniciativa ha catapultado el parque a la atención mundial y esto le ha ayudado mucho por ejemplo a los Waorani* »¹¹¹².

Or, cette entreprise politique n'a pas été neutre du point de vue de la gestion de la Réserve Yasuní. Sur le plan de l'organisation du territoire, la notoriété internationale acquise par le parc aide à soutenir l'idée d'élaborer une proposition de zonage pour la RBY : le premier processus de ce type pour l'aire mené dans le cadre du Programme Yasuní, sur lequel nous nous sommes déjà penchée. Bien que la proposition de découpage de la Réserve de 2011 n'ait pas abouti sur une action concrète, elle a néanmoins contribué à relancer le débat politique sur la

¹¹¹⁰ Remarquons que le brut des champs ITT est « *pesado* » : de qualité baisse, comptant en moyenne 14 degrés API).

¹¹¹¹ Il s'agit de la ONG *Pachamama*, fermée en 2014 par décret du président de la république Correa, en raison d'activités jugées « anti-gouvernementales ».

¹¹¹² Extrait d'un entretien tenu à l'Université Andine Simon Bolivar (UASB), à Quito, novembre de 2014.

nécessité d'aménager l'espace de la Réserve, en accord avec l'une des indications de la Stratégie de Séville du programme UNESCO-MAB.

L'urgence de cette problématique territoriale avait été par ailleurs récupérée par certains bailleurs de fonds, notamment la coopération allemande qui avait plaidé près de 35 millions d'EURO en 2011 pour l'implémentation d'activités en appui de la Réserve Yasuní. L'offre des allemands connaît un arrêt brutal en 2013 suite à l'annulation de l'initiative Yasuní-ITT, pour reprendre – sous des termes techniques et financiers différentes – en mi-2014.

C.2. L'annulation de l'initiative-ITT : *instrumentation* de politiques pour aménager la Réserve Yasuní en fonction néo-extractiviste

Le 15 août 2013 le chef d'État équatorien annonce de manière solennelle au monde qu'il a signé un décret pour « liquider le fond fiduciaire Yasuní-ITT et mettre ainsi fin au projet Yasuní-ITT »¹¹¹³. Par le même décret exécutif, Correa ordonne l'élaboration d'études techniques, économiques et juridiques nécessaires pour demander à l'Assemblée nationale d'approuver l'exploitation pétrolière dans les forages ITT à l'intérieur du parc Yasuní pour des raisons d'intérêt national. Ceci, en s'appuyant sur la « clause d'exceptionnalité » à l'extraction de ressources non renouvelables en aire protégée et en zones déclarées intangibles stipulée par l'art. 407 de la Constitution.

Ces études sont réalisées en grande rapidité et le 4 octobre 2013 l'Assemblée nationale donne feu vert à l'exploitation du bloc 43 (cf. carte 39) – et du 31 – en déclarant :

*« ...de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay »*¹¹¹⁴.

Le bloc 43, c'est le bloc dont l'exploitation commence suite à la déclaration d'intérêt national du parlement équatorien d'octobre 2013. La carte a été réalisée dans le cadre des « consultations » de représentants du gouvernement central (en particulier du ministère compétent et de la SHE) avec les populations locales concernées. Ainsi, par exemple, des

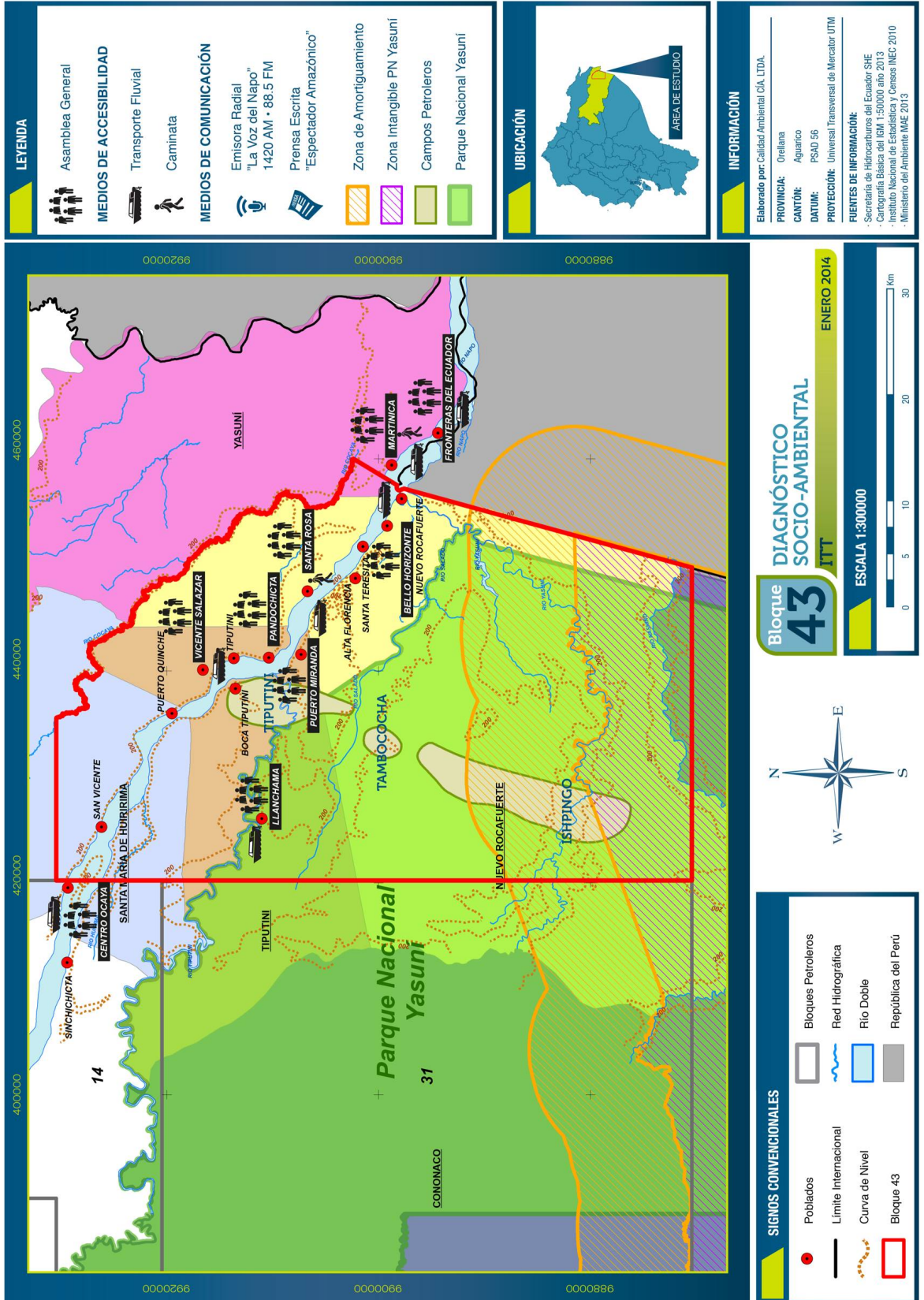
¹¹¹³ Cf. Décret exécutif N.74 du 15 août 2013, publié sur le J.O N. 77/2013.

¹¹¹⁴ Cf. Assemblée nationale de l'Équateur, résolution de "*declaratoria de interés nacional*" du 4 octobre 2013, disponible en ligne:<http://suia.ambiente.gob.ec/documents/40785/42337/Resoluci%C3%B3n+Asamblea+Nacional.pdf/1af8c026-3949-42e9-afe6-319c1a1906b4>

« assemblées générales » sont organisées dans la zone pour présenter les futures activités d'exploitation pétrolière et leur impact sur le territoire et sur les populations résidentes.

Carte 39. Le bloc pétrolier 43 et les « assemblées générales » de consultation (fin 2013).

MAPA ASAMBLEAS GENERALES



Source : SHE, 2013.

Cette « *declaratoria* » de l'Assemblée (déclaration d'intérêt national) autorise donc l'extraction du brut du sous-sol d'une partie du parc qui avait été jusqu'ici épargnée aux activités extractives (cf. carte 38).

Le 22 mai 2014 le MAE, ayant approuvé l'étude d'impact environnemental et le « *plan de manejo ambiental para la gestion del desarrollo y de la producción* » (MAE, 2014) des champs Tiputini et Tambococha¹¹¹⁵ forés dans le bloc 43 (situé à l'intérieur du PNY, dans la province d'Orellana) émet la licence environnementale¹¹¹⁶ en faveur de Petroamazonas. La décision d'exploiter le bloc 43-ITT déclenche de fortes réactions dans l'opinion publique équatorienne¹¹¹⁷, et donne lieu à la formation des *Yasunidos!* : un important mouvement militant rassemblant de manière transversale divers représentants de la société civile équatorienne afin d'éviter l'exploitation des trois gisements, dont nous donnons une description dans l'encadré 12.

¹¹¹⁵ Le champ Ishpingo avait été laissé en dehors de la licence considérant qu'en raison de sa position, il aurait facilité l'entrée à la ZITT, augmentant les menaces directes aux Tagaeri Taromenane.

¹¹¹⁶ Cf. résolution ministérielle N.315 du 22 mai 2014, publié à Quito.

¹¹¹⁷ Il faut savoir que nombreux équatoriens – au-delà des classes sociales et des positions idéologiques - s'étaient mobilisés en faveur du projet Yasuni-ITT et avaient contribué au fond fiduciaire.

Encadré 12.
Le Trust Fund de l'Initiative Yasuni-ITT

Afin de gérer les contributions financières à l'Initiative et d'en rendre plus transparente leur gestion, le gouvernement décide de constituer un fond fiduciaire.

Après beaucoup de négociations, le Fond Fiduciaire *Ecuador Yasuni-ITT Trust Fund* est créé en 2010 auprès du siège du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Selon les termes de référence de l'initiative, une fois que le fond dépasse 100 millions de USD, son capital doit être investi dans des projets pour développer des sources renouvelables d'énergie (hydraulique, géothermique, éolienne, solaire, etc.) afin de réduire l'utilisation des combustibles fossiles.

Les intérêts du Fond sont destinés à des initiatives de conservation de la biodiversité, et en soutien des populations indigènes de la zone d'influence du PNY, à savoir des projets visant à : 1) éviter la déforestation et conserver plus efficacement les aires protégées du pays couvrant 4,8 millions d'hectares, soit 20% du territoire équatorien ; 2) appuyer la reforestation et la régénération naturelle d'un million d'hectares de forêt menacés par la dégradation ; 3) soutenir le développement social des « zones d'influence » de l'Initiative, à travers des investissements dans l'éducation, la santé, la création d'emplois dans des activités soutenables comme l'écotourisme ; 4) financer la recherche et le développement en science et technologies pour favoriser une transformation du modèle de développement propice à une société de la « bio-connaissance ».

À septembre 2012 l'initiative avait collecté près de 100 millions de USD (présidence de la République, 2012), grâce à une action de promotion intelligente menée tant à l'échelle internationale que nationale. La campagne *Yasunizate !* lancée en 2012, par exemple, visait à engager la société civile équatorienne et mondiale pour qu'elle agisse à la fois de catalyseur et bailleur de fonds de l'initiative.

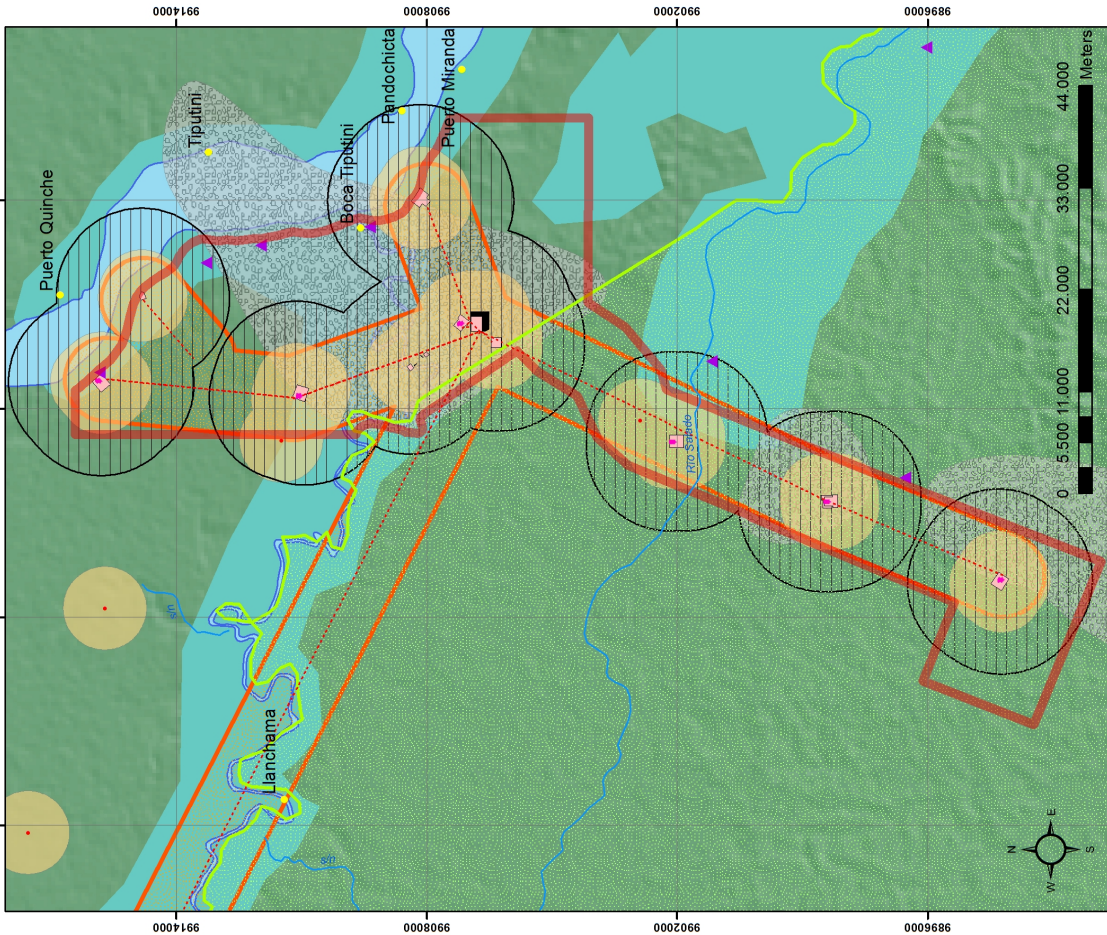
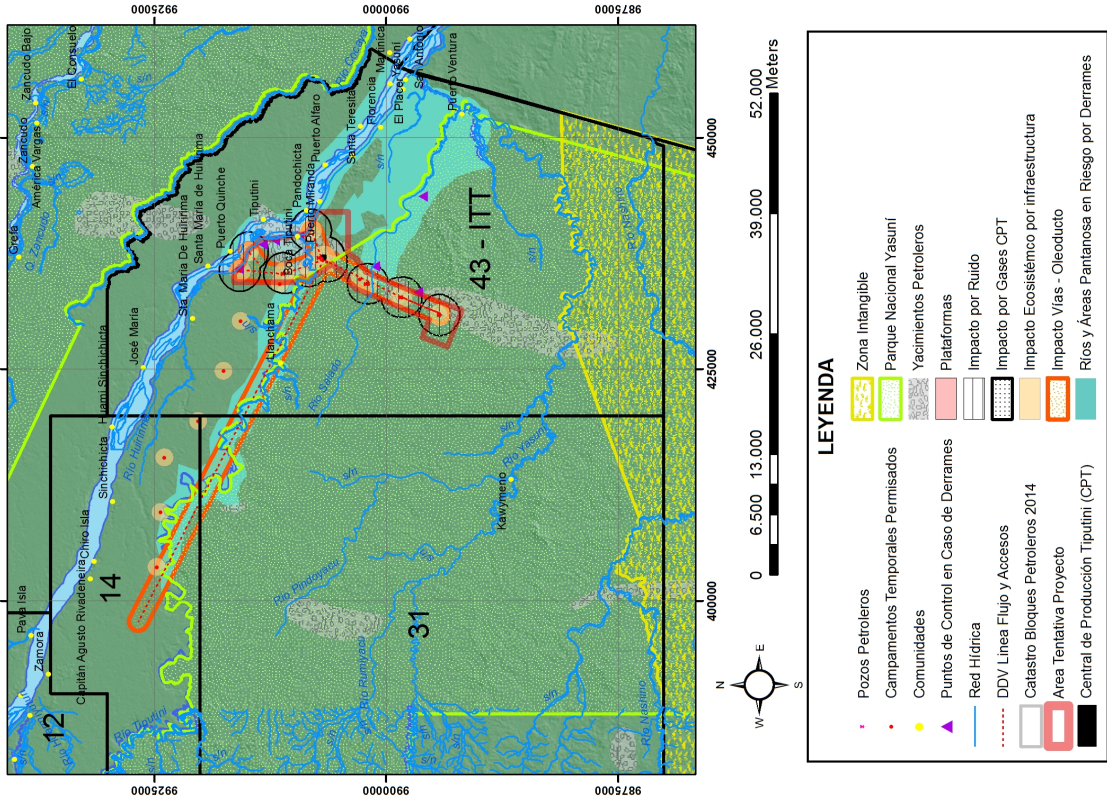


Au moment de l'annulation du moratoire, le fond comptait avec 13,3 millions de dollars, soit 0,37% des besoins estimés. Un total bien loin des 3,6 milliards nécessaires au projet.

La préoccupation pour la préservation de cette portion du parc Yasuní est grande non seulement chez les ONGs vertes et les chercheurs spécialisés, mais aussi chez les citoyens équatoriens. À cet égard, des études ont permis d'estimer de manière assez précise les impacts défavorables de l'exploitation sur la biodiversité et sur la santé des peuples indigènes de l'aire concernée (cf. carte 40).

Carte 40. Simulation des impacts attendus des activités extractives dans les champs Tiputini et Tambococha (bloc 43).

SIMULACIÓN DE LOS IMPACTOS CAUSADOS POR LA ACTIVIDAD PETROLERA EN LA FASE DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE LOS CAMPOS TIPUTINI-TAMBOCOCHA - BLOQUE 43 (ITT)



Source :

Géografos

criticos,

2014.

D'autres réactions de déception et de désapprobation à la décision présidentielle d'annuler le moratoire sur le ITT procèdent d'éminents experts qui mettent en exergue la violation de principes constitutionnels importants. Gudynas (2013) déplore en particulier les conséquences négatives sur les normes constitutionnelles en matière de droits de la nature, arrivant à se demander « avec angoisse (...) si le jour où a été annulée l'initiative de moratoire pétrolier en Amazonie marque également le commencement de la fin pour les droits de la nature »¹¹¹⁸.

Sans rentrer dans des réflexions qui nous éloigneraient de l'objet de notre étude, nous estimons cependant intéressant de mettre en évidence un passage de la susdite *declaratoria*. Les députés, afin de justifier l'exploitation dans une aire protégée qui, par dessus le marché, avait été au centre d'une initiative promue au plan mondial comme une alternative originale aux modèles d'extraction classiques des ressources naturelles non renouvelables, mettent en avant la promotion d'un « *ordenamiento territorial equilibrado y equitativo* »¹¹¹⁹ parmi d'autres motifs justifiant l'exploitation.

En concret – expliquent les députés – les recettes procédant de la future exploitation des blocs 31¹¹²⁰ et 43 servent à construire un « pacte territorial »¹¹²¹ pour « dépasser les problèmes de base de la population et pour résoudre en premier lieu les problèmes de l'Amazonie »¹¹²². L'idée est que la rente pétrolière attendue soit employée pour aider à combler les inégalités et les déséquilibres territoriaux du pays, en stimulant le processus de décentralisation et en renforçant l'autonomie des collectivités territoriales. Dans cette vision les GADs :

*« percibirán un incremento substancial de sus ingresos permanentes, particularmente en el caso de los gobiernos y territorios amazónicos, que serán los principales beneficiarios de la explotación petrolera (...) y cuyos recursos deberán servir para superar carencias existentes relacionadas con los derechos al agua, saneamientos, educación, salud, alimentación y seguridad social »*¹¹²³.

¹¹¹⁸ Gudynas, E. Les droits de la nature après la fin du projet Yasuní-ITT. Publié sur la revue en ligne "Avanti", 21 août 2013. Cf.: <http://www.avanti4.be/analyses/article/les-droits-de-la-nature-apres-la-fin-du-projet>

¹¹¹⁹ Assemblée Nationale 2013, *Op.Cit.*, p. 6.

¹¹²⁰ Ce bloc était exploité par la société pétrolière brésilienne Petrobras avant de passer en 2009 à Petroamazonas (équatorienne).

¹¹²¹ Le pacte envisagé est très ambitieux : il devrait assurer la fourniture de services essentiels à « *por lo menos el 95% e la población ecuatoriana* ».

¹¹²² « *Superar los problemas básicos de la población, resolver problemas en primer lugar de la Amazonía* » Assemblée Nationale 2013, *Op.Cit.*, p.7.

¹¹²³ *Idem.*

Or, selon nos enquêtés¹¹²⁴ il est fort probable que ceci ne se produira pas et que les recettes de l'exploitation des bloc 43 et 31 seront gérées par *Ecuador Estratégico* et par d'autres entités rattachées directement au gouvernement central. Auquel cas, l'objectif de réduire les inégalités sociales caractérisant le territoire amazonien, en consolidant la décentralisation administrative resterait inachevé.

Le fait est que le début des activités extractives dans le bloc 43 – qui s'ajoutent à l'intensification de celles dans le bloc 31 limitrophe – entraîne de graves conséquences sur le territoire concerné, tant au plan de l'intégrité de son écosystème que des conditions de vie de ses résidents. *Finer et al.* (2014) ont montré comment l'ouverture d'une route « pétrolière » dans le bloc 31, situé dans le parc, a produit des impacts plus importants que ceux estimés par l'étude d'impact environnemental approuvé par le MAE, par exemple en termes de déforestation.

À ce propos, le tableau 21 montre un taux de déforestation de 34,4% supérieur à celui autorisé. Ces impacts pourraient être encore plus sérieux si la compagnie exploitant violait la licence environnementale du MAE, comme *Finer et al.* l'ont prouvé (Cf. photo 27) dans le cas de l'exploitation du bloc 31 par Petroamazonas, grâce à une étude scientifique basée sur des techniques de télédétection et de géoréférenciation très précises¹¹²⁵, qui a engendré une violente réaction du même président Correa.

Tableau 21. Surface de déforestation dans le PNY (bloc 31) selon la licence du MAE (2012) colonne au centre, et selon l'étude de *Finer et al.*, (2014), colonne à droite.

	Áreas deforestadas según la Licencia de Aprovechamiento Forestal de 2012 (ha)	Áreas deforestadas según el análisis de imágenes satelitales (ha)
Plataforma Apaika	5,75	7,61
Plataforma Nenke	3,53	3,71
Muelles del río Tiputini	0,09	1,36
Línea de flujo Nenke-ECB (85% dentro del PNY)	15,97	
Línea de flujo Apaika Nenke	5,25	50,96
Áreas civiles	8,74	
Sendero ecológico Río Tiputini-Apaika	8,00	
TOTAL	47,33	63,64

Source : *Finer et al.*, 2014 .

¹¹²⁴ Notamment, les experts du groupe "geografos criticos" et des spécialistes de l'université UASB, de Quito. Mais cette position est partagée également par des spécialistes de l'Université de Padoue en Italie.

¹¹²⁵ Beaucoup d'images donnent une précision à 50 mètres, d'autres détaillant la circulation de véhicules dans le parc, ont une précision de 10 mètres.

Photo 37. Photo satellitaire de la Via Apaika ouverte dans le bloc 31 à l'intérieur du PNY.



Source : Finer *et al.*, 2014, et portal Geoyasuni, 2014. (Imagen Worldview-2, Septembre 2013)

Il s'ensuit que l'impact de l'exploitation dans le bloc 43-ITT doit être examiné de manière systémique pour mieux comprendre comment cet espace sera modifié par les activités extractivistes décidées par le gouvernement Correa.

Dans cette optique holistique, il faut prendre en compte aussi la construction d'importantes infrastructures de soutien à l'extraction, dont la réalisation d'une route de 12 mètres de large (*derecho de via*), d'une plateforme pétrolière dans le champ Tambococha (bloc 43) et d'un oléoduc qui permet le passage du brut de la plateforme Tambococha jusqu'au bloc 31, en passant par le fleuve Tiputini. À ces impacts directs sur l'environnement il faut évidemment ajouter les dégâts associés à l'utilisation d'équipement lourd et aux campements levés à l'intérieur de cette partie du parc.

Il faut préciser par ailleurs que, même si Petroamazonas employât une *tecnología de punta* (technologie avancée) selon l'ont annoncé les sources officielles – contestées par plusieurs scientifiques (Finer *et al.*, 2014 ; *Colectivo de geografía crítica del Ecuador*, 2014), ONGs et fonctionnaires des GADs locaux¹¹²⁶ – l'impact sur l'habitat serait inévitablement significatif. Surtout, contrairement à la version officielle (cf. Annexe 6), cet impact ne se limiterait pas à un pour mille (1°/oo) de la surface du parc comme un document d'un groupe de scientifiques l'a montré (*Manifiesto de la geografía por el Yasuní*, 2014)¹¹²⁷.

Ensuite, il est opportun d'expliquer que les activités pétrolières des blocs 43 et 31 sont en train d'opérer un façonnement des territoires respectifs, et cela conduit à un nouvel aménagement de l'espace de la Réserve Yasuní. Ces changements interviennent déjà sur plusieurs fronts.

- En premier lieu, la mise en œuvre un plan d'expropriation des *fincas* et des propriétés des communautés locales, pour faire place aux infrastructures pétrolières. Ce processus, en cours depuis des mois, est évidemment en train de modifier de manière significative l'agencement du territoire de la Réserve.
- En deuxième lieu, on assiste à un phénomène d'accélération de la concentration de populations vers les zones aux alentours des installations pétrolières en construction. Attirées par la perspective de profits considérables découlant de la future exploitation, plusieurs communautés se déplacent vers la zone d'influence du bloc 43 sur la rivière du fleuve Tiputini (cf. carte 41).

¹¹²⁶ Le GADPO est l'un de ces collectivités territoriales, comme un de ses hauts fonctionnaires nous a expliqué (Entretien tenu à Coca, octobre 2014).

¹¹²⁷ Nombreux sont les scientifiques équatoriens et internationaux qui ont réfuté cette affirmation du gouvernement central, par des études. En avril 2014, 161 d'entre eux ont signé un manifeste pour expliquer que « *el un por mil no existe en el territorio* ».

- En troisième lieu, le début de la construction d'infrastructures pour les activités pétrolières a engendré une vraie ruée à la régularisation de terres de la part des indigènes résidents. L'objectif de cette démarche est double.

Premièrement, ces indigènes visent à acquérir plus de pouvoir de négociation pour exiger des logements et/ou des services essentiels à l'État. Un groupe de Waorani de la zone s'est ainsi regroupé dans l'« *Asociación Pozo 43* »¹¹²⁸ pour demander des habitations « dignes » à l'État (représenté dans ce cas par *Ecuador Estratégico*), basant leur pétition sur la conscience " ... *que este gobierno (sic) lo publica en reiteradas ocasiones que las comunidades que habitan las zonas que (sic) se extraen los recursos naturales no renovables serán las mejores atendidas...* »¹¹²⁹.

Le deuxième objectif est d'obtenir un document légal pour développer des opérations d'éco-tourisme. Un effet particulièrement intéressant, et quelque peu surprenant, du début de l'exploitation du bloc 43 est que plusieurs de ces communautés pensent investir les fonds des indemnisations à titre d'exploitation pour développer des activités d'écotourisme, apparemment insouciantes ou ignares des répercussions négatives de la future exploitation sur l'intégrité de l'écosystème local. Les futurs éco-lodges se trouveraient en fait à proximité des infrastructures pétrolières, comme nous l'a précisé le directeur de l'Unité de gestion environnementale du GAD de la Province d'Orellana.

- Enfin, nous avons observé des modes de résistance originaux à l'expansion pétrolière dans la RBY qui se traduisent par des formes de réorganisation territoriale à échelle micro. En ce sens, par exemple la *Comuna* Waorani de San Carlos, située sur la rivière du Tiputini (cf. carte 41), a sollicité l'assistance de la province d'Orellana¹¹³⁰ pour préparer des instruments légaux afin de louer¹¹³¹ leurs terres aux pétroliers, au lieu de leur-les vendre, comme les autres colons indigènes ou non, continuent de faire¹¹³².

Évidemment, ces initiatives des communautés locales dans la zone nord du bloc 43, menées de manière non-coordonnée entre elles et mises en place en dehors d'un plan

¹¹²⁸ Elle est située dans le canton de Shushufindi, à l'intérieur de la RBY.

¹¹²⁹ Lettre du 30 mai 2014 de l'association à la présidence de *Ecuador Estratégico*. On nous a permis la lecture de cette lettre, mais on nous a précisé que nous ne pouvons pas la publier.

¹¹³⁰ Unité de gestion environnementale, dont les bureaux sont à Coca.

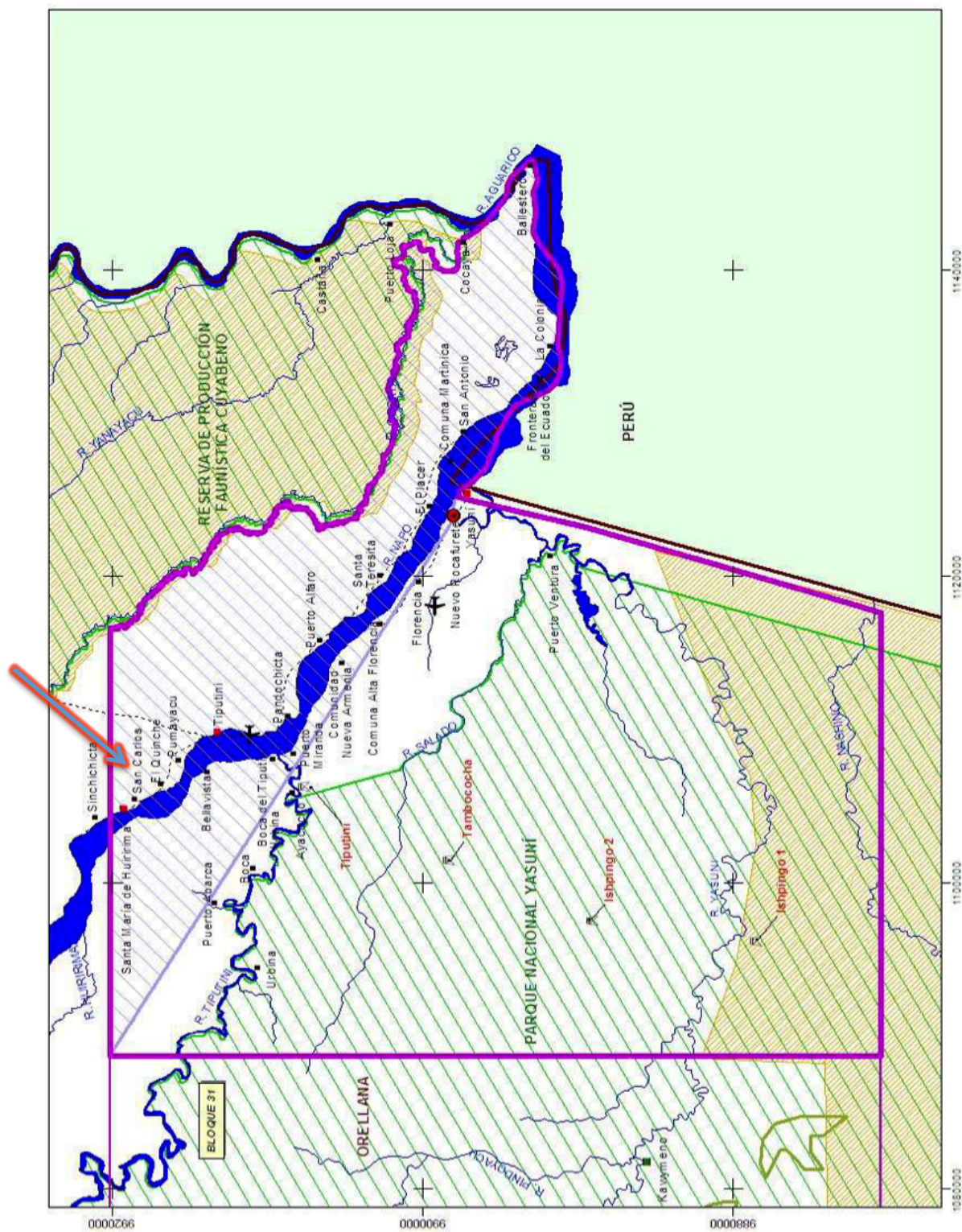
¹¹³¹ La loi de légalisation des terres communales équatorienne prévoit la possibilité de louer des terres.

¹¹³² Quand nous avons visité Coca en automne 2014, les spécialistes de la province étaient en train d'élaborer un nouveau règlement de la *comuna* qui incluait une formule juridique appropriée de « louer » à des sociétés pétrolières.

de développement du territoire, ajoutent un nouveau degré de complexité et de confusion au casse-tête territorial et politique du PNY et de la RBY.

Carte 41. Communautés Waorani du côté Est de la RBY, près du bloc ITT.

La commune Waorani de *San Carlos* (indiquée par une flèche rouge) située dans la zone d'influence des opérations d'extraction de brut qui a demandé assistance à la province pour louer ses terres à Petroamazonas. La zone bornée en violet est le bloc 43-ITT.



Source : Acción Ecológica, 2005.

Or, les nouvelles formes d'intervention sur le territoire de la Réserve et du parc Yasuní que nous venons de commenter, réalisées comme des actions ponctuelles, *ad hoc*, et de façon décousue sur un même espace, montrent de manière éloquent comment l'absence d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national avant tout, puis au niveau de la région du Yasuní, laisse pleine liberté d'action et d'improvisation sur un territoire déjà éprouvé.

La conséquence tangible de ce vide politique est alors l'exacerbation de l'anarchie territoriale caractérisant la zone, un processus qui se poursuit sans entraves depuis des décennies sur l'un des endroits le plus bio-divers au monde qui abrite, par dessus le marché, deux de rares peuples autochtones en isolement volontaire restés dans notre planète.

Conclusion chapitre 6

Dans ce chapitre, consacré aux résultats de la recherche dans le Yasuní, nous avons analysé la façon dont la puissance publique intervient sur ce territoire, en employant comme clé analytique des instruments de politique de type micro.

Nous avons d'abord examiné de quelle manière les Plans de gestion du PNY ont influé sur la définition et sur la gestion de son territoire. Puis, nous nous sommes centrée sur les tentatives de zonage de la Réserve de la biosphère, afin d'expliquer les raisons de la non mobilisation de cet instrument de politique internationale. Ce décryptage, conjointement à l'analyse de l'expérience du Comité de gestion de la RBY, a permis de mettre en évidence le rôle des intérêts économiques liés à l'exploitation du brut et des asymétries de pouvoir entre les parties en présence dans l'échec des propositions de zonage de la RBY, ainsi que de l'application des Plans de gestion du parc. Ce sont les mêmes raisons profondes qui, depuis des décennies, entravent la production d'une politique d'aménagement de l'espace en question.

En centrant notre attention sur les Plans de développement et d'aménagement territorial (PDOTs) des principaux GADs de la zone étudiée, nous avons mis en lumière le niveau d'articulation très faible entre les PDOTs des GADs entre eux, ainsi qu'entre ces PDOTs et le Plan national pluriannuel, en dépit de l'important ensemble d'instruments de coordination institutionnelle créé par le gouvernement central (SENPLADES) afin d'assurer une territorialisation capillaire de la planification d'État pour réaliser le Bien Vire.

Nous avons montré comment cette « super-institutionnalité formelle », au lieu de faciliter une articulation inter- et intra-institutionnelle, finit dans la réalité par engendrer des difficultés opérationnelles, des achoppements dans l'action publique sur le territoire. Le décalage important observé entre la vision de développement du territoire définie de manière figée par le gouvernement central et celle « vécue » sur le territoire, par les acteurs locaux, se traduit *in fine* par des dysfonctionnements de gouvernance qui contribuent au chaos territorial déjà considérable de la RBY.

En employant comme prisme de lecture des instruments de politique particuliers de la zone étudiée, tels les plans de gestion et d'usage des communautés indigènes, nous avons apporté des éclairages sur des éléments spécifiques du « désordre territorial » de la RBY : les limites floues, peu connues et peu contrôlées de la RBY ; et les problèmes associés à l'incertitude en matière de réglementation des territoires des peuples ancestraux occupés par des colons.

Pour approfondir la complexité et l'imbrication des problèmes caractérisant l'anarchie territoriale de la RBY, nous avons ensuite épluché des réalités territoriales distinctives. D'une part, la *franja roja*, une bande d'amortissement créée par le gouvernement central pour endiguer le risque d'incursions d'indigènes Tagaeri-Taromenane dans une zone stratégique pour les cultures du palmier à l'huile et pour l'extraction de pétrole. Ce qui a ajouté une nouvelle pièce au casse-tête juridico-territorial composant la RBY. De l'autre, les *Comunidades del milenio* : des interventions *ad hoc* sur le territoire décidées par la présidence de la République à travers l'une de ses entreprises stratégiques (*Ecuador Estrategico*). L'analyse de ces œuvres publiques, mises en place de façon ponctuelle, et décousue des initiatives territoriales existantes, tout comme l'étude des défis territoriaux locaux, ont aidé à montrer ultérieurement les conséquences de l'absence d'une politique d'aménagement du territoire sur le quotidien du PNY et de la Réserve MAB du Yasuní.

Enfin, nous avons examiné la « parabole » de l'initiative Yasuní ITT, en nous centrant spécifiquement sur les conséquences des interventions de la puissance publique sur le territoire concerné du Parc et de la Réserve du Yasuní.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Dans cette dernière partie, nous avons examiné les défis d'aménagement et de gestion des espaces de nos deux études de cas, en utilisant comme grille de lecture des instruments de politique « micro », c'est-à-dire mobilisés à l'échelle locale, même quand ils sont élaborés par les institutions de Quito (gouvernement central, Assemblée nationale, etc). En restituant les résultats de notre recherche de terrain, nous avons employé, dans la mesure du possible, les mêmes instruments pour les deux cas. Nous nous sommes centrée d'abord sur les Plans de gestion des parcs nationaux des Galápagos et du Yasuní, expliquant en même temps les raisons pour lesquelles le statut de Réserve MAB n'est pas utilisé par les autorités compétentes en aucun des deux cas, ce qui fait qu'il n'existe pas de plan de gestion des réserves en question. Nous avons ensuite approfondi les problèmes d'aménagement du territoire à la lumière des PDOTs dans les deux espaces.

Puis, nous avons sélectionné des instruments de politique spécifiques à chaque aire étudiée, comme les « plans de gestion et d'usage communautaire » de quelques populations indigènes du Yasuní, ou la loi spéciale organique des Galápagos (LOREG).

Dans le **chapitre 5**, consacré aux Galápagos, nous avons centré notre attention sur les Plans de gestion du Parc National des Galápagos (PNG) pour expliquer la manière dont les importants intérêts économiques liés à l'exploitation de la rente du « tourisme de nature » exercent une influence déterminante sur les décisions politiques en matière d'organisation, gestion et utilisation des espaces protégés du célèbre archipel depuis leur création. Cette analyse nous a permis en outre de montrer comment, en l'absence d'une politique régionale pour aménager et gérer le territoire des Galápagos, les asymétries de pouvoir entre les parties en présence ont fait que la Direction du PNG joue, dans les faits, un rôle déterminant dans la gestion non seulement des aires protégées mais également des parties peuplées de la province.

De par l'analyse de l'élaboration longue et encore inaccomplie du « Plan de développement durable et d'aménagement territorial » (PDSOT) provincial, nous avons mis en lumière les conséquences du manque d'une politique cadre d'aménagement territorial sur la production de politiques publiques par les gouvernements décentralisés (GADs), notamment en matière d'organisation et gestion du territoire. Dans un tel vide politique prolongé, le foisonnement d'institutions formelles pendant l'administration Correa conduit la plupart des GADs à élaborer des PDOTs formellement en ligne avec les directives de planification du SENPLADES mais déficitaires sur le plan politique, c'est-à-dire des PDOTs qui, comme l'a

souligné un haut fonctionnaire du MAE, sont dans les faits plus un « *saludo a la bandera* » que des documents de programmation politique.

Nous sommes revenue sur la LOREG pour expliquer la manière dont le gouvernement central récupère une position hégémonique dans les affaires de la périphérie insulaire, en intervenant sur le processus de réforme de la loi. Ce retour de Quito au gouvernail de la province insulaire est particulièrement évident dans le rôle central qu'il a acquis dans le marché du tourisme et dans la réduction des compétences des GADs.

Dans le **chapitre 6** nous avons restitué les résultats de recherche dans le Yasuní.

En premier lieu, nous avons expliqué comment les puissants intérêts économiques de l'industrie du brut d'une part, et la faiblesse historique du ministère de l'environnement de l'autre, ont fait que les Plans de gestion du PNY connaissent une élaboration complexe et une application moindre, voire inexistante. En nous centrant sur un instrument de politique spécifique à cette aire, le zonage de la Réserve de la biosphère Yasuní (RBY), nous avons montré comment le système des intérêts économiques liés à la rente du pétrole, caractérisé par d'importantes asymétries de pouvoir entre les parties en présence, au sein duquel État équatorien opère tantôt en position de facilitateur politique, tantôt de partenaire économique, tantôt de compétiteur des multinationales privées, a empêché qu'aucune des propositions de zonage de la RBY ne soit approuvée. C'est le même mélange imbriqué de pressions économiques formidables et de calcul politique qui fait entrave depuis des décennies à l'élaboration et à la mise en place d'une politique d'aménagement de l'espace de la RBY. Face à ce problème structurel, l'échec des processus de zonage de la RBY s'avère d'autant plus comme une opportunité perdue, qui met en outre en lumière les dysfonctionnements de gouvernance environnementale de cet espace emblématique des *wicked problems* environnementaux.

En analysant les Plans de développement et d'aménagement territoriale (PDOTs) des principaux GADs de la zone, nous avons mis en évidence que nonobstant l'arsenal d'instruments déployés par Quito, afin de faciliter l'articulation entre les PDOTs de différentes échelles administratives et le Plan national de développement, plusieurs problèmes de coordination compliquent l'action des GADs dans leurs territoires. La « super-institutionnalité formelle » marquant l'administration Correa a fini par engendrer de nouveaux dysfonctionnements politiques qui ont ajouté un degré de complexité au chaos territorial du casse-tête géopolitique incarné par la RBY.

À cet égard, nous avons montré comment le découpage territorial en zones, circuits et districts du territoire national décidé de manière presque chirurgicale par les technocrates de Quito, selon des critères standards déterminés par la planification d'État, se traduit par d'importantes difficultés des GADs au moment de planifier le développement et

l'aménagement des territoires de leur compétence. L'obligation de respecter les directives formelles établies par le gouvernement central se heurte souvent, dans la réalité, avec la nécessité des GADs de répondre aux priorités locales, par exemple en matière de prestation de services essentiels aux habitants de leurs juridictions.

En mobilisant comme grille de lecture des instruments de politique spécifiques au Yasuní, les Plans de gestion et d'utilisation des communautés Kichwa du PNY, nous avons essayé de mieux expliquer le désordre territorial de la RBY, en particulier les conséquences de ses limites floues – qui ne sont guère connues par les locaux et qui sont fort peu contrôlées – et les problèmes de *tenencia de la tierra* découlant de l'incertitude juridique autour des territoires ancestraux occupés par des colons.

Pour approfondir notre décryptage sur la complexité et l'imbrication des problèmes composant l'anarchie territoriale de la RBY, nous avons interrogé des réalités territoriales particulières. D'une part, la *franja roja*, une bande tampon créée par Quito dans la RBY pour protéger une zone cultivée à palmiers à l'huile (et parsemé de puits pétroliers) des incursions d'indigènes Tagaeri Taromenane : une nouvelle pièce qui s'ajoute au casse-tête juridico-territorial de la RBY. D'autre part, les *Comunidades del milenio*, de petites villes satellites réalisées directement par Quito à travers son entreprise *Ecuador Estratégico*, qui dénotent une autre forme d'intervention *ad hoc* de l'action publique depuis Quito sur le territoire de sa périphérie amazonienne.

L'établissement de la *franja roja* et des *Comunidades del milenio* montre bien les répercussions du manque d'une politique d'aménagement du territoire qui encadre et organise non seulement l'action des pouvoirs publics, mais aussi de la collectivité dans l'espace de la RBY et du PNY plus spécialement.

Dans ce même esprit, nous avons examiné la « parabole » de l'initiative Yasuní ITT, afin de montrer la manière dont la puissance publique intervient de façon *ad hoc*, peu ou nullement articulée avec les initiatives de développement territorial déjà en place. Les interventions « chirurgicales » sur cette partie de la Réserve Yasuní sont évidemment facilitées par le manque d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national d'abord, puis à l'échelle locale, en accord avec l'hypothèse centrale de notre travail. Mais, comme l'avons montré, elles sont incitées, ou directement décidées, par les puissants intérêts économiques associés à la rente pétrolière. Ce sont ces mêmes pouvoirs économiques qui continuent de prévaloir sur toute priorité politique (de conservation de la biodiversité, de protection de peuples originaires) et sur toute norme, y compris constitutionnelle, et qui empêchent l'élaboration et la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire pour cette région depuis presque un demi-siècle.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *Ojalá no encuentren petróleo en Galápagos* »

(« Espérons qu'on ne trouvera pas de pétrole aux Galápagos », murales à Puerto Ayora, Santa Cruz, Galápagos, 2014).

Le *galapagueño* qui a écrit ces mots mérite d'être rassuré ; en même temps, il doit être mis en garde. Car s'il est fort probable qu'on ne trouvera pas de pétrole aux Galápagos dans le court et moyen terme¹¹³³, il est néanmoins vrai que les célèbres îles ont déjà un patrimoine naturel fort significatif qui les expose aux grands risques liés à l'exploitation des ressources naturelles à des fins de rente. Avec ses nombreuses espèces (végétales et animales), dont plusieurs endémiques, la biodiversité abondante de l'archipel attire depuis des décennies la convoitise de grands opérateurs du tourisme, car le « tourisme de nature » alimente une économie qui s'évalue à hauteur de millions et qui se trouve concentrée entre peu de mains (Taylor, 2005).

Les intérêts des industriels du tourisme aux Galápagos, à l'instar de ceux des compagnies pétrolières (nationales et multinationales, privées et publiques) au Yasuní, exercent depuis longtemps d'intenses pressions sur l'action publique en ce qui concerne la définition, l'aménagement et la gestion des espaces protégés concernés.

Ces influences, qui ont pris des formes différentes au cours des années (du lobbying traditionnel à des modalités plus directes sur le terrain, notamment au Yasuní), ont pu atteindre un poids particulièrement marquant sur la vie politique et sur le quotidien de deux Réserves de la biosphère UNESCO en examen, puisqu'elles s'insèrent dans un problème structurel de fond : l'absence de politiques d'aménagement du territoire pour ces régions, conséquence aussi d'un vide juridico-politique prolongé en la matière au niveau national.

Ainsi, tant l'archipel de *Colón*¹¹³⁴ que la Réserve de la biosphère du Yasuní se caractérisent par la persistance à travers le temps de situations de « désordre territorial » suscitées par des dysfonctionnements institutionnels importants ; un *desordenamiento territorial* s'accompagnant de la dégradation progressive de l'habitat et par une détérioration de la qualité de la vie des populations humaines, des phénomènes associés à des problèmes de gouvernance environnementale (Theys, 2002 ; Fontaine, 2007c ; UNEP, 2009c, 2010 ; Salles et Leroy, 2013) particulièrement aigus parmi les peuples autochtones du Yasuní.

¹¹³³ Il n'est pas impossible que cela se passe dans le plus long terme, quand on commencera à explorer et puis, à exploiter les fonds de la réserve marine.

¹¹³⁴ Nom de la réserve MAB englobant l'archipel des Galápagos

C'est pour mieux analyser les problématiques territoriales et socio-environnementales de deux cas au centre de notre analyse et pour offrir une explication du paradoxe de l'exploitation pétrolière dans une aire protégée et de la massification du tourisme dans un écosystème hyper-fragile également protégé, que nous avons eu recours à une approche méthodologique particulière : les instruments de politique comme prisme d'analyse.

L'objet de cette recherche a été l'étude de la politique d'aménagement et de gestion du territoire (Gómez Orea, 1994 ; Massiris Cabezas, 2002 ; Giraut et Valier, 2006 ; Théry, 2007 ; Zoido, 1998) de deux aires protégées de l'Équateur riches en ressources naturelles communes (Ostrom, 1990) à haute valeur ajoutée (la biodiversité et le pétrole) qui, de ce fait, sont assujetties à de fortes pressions anthropiques. En même temps, nous avons voulu mettre en lumière les interdépendances entre l'aménagement territorial et la gouvernance environnementale. Ceci explique le choix d'une démarche interdisciplinaire, où nous avons interrogé différentes disciplines, dont la géographie, les sciences et la sociologie politiques et l'économie en particulier.

La décision d'élire les instruments de politique (Hood, 1986 ; Linder et Guy Peters, 1990 ; Howlett, 1991, 2000 ; Howlett et Ramesh, 1995 ; Lascoumes et Le Galès, 2005) comme clé analytique a certes entraîné des risques inhérents à toute méthode novatrice. Mais nous avons relevé ce défi pour essayer de contribuer à de nouvelles grilles de lecture particulièrement fécondes, car enracinées dans la réalité des processus décisionnels et du « *policy making* » de l'action publique en matière d'aménagement et de gestion d'un territoire protégé, particulièrement dans le cas où cet espace abrite des ressources naturelles communes.

En accord avec notre cadre théorique, le néo-institutionnalisme (March et Olsen, 1984 ; Hall et Taylor, 1996 ; Ostrom, 1990, 2001, 2009 ; North, 1990 ; Pierson, 2001), dans notre travail nous nous avons considéré les instruments de politique comme des institutions particulières (North, 1990). Choisir cette méthodologie distinctive avait pour objectif d'analyser les logiques et les problématiques de l'aménagement du territoire dans une perspective plus dynamique et plus « opérationnelle » de l'action publique. Ceci nous a permis en outre de mettre en lumière les interdépendances entre cette politique publique et la gouvernance environnementale.

Cette conclusion vise à récapituler les principales étapes de la démonstration de notre thèse ; à résumer les résultats de notre recherche, afin de souligner les explications proposées au cours du travail et les réponses fournies aux questions de recherche, et enfin suggérer quelques pistes de réflexion pour de futurs chemins de recherche. Dans cette optique, il convient de rappeler les deux questions fondamentales de notre recherche :

1 - Pourquoi les mêmes *wicked problems* socio-environnementaux et les mêmes dysfonctionnements de gouvernance persistent dans les deux aires étudiées depuis des décennies, sans que ces défis ne puissent au moins être stabilisés ?

2 - Qu'est-ce qui rend si difficile l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire dans ces deux Réserves de la biosphère ?

1. Décryptage historique des défis d'aménagement et de gestion des deux aires protégées, par des instruments de politique macro

Dans la première partie, nous avons choisi de dérouler notre analyse à la lumière d'instruments de politique « macro », en puisant en particulier sur les instruments de type normatif (loi, décrets, accords ministériels), car ce sont les instruments les plus utilisés par l'acteur public dans les contextes examinés.

Nous avons voulu consacrer une attention spéciale à la genèse des deux aires protégées au cœur de notre recherche et nous avons mis en lumière le « vice d'origine » caractérisant tant l'espace du Yasuní (le parc Yasuní d'abord, puis la Réserve de la biosphère homonyme), que celui des Galápagos, notamment sa Réserve marine. En ce sens, nous avons expliqué que le parc Yasuní, fondé en 1979 dans le cadre de politiques environnementales visant à ériger un Système National d'Aires Protégées (SNAP), a été créé sur les territoires ancestraux de peuples autochtones qui habitaient ces aires depuis des décennies, voire des siècles. Qui plus est, l'établissement du parc a été réalisé sans qu'aucun de ces indigènes ne soit informé, moins encore engagé, dans ce processus. De la même manière, les eaux entourant les îles Galápagos, très riches en ressources naturelles communes, furent déclarées réserve protégée dans les années 1980 sans que les populations locales (dont la plupart vivait, à cette époque, des recettes de la pêche) soient impliquées. La participation de la communauté *galapagueña* fut restreinte également au moment de réaliser le premier zonage de la Réserve marine, un aménagement fortement contesté par les locaux.

Dans le respect de notre analyse comparatiste, nous nous sommes efforcée de montrer, tout au long de notre travail, que les conditions de fond et la manière dont les deux aires protégées ont été créées ont eu des conséquences profondes sur leur futur. Nous avons expliqué que l'acte de naissance de ces aires, de même que les modifications ultérieures portées tantôt sur les limites, tantôt sur le zonage de parties spécifiques de ces espaces,

sont le résultat d'un processus d'*instrumentation* de politiques : l'action publique se caractérise par l'usage d'instruments de politique (tels que des décret exécutifs ou des accords ministériels) pour décider comment délimiter et découper ces aires protégées. Ce faisant, nous avons montré que le recours systématique aux instruments de politique n'est que le reflet d'un problème structurel qui est l'hypothèse centrale de notre travail : l'absence d'une politique nationale d'aménagement territorial, mais également l'absence d'une politique d'aménagement territorial au niveau régional dans nos deux études de cas.

En l'absence d'une telle politique, les pressions pour l'exploitation des ressources naturelles communes présentes dans chacun de ces espaces (des gisements d'hydrocarbures au Yasuní ; une biodiversité extraordinaire et endémique aux Galápagos) ont pu influencer, voire façonner, au fil des ans la physionomie territoriale – et merritoriale, pour le cas des Galápagos – de nos objets d'étude.

Dans cette perspective, nous nous sommes employée à montrer les complexités et les enjeux géopolitiques associés à la délimitation et ensuite à la *zonificación* du merritoire des Galápagos, un processus fort débattu et toujours en cours. Parallèlement et conjointement, nous nous sommes efforcée de pénétrer les causes profondes de la géométrie (ou territorialité) variable du parc et de la Réserve Yasuní.

Dans les deux cas, la finalité était d'apporter des réponses plus solides et structurées à nos questions de thèse, pour permettre une meilleure compréhension de l'objet de notre recherche.

Nous avons enfin analysé si et de quelle manière la Constitution actuellement en vigueur, accueillie tant en Équateur qu'au plan international comme un modèle de Charte fondamentale novatrice, voire révolutionnaire, a soutenu la production de politiques d'aménagement territorial pour les aires protégées considérées. En nous appuyant sur les résultats de terrain, nous avons montré que même une Constitution « garantiste » en matière des droits des peuples autochtones – notamment les droits collectifs sur les terres ancestrales – et pionnière dans la reconnaissance d'une personnalité juridique à la nature, ne saurait aider à combler le vide créé par l'absence d'une loi cadre sur l'aménagement du territoire et de politiques conséquentes.

-- Construction de l'objet en clés historiques

La construction de l'objet à des fins analytiques a demandé que nous accordions une attention particulière à l'histoire des décisions publiques ayant des répercussions importantes sur les deux espaces pendant les cinquante dernières années.

Nous avons donc mis en lumière la complexité d'un socio-écosystème (Ostrom, 2009a ; Berkes et al., 2003) comme l'archipel des Galápagos qui, outre à incarner le laboratoire vivant de sciences naturelles de réminiscence darwinienne, constitue un véritable laboratoire socio-politique que nous avons déjà examiné en tant que « microcosme » (Ciccozzi, 2013) : un archétype des contradictions et des problématiques de l'action collective (Olson, 1965) chaque fois qu'elle est confrontée à des questions sur l'accès et l'exploitation des ressources naturelles disponibles en compétition¹¹³⁵ en nature, c'est-à-dire les biens qu'Elinor Ostrom (1990) a définis comme *Common Pool Resources*, ou « biens communs ». Nous avons montré comment l'action des groupes intéressés par ces ressources communes influe sur et finalement décide de la manière dont l'archipel doit être « ordonné » et géré.

Pour mieux expliquer la situation de *désordre* qui marque le « territoire » (Parrain, 2012) des Galápagos depuis des décennies et pour essayer de mieux saisir les raisons de cette situation qui est notamment responsable d'une perte de biodiversité continue, nous avons étudié les conditions qui ont conduit à l'élaboration de la « loi spéciale organique pour le développement durable des Galápagos » (LOREG). Cette loi d'envergure est issue d'un processus de formulation participatif, et son entrée en vigueur a été favorisée par une période d'âpres conflits socio-environnementaux qui avaient secoué la vie quotidienne de l'archipel. Nous nous sommes efforcée de montrer comment, dans le contexte des Galápagos, traditionnellement considérées par le gouvernement central comme un territoire d'outre mer à diriger « *a mando remoto* » depuis Quito, l'absence de politiques de gestion et surtout l'inexistence prolongée d'une politique pour aménager le « territoire » de la région insulaire, ont fait que la LOREG devienne un véritable instrument de gouvernement de l'archipel. Une transformation facilitée par la force politique de la Direction du Parc National des Galápagos (DPNG), l'institution qui pendant de longues années a tenu le gouvernail de l'archipel pour le compte de Quito.

Pour mieux expliquer les avatars du Yasuní, nous avons pris soin d'examiner les politiques en matière d'hydrocarbures adoptées par les gouvernements qui se sont succédés depuis les années 1960. En fouillant dans l'histoire de l'exploitation pétrolière en région amazonienne et dans le Yasuní en particulier, nous avons expliqué comment les intérêts liés à la rente pétrolière ont constamment orienté les décisions de la puissance publique quant à établir, délimiter et modifier l'espace du Parc (établi en 1979) et ensuite de la Réserve Yasuní (créée en 1989). Ceci s'est déroulé au détriment de toute autre considération

¹¹³⁵ Rappelons les deux caractéristiques d'un bien commun selon Ostrom (1990, 2009) : la non-exclusivité d'accès et la disponibilité en rivalité («excludability» et «subtractibility »).

d'intérêt public, telle que la préservation de l'écosystème du parc le plus étendu du pays, ou la protection des peuples autochtones, tout particulièrement des Tagaeri et des Taromenane, les seuls peuples en isolement volontaire présents en Équateur et parmi les derniers au monde. D'autre part, nous avons mis en lumière que la faiblesse historique des institutions chargées d'administrer le SNAP et, en général, de protéger l'environnement a facilité le développement de l'industrie pétrolière *in situ*.

L'attitude extractiviste du gouvernement central, qui traverse l'histoire du Yasuní comme un fil rouge, rend compte de la « schizophrénie d'État » (Fontaine, 2007a) qui admet des puits de pétrole dans une aire protégée classée comme l'un des parcs les plus méga-divers au monde (Bass et al, 2010). Un comportement paradoxal de l'acteur public qui est aisément observable par le recours massif de Quito à l'*instrumentation* des politiques (Lascoumes et Le Galès, 2005) par des décrets exécutifs, des accords ministériels ou des lois, afin d'aménager et de découper le PNY en fonction des exigences des compagnies pétrolières présentes sur le territoire à une certaine époque. À cet égard, nous avons souligné qu'à partir de l'accession au pouvoir du président Correa en 2007, l'administration publique opère une petite révolution dans la gestion de l'industrie du pétrole dans le but de rétablir le contrôle de l'État sur la rente du brut.

En mettant l'accent sur les politiques extractivistes décidées à coups de décrets et de lois, nous avons consolidé notre hypothèse centrale selon laquelle l'absence de politiques pour aménager l'espace du Yasuní a facilité la situation d'« anarchie territoriale » caractérisant le casse-tête géopolitique incarné par la Réserve de la biosphère Yasuní (RBY).

2. Aménagement du territoire, planification et gouvernance environnementale : dynamiques et jeux d'institutions

Dans la deuxième partie nous avons essayé d'étaler un état de lieux de l'aménagement du territoire en tant que politique publique (Hildebrand, 1996 ; Giraut et Vanier, 2006 ; Théry, 2007) en Équateur et en particulier dans les deux zones étudiées, à travers un instrument de politique macro qui a toujours été présent, avec plus ou moins d'influence, sur la scène politique du pays : la planification.

L'Équateur est un pays qui peut se vanter d'une longue tradition de planification de la part de l'État, tradition remontant aux années 1970 quand le pays, suivant l'air du temps, pose les bases d'un système articulé de planification destiné à faciliter l'essor économique du pays. Nous avons consacré une partie importante de notre thèse à la planification étatique pour deux raisons : d'une part, puisqu'elle a habituellement joué un rôle fondamental dans la

définition des politiques publiques dans le pays andin, à l'instar d'autres pays de l'Amérique du Sud qui, suivant les préceptes cépaliens (Prebisch, 1949, 1983), avaient adoptés la planification comme instrument de gouvernement primordial ; d'autre part, parce que la planification connaît une nouvelle jeunesse sous l'administration du président Correa, elle est même au cœur de la refonte institutionnelle (Dabène et Lacuisse, 2011) opérée par la « révolution citoyenne » lancée et guidée par le président.

Dans le cadre d'une profonde restructuration de l'État et de ses institutions, la planification à l'ère de Correa s'affirme non plus uniquement comme instrument privilégié de la puissance publique pour définir et mener à bien les activités d'intérêt pour la collectivité. Elle devient une politique d'État, *la* politique d'État qui oriente et conditionne toute autre politique selon une logique *top-down*, à travers des zones, des circuits et des districts de planification qui sont autant de découpages artificiels sur le territoire périphérique opérés depuis le centre.

À travers une analyse historique couvrant la période de référence (1960 – 2014), nous avons donc essayé d'expliquer l'absence d'aménagement du territoire de la scène politique équatorienne. Cette constatation est plus paradoxale que l'on n'y penserait de prime abord, considérant que les gouvernements qui se sont alternés durant cette phase avaient tout de même entamé des réformes administrative-territoriales, tel le processus de décentralisation et de déconcentration des années 1990 ; des démarches qui justifiaient l'élaboration et la mise en place d'une politique d'aménagement territorial pour mieux encadrer ces initiatives de réorganisation du territoire du pays.

-- Planification vs aménagement territorial : l'*instrumentation* des politiques comme inversion entre instrument et but, et « super-institutionnalité formelle »

La réussite d'un tel système demande évidemment l'implantation d'un appareil bureaucratique adéquate apte à assurer que la machinerie publique propulsée par la planification étatique décidée par Quito atteigne ses objectifs dans le court et dans le long terme. À ce sujet, nous avons mis en lumière le *Sumak Kawsay*, ou *Buen Vivir* (Bien vivre), le nouveau paradigme de développement basé sur une cohabitation harmonieuse entre êtres humains et nature, conçu par la « révolution citoyenne ». En effet, le but de la planification d'État Correïste est l'avènement du *Sumak Kawsay* sur tout le territoire, une situation idéale où les inégalités territoriales sont supprimées et la qualité de vie des citoyens est améliorée sur l'ensemble du pays.

Tout au long de notre travail, nous nous sommes appliquée à expliquer les effets pervers du phénomène que nous avons dénommé « super-institutionnalité formelle » : l'excès

d'institutions formelles qui, établies pour aider au bon fonctionnement de l'action publique, finissent par créer des problèmes de coordination et des achoppements entre échelles décentralisées et secteurs déconcentrés du gouvernement, affectant *in fine* l'efficacité de l'action publique. Ce qui est notre hypothèse secondaire de travail. En particulier, nous nous sommes centrée sur l'amplification de cette « super-institutionnalité formelle » en époque Correïste, en raison de la profusion de nouveaux instruments et dispositifs de politique mis en place afin de graïsser la machine à planifier étatique. La démarche est soutenue par la consolidation d'une bureaucratie publique étoffée (Crozier, 1963) guidée par la nouvelle élite des technocrates du SENPLADES (Secrétariat National de Planification et bras droit de la présidence de la République).

En posant notre regard sur l'évolution de la planification d'État, en particulier sur sa renaissance politique en époque Correïste, nous avons montré que la montée en puissance de la planification sur la scène politique n'a pas été suivie par une récupération similaire de l'aménagement du territoire au sein de l'action publique. Une occasion manquée d'autant plus remarquable considérant le manque d'une politique d'aménagement territorial tant à l'échelle nationale que des régions qui font l'objet de notre recherche.

Nous avons ainsi mis l'accent sur la manière sectorielle, parfois improvisée, dont l'acteur public a abordé les questions territoriales au cours de ces années, intervenant par des actions isolées ou par des politiques *ad hoc*, souvent décousues et déconnectées d'une vision de développement global. Dans cette perspective, nous avons expliqué, par exemple, comment la recommandation d'élaborer une « *Estrategia nacional de ordenamiento territorial* » dans les années 1990 est mise en avant par une loi environnementale et donc portée par un ministère extrêmement faible d'un point de vue politique.

Cette situation est synthétisée par le constat que l'aménagement du territoire n'apparaît sur l'agenda public qu'à partir de la fin des années 2010, quand le président Correa amorce sa « révolution citoyenne » qui se fonde, notamment sur une restructuration du territoire. Mais, s'il est vrai que le nouveau président fait émerger l'aménagement du territoire dans le discours politique et sur le tableau de bord du gouvernement, ceci ne va pas jusqu'à la formulation d'une politique publique. Preuve en est le fait que parmi les réformes et les politiques conçues par le chef de l'État nous ne trouvons aucune trace d'une politique d'aménagement territorial à échelle nationale¹¹³⁶. Comme nous l'avons montré dans notre travail, nous ne trouvons pas plus de telles politiques au niveau régional des deux aires examinées.

¹¹³⁶ Nous avons néanmoins mis en évidence comment la proposition de LOOTGUS, la future loi organique pour le territoire et l'aménagement (en débat au parlement pendant que nous redigeons notre travail), soit centrée sur les questions urbaines.

À cet égard, nous avons expliqué que l'élaboration du COOTAD et du COPFP, deux codes juridiques approuvés en 2010 visant à réorganiser le territoire équatorien selon des critères de décentralisation et déconcentration de l'État, représente une avancée significative par rapport à la situation de vide juridique et politique qui prédominait jusque là. L'approbation de ces codes a signifié un remaniement important de l'administration décentralisée du pays par la redéfinition de différents niveaux de gouvernements autonomes décentralisés (GAD) auxquels on a attribué de nouvelles compétences qui se sont ajoutées aux anciennes, afin de permettre une meilleure réponse de l'État aux instances locales. Néanmoins, l'entrée en vigueur de ces instruments de politique ne suffit pas à combler ce vide prolongé. Ces codes ne peuvent pas être un substitut à une politique d'aménagement territorial cadre, ni, évidemment, à une loi réglant de manière organique la matière. C'est un point essentiel de notre travail que nous déroulons au fil des pages, et que nous consolidons à travers les résultats de nos deux terrains d'étude.

Dans la même lignée, nous avons expliqué les raisons qui nous amènent à ne pas partager la position de nombreux fonctionnaires et technocrates interviewés sur le terrain, lesquels assurent qu'il n'y a nul besoin d'aménagement territorial pour les réserves du Yasuni et des Galápagos, car en tant qu'aires protégées « *no hace falta ningún ordenamiento territorial* »¹¹³⁷, c'est le ministère de l'environnement qui se charge de « *ordenar, zonificar y manejar estos espacios* »¹¹³⁸. Le caractère holistique (Holling, 1973) des écosystèmes et de leurs interrelations dynamiques avec les activités humaines – dont les effets sur l'environnement ne sauraient s'arrêter aux limites administratives d'un parc, comme si les espaces protégés étaient des compartiments étanches – montre la fragilité conceptuelle et politique de telles assertions.

Or, ces affirmations témoignent du faible intérêt des autorités équatoriennes à l'égard des dispositifs de réserves MAB. Sur ce point, nous nous sommes efforcée de mettre en lumière les raisons principales expliquant la non mobilisation de cet instrument de politique internationale par les autorités équatoriennes, bien que cet instrument se soit avéré spécialement apte à mettre en place une politique d'aménagement territorial (Ishwaran, Persic et Tri, xxxx)¹¹³⁹ dans des zones caractérisées par des dynamiques territoriales et par des imbrications homme – écosystème particulièrement complexes ; en d'autres termes, dans les cas d'espaces concernés par des *wicked problems* (West Churchman, 1967 ; Rittel et Weber, 1973) environnementaux.

¹¹³⁷ Extrait d'entretiens tenus à Quito et Coca entre 2012 et 2014.

¹¹³⁸ *Idem*.

¹¹³⁹ Ainsi la citation officielle.

Pour mieux développer notre analyse de l'aménagement du territoire en Équateur, nous avons mis en lumière comment la planification, un instrument de politique stratégique de type *Authority* (Hood, 1986), acquiert dans l'Équateur de Correa une importance structurante pour les politiques publiques de façon générale, et pour celles d'aménagement du territoire en particulier. À cet égard, nous avons montré la manière dont le Plan national pluriannuel (*Plan Nacional del Buen Vivir*, PNBV), élaboré par le SENPLADES et doté d'une base constitutionnelle solide – une spécificité équatorienne – parvient à influencer de manière décisive sur les décisions en matière d'agencement, organisation et développement du territoire du pays. Ce façonnement de la politique d'aménagement territorial par la planification d'État est particulièrement tangible dans la manière dont les GADs élaborent leurs Plans de développement et aménagement des territoires (PDOTs) ; de plus, il est consolidé par un arsenal d'outils de politique additionnels élaborés – eux aussi – depuis Quito.

Dans ce contexte, nous avons mis en évidence un phénomène politique original qui s'est particulièrement manifesté sous l'administration Correa. La réhabilitation de la planification au cœur de l'action publique a en fait entraîné avec elle une révision de la hiérarchie des politiques et des instruments de politiques dans la boîte à outils du gouvernement, instaurant la praxis de l'inversion but-moyen politique où l'aménagement territorial est conçu et utilisé comme un instrument *au service* de la « politique » de planification d'État ; une pratique qui ôte sa force politique à l'aménagement territorial et sape les possibilités pour une politique nationale en la matière de voir le jour.

Si le PNBV non seulement oriente, mais également fixe en détail les lignes d'action et les politiques pour organiser le développement territorial – en phase avec les principes constitutionnels affirmant que la planification est un devoir d'État pour réaliser les objectifs de développement de longue haleine (le Bien Vivre) – la Constitution d'une part, et le COOTAD et le COPFP d'autre part, prévoient d'autres instruments afin que le modèle du *Buen Vivir* produise ses effets sur tout le territoire, jusqu'à ses régions les plus périphériques comme le Yasuní et les Galápagos.

C'est pourquoi, afin de mieux étudier de quelle manière la construction administrative-juridique du territoire pensée par le gouvernement Correa remplit ses objectifs ambitieux, et surtout si elle contribue à résoudre les problèmes de « désordre » territorial caractérisant nos aires d'étude, nous nous sommes penchée sur des instruments de politiques spécifiques. D'une part la Stratégie territoriale nationale (ETN) : une annexe du PNBV conçue pour mener à bien le processus de déconcentration de l'État en soutien de la planification d'État et donc afin d'accompagner l'« atterrissage » du Bien Vivre sur le territoire national. De l'autre, les Agendas zonaux spécialement créés pour faciliter

l'articulation entre les différents échelons administratifs sur le territoire et permettre l'élaboration et la mise en place de PDOTs en harmonie avec les buts du PNBV.

Mais notre analyse a montré qu'en dépit d'une palette importante d'instruments de politique visant à mieux articuler l'action de l'État à ses différents niveaux de gouvernement décentralisé (GAD), on constate toujours des dysfonctionnements de l'action publique, qui se traduisent par une moindre efficacité de la puissance publique sur le territoire et par la persistance d'anciens problèmes de dégradation environnementale et de conflits socio-environnementaux.

L'utilisation de ces instruments comme prisme de lecture a permis en outre d'approfondir notre réflexion concernant les effets de la « super-institutionnalité formelle » sur l'efficacité de l'action publique. Loin d'être une garantie de succès politique sur le terrain, la « super-institutionnalité formelle » peut même, malgré elle, opérer contre les objectifs politiques fixés par le gouvernement central. Ceci est particulièrement probable si, comme nous l'avons montré, les critères et les modalités d'organisation du territoire équatorien sont décidés depuis Quito par des technocrates qui ont généralement une connaissance insuffisante, et comparativement inférieure à celles des administrateurs locaux, de différentes réalités territoriales. Il en résulte alors des découpages territoriaux opérés de façon chirurgicale et *ad hoc* qui tendent à négliger les vocations et les contraintes de développement de chaque région. C'est le cas des découpages en zones, districts et circuits en fonction de la planification nationale, prévus par l'ETN.

L'attention que nous avons consacrée à la planification nationale pluriannuelle – qui guide et détermine en cascade celle des autres échelles administrative–territoriales – et à son rapport avec l'aménagement territorial était donc finalisée à mettre en lumière le vide et les incohérences politiques engendrés par un problème structurel du scénario équatorien qui est l'hypothèse centrale de notre travail : l'absence d'une politique d'aménagement territorial à échelle nationale, qui joue à l'encontre de l'élaboration de politiques pour aménager les régions au cœur de notre analyse.

-- Dynamiques territoriales et dynamiques environnementales : institutions et interdépendance entre aménagement territorial et gouvernance environnementale

Le choix de deux aires riches en ressources naturelles communes comme études de cas, nous a permis et à la fois demandé de mettre en évidence des éléments essentiels de

l'aménagement du territoire qui, pourtant, restent encore sous-explorés au plan théorique et sous-employés au plan opérationnel de la politique publique.

Considérant que les enjeux de gouvernance environnementale se nouent de manière cruciale aux questions de gestion de l'action collective (Olson, 1965) pour accéder et exploiter des ressources naturelles communes présentes dans un espace déterminé, nous avons expliqué que les défis de gouvernance environnementale sont imbriqués et interdépendants aux problèmes d'aménagement du territoire. En nous appuyant sur une base théorique solide, soutenue par de nombreuses études empiriques, en particulier au sein du néo-institutionnalisme économique (Ostrom, 1992, 1999 ; Cash *et al.*, 2006 ; Young, 2006), nous avons mis en exergue le fait que la politique d'aménagement du territoire contribue de manière favorable et considérable à une gestion plus équitable des ressources naturelles communes du point de vue socio-économique, et moins impactant du point de vue environnemental.

Le caractère dynamique que l'aménagement du territoire partage avec la gouvernance environnementale aide à saisir ces aspects que l'analyse des tentatives de zonage de la réserve MAB du Yasuní a bien mis en lumière. La prise en compte des enjeux de gouvernance environnementale d'un territoire favorise la mise en place d'« *institutional arrangements* » (Kooiman, 2000 ; Ostrom, 2009, Young, 2006) : des dispositifs originaux d'organisation territoriale qui, à travers une considération plus adéquate des complexités locales, facilitent une gestion de l'espace plus durable au niveau environnemental, plus équitable et donc moins conflictuelle au plan social. D'autre part, un nombre croissant de chercheurs dans les pays anglo-saxons, comme en contexte français (Bertacchini, 2002 ; Scarwell, 2004 ; Pecqueur, 2005), étudient le rôle central que la coordination et la collaboration entre les parties en présence jouent au sein de l'aménagement territorial et s'intéressent par conséquent aux interrelations que cette politique entretient avec la gouvernance.

De la sorte, en nous appuyant sur nos études de cas, nous avons souligné et mis en évidence cette relation particulièrement notable en matière environnementale. En effet, la consolidation des questions environnementales comme des enjeux politiques est caractérisée par « une complexité particulière basée sur la coexistence de dimensions scientifiques, techniques, économiques, sociales et politiques qu'il [faut] coordonner » (Lascombes, 2007). C'est cette même complexité que la puissance publique se trouve à gérer dans l'élaboration et la mise en place d'une politique d'aménagement territorial.

3. Aménagement du territoire et défis de gestion de l'action collective dans l'utilisation de ressources naturelles communes : la perspective du terrain par des instruments micro

Dans la troisième partie nous avons présenté les résultats de notre recherche de terrain, afin d'approfondir l'analyse des enjeux territoriaux des aires étudiées en employant comme grille de lecture des instruments de politique « micro », c'est-à-dire des instruments utilisés directement par les acteurs locaux, étatiques et non-étatiques, bien que ces moyens de politique soient élaborés au niveau de gouvernement central, comme les *Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial* (PDOTs).

Suivant une approche inductive, à l'écoute des réalités observées sur le terrain, nous avons sélectionné ces instruments en fonction de leur niveau de mobilisation locale sur la période d'analyse considérée, avec un accent particulier sur l'époque Correïste. Nous avons pris soin d'employer les mêmes instruments pour les deux cas, à chaque fois que cela a été possible et pertinent.

Notre défi tout au long de ce travail a été d'éplucher les dynamiques et les problématiques complexes caractérisant les deux espaces objet de notre recherche. Ainsi, nous avons décidé de nous centrer sur les « plans de gestion » des parcs et sur les PDOT des GADs concernés. Puis, pour mieux percevoir les réalités de chaque réserve, nous avons élu des instruments spécifiques à ces terrains.

-- Résultats des Galápagos

Les résultats des Galápagos confirment une continuité à travers le temps dans l'utilisation des plans de gestion du parc comme les instruments qui, dans la pratique, gèrent la vie des îles. En particulier avant que l'essor de l'industrie du tourisme ne propulse le développement de l'archipel, entraînant une importante croissance urbaine et démographique, les plans de gestion ont *de facto* contribué à déterminer l'aménagement de la province pendant de longues années. Dès l'approbation du premier plan en 1974 et jusqu'à présent – le dernier plan de gestion ayant été approuvé en juillet 2014 – ces instruments jouent un rôle fondamental dans le gouvernement de l'archipel, au delà des limites légales de compétence des aires protégées. Les objectifs cardinaux et les lignes directrices de ces plans ont notamment influencé la possibilité de développer des activités productives, y compris dans les aires urbaines et rurales sous la juridiction des GADs,

lorsque cela menace l'intégrité de l'habitat protégé, déclenchant ainsi le mécontentement chez les habitants.

À cet égard, nous avons mis en évidence un rapport ambivalent de la population locale envers ces instruments de politique. Les résultats de terrain montrent d'une part, une tendance généralisée à contester les plans de gestion en tant que produit de l'« ennemi numéro un » au développement humaine des îles : la Direction du PNG – et le gouvernement central, puisque le PNG dépend de Quito à travers le ministère de l'environnement. Cette contestation s'est manifestée par des actes de violence parfois importants, dirigés vers le même patrimoine naturel de l'archipel, pour souligner le rejet de politiques de gestion de la province dictées par Quito. D'autant que ces politiques sont influencées, de manière indirecte mais déterminante, par les grands opérateurs du tourisme dont la préoccupation est que les pressions anthropiques causées principalement par la population locale ne mettent en péril l'objet de leur rente. D'autre part, nos enquêtes de terrain ont confirmé que de nombreux *galapagueños* connaissent et mobilisent les plans de gestion dans leurs traits principaux. Ainsi, des représentants de la population locale se sont appuyés en plusieurs occasions sur les plans de gestion afin de mettre en avant des demandes portant sur l'accès et l'exploitation des ressources naturelles, notamment celles de la Réserve marine.

En approfondissant le processus de zonage de la Réserve marine en ses différentes propositions, nous avons montré qu'en l'absence d'une politique cadre pour organiser et administrer le vaste territoire de la province des Galápagos – une politique d'« aménagement du territoire » – qui aide également à établir un dispositif de gouvernance stable, les modèles de *zonificación* et de gestion participative de la Réserve marine qui se sont suivis ont tous montré leur faiblesse, voire leur échec (Castrejón Mendoza, 2011), même quand ils étaient le résultat d'un processus formellement participatif (Heylings et Cruz, 1998 ; Oviedo, 1998) .

Dans ce vide politique, des activités productives dans les eaux protégées des Galápagos se développent souvent de manière désorganisées – quand elles ne sont pas hors la loi - ou se concentrent dans des sites spécifiques, notamment à proximité des centres urbains, ce qui fait que ces derniers risquent de se saturer (Mena *et al.*, 2013). Tous ces éléments contribuent à la persistance des problèmes de dégradation de l'habitat marin et, par conséquent, de l'habitat terrestre, selon les principes holistiques de la nature qui règlent les écotones insulaires (Gillis, 2014).

Puis, nous avons signalé que le statut de réserve MAB de l'archipel de Colon n'a pas été mis à profit par les autorités équatoriennes compétentes. Nos observations montrent en particulier que cet instrument de politique internationale n'a pas été utilisé pour entamer un

processus visant à aménager les différentes parties composant l'archipel : ce que les experts du Parc National dénomment « *uevo frito invertido* » – la Réserve MAB de l'archipel de *Colón* se caractérisant par une vaste zone centrale protégée qui englobe une petite zone de transition couvrant les zones urbaines et rurales. Sur ce point, nous avons expliqué que les autorités compétentes ont traditionnellement considéré cette catégorie onusienne avec méfiance, craignant en particulier qu'une entité exogène n'interfère avec la gestion des aires protégées du pays. La non utilisation de cet instrument de politique internationale se retrouve par ailleurs dans les cas du Yasuní – bien que là les raisons soient sensiblement différentes.

Dans la dernière partie de notre thèse nous avons travaillé particulièrement à vérifier dans quelle mesure la conceptualisation de la planification du développement et de l'aménagement du territoire national en fonction de la planification d'État, telle que conçue et dirigée depuis Quito, est capable d'apporter des réponses adéquates aux nécessités et aux potentialités de chaque réalité territoriale.

Dans cette démarche, nous nous sommes centrée sur le processus d'élaboration laborieux, prolongé et inaccompli depuis plus de trois ans, du futur Plan régional des Galápagos, le *Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial* (PDSOT). L'analyse de la formulation *ad infinitum* de cet instrument de politique qui est essentiel pour gérer la province, un parcours parsemé de hauts et de bas répétés, a mis en évidence des résultats importants pour notre propos.

Premièrement, nous avons montré l'incohérence de fond de la construction théorique des technocrates de Quito quant à une planification d'État qui décide du haut sur le développement et l'aménagement de l'espace du pays. Puis, nous avons montré les effets paradoxalement pervers des modèles créés pour que cette planification ait une articulation adéquate tant au plan vertical : pour assurer que les PDOTs s'alignent aux objectifs et aux programmes fixés dans le Plan national pluriannuel ; qu'au plan horizontal : afin de garantir une coordination entre les différents échelons de gouvernement décentralisé, comme stipulé aussi par la Constitution.

L'attention accordée à l'histoire longue et accidentée de l'élaboration encore inachevée du PDSOT nous a permis de prouver que l'articulation en cascade entre le PNBV et les PDOTs des différentes échelles de gouvernement, conceptualisée par les bureaucrates de Quito, ne se produit pas de la manière quasi-automatique escomptée par les *planificadores* du gouvernement central et cela en dépit de l'arsenal d'outils déployé à cette fin, principalement par SENPLADES. Le cas des Galápagos démentit cette assumption et met en évidence les répercussions de cette non coordination entre niveaux de gouvernement en termes de

persistance de politiques publiques sectorielles, et de projets de développement territorial porteurs d'une vision d'« île » (vision partielle), plutôt que d'archipel (vision intégrale).

Nous avons mis en relief les raisons d'ordre technique, spécifiques au contexte, qui jouent contre la poursuite de cette articulation politico-institutionnelle, en évoquant, par exemple, la tendance observée chez la majorité des experts du Conseil de Gouvernement du Régime Spécial des Galápagos (CGREG) à consacrer davantage d'attention à remplir les critères et les lignes directrices de planification fixés par SENPLADES qu'à formuler des propositions de développement et d'aménagement du territoire de l'archipel en harmonie avec les vocations et les nécessités locales. Nous avons mis en évidence comment le retard dans l'élaboration du plan régional par rapport aux PDOTs (déjà réalisés par tous les GAD des niveaux administratifs inférieurs) engendre un manque de synchronisation entre les projets politiques territoriaux des divers GADs, empêchant la génération de synergies territoriales ou d'économies d'échelle entre les différents niveaux de gouvernement.

À travers l'analyse du long processus d'élaboration du PDSOT, nous avons mis en évidence des éléments politiques qui aident à mieux saisir les conséquences principales découlant de cette élaboration *ad infinitum* du plan provincial, et qui contribuent à expliquer l'absence prolongée d'une politique d'aménagement territorial pour la région.

Un premier élément est représenté par l'instabilité politique du CGREG – un héritage de la fragilité institutionnelle de son ancêtre, l'INGALA – dont un indicateur éloquent est le changement de quatre présidents en trois ans, a entravé la progression du PDSOT. Un deuxième aspect important est la persistance d'asymétries de pouvoir entre le CGREG et la DPNG d'une part, et entre le CGREG et les GADs de l'autre. À ce propos, nous avons expliqué que ces asymétries de pouvoir sont en grande partie le reflet des conflits intra-gouvernementaux qui se jouent à Quito. Le Ministère de l'Environnement – qui a toujours exercé une influence considérable dans les Galápagos (à la différence de ce que l'on observe pour le Parc Yasuní) – adopte une position traditionnellement antagoniste vis-à-vis des autres autorités du gouvernement central qui sont, tour à tour, entrées sur l'arène insulaire pour tenter de ravir au MAE sa domination politique. Cela a été par exemple le cas du Ministère de Coordination du Patrimoine en 2010 puis, du Ministère du tourisme qui, depuis 2012 en particulier, ne cesse d'accroître son poids politique direct sur les îles, notamment grâce à la politique touristique très agressive lancée par la présidence de la République au début des années 2010.

Si l'industrie du tourisme, organisée en un oligopole regroupant les principaux tours opérateurs privés nationaux et internationaux, a toujours été un acteur hégémonique des Galápagos, le gouvernement Correa a voulu intervenir dans ce marché dominant pour

s'assurer une part importante de la rente du tourisme de nature qui s'évalue en millions (Taylor *et al.*, 2005).

On comprend aisément alors que, faute d'un plan régional qui fixe les règles du jeu quant à qui, comment et sous quelles conditions utiliser l'espace de la province à des fins touristiques, les acteurs dominants gardent des marges de manœuvre importantes pour exercer leurs activités *business-as-usual*.

Pour consolider ce point, nous avons montré que l'absence du Plan régional et de politiques d'aménagement territorial à ce niveau n'a pas pour autant empêché le CGREG de délibérer sur les affaires de l'archipel et en particulier sur la manière d'agencer son territoire. Nos résultats de terrain montrent au contraire une activité décisionnelle significative, notamment sur des dossiers sensibles et d'intérêt direct pour le gouvernement central, comme le tourisme ou les investissements directs dans l'archipel.

Le décryptage du lent processus de construction du PDSOT nous a permis de mettre en lumière d'autres éléments utiles pour mieux comprendre les enjeux territoriaux des Galápagos.

Cette élaboration *ad infinitum* du plan régional détermine en effet tantôt des incohérences, tantôt des ralentissements dans la production d'autres politiques et de plans émanant de diverses entités déconcentrées de l'État. Plusieurs ministères attendent ainsi le nouveau Plan régional afin de mettre en place des initiatives politiques qui, tant d'un point de vue juridique que technique, doivent être mises en cohérence avec les lignes politiques au plan régional.

C'est le cas du Plan de gestion des aires protégées des Galápagos de 2014, responsabilité de la DPNG, rattachée directement au MAE. Selon le COOTAD et la Constitution, la mise en œuvre des politiques et des activités prévues par ce plan de gestion doit se faire dans le respect des principes et des politiques présentés dans le plan provincial.

C'est également le cas du MAGAP qui, à l'instar du MAE, a besoin de connaître le contenu du nouveau plan provincial pour mettre au point, puis mettre en place, son plan de « bio-agro-sécurité ». Ce plan vise à la fois à atteindre les objectifs affichés dans le PNBV de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire, misant sur la production agricole nationale, et à pallier le risque d'introduction d'espèces invasives dans les îles. Dès lors, le plan de bio-agro-sécurité pour les Galápagos préconise une « transformation radicale » (MAGAP, 2014) de l'utilisation du terrain et des modes d'agencement des espaces ruraux insulaires. Or, comme nous l'avons expliqué, les critères de zonage employés par le MAGAP pour opérer sa reconfiguration du territoire rural de

l'archipel différent de ceux que le CGREG veut appliquer pour aménager les espaces ruraux de la province¹¹⁴⁰.

En conséquence, l'absence du Plan provincial engendre une situation de « suspension » politique qui ne contribue guère à améliorer l'efficacité de l'action publique sur le territoire et qui est loin de la situation idéale de coordination inter-institutionnelle imaginée par les technocrates de Quito. D'autant que la « super-institutionnalité formelle » promue par l'administration Correiste, au lieu de systématiser les compétences par secteur, a involontairement augmenté les conflits de compétences sur un même espace. Ceci est un aspect que nous avons retrouvé dans la région du Yasuní.

Poursuivant une démonstration que nous avons déroulée progressivement dès les premières pages, l'analyse empirique menée aux Galápagos a montré comment la faible ou nulle coordination inter- et intra-institutionnelle, et les enjeux de pouvoirs qui vont avec, contribuent à affaiblir un contexte institutionnel en soi fragile et instable, et à alimenter en spirale les dysfonctionnements politiques qui caractérisent le scénario *galapagueño* depuis des décennies. Le fait est que ces dysfonctionnements soutiennent la pérennisation du contexte de « désordre territorial » marquant l'archipel et concourent à la dégradation progressive et inquiétante de son écosystème.

Notre analyse empirique indique que ces dysfonctionnements politiques s'ancrent de manière particulièrement aisée et profonde sur le terrain des Galápagos en raison de l'absence d'une politique qui aide à mettre en cohérence l'action des différents niveaux décentralisés et déconcentrés du gouvernement. En un mot : une politique d'aménagement territorial. Ce qui soutient l'hypothèse principale de notre recherche.

En mobilisant comme clé de lecture les PDOTs que chaque GAD doit réaliser, nous avons essayé de mieux saisir de quelle manière ces instruments contribuent à l'avancée de politiques pour aménager le territoire de la région insulaire. De ce questionnement, nous avons tiré quelques conclusions intéressantes. Premièrement, nos résultats de terrain confirment qu'un contexte de « super-institutionnalité formelle », au sens ici précisé, peut de manière paradoxale réduire l'efficacité de l'action publique sur le territoire. En ce sens, notre recherche a montré que les GADs des îles se voient obligés de consacrer beaucoup de temps et de ressources humaines et financières pour remplir les nombreuses lignes directrices « dessinées » par les technocrates de Quito, afin de promouvoir la synchronisation des PDOTs des divers niveaux de gouvernement entre eux, ainsi qu'avec le

¹¹⁴⁰ Selon les données récoltées en décembre 2014 sur le terrain et vérifiées en mars 2015. En avril 2015 le président Correa a nommé un nouveau président-ministre du CGREG.

Plan national pluriannuel. Il va de soi que sans une politique régionale d'aménagement territorial les PDOTs ne peuvent pas, à eux seuls, faire avancer l'aménagement du territoire dans l'ensemble de la province. Au demeurant, nous observons la persistance de politiques sectorielles, de *políticas parches*, comme un ex-directeur du Parc National des Galápagos a défini les initiatives sporadiques, sectorielles et *ad hoc* qui caractérisent encore de nos jours l'action publique dans la région insulaire.

Puis, nos résultats de terrain ont révélé que les différents outils de politique élaborés par Quito, pour faciliter la réalisation du *Buen Vivir* sur le territoire national, se basent essentiellement sur une vision idéale, voire utopique, du territoire qui apparaît plutôt éloignée des contraintes et des dynamiques réelles. Dès lors, l'analyse d'un *policy tools bundle* (Howlett, 2005)¹¹⁴¹ malheureux montre que l'assemblage d'une palette étoffée et riche d'instruments de politique ne suffit pas en soi à assurer l'efficacité de l'action publique à ses diverses échelles territoriales, en particulier si ces instruments sont conçus en guise de standards pour planifier et aménager le territoire du pays et s'ils découlent d'une vision *top-down* et centralisatrice *du* politique. Un phénomène qui confirme notre hypothèse secondaire de travail.

Compte tenu de complexes dynamiques économiques, socio-environnementales et politiques des Galápagos, nous avons essayé d'approfondir ses problématiques « territoriales » à la lumière d'un instrument politique spécifique qui, dans les faits, gouverne l'archipel dès 1998 : la loi spéciale des Galápagos, LOREG, en nous penchant sur la réforme de cette loi.

Au-delà des caractéristiques du processus, plus ou moins participatif, plus ou moins transparent, qui a conduit à la concrétisation d'une proposition de réforme de la loi, nous avons essayé de comprendre de quelle manière le future cadre juridique des Galápagos influera sur la mise en place d'une politique pour aménager le territoire de la province. Bien que l'approbation de la loi de réforme de la LOREG aille au-delà de l'horizon temporel de notre analyse, nous avons néanmoins pu induire quelques considérations d'envergure.

En particulier, la nouvelle loi entérinera d'un point de vue juridique la position politique du gouvernement central qui vise à réduire de façon considérable les compétences des gouvernements décentralisés de la province. En ce sens, la contribution de SENPLADES à la rédaction de la proposition de loi laisse entendre, comme nos enquêtés l'ont précisé, que le gouvernement central veut s'assurer un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui définiront la façon d'aménager et gouverner la province. Nous avons montré que la détermination de Quito de « couper les ailes » aux GADs des

¹¹⁴¹ Un *policy tools bundle*, ou *mix*, est grosso modo la boîte à outils dont se sert un gouvernement pour mener à bien ses activités dans l'intérêt de la communauté.

Galápagos (plus spécialement aux municipalités, traditionnellement les collectivités territoriales les plus puissantes et autonomes de Quito) s'insère dans une stratégie globale visant à placer le gouvernement central à *la barre* de l'archipel.

L'objectif de contrôler plus directement les îles est désormais une priorité sur l'agenda du président : d'un côté, pour des considérations géopolitiques et de sécurité¹¹⁴² (assurer une pleine souveraineté de l'État sur son territoire, y compris sa région d'outre-mer), de l'autre côté, nous avons insisté sur les raisons d'opportunité économique, puisque ceux qui décident sur l'organisation et l'utilisation de l'espace du territoire des Galápagos peuvent mieux en contrôler la rente juteuse du tourisme de nature. Si le gouvernement central ne peut pas démanteler l'oligopole caractérisant le marché du tourisme des Galápagos, il faut alors qu'il s'y place comme oligopoliste de référence.

En outre, nous avons montré que la volonté de Quito de s'emparer des commandes des îles est en phase avec l'approche politique centralisatrice et essentiellement de type *command and control* exprimée par le gouvernement Correa. Dans cette logique, l'*instrumentation* de la future LOREG permettra au gouvernement central de décider de manière plus directe et décisive les politiques pour aménager et administrer l'espace de la province. En ce sens, l'entrée en vigueur de la future loi est déjà perçue par les galapagueños que nous avons interviewés – toutes classes sociales et inclinations idéologiques confondues – comme le retour en force de Quito sur l'échiquier *galapagueño* depuis l'époque de la Junte militaire des années 1970.

-- Résultats du Yasuní

Le chapitre final, consacré aux résultats du terrain amazonien, commence – de manière symétrique avec notre exposition du terrain des Galápagos – par un décryptage des problématiques territoriales analysées à la lumière des plans de gestion du Parc National Yasuní (PNY).

Nous avons essayé d'abord de rendre compte des raisons qui ont transformé les plans de gestion du parc en des instruments de politique à profil bas et « malheureux », au sens qu'ils n'ont guère été utilisés par les acteurs locaux, ni d'ailleurs par les autorités compétentes, le MAE en tête. L'analyse du sort de ces plans de gestion a permis ainsi de montrer d'une part le poids déterminant des intérêts économiques considérables liés à l'exploitation du brut dans l'élaboration et surtout dans l'application d'instruments de

¹¹⁴² Contrôle des frontières marines, supervision des flux migratoires ; prévention ou arrêt de l'intrusion de navires étrangers dans la Réserve marine - qui s'introduisent illégalement pour pratiquer de la pêche industrielle (interdite) et plus souvent pour des trafics criminels : contrebande, ou narcotrafic.

gestion ; elle a révélé d'autre part une insurmontable asymétrie de pouvoir et de capacité d'influence politique entre l'industrie pétrolière d'un côté et les autres parties en présence, en particulier le MAE, de l'autre.

À la différence de l'archipel de Colón, le cas de la Réserve MAB du Yasuní nous a conduite à interroger un instrument primordial des Réserves MAB : le zonage. L'examen des tentatives de « *zonificar* » la RBY a permis de dégager des considérations intéressantes sur la manière dont l'absence d'une politique d'aménagement territorial pour la région, mais plus en amont : au plan national, fait que tout processus de zonage de la Réserve se résout en un exercice utile pour ouvrir des espaces de dialogue entre les parties en présence, mais incapable de passer de la négociation d'accords – pour participatifs qu'ils soient – à la proposition de politiques.

En même temps, nous avons montré que la non approbation de la dernière proposition de zonage de la RBY, concrétisée en 2011 dans le cadre d'un programme de coopération internationale guidé par le MAE, a été une opportunité perdue du point de vue des politiques publiques pour organiser l'espace en question. Sa validation juridique et sa consécutive mise en œuvre auraient entraîné une forme de coordination entre les différents GADs, permettant une meilleure articulation entre les plans de développement et d'aménagement du territoire exprimés par chaque GAD. De plus, l'application du zonage de la RBY aurait promu une synchronisation entre les différents instruments de politique produits par les acteurs opérant dans cet espace : des Plans de gestion du parc (zone noyau de la RBY), aux PDOTs, jusqu'aux Plans de gestion et d'usage communautaires élaborés par quelques communautés indigènes habitant la Réserve.

En cohérence avec notre méthode comparatiste, nous nous sommes investie à vérifier si et comment les objectifs de développement territorial, inspirés des principes du *Buen Vivir*, et inscrits dans le PNBV, se traduisent concrètement sur le terrain de la RBY. Suivant notre approche d'analyse de l'aménagement territorial par les instruments de politique, nous nous sommes intéressée à la relation entre le Plan national pluriannuel et ses instruments principaux d'un côté (en particulier la Stratégie territoriale nationale), et les PDOTs de l'autre. Cette démarche avait pour but de mieux saisir les racines profondes de l'état d'anarchie territoriale marquant ce que nous avons défini comme le casse-tête géopolitique du Yasuní. Elle nous a permis de mieux rendre compte du paradoxe des dysfonctionnements de l'action publique sur le territoire, nonobstant un appareil important et varié d'instruments et d'institutions formelles créé, dans le cadre de la refonte institutionnelle lancée par la « révolution citoyenne », afin de « graisser les rouages » de la machine publique pour en assurer un fonctionnement plus capillaire, coordonné et efficace sur le territoire du pays.

En nous centrant en particulier sur la relation entre le PNBV et les PDOTs des GADs de la province d'Orellana et de la municipalité de Coca, nous avons montré que si la coordination inter-institutionnelle peut être atteinte d'un point de vue nominal, grâce notamment aux efforts des fonctionnaires des GADs pour appliquer les lignes directrices de SENPLADES en matière d'élaboration de leurs PDOTs, elle ne se réalise pas dans la pratique. Ici, nous avons retrouvé la même situation caractérisant les Galápagos, avec toutefois les spécificités du cas amazonien.

Nous avons mis en exergue l'expérience emblématique du GAD de Coca dans la formulation du PDOT, en cela qu'elle révèle les doutes que les GAD rencontrent, les questions qu'ils doivent résoudre et les difficultés qu'ils doivent surmonter ou contourner, afin d'élaborer des propositions d'aménagement territorial qui soient en phase avec les consignes des technocrates de Quito, tout en étant aptes à répondre aux nécessités et aux vocations du territoire concerné. Les résultats du Yasuní ont montré par exemple qu'en dépit des efforts des fonctionnaires, les premiers PDOTs ont terminé par être des exercices techniquement bâclés et politiquement fragiles, en particulier pour ce qui a trait aux propositions d'aménagement territorial.

Or, nos résultats montrent que ces difficultés et les dysfonctionnements de l'action publique sur cette périphérie stratégique du territoire ne pourront que se renforcer dans le temps, sans la production d'une politique d'aménagement territorial pour la région qui aide à mettre en cohérence les politiques sectorielles et les instruments de politique mobilisés à toute échelle de gouvernement. Ceci confirme le problème structurel à la base des problèmes de la région du Yasuní : notre hypothèse centrale que nous avons essayée de mettre en évidence et d'expliquer au cours de notre travail.

Pour mieux comprendre les fondements du *desordenamiento territorial* de la RBY, nous avons poussé notre recherche encore plus loin, en nous appuyant sur des instruments de politique uniques à ce contexte, tels les « plans de gestion et d'usage communautaire », ou le Comité de gestion de la RBY. Nous nous sommes efforcée en particulier d'expliquer les raisons des limites poreuses, car incertaines et souvent inconnues, de la Réserve du Yasuní, ainsi que des problèmes liés à l'incertitude concernant la « *tenencia* » des terres revendiquées comme propriété ancestrale par les groupes autochtones, mais qui sont occupées par d'autres communautés indigènes, ou par des colons non indigènes, tant à l'intérieur de la RBY que du PNY. Ceci nous a permis de décliner l'analyse au niveau territorial le plus bas possible : le « micro » des communautés indigènes.

Puis, nous avons voulu apporter des éclaircissements complémentaires au casse-tête territorial du Yasuní en analysant d'une part la « bande rouge », une bande de terre tampon créée par le gouvernement central officiellement pour mettre en sécurité certaines zones

rurales de la RBY de possible attaques de Tagaeri-Taromenane ; et de l'autre, le méga projet des *Comunidades del milenio* fortement voulu par Quito. Cette analyse nous a aidée à montrer d'autres conséquences – parfois tragiques, comme les tueries d'indigènes en isolement volontaire – du manque d'une politique consacrée à aménager un territoire vaste et complexe comme la Réserve du Yasuní.

Ce chapitre conclusif a accordé une attention spéciale à la « parabole » de l'initiative Yasuní-ITT, analysée dans la perspective spécifique de décrypter les effets que son annulation a produit et va vraisemblablement engendrer sur la RBY, en particulier sur une partie du parc qui était restée jusqu'à ce moment en dehors de l'exploitation pétrolière : l'espace qui depuis l'automne 2013 est compris dans le bloc pétrolier 43-ITT. L'examen de cette nouvelle réalité territoriale dans la Réserve a été particulièrement utile pour prouver deux points centraux de notre analyse : comment en l'absence d'une politique cadre pour organiser et administrer l'espace en question, les exercices de découpage territorial artificiels pilotés depuis Quito, et les initiatives de groupes locaux (de colons mais aussi des indigènes) afin d'occuper des parties de ce territoire se poursuivent contre toute considération d'ordre environnemental, social et culturel, et en dépit de principes constitutionnels fondamentaux comme les droits de la nature ou les droits collectifs des peuples autochtones sur leurs territoires ancestraux. Ceci vient confirmer et valider l'hypothèse forte de notre recherche.

Mais ce zoom final prouve une fois de plus l'influence déterminante des compagnies pétrolières privées et étatiques sur les politiques de définition des limites et des modalités d'utilisation du territoire de cette Réserve à l'histoire emblématique et troublée.

Pour conclure notre travail, nous voudrions mettre en avant des éléments spécifiques, avec à l'esprit d'offrir des pistes pour des réflexions et des études futures sur l'aménagement du territoire, en particulier en relation à des aires protégées riches en ressources naturelles communes.

Dans les deux cas, nous avons constaté le manque, au sein de la profusion d'instruments produits par le gouvernement central – en particulier à partir de l'ère Correiste –, d'arrangements institutionnels, au sens ici entendu de modes de gouvernance, c'est-à-dire des dispositifs pour inciter des formes de cogestion façonnées (Ostrom, 2009b) aux enjeux du contexte. Au-delà de nombreuses institutions formelles visant à stimuler l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement, et la coordination au plan intra-gouvernemental, en aucun de nos cas nous n'avons observé le recours à des modèles de

gouvernance, c'est-à-dire des modèles qui promeuvent la collaboration et la négociation entre les parties en présence sur le même territoire, pour une meilleure prise en compte des contraintes environnementales et une valorisation des vocations locales vers la mise en place de formes originales d'organisation territoriale. Ce qui en des contextes similaires, comme nous l'avons expliqué dans ce travail, a conduit non seulement à amorcer des politiques d'aménagement territorial, mais également à mieux confronter des *wicked problems*. C'est à cette lumière que nous avons défini la faillite des propositions de zonage de la Réserve du Yasuní comme une occasion perdue. Dans la même optique, nous avons mis en évidence la réduction du rôle du Comité de gestion de la RBY à mère plateforme de dialogue, dépourvue d'une quelconque capacité d'influence politique.

Tout au long de notre recherche nous avons essayé d'expliquer progressivement, grâce à l'analyse de différents instruments de politique pertinents aux contextes, que la persistance de problèmes *desordenamiento territorial*, ainsi que la perte de biodiversité et la dégradation des conditions de vie des populations locales qui en découlent, reposent sur l'absence d'une politique d'aménagement du territoire des régions examinées et, plus en amont, au plan national.

Nous avons essayé de mettre en avant les implications politiques et institutionnelles positives d'une politique nationale d'aménagement territorial dans les cas qui nous occupent. Une politique de ce type – dans la mesure où elle est appliquée – contribue significativement à la création de règles et d'institutions plus solides, dotées d'une majeure légitimité et donc comparativement plus susceptibles de durer au-delà des échéances électorales. Ceci concourt à renforcer la stabilité des règles existantes et à promouvoir la crédibilité des institutions impliquées (Hall et Taylor, 1996), dans une sorte de cercle vertueux. C'est grâce à des institutions (plus) stables et (plus) légitimes qu'on parvient à une forme de « routinisation » tant des comportements de la collectivité que des pratiques des acteurs institutionnels à tout niveau de gouvernement et à toute échelle administrative-territoriale. En ce sens, une politique nationale d'aménagement territorial, *a fortiori* si elle est soutenue par une législation solide, est une condition indispensable à la formulation et à la mise en œuvre de politiques locales mieux articulées entre elles, plus adaptées au territoire, et, de ce fait, plus efficaces. Pour paraphraser le responsable de la planification et de l'aménagement territorial d'un canton des Galápagos « tous les instruments de politiques au monde « *habidos y por haber* » (existants ou en production), ne sauraient produire de politiques d'aménagement du territoire locales cohérentes entre elles, et suffisamment adéquates aux vocations et aux défis de leurs territoires, sans le soutien d'une politique nationale d'aménagement du territoire ».

D'autre part, au fur et à mesure que nous déroulions notre analyse, nous nous sommes efforcée de mettre en lumière les raisons de fond expliquant ce vide politique (et juridique) au long des décennies : les intérêts économiques redoutables des acteurs hégémoniques – privés et étatiques – de l'industrie du pétrole dans le cas du Yasuní, et de l'industrie du tourisme dans le cas des Galápagos dont les chiffres d'affaires se comptent en milliards des dollars pour la première et en millions pour la seconde. Les pressions de ces groupes d'intérêts qui disposent tous deux d'une rente très lucrative, et les rapports de pouvoir dominant qu'ils affichent en relation aux autres parties prenantes ont déterminé de manière directe ou indirecte la vie des deux Réserves, en orientant les décisions publiques quant à l'organisation et au découpage de leur territoire. Ces pressions politiques ont dans les faits décidé de qui peut accéder à ces espaces et de quelle façon, de quelles activités productives peuvent y être conduites et sous quelles modalités.

S'il ne fait aucun doute que les groupes de pression ont joué un rôle essentiel dans la formation de l'agenda politique du gouvernement central pendant les cinquante dernières années sur ces territoires, nous considérons alors opportun d'entériner une hypothèse que nous avons déjà prouvée (Ciccozzi, 2013) pour le contexte de Galápagos et qu'on nous a présentée sous une autre perspective pour le cas du Yasuní. La présence d'une volonté politique claire, bien que non affichée publiquement, du gouvernement central – incitée et soutenue par les acteurs hégémoniques – de laisser les choses telles qu'elles sont dans un scénario « gattopardesque »¹¹⁴³ qui permet aux groupes d'intérêt économique de continuer à profiter de leurs rentes, et au gouvernement central d'accroître sa rente de pouvoir politique, en plus de participer des bénéfices économiques. Comme nous a expliqué un spécialiste équatorien du Yasuní à la renommée internationale, les obstacles à une politique d'aménagement du territoire pour la Réserve Yasuní, s'insèrent dans une vision politique précise des acteurs dominants qui ont intérêt à « *crear un caos constante en el territorio, porque en este caos [ces acteurs] pueden hacer lo que les da las ganas* ».

On comprend d'ailleurs la rationalité opportuniste de ces acteurs : une politique d'aménagement territorial fait planer une menace considérable sur les intérêts économiques et politiques ancrés sur le territoire, car elle vise à casser les rentes de position acquises pour permettre une réorganisation du territoire en vue d'une redistribution plus équitable des recettes découlant de l'exploitation des ressources naturelles présentes. L'une des raisons

¹¹⁴³ Dans une situation « gattopardesque » les parties présentes font semblant de changer les règles du jeu (par exemple en introduisant de nouvelles institutions ou de nouveaux mécanismes d'administration, etc.) pour maintenir le statu quo et continuer à gérer leurs affaires économiques et politiques. Nous avons premièrement mis en avant cette métaphore politique en 2013, en empruntant une phrase extraite du roman de Giuseppe Tomasi de Lampedusa *Il Gattopardo* (« Le Guépard ») : « *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi* », c'est-à-dire « Si nous voulons que tout reste tel qu'il est, il faut que tout change ». Cf. G.T. de Lampedusa, *Il Gattopardo*, (première éd. 1958) Feltrinelli, 2002. La phrase est devenue désormais célèbre dans la scène politique italienne où l'on ne cesse pas de recourir à ces tactiques de Guépard pour ne pas réaliser de réformes politiques (y compris de manière cruciale, en matière d'aménagement territorial) qui altéreraient les intérêts acquis des acteurs dominants.

d'être de l'aménagement territorial est en fait de dépasser les inégalités économiques¹¹⁴⁴ et sociales caractérisant un territoire (Laurent, 2013) et d'en réduire les asymétries territoriales. Et en ce sens, elle coïncide de manière idéale avec les principes du *Buen Vivir*. Il reste à voir si ce nouveau paradigme économique lancé par la « révolution citoyenne » de Correa saura prévaloir sur les logiques économiques rentières qui définissent, organisent et gèrent depuis de longues décennies les territoires au centre de notre recherche.

¹¹⁴⁴ Un aspect mis en relief déjà dans les années 1950 par Claudius-Petit (1950).

BIBLIOGRAPHIE

A - ACOSTA, A. 2010. *Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza : reflexiones para la acción*. Revista AFESE. Équateur.

----2009. *El Buen Vivir, una oportunidad por construir*, in <http://www.alainet.org/es/active/29019>

---- 2003. *El petróleo en Ecuador : dimensiones y conflictos*, in *Ecuador Debate*, no. 60. Fredy Rivera Vélez, pp. 253-258

ACHESON, D. 1969. *Present at the Creation*, Ed. W.W. Norton, New York, p. 214, in Drezner, D. 2009. *The Challenging Future of Strategic Planning, Avoiding Trivia*, vol.33:1, pp. 14.

ADGER, W. N., BROWN, K et TOMPKINS, E. 2005. *The political economy of cross-scale networks in resource co-management*. *Ecology and Society* 10(2): 9. Disponible en ligne : <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art9>

AGRAWAL, A. et GIBSON, C.C. 1999. *Enchantment and Disenchantment : The Role of Community in Natural Resource Conservation*, in *World Development*, 27(4): 629-649.

AGUILAR, A. *Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana*. Revista Geográfica, 1989, núm. 109, p. 87-111.

AGUIRRE, M. 2010. *ITT, Pueblos Ocultos, Zona Intangible del Yasuní*. En ligne: http://alejandrolabaka.blogspot.it/2010/02/blog-post_09.html. Dire: Accessed 2012 Jun 12.

---- 2007 *¡A quién le importan esas vidas! : Un reportaje sobre la tala ilegal en el Parque Nacional Yasuní*. Cicame, Quito, Équateur.

AGUILERA BRAVO, A., et CONDOR-SALAZAR, M. 2010 *La iniciativa Yasuni-ITT como materialización de los derechos de la naturaleza*. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. PUCE, Quito, Équateur.

ALCANTARA, M. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de cultura económica. Mexico, pp. 43-54

ALIANZA PAÍS, MOVIMIENTO. 2012. *Programa de gobierno. Gobernar para profundizar el cambio*. Quito, Équateur.

---- 2009. *Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana*. Quito.

---- 2006. *Plan de gobierno 2007-2011*. Quito.

ANDERIES, J. M., JANSSEN, M. A. et OSTROM, E. 2004. *A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective*, in *Ecology and Society* 9(1): 18. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/>

ANDERSON, C. W. 1977. *Statecraft : An Introduction to Political Choice and Judgement*. New York : John Wiley and Sons.

ANDERSSON, K. 2004. *Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in*

Decentralized Forest Governance, in *World Development* v.32, no. 2 (2004), 233–49;

ANDERSSON, K. et OSTRON, E. 2008. Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective,” *Policy Sciences*, 41 (1), pp.1-23. Disponible en ligne: http://www.researchgate.net/publication/5153684_Analyzing_decentralized_resource_regimes_from_a_polycentric_perspective

ARGAWAL, B. 2010. *Gender and Green Governance : The Political Economy of Women’s Presence Within and Beyond Community Forestry*. New York, NY : Oxford University Press.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR :

----- 2014. Proposition de *Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo*.

----- 2013. (Résolution de) « *declaratoria de interés nacional* » du 4 octobre 2013, disponible en ligne: <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/40785/42337/Resoluci%C3%B3n+Asamblea+Nacional.pdf/1af8c026-3949-42e9-afe6-319c1a1906b4>

----- 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.

----- 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.

----- *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social* promulguée le 12 avril 2010, publiée sur le J.O. N.175 du 20 avril 2010, et modifiée en 2011.

----- 2009. *Ley organica electoral, Código de la democracia*. Loi sans numéro, publiée sur le J.O n. 578 du 28 avril 2009.

----- 2006. *Ley 42-2006 reformatoria a la Ley de hidrocarburos*

----- 2005. *Ley orgánica de regimen municipal, codificación N.16*, publiée sur le J.O. supplément N. 159 du 5 décembre 2005. La première loi réglant les municipalités est de 1973

----- 2004. *Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre* N. 74, publiée sur le J.O. No. 4185, du 10 septembre 2004.

----- 1989. Loi spéciale N.45 de 1989 (de restructuration du secteur hydrocarbures).

----- 1999. *Ley de Gestión Ambiental* (loi de gestion environnementale), publiée sur le J.O. N. 245 du 30 juillet 1999.

----- 1998. *Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos*, promulguée le 18 mars 1998 et publiée sur le J.O. N.280 du 8 mars 2001

----- 1998. Ley No. 67. RO/ 278 de 18 de Marzo de 1998. (1 parte, p. 91 ,

----- 1997. *Ley de Participación y Descentralización Popular, y Participación Social*, Loi N. 27, promulguée le 8 octobre 1997, publié dans le J.O. N. 169, du 8 août 1997.

----- 1992a. *Reglamento de Aplicación de la Ley de Creación INEFAN*, expédié le 30 décembre 1992, et publié sur le J.O. N. 105 du 12 janvier 1993.

----- 1992b. Loi N.08 approuvée le 17 août 1992, promulguée le 16 septembre et publiée sur le J.O N. 27 de 1992.

----- 1985. Loi N.08 de 1985.

----- 1981. *Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre*, loi N.74 publiée dans le J.O. N. 64 du 24 août 1981.

----- 1954. Décret législatif d'urgence N.19 du 28 mai 1954, publié sur le J.O. N.527 du 29 mai 1954. (2^e partie).

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.

AVELLANEDA, M. et al., 1989. *Sierra de La Macarena. Reserva Biológica de la Humanidad: territorio de conflictos*. CES, Centro de estudios sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

B - BAJAÑA, F. et NARVÁEZ, N. 2009. *Propuesta preliminar de delimitación, zonificación y ordenamiento territorial de la reserva de la biosfera Yasuní*. Quito, Programa Yasuni, Équateur.

BANQUE MONDIALE. 1991. *Managing Development : The Governance Dimensions*. World Bank, Washington D.C.

BARRERA, A. 2007. *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador*, in Carrion, F. (Compilation) 2007. *La descentralización en el Ecuador : opciones comparadas*. FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC. Quito, Équateur.

----- 1998. *Descentralización, participación y planificación en la Nueva Constitución*, in Alejandro Moreano et al. *La Nueva Constitución : escenarios, actores, derechos*. Quito, Équateur.

BARRERA, A., RAMÍREZ, F. et RODRÍGUEZ, L. 1999. *Ecuador : Un modelo para [des] armar*. Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito, Équateur.

Bass M.S., Finer M, Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., et al. 2010. *Global conservation significance of Ecuador's Yasuní National Park*. PLoS ONE 5(1): e8767. doi:10.1371/journal.pone.0008767. Disponible en ligne : <http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0008767>. Accessed 2012 Jul 13.

BATALLAS GÓMEZ, H. 2013. *El actual modelo de descentralización en el Ecuador : un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*, in Revista de Derecho, n. 20, UASB-Ecuador/CEN. Quito, Équateur.

BAYNARD C. W., ELLIS, J. M. et DAVIS H. 2012 *Roads, petroleum and accessibility : the case of eastern Ecuador*, in *GeoJournal* 78675–95

BECKERMAN S., ERICKSON, P. I., YOST, J., REGALADO, J., JARAMILLO, L., SPARKS, C., IROMENGA, M. et LONG, K. 2009. *Life histories, blood revenge, and reproductive success among the Waorani of Ecuador*. Proceedings of the National Academy of Science, USA 106 8134–9.

BEEBE, W., 1924. *Galápagos : World's End*, New York Zoological Society. New York.

Biermann, F., Davies, O. et van der Grijp, Ni. 2009. *Environmental policy integration and the architecture of global environmental governance*, in *Int. Environ Agreements* (2009) 9 : 351-369.

BIGRAS, B. 2009. « Gouvernance et environnement : engagement politique, social et économique pour le présent et pour la société de demain », *Vertigo* - la revue électronique en sciences de l'environnement[En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 26 novembre 2009, consulté le 11 juillet 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/9130> ; DOI : 10.4000/vertigo.9130

BERTACCHINI, Y. 2002. « Concertation territoriale et politique territoriale concertée », in *International Journal of Info & Com Sciences for Decision Making*. Vol.5. Royaume Uni.

BILSBORROW R. E., BARBIERI A. F., et PAN W. 2004. *Changes in population and land use over time in the Ecuadorian Amazon*, *Acta Amazon*, n. 34, pp. 635–647

BELHEDI, A. 1992. « L'aménagement de l'espace en Tunisie ». PUT, FSHS, Tunis, Tunisie.

BERKES, F., et PRESTON, G. P. 1991. *Co-management : the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources*. *Alternatives* 18 (2), 12-18, p 12. *Revision of the paper presented at the second annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Winnipeg, Manitoba, September 26-29, 1991*. <http://hdl.handle.net/10535/1506>

BERKES, F., COLDING, J. et FOLKE, C. (éds). 2003. *Navigating Social-Ecological Systems. Building reliance for complexity and change*. Ambridge University Press. Cambridge, Royaume Uni.

BERKES, F. et FOLKE, C., (éd Colding, J.). 1998. *Linking Social and Ecological Systems : Management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge UK : Cambridge University Press.

BOISIER, S. 1998. *Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial*, in Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial : Acciones para repensar el espacio*, *Revista Misión Local*, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria –IDCAP-, año 7, núm. 10, avril, p.3-19.

BONFIL, G. 1972. *El concepto de indio en América : una categoría de la situación colonial*, in *Anales de Antropología*, Volumen IX, México.

BONILLA, O., MALDONADO T.P., SILVEIRA, M. et BAYON, M., 2015. *Nudos territoriales críticos en Ecuador : dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración del Estado*, Quito, Équateur. Disponible en ligne: <https://geografiacriticaecuador.wordpress.com/2015/01/10/articulo-nudos-territoriales-criticos-en-ecuador/>

BORRINI-FEYERABEND, G. 1996. «Gestion participative des aires protégées : l'adaptation au contexte ». Union Internationale pour la Conservation de la Nature, (IUCN), Gland, Suisse.

BORRINI-FEYERABEND, G. et FARVAR, M.T. 2001. *Participatory Evaluation of the Participatory Management of the Galapagos Marine Reserve (Ecuador)*, Rapport pour le Parc National des Galapagos.

BORJA NÚÑEZ, R. 2007. *Galápagos : la difícil relación entre lo demográfico y lo ambiental*, in Ospina, P. et Falconi, C. (éds.) *Galápagos. Migraciones, economía, cultura, conflictos y acuerdos*. UASB, PNUD, Corporación Editora Nacional Quito, Équateur.

BRACKELAIRE, V. 2006. *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América Latina : Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela: diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección*. Brasilia : OTCA.

BRANDON, K., REDFORD, K.H., et SANDERSON, S. E. (éds.). 1998. *Parks in peril : People, politics, and protected areas*. Washington, DC : Island Press.

BRITISH PETROLEUM. *British Petroleum Statistical review of World Energy 2013. June 2013*. En ligne:

http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

BRUNDTLAND, Gro. 1987. *Our Common Future*. 1987. *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, Published as Annex to General Assembly document A/42/427, Development and International Cooperation : Environment*. Disponible chez : Oxford Paperbacks.

BUCHANAN, J. M. 1971. *Demand and Supply of Public Goods*, in *Econometrica*, Vol. 39, No. 3 (May, 1971), The Econometric Society, pp. 646-649.

BUNKER, S. 1988. *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State*. University of Chicago Press, Chicago.

BUTTNER, A. 1979. « Le temps, l'espace et le monde vécu, in *Espace géographique* », vol. N. 243-25

----- 1974. *Values in Geography* . Washington Association of American Geographers, Resource Paper 24.

C - Cabodevilla M.A., et Aguirre, M. 2013. *Una tragedia Ocultada*. Cicame, Quito, Équateur.

CABODEVILLA M.A. 2009. *El exterminio de los pueblos ocultos*, 3^a ed. Cicame, Quito, Équateur.

----- 2008. *Zona intangible : peligro de muerte!*, Cicame Quito, Équateur.

----- 2007. *Pueblos ocultos e innecesarios*, en *Pueblos indígenas y política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Fundación CIDOB, Barcelona, Espagne.

----- 1999. *Los Huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*. Cicame, Quito, Équateur.

CALAME, P. 2003. « La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance ». Éd. Descartes et Cie, Paris, France.

CAMOU, A. 2001. (*Estudio preliminar y compilación*). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

CANET, R. 2004. « Qu'est-ce que la gouvernance ? » Conférences de la Chaire MCD. En ligne : <http://www.chaire-cd.ca>.

Carrión Mena, F. 2008. *La descentralización como geometría variable*, in Fernando Carrión Mena et Brigitta Villaronga (comps.) *Descentralizar : Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES, Équateur.

----- 2007. (Compilation) *La descentralización en el Ecuador : opciones comparadas*. FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC. Quito, Équateur.

----- 2002. *Planificar en el Ecuador : Utopía o realidad*. Ed. BEDE: Banco del Estado. Quito : BEDE : Banco del Estado, Équateur.

CARRIÓN MENA, F. et VILLARONGA W., B. (comps.) 2008. *Descentralizar : un derrotero a seguir*, Quito, éd. InWent, SENPLADES, Équateur.

CARRIÓN MENA, F., DAMMERT, M. et VILLARONGA W., B. 2008. *Introducción. La descentralización : visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado*, in Fernando Carrión et Brigitta Villaronga W. (comps.) 2008. *Descentralizar : Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES, Équateur.

CASH, D. W., ADGER, W., BERKES, F., GARDEN, P., LEBEL, L., OLSSON, P., PRITCHARD, L., et YOUNG, O. 2006. *Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world*. *Ecology and Society* 11(2): 8. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/>

CASTILLO Vicanco, J. 2008. *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional : la regionalización horizontal*. Industria grafica Amazonas, ILUS, Loja, Équateur.

Castillo M. et Hardter U. 2014. *Integrated Solid Waste Management in Island Regions*. (éds. Irma Larrea Oña). WWF et Toyota, Galápagos-Équateur.

CASTREJÓN MENDOZA, Hugo Mauricio. 2011. *Co-majeno pesquero en la Reserva Marina de Galapagos. Tendencias, retos y perspectivas de cambio*. TFI, Kanankil/Plaza y Valdés, FCD. Mexico.

CASTREJÓN MENDOZA, H., LARREA S., GRAVEZ V., CHALEN X., MURILLO J.C., GAIBOR N., REYES H., MARTÍNEZ R., et OVIEDO M. 2007. *Capítulo Pesca del Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos, primer borrador (diciembre 2007)*. Comisión Técnica de la Junta de Manejo Participativo, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

CEMAT, Conférence Européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. 1983. Charte Européenne de l'aménagement du territoire. Charte de Torremolinos. Torremolinos, Espagne. En ligne: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf

CHAPIN, M. 2004. *A challenge to conservationists*, *World Watch* Nov/Dec: 17 : 31.

Chowdhury, J., 2009. *The Role of Micro-Credit in Alleviation of Poverty : A Study of the Grameen Bank in Bangladesh*. University of Dhaka, Bangladesh. Vol. 13, pp. 45 – 52

CICCOZZI, Elena. 2013. « Les Galápagos, gouvernance et gestion démocratique des ressources naturelles ». L'Harmattan, Paris, France.

CIFUENTES, M., PONCE, A., ALBÁN, F., MENA, P., MOSQUERA, G., RODRÍGUEZ, J., SILVA, D., SUÁREZ, L., TOBAR, A., et TORRES, J. 1989. *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Fase II*. MAG-Fundación Natura. Consultoría. Quito.

CISNEROS, P. 2007a. *Los conflictos territoriales y los límites de la cogestión ambiental*, in Fontaine, Guillaume et Narváez, Iván, (coords). *Yasuní en el siglo XXI*. Quito : FLACSO, IFEA, Abya Yala, Petrobras, CEDA, WCS, 2007, Équateur.

CISNEROS, P. 2007b. *Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza : un caso de control territorial indígena en el parque nacional Yasuní*. Tesis para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socio Ambientales. FLACSO, Quito, Équateur.

CLAUDIUS PETIT, E. 2003. « La politique d'aménagement du Territoire », en *Revue d'Histoire* 3 - n°79, 2003, pp. 43 – 52, France.

---- 1950. « Pour un plan national d'aménagement du territoire », Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Paris, France.

Coase, R. 1998. *The New Institutional Economics*, in *American Economic Review*, 88(2).

COELLO, F. et NATIONS, J. *Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera*. SUFOREN - TNC, Quito (cité également comme : *Plan preliminar de Manejo del Parque Nacional Yasuní 'Reserva de Biosfera'*). F. Coello, J. Nations, Quito, DINAFA, Équateur.

COLCHESTER, M. 2004. « Nature sauvage, nature sauvée ? Peuples autochtones, aires protégées et conservation de la biodiversité », in « Mouvement Mondial pour les Forêts Tropicales et Forest Peoples Programme ».

COLECTIVO GEOGRAFÍA CRÍTICA DEL ECUADOR. 2014. *Manifiesto de la geografía por el Yasuní : el 1 x 1000 no existe en el territorio*. Disponible en ligne:

<https://geografiacriticaecuador.wordpress.com/2014/04/09/manifiesto-de-la-geografia-por-el-yasuni-el-1x1000-no-existe-en-el-territorio/>

Colleoni P, et Proaño J. 2010. *Camminantes en la selva. Los Pueblos en Aislamiento de la Amazonia Ecuatoriana. Informe 7 IWGIA. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) – 2010*.

En ligne : http://www.iwgia.org/publicaciones/buscar-publicaciones?publication_id=275.

COLLIER, R.B. et COLLIER, P. 1991. *Framework : Critical junctures and historical legacies*, in Collier et Collier (eds). *Shaping the political arena : critical junctures the labour movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press. New Jersey.

COLUMBA Zárate, K. 2013. *Manual para la gestión operativa de las áreas protegidas del Ecuador*, MAE, (projet USAID-MAE). Ministère de l'Environnement de l'Équateur, MAE. Quito, Équateur.

COMBLIN, J. 1977. « Le pouvoir militaire en Amérique Latine - L'idéologie de la sécurité nationale ». Éditions J.P. Delane.

COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 1991. *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México.

COMMISSION EUROPÉENNE. 2008. « Une Approche de l'UE pour aborder la gouvernance locale, la décentralisation et le développement territorial », papier de discussion. Disponible en ligne: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec_issues_paper_fr.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CIDH. 2006. *Medidas cautelares 91-06*.

En ligne: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares>

---- CIDH. 1997. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador* (OEA/Ser.L/V/II.96; Doc. 10 rev. 1), 24 avril 1997. Chapitre IX.

COMPAGNON, D. 2014. « Réalité multiscalaire et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale », CERISCOPE Environnement, [en ligne], consulté le 11/07/2015, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part1/realite-multiscalaire-et-articulations-multiniveaux-dans-la-gouvernance-environnementale-glo>

CONABIO, 1998. *La diversidad biológica de México : Estudio de País, 1998. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*. México.

CONAIE. 2006. *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Amazonía ecuatoriana, Documento Base*, Quito, Équateur.

---- 2006b. *Oficio N° 0188/DJC sobre el rechazo a la delimitación de la ZITT*, Quito, Équateur, 4 septembre 2006.

CONSEJO DE GOBIERNO DEL REGIMEN ESPECIAL DE GALÁPAGOS, CGREG. 2012. *Diagnostico – Borrador, du Plan de desarrollo sustentable y ordenamiento territorial del Régimen especial de Galápagos - Documento de trabajo para el grupo técnico del Consejo de Gobierno del Regimen Especial de Galápagos*, CGREG, Galápagos, Équateur.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS et SENLADES. 2012. *Plan nacional de descentralización 2012 – 2015*, Quito, Équateur.

COOKE, B., et KOTHARI, U., (éds). 2001. *Participation, The New Tyranny?* Zed Books, Londres, Royaume Uni.

CZECH, B. 2008. *Prospects for Reconciling the Conflict between Economic Growth and Biodiversity Conservation with Technological Progress*, en *Conservation Biology*. Volume 22, No. 6, 1389–1398. © 2008 Society for Conservation Biology
DOI: 10.1111/j.1523-1739.2008.01089.x

COSTANZA, R., D'ARGE, R., DE GROOT, R., FARBER, S., GRASSO, M., HANNON, B., LIMBURG, K., NAEEM, S., O'NEILL, R.V., PARUELO, J., RASKIN, R.G., SUTTON, P., et van den BELT, M., 1997. *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature* vol.387, 253–260

COX, M., ARNOLD, G., et VILLAMAYOR-TOMÁS, S., 2010. *A review and Reassessment of Design Principles for Community-Based Natural Resources Management*, in *Ecology and Society* 15(4), p. 38. Disponible en ligne : URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>

CROZIER, M., 1961. « De la bureaucratie comme système d'organisation », in *Archives européennes de sociologie*, vol. 2, pp. 18-52.

----1963. « Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel ». Paris, Points Seuil, France.

D - DABÈNE, OLIVIER et LACUISSE, MARIE - ESTHER. 2011. « Équateur. Refonte du régime politique et remaniements institutionnels. Etude au profit de la DAS. Rapport final ». Sciences-Po , OPALC. Paris, France.

DANULAT E. et EDGAR, G.J. (eds.) 2002. *Reserva Marina de Galápagos. Línea Base de la Biodiversidad*. Fundación Charles Darwin/Servicio Parque Nacional Galápagos, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

DARDEL, E. 1952. « Homme et la terre nature de la réalité géographique ». Paris, Presses Universitaires de France, collection Nouvelle Encyclopédie Philosophique.

Darwin, C. 1998. *On the Origin of the species by way of natural selection. Or the preservation of favoured species in the struggle for life* ». Wordsworth, Londres. (Première publication : 1859. Londres, John Murray, Albermarle Street).

Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados. 2005. Encuentro Internacional sobre Pueblos Aislados de la Amazonía, Belem do Pará, 11 de noviembre de 2005, punto 3, p. 3. Cf :

www.ultimaarcadenoe.com/Indios%20isolados-declaracao%20de%20Belem-espanhol.doc

DE BLIJ, H. 2009. *The power of place, Geography destiny and Globalization's rough Landscape*, Oxford University Press, New York.

DE BRUIJN, H. et HUFEN, H. A.M. 1998.

The traditional approach to policy instruments, in B. GUY PETERS, B. et van NISPEN F. K. M. (Eds.).1998. *Public policy instruments : Evaluating the tools of public administration*. Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.

DÉLAUBADÈRE, F. 1987. « Droit Public Economique ». Précis Dalloz, réed. 1993, Paris, France.

DE LA TORRE, F. 2009. *Relleno Sanitario para la Isla Santa Cruz, Provincia de Galápagos (Characterization of solid waste in the Islands Santa Cruz, San Cristobal and Isabela, Galapagos; Municipality of Santa Cruz, Office of Environmental Management)*. Puerto Ayora, Équateur.

DE LOUGHREY, E. M. 2012. *The myth of isolates : ecosystem ecologies in the Nuclear Pacific*, in *Cultural Geographies*, October 31, 2012.

DE MARCHI, M., PAPPALARDO, S. E., et FERRARESE F. 2013. *Zona intangibile Tagaeri Taromenane: ¿ Una, ninguna, cien mil?* Cicame, Fundación Alejandro Labaka, Quito, Équateur.

DESTATTE, Philippe. 2001. « Bonne gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective ». Institut Jules Destrée.

DIETZ, S. et ADGER, W.N. 2003. *Economic growth, biodiversity loss and conservation effort*, in *Journal of Environmental Management* N. 68 (2003) 23–35. Elsevier.

DI MAGGIO, Paul J. et POWELL, W. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *American Sociological Review* 48:147-160.

DI MEO, G. 1998. « De l'espace aux territoires: éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie », in *L'information géographique*, No. 3, SEDES. Paris, France, pp. 99-110.

DIRECCIÓN PARQUE NACIONAL GALAPAGOS, DPNG. 2014. Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. Puerto Ayora, Galápagos, Équateur.

Doern, G.B et Phidd, R.W. 1983. *Canadian Public Policy : Ideas, Structures, Process*. Toronto, Methuen, Canada.

DOWIE, M. 2009. *The Hundred's Year Conflict between Global Conservation and Native Peoples*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

----- 2005. *Conservation Refugees*, ORION MAGAZINE, Nov./Dec. Disponible en ligne: <http://www.orionmagazine.org/index.php/articles/article/161>

DROMI, R. 2006. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología. Onceava edición.

DUBAELE, B. 1999. *El desarrollo de la Reserva de Biosfera Yasuní*, Proyecto Petramaz, mimeo, Quito, Équateur.

DUERTO G, David S-D, Tatiana C., et Susan P. 2011. *Propuesta de control y vigilancia para la Reserva de Biosfera Yasuní*. Corporación Grupo Randi Randi, Quito, Équateur.

----- 2001. *Informe 2001 sobre la biodiversidad del Ecuador*, Ecociencia, Quito, Équateur.

E - ECOLAP et MAE. 2007. *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Ecofund, FAN, DarwinNet, IGM. Quito, Équateur.

ELBERS, J. (éd.). 2011. *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. UICN. Quito, Équateur.

ENRÍQUEZ, M. et REAL, B. 1992. *Vida por Petróleo. El Caso del Parque Nacional Yasuní ante los Tribunales*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales – FESO, Primera Edición, Quito, Équateur.

EPLER, B. 2007. *Tourism, the Economy, Population, Growth, and Conservation in Galápagos*. Charles Darwin Foundation, Galápagos, Équateur.

----- 1993. *An Economic and Social Analysis of Tourism in the Galápagos Islands*. Coastal Resources Centre, University of Rhode Island y Tinker Foundation-USAID. Rhode Island, USA.

EPSTEIN, R.A. 2012. *Playing by different rules : property rights in land and water*, in Ostrom, E ., et Hole, Dan, H. 2012. *Property in Land and Other Resources*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.

EVANS, T. P., MUNROE, D.K., et PARKER, D.C. 2005. *Modeling land-use/land-cover change: Exploring the dynamics of human-environment relationships*, in *Seeing the Forest and the Trees : Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems*, (éds.) E. F. Moran et E. Ostrom, 187–214. Cambridge, MA : MIT Press

F - FALCONÍ, F. et MUÑOZ, P. 2007. *La búsqueda de salida a la crisis ética, política de pensamiento, in Descentralización en el Ecuador : opciones comparadas*, in Carrión, F. (comp.) FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC, Quito, Équateur.

FAO, (*Food and Agriculture Organisation*). Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Projet Ecu/71/527 du 1971, Quito, Équateur.

FEPP. 2005. *Plan de usos y manejo de las seis comunidades Kichwa del PNY*. Rapport FEPP, Coca, Équateur.

FINER, M., BABBITT, BRUCE ; NOVOA, SIDNEY ; FERRARESE, FRANCESCO ; PAPPALARDO, SALVATORE EUGENIO ; DE MARCHI, MASSIMO ; SAUCEDO, M. et KUMAR, A.: 2015. *Future of oil and gas development in the western Amazon*, in Environ. Res. Lett. V.10 , 024003
[doi:10.1088/1748-9326/10/2/024003](https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/2/024003)

FINER M., PAPPALARDO S. E, FERRARESE F. et DE MARCHI, M. 2014. *High resolution satellite imagery reveals Petroamazonas violated Environmental Impact Study by building road into Yasuní National Park* . Quito, Équateur. Technical Report available at www.geoyasuni.org/?p=1694

FINER M., MONCEL R. et CLINTON, N. JENKINS. 2010. *Leaving the Oil Under the Amazon : Ecuador's Yasuní-ITT Initiative*. Biotropica 42, Issue 1 : 63–66. doi: [10.1111/j.1744-7429.2009.00587.x](https://doi.org/10.1111/j.1744-7429.2009.00587.x).

FINER M., VIJAY V., PONCE F, JENKINS C.N., et KAHN T.R. 2009. *Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve : a brief modern history and conservation challenges*, en Environmental Research Letters 4: 034005.
En ligne : <http://stacks.iop.org/1748-9326/4/i=3/a=034005?key=crossref.87a7df3368c4de2aa7971dbff8589f86>. Accessed 2012 Aug 19.

FINER M., JENKINS C.N., PIMM SL, KEANE B., et ROSS C. 2008. *Oil and gas projects in the Western Amazon: threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples*. PloS One 3 : e2932.
En ligne: <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0002932>. Accessed 2012 Jul 18.

FISCHEL, W. 2012. *The evolution of zoning since the 1980s, the persistence of localism*, in Ostrom, E ., et Hole, Dan (eds), H. 2012. *Property in Land and Other Resources*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge Massachusetts.

FOLKE, C., HAHN, T., P. OLSSON, P., et NORBERG, J. 2005. *Adaptive governance of social-ecological systems*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 30:441-473.

FONTAINE, G. et NARVÁEZ, Iván, (coords). 2007. *Yasuní en el siglo XXI*. Quito : FLACSO, IFEA, Abya Yala, Petrobras, CEDA, WCS, Quito, Équateur.
Disponible en ligne: <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/4057>.

FONTAINE, G. et NARVÁEZ, I. 2005. « Problèmes de la gouvernance énergétique en Équateur », in David Garibay et Isabelle Rousseau (Coord.), « Dossier : les hydrocarbures dans les Amériques : les nouvelles règles du jeu », in « Problèmes d'Amérique Latine », 57-58, 2005, Paris, Choiseul.

---- 2003. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO-IFEA, Équateur.

FONTAINE G. et PUYANA, A. (coord.). 2008. *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito, Équateur.

FONTAINE, G. 2010. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*, FLACSO-Instituto de Estudios Peruanos-Abya Yala, Quito, Équateur.

----- 2007a. *El Estado esquizofrénico: las políticas petroleras en áreas protegidas*, in Fontaine, G. et Narváez, Iván, (coords). 2007. *Yasuní en el siglo XXI*. Quito : FLACSO, IFEA, Abya Yala, Petrobras, CEDA, WCS, Quito, Équateur.

----- 2007b. *Entre ecologismo utópico y nacionalismo pragmático : el proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) y la gobernanza energética en el Ecuador*. Présenté au 1er Congreso latinoamericano y caribeño de ciencias sociales. 50º aniversario de la FLACSO”, “Simposio Energía, ecologismo y desarrollo”. Quito, Équateur : 10/2007.

----- 2007c. *Verde y negro : ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador*, in G. Fontaine, G. van Vliet, R. Pasquis (Coord.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (pp. 223-254). Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, Équateur.

----- 2007d. *Problemas de la cooperación institucional : el caso del Comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní*, in Fontaine, G. et Narváez, Iván, (coords). 2007. *Yasuní en el siglo XXI*. Quito : FLACSO, IFEA, Abya Yala, Petrobras, CEDA, WCS, Quito, Équateur.

----- 2006a. *Verde y negro : ecologismo y petróleo en el Ecuador*, 52º Congreso Internacional de Americanistas, Simposio CIEN.14 : *Viajes en los terruños de la gobernabilidad : límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina*, Séville, Espagne, 07/2006.

----- 2006b. *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. T3.Las ganancias y pérdidas*, FLACSOILDIS-Petrobras, Quito, Équateur.

----- 2004. *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. T2. Las apuestas*, Quito, FLACSO, Équateur.

----- 2003a. *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. T1. Las reglas de juego*, FLACSO, Petroecuador, Quito, Équateur.

----- 2003b. *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica*. FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Quito, Équateur.
Disponible en ligne: http://www.flacso.org.ec/docs/precio_petroleo.pdf

FORESTER, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley : University of California Press.

FRÉMONT, Armand. 1980. « Espace vécu et la notion de région ». Travaux de Institut de Géographie de Reims, France, No. 41-42, pp 47-58.

----- 1976. « La Région espace vécu ». Presses Universitaires de France, collection Le Géographe N.19, Paris, France.

G - GADMSC. 2013. *Plan de movilidad sustentable 2014-2014* GADMSC, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

----- 2013. Document de travail: GADMSC_STPDS_TTTSV SANTA CRUZ juillet 2013, Galápagos, Équateur.

Gaudin, J.P., 2002. « Pourquoi la gouvernance? » Paris, Presses de Sciences Po, France.

GARNER, Andrew. 2009. *Uncivil Society : Local Stakeholders and Environmental Protection in Jamaica*, in Carrier, James.G. et West, Pagie (éds). *Virtualism, Governance and Practice. Vision and Execution in Environmental Conservation*. Berghahan Books, Oxford, Royaume Uni.

GILLESPIE, R. G., et CLAGUE, D.A. (éds.) 2009. *Encyclopedia of islands*. Berkeley CA : University of California Press.

GILLIS, J. R. 2014. *Not Continents in Miniature : Islands as Ecotones*, in *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 155-166.

GIRAUT, F., GUYOT, S. et HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. 2003. « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines », in "L'Information Géographique", n° 4, 2003, Paris, France.

GIRAUT, F. et VANIER, M. (dir.). 2006. « Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud ». Ministères des Affaires Etrangères, Direction Générale de la Coopération internationale et du développement, Paris, France.

GODET, M. 1985. « Prospective et planification stratégique ». CPE éd. , France.

GÓMEZ OREA, D. 2007. *Ordenación territorial*. Mundi Prensa, Madrid, Espagne.

----- 1994. *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Instituto Tecnológico Geominero, Espagne.

GÓMEZ OREA, D. et GÓMEZ VILLARINO, A. 2012. *Ordenamiento territorial. Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca*, en *Revista Universidad del Azuay*, N.57: *Ordenamiento territorial*, Omar Delgado Inga (Coord.). Universidad del Azuay, Cuenca, Équateur.

GONZÁLEZ, J. , MONTES, CARLOS A. , RODRÍGUEZ, J. et TAPIA, W. 2008. *Rethinking the Galápagos Islands as a Complex Social-Ecological System : Implications for Conservation and Management*, in *Ecology and Society* (2) : 13. Volume : 13, Issue, 2, p. 13. 2008.

GOUVERNEMENT DE L'ÉQUATEUR. 2004. Accord interministériel N. 092 entre le MAE, *Ministerio del ambiente* et le MEM, *Ministerio de Energía y Minas*, publié dans le Journal Officiel N. 440 du 12 octobre 2004, Quito, Équateur.

----- 2003. Decreto N. 3.516 expédiant le *Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos (Título I, Libro VII: Del Régimen Especial Galápagos, del Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente)*, publié sur le J.O. du 31 de mars du 2003, Quito, Équateur.

----- 1990. Acuerdo ministerial N.458 du 14 juin 1990.

----- 1988. Accord interministériel N.1743, publié dans le J.O. No. 4 du 16 aout 1988.

GOBIERNO MUNICIPAL DE ISABELA et FUNDAR. 2011. *Estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental para la construcción, operación y cierre del proyecto "Centro de reciclaje para el cantón Isabela*. Puerto Villamil, Isabela, Galápagos, Équateur.

GÓMEZ, H. 2013. *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*, en Revista de derecho. N.20. UASB-Ecuador/CEN. Quito, Équateur.

GRAWITZ, M. 2000. « Lexique des Sciences Sociales ». Dalloz, 7^o édition, Paris, France.

GRENIER, Philippe. 1987. (Sous la dir. de) « Aménagement du territoire en Amérique latine », in Annales de géographie, vol. 96, No. 535. Paris, France.

GRENIER, Christophe. 2013. *Islands culture*, en *Galapagos Report 2011-2012*. GNPS, GCREG, CDF et GC. Puerto Ayora, Galápagos, Équateur.

----- 2000. « Conservation contre Nature. Les îles Galápagos ». Éd. IRD, Paris, France.

----- 1995. « Le Parc National des Galápagos. Un territoire disputé », in « Le territoire : lien ou frontière ? ». Paris, France.

GRIMWOOD, I.R. et SNOW, D.W. 1966. *Recommendations on the Administration of the Proposed Galapagos National Park and the Development of its Tourist Potential*. Non publié, déposé à la Charles Darwin Foundation, Puerto Ayora, Galápagos, Équateur.

GIBSON, C., MCKEAN, M. et OSTROM, E. (éds.) 2000. *People and Forests : Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge, MA : MIT Press.

GORDILLO, J. 2000. *Relato de 44 años*. ABYA-YALA. 2e éd. 2000. Quito, Équateur.

GUDYNAS, E. 2010. *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*, en Tabula Rasa, No.13: 45-71, julio-diciembre 2010. Bogota, Colombia.

----- 2009. *Diez tesis urgentes sobre el Nuevo extractivismo. Contexto y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*, in *Extractivismo, políticas y sociedades*. Auteurs variés. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) et CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Quito, Équateur. Novembre 2009.

----- 2013. « Les droits de la nature après la fin du projet Yasuni-ITT ». Publié sur la revue en ligne "Avanti", 21 août 2013. Cf.: <http://www.avanti4.be/analyses/article/les-droits-de-la-nature-apres-la-fin-du-projet>)

GUNDERSON, L.H. 2000. *Ecological Resilience — In Theory and Application*, in *Annual Review of Ecology & Systematics* 31.

GUY PETERS, B, et PIERRE, J. 2006. *Handbook of public policy*, Sage, Londres, Royaume Uni.

----- 2000. *Governance, Politics and The State*. Palgrave Macmillan. 2000.

----- 1998. *Governance Without Government ? Rethinking Public Administration* , en Journal of public administration, Research and theory. Vol. 8, Issue 2, pp. 223-243.

GUY PETERS, B., et SAVOIE, D. J., (co-éd.). 1995. *Governance in a Changing Environment*, Montreal : McGill/Queens University Press, Presses Universitaires de Laval, Canada.

GUY PETERS, B., et van NISPEN, F. K. M. 1998. *Prologue*, in B. Guy Peters, B. et van Nispen F. K. M. (Eds.), *Public policy instruments : Evaluating the tools of public administration*. Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.

GUY PETERS, B. 2005. *Institutional theory in political science : the Neo-Institutionnalism*. 2e éd. Continuum.

---- 1998. *Managing Horizontal Government : The Politics of Coordination*, in *Public Administration*, vol. 76, issue 2, pp. 295-311.

H - HALL, Peter, A. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain*, in *Comparative Politics* 25, 3 (1993): 275-96.

---- 1986. *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, Royaume Uni.

HALL, P.A. et TAYLOR, R.C.R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957.

HARDIN, G. 1968. *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 162, pp. 1243-1.

HASSETEUFEL, P. 2008. « Sociologie politique : l'action publique ». Paris, Arman Colin, coll. "U" sociologie, France.

HERMET G., KAZANCIGIL A. et PRUD'HOMME J.-F. 2005. « La Gouvernance de la mondialisation ». Presses de Sciences Po, Paris, France.

HERNÁNDEZ Enríquez, Vi. 2010. *COOTAD: un paso en la construccion de la equidad*, in "COOTAD", Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. V&M Gráficas. Quito, Équateur.

HEYLINGS, P. Et BENSTED-SMITH, R. 2002. *Zonificacion e historia de la Reserva Marina de Galápagos*, in *Linea base de la biodiversidad*, Danulat, E. et Edgar, G.J. (éds). Fundacion Charles Darwin et Servicios Parque Nacional Galapagos, Santa Cruz, Galápagos, pp.10-21, Équateur.

HEYLINGS, P., et CRUZ F., 1998. *Common Property, Conflict, and Participatory Management in the Galápagos Islands*, in *Proceedings of Crossing Boundaries, the seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property*, Vancouver, British Columbia. Canada.

HEYLINGS, P., et BRAVO, M. 2001. *Survival of the Fittest? Challenges Facing the Co-Management Model for the Galápagos Marine Reserve*, in *Co-Management News. Newsletter of the IUCN Collaborative Management Working Group*. n° 5.

HILDENBRAND, A.1996. *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora. Séville, Espagne.

HOLAHAN, R. et ARNOLD, G. 2014. *Transforming Goods: Common-pool Resources and Private Goods in the Production of Oil and Gas*. Paper présenté au 23e Congrès Mondial de Sciences Politiques, Montreal, Canada, Juillet 19-24/2014.

HOLLING, C. S. 1973. *Resilience and stability of ecological systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1–23.

HOLLING, C. S., GUNDERSON, L.H., et PETERSON, G.D. 2002. *Sustainability and panarchies*. Pages 63-102, in L. H. Gunderson et C. S. Holling, (éds) *Panarchy : understanding transformations in human and natural systems*. Island Press, Washington, D.C., USA.

HONEY, M. 1999. *Ecotourism and Sustainable Development : Who Owns Paradise?* Island Press. Washington, USA.

HOOD, C., et MARGETTS, H.Z. 2007. *The tools of governments in the digital age*. Palgrave Macmillan, Londres, Royaume Uni.

HOOD, C. 2007a. *Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades*, in « Governance », 20 (1): 127-144. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00347.

---- 2007b. *Exploring Government's Toolshed*, in Hood, C. et Margetts, H.Z. *The tools of governments in the digital age*. Palgrave Macmillan, Londres, Royaume Uni.

---- 2006. *The tools of government in the information age*, in M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin (éds.).

---- 1986. *The Tools of Government*. Chatham House Pub., Royaume Uni.

HOOGE, L. et MARKS, G., 2001. *Multi-level governance and European integration*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield.

HORTENSE FAIVRE d'Arcier, F. 2012. « Espaces, territoires et identité dans la nouvelle Constitution équatorienne », *Amerika* [En ligne], 2 | 2010, mis en ligne le 06 janvier 2012, consulté le 24 janvier 2014. URL : <http://amerika.revues.org/1023> ; DOI : 10.4000/amerika.1023

HOWLETT, M. 2011. *Designing public policies. Principles and instruments*. Routledge, Oxford, Royaume Uni.

---- 2009. *Government communication as a policy tool : a framework for analysis*, in *Canadian Policy Science Review*, CPSR, vol. 3, No.2. ISSN 1911-4125.

---- 2005. *What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles*, in *Designing Government : From Instruments to Governance*, (Ed.) Eliadis, P., Hill, M. et Howlett, M., 31-50. Montreal: McGill-Queen's University Press, Canada.

---- 2004. *Beyond Good and Evil in Policy Implementation : Instruments Mixes, Implementation Styles and Second Generation Theories of policy Instrument Choice*, Elsevier, vol.23, issue, 2, pp.1-17

---- 2000. *Managing the 'hollow state': Procedural policy instruments and modern governance*. Canadian Public Administration, 43 (4): 412-431.

HOWLETT, M., PERL, A. et RAMESH, M. 2009. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd edition), (1e éd: 1995) Toronto: Oxford University Press, Canada.

HOYMAN, M. et McCALL, J.M. 2012. *The Evolution of Ecotourism: The Story of the Galapagos Islands and the Special Law of 1998*, in *Science and Conservation in the Galapagos Islands Frameworks & Perspectives*. Walsh S. et Menas, C. (éd). Springerlink.

HUFTY, M. (éd.). 2009. *Participation, conservation and livelihoods : Evaluating the effectiveness of participatory approaches in protected areas. Synthesis Report*. Geneva : Graduate Institute, Suisse.

HUTTON, J., ADAMS, W.M. et MUROMBEDZI, J.C. 2005. *Back to Barriers? Changing Narratives in Biodiversity Conservation*, in *Forum for Development Studies*, 2: 341-370.

I - ILPES-CEPAL. 1965. *Discusiones sobre Planificación*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1965.

INOUE, C. 2012. *Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brazil*, en *Rev. Bras. Polít. Int.* 55 (special edition): 170-189 [2012]

INEFAN, *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Resolución R-DE 058* de 1996.

INGALA, *Instituto Nacional Galápagos*. 2002. *Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos*, (publié sur le J.O du 31 de mars du 2003), Quito, Équateur.

INSTITUT NUMERIQUE. 2012. « Définition de l'aménagement du territoire », I.3.1. Non classé. En ligne : <http://www.institut-numerique.org/i31-definition-de-lamenagement-du-territoire-4ffe7cb75f439>

Inter-American COMMISSION ON HUMAN RIGHTS MC-91/6 (2006) Precautionary Measures, The Tagaeri and Taromenane Indigenous Peoples, Ecuador. En ligne:<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/what.asp>.

ISBELL, P. 2007. *El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas*, document de travail. Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Espagne.

ISHWARAN, N., PERSIC, A. et TRI, N.H. *Concept and practices. The case of the UNESCO biosphere reserves*, en *Int. J. Environment and Sustainable Development*, Vol. X, No. Y, XXXX (cité ainsi sur le site UNESCO: http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/articulos_RB/01_Ishwaran.pdf).

IZKO, X., 2012. *La frontera invisible. Actividades extractivas, infraestructura y ambiente en la Amazonia ecuatoriana (2010-2030)*.Usaid, RainforestAlliance, TNC, ECOLEX, World Conservation Society, Quito, Équateur.

IZURIETA, A. et SINAY, L. 2008. *Informe final sobre la demanda actual y potencial de turismo en Galápagos*, dans le cadre du projet ATN-ME-9410-EC : Desarrollo Sostenible de los Sectores Productivos de Galápagos”, BID-FOMIN, Capturgal, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

J - JACKSON, Michael. 1994. *Galápagos : A natural History, Revised and Expanded*. University of Calgary Press, Canada.

JARAMILLO VILLA, M. 2009. *La Planificación y la Constitución de la República*, Revista Novedades Jurídicas, Ediciones Legales, Quito, Équateur.

JEFFREY, P. et JORGENSON, M.C.R. 2001. *Conservación y desarrollo sostenible del Parque Nacional Yasuní y su área de influencia*, en Ministerio del Ambiente, WCS (éds.). Quito, Équateur : Editorial Simbioe.

JENTOFT, S. 1989. *Fisheries co-management*, in *Marine Policy* 13:137-154.

JEPPERSON, R. L. 2002. *The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism*, in *New Directions in Contemporary Sociological Theory*, (éds.) J. Berger & M. Zelditch, Jr. Lanham, MD : Rowman & Littlefield, pp. 229-266.

JUNTA MILITAR DEL ECUADOR (junte militaire).1973. Décret exécutif n.164, publié dans le J.O. N.256 du 18 février 1973, Quito, Équateur.

----- 1972. Décret N. 430 du 12 juin 1972.

----- 1972. Décret suprême N. 522 du 23 juin 1972, publié sur le J.O. n. 88 de 1972.

----- 1964. Décret n.1480 du 11 juillet 1964, approuvant la *Ley de Reforma Agraria y Colonización*.

K - KAZANCIGIL A. 2003. « La gouvernance et la souveraineté de l'État ». En ligne : <http://www.ceri-sciences-po.org>

----- 2002. « La gouvernance : itinéraire d'un concept », in J. Santiso (dir), *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, France, Karthala, pp. 121-131.

Kimerling, Judith. 2013. *Oil, Contact, and Conservation in the Amazon: Indigenous Huaorani, Chevron, and Yasuní*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 24, No. 1, 2013. Disponible en ligne : SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2332782>

-----1996. *El derecho del tambor: derechos humanos y ambientales en los campos petroleros de la Amazonia ecuatoriana*. Abya-Yala, Quito, Équateur.

----- 1991 *Amazon Crude*. New York: NRDC.

KINGDON, John W. 1995. *Agenda, alternatives and public policy*. Boston: Little, Brown.

KOOIMAN J. et JENTOFT, S. 2009. *Meta governance : values, norms and principles in the making of hard choices*, en *Public Administration*, Vol 87.

KOOIMAN, J. 2005. *Governing as Governance*. Londres : Sage Publications Ltd., Royaume Uni.

----- 2000. *Working with governance*, in *Public Management Review*, 2, 3.

----- (éd). 1993. *Modern Governance. New government-society interactions* Sage Publications Ltd., Londres, Royaume Uni.

KOTHARI, U. 2001. *Power, knowledge and social control in participatory development*, en Cooke, B. et Kothari, U. (éds), *Participation : The New Tyranny?*, pp 139–152. Londres, Royaume Uni : Zed Books.

L - LAM, WAI, FUNG, LEE, MYUNGSUK. et OSTROM, Elinor. 1997. *The Institutional Analysis and Development Framework : Application to Irrigation Policy in Nepal*, in : Brinkerhoff, D.W. (eds.). *Policy Studies and Developing Nations : An Institutional and Implementation Focus*. Greenwich. CT: JAI Press, 1997, pp. 53-85.

Lam, Wai Fung. 1998. *Governing Irrigation Systems in Nepal: Institutions, Infrastructure, and Collective Action*. Oakland, CA: ICS Press.

LAMARA, H.. « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales », in Développement durable et territoire. Mise en ligne 7 juillet 2009, disponible en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/8208>

LA TORRE TAPIA, O. 2005. *La Marina Ecuatoriana en la historia de Galápagos*. Quito : DIGEI, Équateur.

LARA, R., PICHILINGUE, E., NARVÁEZ, R., MORENO, P., SÁNCHEZ, G., et HERNÁNDEZ, P. 2002. *Plan de Manejo de Territorio Huaorani. Proyecto SUBIR (CARE) - EcoCiencia – ONHAE*, Quito, Équateur, “documento sin publicar”, document non publié.

LARREA MALDONADO, A, M. 2011. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. SENPLADES / 1a edición – Quito, Équateur, 2011 152 p., 163 x 235 mm – (Serie Discusión, No 4)

LASCOUMES P. ET LE GALES, P. 2007. « Sociologie de l'action publique ». Armand Colin, Paris, France.

---- 2005. « Gouverner par les instruments ». Presses de Sciences Po, Paris, France.

---- 2005. « Conclusion : de l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », in Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po, Paris, France.

LASSWELL, Harold. 1971. *A Pre-View of Policy Science*. American Elsevier, New York.

LAURENT, Eloi (dir.). 2013. Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques. Rapport non publié.

LEE, T. et MIDDLETON, J., 2003. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN Gland, Suisse et Cambridge, Royaume Uni.

LEIVA LAVALLE, J. 2012. *Pensamiento y practica de planificación en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL, Serie Gestion Publica, N. 75. Santiago del Chile, Chili.

LELOUP F., MOYART L., et PECQUEUR B., 2004. « La Gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », 4èmes journées de la proximité, IDEP Marseille, France.

LEJANO R.P., et INGRAM, H. 2007. *Place-Based Conservation : Lessons from the Turtle Islands*, Environment 49, no. 9 (2007): 18–26.

LEOPARDI, G. *L'infinito*. 1825-1826, in Salinari, C. et Ricci, C. *Storia della letteratura italiana*, vol. 3 Ottocento. Laterza, 1982.

LEVI, M. 2012. *A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis*, in *Comparative politics : rationality, culture, and structure* (éds.) Mark I. Lichbach et Alan S. Zucherman. Cambridge : Cambridge University Press.

LINDER, S. H., et GUY PETERS, B. 1998. *The study of policy instruments : four schools of thought*, in B. Guy Peters, B. et van Nispen F. K. M. (Eds.), *Public policy instruments : Evaluating the tools of public administration*. Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.

LINDER, S. H., et GUY PETERS, B. 1990. *The Design of Instruments for Public Policy*, in Nagel, S. (éd.), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Westport (Connecticut), Greenwood Press, 1990, p. 103-119.

LINDER, S. H., et GUY PETERS, B. 1989. *Instruments of Government : Perceptions and Contexts*, en *Journal of Public Policy*, 9 (1), 1989, p. 35-58.

LINDER, S. H., et GUY PETERS, B. 1984. *From Social Theory to Policy Design*. *Journal of Public Policy*, 4 (3), 237-259.

LIU, J. et D'OUZOVILLE, N. 2011. *Contaminación del agua en Puerto Ayora: investigación interdisciplinaria aplicada utilizando Escherichia coli como una bacteria indicador*, in *Informe Galápagos 2011-2012*. FCD, PNG, CGREG, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

LONGHURST, Alan. 2007. *Ecological Geography of the Sea* (Second Edition). Academy Press.

LOVEJOY, T. E., BIERREGAARD, R. O., RYLANDS, A., MALCOLM, J., QUINTELA, C., HARPER, L., BROWN, K., POWELL, A., POWELL, G., SCHUBART, H. et HAYS, M. 1986. *Edge and other effects of isolation on Amazon forest fragments*. Pp. 257–285 in Soule, M. E. (ed.), in *Conservation biology : the science of scarcity and diversity*. Sinauer, Sunderland.

LOWI, T. J. 1985. *The State in Politics : The Relation Between Policy and Administration*, in R. G. Noll (Eds.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, pp. 67-105. Berkeley : University of California Press.

---- 1972. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug., 1972), Blackwell Publishing, on behalf of ASPA.

M - McDONALD, T. Jr. 1997. *Conflict in the Galápagos Islands: Analysis and Recommendations for Management*. Rapport élaboré pour la Fondation Charles Darwin. Harvard University, Center for International Affairs, Program on Non-Violent Sanctions and Cultural Survival. Cambridge, Massachusetts. USA.

MAG, *Ministerio de Agricultura* (ministère de l'agriculture). 1990. Accord ministériel N.0191/1990, Quito, Équateur.

---- 1992. Accord ministériel n.0202 du 16 mai 1992, Quito, Équateur.

MAGAP. *Ministerio de agricultura, ganadería acuacultura y pesca* (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la Pêche) et *Ministerio del Ambiente del Ecuador*, Ministère de l'Environnement. 2014. *Plan de Bioagricultura para Galápagos, una oportunidad para el Buen Vivir Insular*. Quito, Équateur.

MAHONEY, James. 2001. *The Legacies of Liberalism : Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins. University Press, 2.

---- 2000. *Path dependence in historical sociology*, in *Theory and Society*, 29:4, August, 507-548.

- MARCH J. G., et OLSEN, J. P. 1995. *Democratic Governance*. Free Press.
- 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in *The American Political Science Review* Vol. 78, No. 3 Sep., 1984, pp. 734-749
- MARTINEZ ALIER, J. 2008. *Territorios y recursos naturales : el saqueo versus el buen vivir*, Agencia Latinoamericana de Información – ALAI, pp. 10-16, Broederlijk Delen, Quito, Équateur.
- MARTÍNEZ COBO, J. 1986. *Study of the problem of discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub 2/1986/87 add 1-4, Conseil Économique et Social de l'ONU.
- MARTÍNEZ, E., ACOSTA, A. (éds). 2000. *El Ecuador post-petrolero*. Acción Ecológica, Quito, Équateur.
- MARTÍNEZ, E., ACOSTA, A. 2010. *ITT-Yasuni entre el petroleo y la vida*, Abya-Ayala, Quito, Équateur.
- MASSARDIER, G. 2003. « Politiques et action publique ». Armand Colin, Paris, France.
- MASSIRIS CABEZA, Ángel. 2002. *Ordenación del territorio en América Latina*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [ISSN: 1138-9788], Espagne.
- MATUS, C. 1972. *Estrategia y Plan*. Editorial universitaria, Santiago de Chile, Chili.
- MAYLE, F.E., BEERLING, D.J., GOSLING, W.D., et BUSH, M.B. 2004. *Responses of Amazonian ecosystems to climatic and atmospheric carbon dioxide changes since the last glacial maximum*. Philos. Trans. R. Soc. Londres, 499-514.
- MAYNTZ, R. 1983. *The Conditions of Effective Public Policy : A New Challenge For Policy Analysis*. *Policy & Politics*, 11 (Avril), 123-143.
- 1979. *Public Bureaucracies and Policy Implementation*, in *International Social Science Journal*, 31 (4), 633-645.
- MELVILLE, H. 1985. *The Encantadas*, in *Billy Budd Sailor and Other Stories*. Penguin Classics. Londres, Royaume Uni. (Première publication en 1854).
- MENA, C. et al. 2013. *Reporte al ministerio de ambiente y al parque nacional Galapagos proyectodeterminación de las relaciones sociales, ambientales y económicas que permitan desarrollar, en base a procesos de modelación, potenciales escenarios de sostenibilidad del sistema socio-ecológico de las islas galápagos con énfasis en la dinámica del flujo de visitantes al archipiélago*, cdc-mae-032-2013.
- MÉNDEZ, Elías. 1990. *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*. Mérida (Venezuela) : Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales, Venezuela.
- MERKEL, W. 2008. *Descentralización e integración regional : experiencias europeas*, in Carrión Mena, F. et Brigitta Villaronga, B. (comps). *Descentralizar : Un derrotero a seguir*. FLACSO, Inwent, SENPLADES, Quito, Équateur

MEYER, J. W. et ROWAN, B. 1977. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology* 83: 340-63.

MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR, Ministère de l'Environnement (MAE). 2014. Résolution ministérielle N.315 du 22 mai 2014, licence environnementale à Petroamazonas pour le bloc ITT, Quito, Équateur.

----- 2013. Projet : *Costas y Bosques Sostenibles de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International para el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE)*. Quito, Équateur.

----- 2008. *Linea Base del Programa para la conservacion y el manejo sostebnible del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní*, Quito, Équateur

----- 2011. *Plan de manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito Équateur.

----- 2010. *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001 – 2010*. Quito, Équateur

----- 2006. *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 - 2016*. Projet GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Équateur.

----- 2003. Accord ministériel N. 168 du 13 novembre 2008, reconnaissant les réserves de la biosphères MAB, Quito, Équateur.

Ministère de l'environnement de l'Equateur, Union Européenne. 1999. *Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana*. Projet Petramaz, Ministerio del Medio Ambiente. Quito, Équateur.

----- 2002. Accord ministériel N. 0202 du 16 mai 1992 (extension des limites du PNY), Quito, Équateur

-----1999. Résolution ministérielle N. 103 du 30 décembre 1999 approuvant le plan de gestion du PNY, Quito, Équateur.

----- 1999. *Plan de manejo del Parque Nacional Yasuní*, Quito, Équateur.

MAE, FODM (Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio). 2012. *Informe final del Programa para la conservacion y el manejo sostebnible del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní*, Quito, Équateur.

Ministère de l'Industrie, Commerce, intégration et peche. Acuerdo Ministerial N.069 de 1994 del Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca, Quito, Équateur.

MITTERMEIER, R.A., ROBLES GIL, P., HOFFMANN, M., PILGRIM, J.D., BROOKS, T.M., MITTERMEIER, C.G., et FONSECA, G.A.B. 2004. *Hotspots Revisited : Earth's Biologically Richest and Most Endangered Ecoregions*. Mexico City : CEMEX.

MITTERMEIER R.A., MITTERMEIER C.G., BROOKS T.M., PILGRIM J.D., KONSTANT W.R., et al. 2003. *Wilderness and biodiversity conservation*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 100: 10309–10313.

MONCADA-SÁNCHEZ, José. 1974. *La evolución de la planificación en el Ecuador*. Nueva Sociedad No. 13 Julio-Agosto 1974, pp. 27-45, Quito, Équateur.

MORAN, E. et OSTROM, E. (éds). 2005. *Seeing the Forest and the Trees : Human Environment Interactions in Forest Ecosystems*. Cambridge, MA : MIT Press.

MORAN, M. REIN, M. et R.E. GOODIN, R.E. (éds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. USA: Oxford University Press.

MULGAN, R. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Londres, Palgrave Macmillan, cité in M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », Eur. L. J. 2007, vol. 13, p. 449.

MYERS N., MITTERMELER R. A., MITTERMELER C. G., FONSECA G. A., et KENT J. 2000. *Biodiversity hotspots for conservation priorities*, in *Nature*, 24 février 2000, v.403, pp. 853-858.

MYRDAL, G. 1969. *Asian Drama : an Inquiry into the Poverty of the Nations*. New York : Twentieth Century Fund.

----- 1963. « Planifier pour développer : de l'Etat providence au monde providence », éd. ouvrières, Paris, France (original publié en 1960 en anglais).

N - NARVÁEZ, Iván. 2009, *Petróleo y poder : el colapso de un lugar singular Yasuní*, Flacso, Quito, Équateur.

----- 2008. *Huaorani, mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos*, in G. Fontaine, et Puyana, A. (coord.). 2008. *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, Quito, FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito, Équateur.

----- 2007. *El marco juridico institucional para la gestión socio-ambiental en el Parque Nacional Yasuní: descentralización ambiental y manejo de área natural protegida (caso Parque Nacional Yasuní y pueblo Haorani)*, Thèse de "grado para la obencion del titulo de Doctor en jurisprudencia", Universidad Internacional SEK, Facultad de ciencias juridicas y sociales. Quito, Équateur.

----- 1998. *Región Amazónica Ecuatoriana : petróleo y conflictos. Perspectivas de un manejo sustentable*, Cenapro, Quito, Équateur.

NICHOLLS, H. 2014. *The Galapagos*. Profile Books Ltd. London, Royaume Uni.

NORTH, D. 1995. *Five propostions about institutional change*, in J. Knight et I. Sened (éd.) *Explaining social institutions*, Ann Arbor : University of Michigan Press.

----- 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.

O - OFFNER, J.M. 2005. « Les opérateurs de réseaux : nouveaux maitres des territoires ». En ligne : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2005/offner/article.htm

OILWATCH. 2012. *Ecuador – La firma de contratos petroleros dio fin a la décima ronda*. En Ligne: <http://www.oilwatchesudamerica.org/petroleo-en-sudamerica/ecuador/3995-ecuador-la-firma-de-contratos-petroleros-dio-fin-a-la-decima-ronda.html>. Accessed 2012 Sep 9.

OLSON, M. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard Economic Studies. Vo. CXXIV. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Londres, Royaume Uni.

ONWO. 2013. *Comunicado Oficial Organización de la Nacionalidad Waorani de Orellana*. Observatorio de Derechos Colectivos de Ecuador. En ligne : <http://observatorio.cdes.org.ec/113-noticias/ultimo-minuto/387-comunicado-oficial-de-onwo-por-incidente-con-aislados>. Accessed 2013 Mar 13.

OPEP. 2013. *The OPEC Annual Statistical Bulletin*. http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2013.pdf

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. 1989. Convention N.169 « relative aux peuples indigènes et tribaux ». Genève, Suisse.

OSPINA, Pablo. 2006. *Galápagos, naturaleza y sociedad. Actores sociales y conflictos ambientales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Ecuador) et Corporación Editora Nacional, Quito, Équateur.

----- 2005a. *Las organizaciones de pescadores en Galápagos. Informe para TRAFFIC* Quito, Équateur.

----- 2005b. *Las organizaciones en Galápagos*. The Nature Conservancy, Quito, Équateur.

----- 2004. *Esquemas para una breve historia del Espacio Ecuatoriano*, in Báez, S., Ospina, P. et Ramón, G. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN – IEE, Quito, Équateur.

OSTROM, E., et Hole, Dan, H. 2012. *Property in Land and Other Resources*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge Massachusetts.

OSTROM, E. et NAGENDRA, H. 2006. *Insights on linking forests, trees, and people from the air, on the ground, and in the laboratory. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103(51) :19224–19231.

OSTROM, E., DIETZ, T., DOLSAK, N., STERN, P.C., STONICH, S. et WEBER, E.U. (éds). 2002. *The drama of the commons*. National Academy Press, Washington, D.C., USA.

OSTROM, E., J. BURGER, C. B. FIELD, R. B. NORGAARD, et POLICANSKY, D. 1999. *Revisiting the commons : local lessons, global challenges*. Science 284:278-282.

OSTROM, E. GARDNER, R. et WALKER, J.M. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor. MI : University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, E., SCHROEDER, L. et WYNNE, S. 1993. *Analyzing the Performance of Alternative Institutional Arrangements for Sustaining Rural Infrastructure in Developing Countries*, in Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. Public Management Research Association. Oxford University Press.

OSTROM, Elinor. 2011. *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, in The Policy Studies Journal, vol.39, N.1, 2011.

----- 2009a. *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*. In Science, Vol.325 24 Juillet, 2009.

----- 2009b. *Beyond market and States : Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. Discours pour la cérémonie du Prix Nobel pour l'économie. Oslo, 8 décembre 2009. Publié aussi en ligne :

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf.

----- 2007. *A diagnostic approach for going beyond panaceas*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 104(39):15181–15187.

----- 2005a. *Doing Institutional Analysis : Digging Deeper than Markets and Hierarchies*, in Handbook of New Institutional Economics, (éds.) C. Ménard et M. Shirley.

----- 2005b. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

----- 2002. *Reformulating the commons*, in Ambiente & Sociedade, Año V – N.10 – 1e Semestre 2002.

----- 1999. *Self-Governance and Forest Resources*. Occasional Paper No. 20, Cifor, Center For International Forestry Research. ISSN 0854-9818. Indonesia

----- 1994. *Neither Markets nor States : Governance of Common Pool Resources in the Twenty-First Century*. Lecture, présentée le 2 juin 1994 au International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

----- 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. International Centre for Self-Governance, ICS. San Francisco, USA.

----- 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action* (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge University Press.

OVIEDO, P. 1998. « Les îles Galápagos : La gestion des conflits dans le secteur de la conservation et de la gestion durable des ressources », in Buckles, D. (dir.) Cultiver la paix. Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles. ICRDI, Canada.

P - PALIER, B. 2014. « Le Dictionnaire des politiques publiques, Presses de SciencesPo, 4^e éd. 2014, pp411-419

PAPPALARDO, S.E. 2009. *Conservazione della biodiversità, aree protette e conflitti ambientali nell'Amazzonia ecuadoriana: la Riserva di Biosfera Yasuní*. Thèse de Master. Padova, Italie: En Ligne : <http://www.slideshare.net/biorebel/pappalarDO-tesis-yasuni>. Accessed 2013 Mar 12.

PAPPALARDO S. E., DE MARCHI M., et FERRARESE F. 2013. *Uncontacted Waorani in the Yasuní Biosphere Reserve : geographical validation of the Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT)*, PLoS ONE 8(6): e66293. doi:10.1371/journal.pone.0066293

PARMAR, A. 2003. *Micro-credit, empowerment, and agency: Re-evaluating the discourse*. Canadian Journal of Development Studies, 24(3), 461–76.

PARRAIN, C. 2012. « La haute mer : un espace aux frontières de la recherche géographique », *EchoGéo* [En ligne], 19 | 2012, mis en ligne le 10 février 2012, consulté le 13 décembre 2013. URL : <http://echogeo.revues.org/12929> DOI : 10.4000/echogeo.12929

PAZMIÑO, D. 2007. *Impacto de la descentralización y delegación del manejo de áreas protegidas en la conservación de la biodiversidad*, in *Descentralización, gestión ambiental y conservación*. Ed. Victor Lopez. A. Memoria de la jornada de estudio organizada por Ecociencia, SENPLADES/PAD-MAE-CONCOPE. Ecociencia, McArthur Foundation. Quito, Équateur.

PEARCE, D. W., MARKANDYA, A., et BARBIER, E. 1990. *Sustainable Development : Economy and the Environment in the Third World*, London : Earthscan Publications.

PECQUEUR, B., 2005. « Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud », in Antheaume Benoît et Giraut F. (ed.) *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*. IRD. Paris, France.

PELENC, J. et VELUT, S. 2012. « Une réserve de la biosphère dans la région centrale du Chili », in *M@ppemonde*, 105 (2012.1), p.2. En ligne : <http://mappemonde.mgm.fr/num33/articles/art12103.html>

PERES, C.A. 2005. *Why we need megareserves in Amazonia*, in *Conservation Biology*, 19: 728–733.

PEARSON, M. N. 2006. *Littoral society : the concept and the problem*, in *Journal of World History*, 17(4), pp. 353-373.

PIERSON, Paul. 2000. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, en *American Political Science Review*, Vol. 94, Issue 02, June 2000, pp. 251-267. Harvard University. Etats-Unis d'Amérique.

PIMBERT, M., et PRETTY, J. 1995. *Parks, people and professionals : Putting participation into protected area management*, UNRISD Discussion Paper, No 57, UNRISD, Genève, Suisse.

PIRARD, R. 2011. « Yasuni ITT : Un mécanisme novateur, soumis au principe de réalité ». IDDRI. Sciences-Po. Paris.

PIRARD, R. et BILLÉ, R. « *Ne pas exploiter le pétrole contre une rente : la fausse bonne idée du projet Yasuni-ITT* », IDDRI, 2010.

Pisani, Edgar. 1956. « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de sciences politiques*, n° 2, avril-juin 1956, p. 315-330.

PLAZA, J. 2013. *Dos huaorani murieron atravesados por lanzas en su territorio*. El Comercio website. En Ligne : http://www.elcomercio.com/pais/Amazonia-Ecuador-huaorani-ataque-tagaeri_0_877112605.html. Accessed 2012 Mar 12.

PETROECUADOR. 2010. *El Petroleo en Ecuador*. 1: 1–133. Disponible en ligne: <http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/archivo/001138.pdf>.

PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS, PNG. 2012. *Plan de manejo de la áreas protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. I Reunión del Grupo Núcleo. Hacia una vision compartida sobre la transición a la sostenibilidad del archipiélago de Galapagos*. Accord signé à Puerto Ayora, Santa Cruz, Galápagos, Équateur.

---- 2005. *Plan de manejo Parque Nacional de Galápagos. Un pacto por la conservación y el desarrollo sustentable del archipiélago*. INGALA, Consorcio de municipalidades de Galápagos, FCD, BID, USAID, AECID, Équateur.

----. 1999. *Plan de Manejo de Conservación y Uso Sustentable para la Reserva Marina de Galápagos*, Galápagos, Équateur.

PONCE, F., 2006. *Petición de medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani*, Quito, 1 de mayo de 2006. Disponible en ligne:

<http://www.ciudadanosporlademocracia.org/frontEnd/main.php?idSeccion=159>

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, PNUD. 1997. « La gouvernance et le développement humain durable ». New York, United Nations Development Programme.

PNUD, UNESCO, FAO et PNG. 1974. *Plan maestro para la protección y el uso del Parque Nacional Galápagos*. Documento de trabajo N.1. PNUD/FAO/ECU 71-022, con la colaboración de los proyectos FAO RLAT/TF-199 y PNUD/UNESCO ECU/68/013. PNUD UNESCO, FAO-Oficina regional para América Latina. Santiago de Chile.

PREBISCH, R. 1983. *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*, in *El Trimestre Económico*, vol. 50(2), n. 198, avril-juin 1983, p. 1077-1096.

----- 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York : United Nations.

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE DE L'ÉQUATEUR. 2009. Décret exécutif No.109, publié dans le supplément du J.O No. 58 du 30 octobre 2009, Quito, Équateur.

----- 2013. Décret exécutif N.74 du 15 août 2013, publié sur le J.O N. 77/2013.

----- 2010. Décret exécutif N. 503 du 11 octobre 2010. *Transferencia del Plan de Medidas Cautelares al Ministerio de Justicia*.

----- 2010. Décret exécutif N. 357.

----- 2009. Décret exécutif N.1577 de l'11 février 2009.

----- 2008a. Décret exécutif N.1011-A du 9 avril 2008.

----- 2008b. Décret exécutif N. 878, publié dans le J.O. No. 268 du 8 février.

----- 2007. Décret exécutif N. 2187.

----- 2007. Décret exécutif n. 662 de 2007.

----- 2007. Décret exécutif N. 103, publié dans le J.O. supplément No. 26 du 22 février 2007

----- 2006. Décret exécutif n.1672 de 2006

----- 2004. Décret exécutif N. 1372, publié sur le J.O. No. 278 du 20 février 2004.

----- 2003. Decreto N. 3516, expédiant le *Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente*.

----- 2002a. Décret exécutif N.3399 de 2002 expédiant le TULA: *Texto unificado de legislacion ambiental*.

----- 2002b. Décret exécutif N.1238 du 22 mai 2012.

----- 1999. Décret Exécutif No. 505, du 28 janvier 1999, publié sur le J.O. N° 118.

----- 1999c. Décret Exécutif No. 505, du 28 janvier 1999, publié sur le J.O. N° 118.

----- 1999. Décret exécutif N. 552 du 29 janvier 1999, publié sur le J.O. N.121 du 2 février 1999.

----- 1999b. Décret exécutif N.551 du 2 février 1999.

----- 1999c. Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana.

----- 1996a. Décret exécutif, le N. 290 du 8 novembre 1996, publié sur le J.O. N. 6 de 1996.

-----1996b. Décret Exécutif N. 195-A, du 1996, publié sur le J.O. RO–S 40 de 1996.

----- 1989. décret exécutif N.151, publié sur le J.O N.191 de 1989.

----- 1986. Décret N. 1810-A, publié sur le J.O. N.434 du 13 mai 1986.

-----1986. Décret N. 24 de 1986.

----- 1985. décret exécutif No 958.

----- 1983. Décret exécutif N. 1529 du 22 février 1983, publié sur le J.O. 436, expédiant le *Reglamento general de la Ley Forestal*.

----- 1971. Décret Exécutif N. 265 du 13 juin 1971.

----- 1959. Décret d'urgence N.17 du 4 juillet 1959, publié sur le J.O. N.873 du 20 juillet 1959.

----- 1935 Décret N.31, du 1935, publié sur le J.O. N.873 du 20 juillet 1959

PRIETO MÉNDEZ, J. M. 2013. *Derechos de la naturaleza : fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. 1e Ed. Quito. Corte Constitucional del Ecuador; CEDEC, 2013.

PROAÑO J., et COLLEONI P. 2008. *Taromenane Warani Nani*. Abya-Yala, Quito, Équateur.

PUTNEY, A. 1976. *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador*. Quito. MAG – Dirección General de Desarrollo Forestal. UNDP/FAO-ECU/71/527, Documento de Trabajo No. 17. Quito, Équateur.

Q – QUINTERO, M.E. 2011. *Manejo sostenible del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní*. Quito. p. 73. Disponible en ligne : <http://www.fao.org/climatechange/34137-047a043520d4271e782221326960e8858.pdf>.

R – RAFFESTIN, C. 1986. « Écogenèse territoriale et territorialité », in Auriac F. & Brunet R. (éds.) « Espaces, jeux et enjeux », Paris : Fayard, p. 173-185, France.

RAGAZZI, M., CASTELLANI, R., RADA, E.C., TORRETTA, V., et SALAZAR-VALENZUELA, X. *Management of Municipal Solid Waste in One of the Galapagos Islands*, in *Sustainability* 2014, 6, 9080-9095.

RAINBIRD, P. 1999. *Islands out of time: towards a critique of island archaeology*. *Journal of Mediterranean Archeology*, 12(2),p. 232, cité in Gillis, J. R. 2014. *Not Continents in Miniature : Islands as Ecotones*, in *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 155-166, p.157.

RAHNEMA, M., 1992. « Participation », in Sachs, W. (éd.), *The Development Dictionary : A Guide to Knowledge as Power*, Londres, Zed Press, pp. 116 : 32, Royaume Uni.

RAMIREZ, D. T. J., MADHU K., et ZILBERMAN, D. 2002. *Conservation capital and sustainable economic growth*. American Agricultural Economics Association (New Name 2008: Agricultural and Applied Economics Association) Paper pour la conference annuelle de l'AAEA, juillet 2002, Long Beach, CA, USA. JEL Code: O00, O41, Q2. Disponible en ligne : <http://are.berkeley.edu/~zilber11/papers/conservation.pdf>

REED, M. G. et MASSIE, M. M. 2013. *Embracing Ecological Learning and Social Learning: UNESCO Biosphere Reserves as Exemplars of Changing Conservation Practices*, en *Conservation and Society* 11(4): 391-405, 2013.

Disponible en ligne : https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9262/ConservatSoc114391-765526_211552.pdf?sequence=1

REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Gobierno nacionalista revolucionario del Ecuador. Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador : lineamientos generales*. Imprenta Nacional, 1972, Quito, Équateur.

RHODES, R.A.W. 1996. *The new governance : governing without government*, in *Political studies*, 44(4): 652-667.

RIOS Z. G., SUAREZ E., UTRERAS V., et VARGAS J. 2006. *Evaluation of Anthropogenic Threats in Yasuni National Park*, en *Lyonia Journal of ecology and application*, 10 (1), pp. 33-45, WCS, Quito, Équateur.

RITTEL, H. W. J. et WEBBER, M. M. . 1973. 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, June 1973, pp. 155–69.

RIVAL, L. 2010. *Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: The old and new values of petroleum*, in *Ecological Economics* 70: 358–365 doi: [10.1016/j.ecolecon.2010.09.007](https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.09.007).

---- 2008. *Resistance in an Amazonian Community. Huaorani Organizing against the Global Economy*, in *Journal of Latin American Anthropology* 10: 257–259 doi:[10.1525/jlca.2005.10.1.257](https://doi.org/10.1525/jlca.2005.10.1.257).

---- 1996, *Hijos del sol, padres del jaguar. Los Huaorani de ayer y hoy*, Abya Yala, Quito, Équateur.

---- 1994. *Los indígenas huaorani en la conciencia nacional*, in *Imágenes e Imagineros*, Blanca Muratorio, éd. FLACSO- Équateur.

RIVAS TOLEDO, A. et LARA PONCE, R. 2001. *Conservación y petróleo en la amazonia ecuatoriana. Un acercamiento al caso huaorani*. EcoCiencia - Abya Yala. Quito, Équateur.

RIVAS TOLEDO, A. 2001. *Lógicas de ocupación territorial en la región amazónica del Yasuní: el territorio indígena Huaorani*, in *Memorias del Seminario Taller Conservación, Desarrollo y Etnicidad en el área del Parque Nacional Yasuní*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, Wildlife Conservation Society-WCS, Ministerio del Ambiente de la República del Ecuador. Quito- Équateur.

RIVAS TOLEDO, Alex. 2003. *Sistema Mundial y y pueblos indígenas en la Amazonía. A propósito del ataque a los Tagaeri*. ICONOS 21, Quito.

ROCHEFORT, M. 1976. « Economie, géographie et aménagement du territoire ». Paris : Centre de documentation universitaire et Soc. d'éditions d'enseignement supérieur réunis. Collection : les cours de Sorbonne.

ROCKSTRÖM, J., *et al.* 2009. *A safe operating space for humanity*, in *Nature* N. 461, pp. 472-475 (24 September 2009). | doi:10.1038/461472a;

RODARY, E., CASTELLANET, C., et ROSSI, G., 2003. « Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ? ». Karthala, Paris, France.

RODRÍGUEZ ROJAS, José. 2007. *Es posible un pacto de sustentabilidad en Galápagos? La importancia del territorio y de la identidad*, in *Galápagos Migraciones, economía, cultura, conflictos y acuerdos*, Ospina, P. et Falconi, C. (Éds.). Universidad Andina Simon Bolivar, Ecuador ; Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,) Corporación Editorial Nacional, Quito, Équateur.

----- 1983. *Galápagos : un ecosistema insular intervenido*, in *Revista Geográfica de América Central*, N.17-18, 2^e semestre 1982, 1^{er} semestre 1983.

ROSE, R. 1991. *Comparing forms of comparative analysis*, in *Political Studies*, vol. 39, issue 3, pp. 446-462.

ROSENAU, J., 1992. *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, in Rosenau, J. et Ernst-Otto Czempiel, E-O., (éds.), Cambridge Studies in International Relations. Paperback.

ROSENBERG, L. J. et POSNER, L. D. 1979. *The logical framework. A manager's guide to ascientific approach to design*. Practical Concepts Incorporated (PCI), Washington, D.C.

ROUQUIÉ, A. 1982. « L'Etat militaire en Amérique latine ». Paris, éd. Seuil, France.

ROUSSEAU, I. 2003. « Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation ». En ligne: <http://www.ceri-sciences-po.org>

S - SAIIC, *South and MesoAmerican Indian Information Centre*. 1991. Newsletter Vol. 6 Nos 1&2, Spring & Summer 1991, Oakland, Californie. En ligne : <http://saic.nativeweb.org/ayn/summer1991.pdf>

SALAMON, L. S. (éd). 2002. *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*. New York : Oxford University Press

----- 1989. *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*, Washington D.C: Urban Institute.

SALLES, D. et LEROY, P. 2013. « Gouvernance environnementale », in Casillo, I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation. ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/>

SANTILLAN, D., SCHULER, S.R., ANH, H.T., MINH, T.H., TRANG, Q.T., et DUCK, N.M. 2004. *Developing indicators to assess women's empowerment in Vietnam*. Development in Practice, 14(4), 534–49.

SARTORI, Giovanni. 1994. « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politiques comparées*, vol. 1, n° 1, p. 19-36.

SAWYER, S. 2004. *Crude Chronicles*. Durham, NC: Duke University Press.

SANTOS ALVITE, E. Boletín No. 44. *El proceso de planificación en Ecuador. Contextos, influencias y dificultades. Trabajo para la Universidad Alfredo Pérez Guerro*, Quito, Équateur.

SCARWELL H-J., KERGOMARD C., et LAGANIER R. (éds), 2008, « Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais ». Lille, Presses Universitaires du Septentrion, France.

SCARWELL, H-J. et FRANCHOMME, M. 2004. « Contraintes environnementales et gouvernance des territoires ». Les éditions de l'Aube Nord, France.

SCIENTISTS CONCERNED FOR YASUNI NATIONAL PARK. 2004.

Technical advisory report on : the biodiversity of Yasuní national park, its conservation significance, the impacts of roads and our position statement.

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, SENPLADES. 2013a. *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Quito : Gobierno Nacional de la República del Équateur.

---- 2013b. *En qué consiste la Estrategia Territorial Nacional?*, in Coyuntura, 14 octobre 2013, Masquemenos éd., Quito, Équateur. Cf. <http://issuu.com/publisenplades/docs/masqmenos-14-10-2013/1>

---- 2012. *Qué son las zonas, districtos y circuitos?*. Quito, Équateur.

---- 2012. *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. SENPLADES / 1a edición – Quito, 20 p., 206 x 297 mm – (Documento de trabajo), Quito, Équateur.

---- 2011. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito. 1a edición, Équateur.

---- 2011b. *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*". Quito, Équateur.

---- 2011c. *Lineamientos Generales para la planificación territorial Descentralizada*. Quito, Équateur.

---- 2009a. *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Memoria Bial 2007-2009, Quito, Équateur.

---- 2009b. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Gobierno Nacional de la República del Ecuador, Équateur.

---- (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito, Équateur.

Sen, A. 2000. « Repenser l'inégalité », Seuil, Paris, France.

SIERRA, R., CAMPOS, F., et CHAMBERLIN, J. 1999. *Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad en el Ecuador Continental. Un Estudio Basado en la Biodiversidad de Ecosistemas y su Ornitofauna*. EcoCiencia, Quito, Équateur.

SIMKIN, T. 1984. *Geology of the Galapagos*, in *Biological Journal of Linnean Society*. Vol. 21, issue: 1-2, pp. 61-75. Première mise en ligne: 28 juin 2008.

SINGLETON, S. 1998. *Constructing Cooperation : The Evolution of Institutions of CoManagement*. University of Michigan Press. Ann Arbor.

SISA, Xavier. 2003. *Medio ambiente y administración de justicia*, in G. Fontaine. 2003a. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas del juego*, FLACSO, Quito, Équateur.

SMUTS, J. C. 1924. *Holism and Evolution*. Nueva York : The MacMillan Company.
Stevens, S., 1997. *The legacy of Yellowstone*, In Stevens S., (eds) *Conservation Through Cultural Survival, Indigenous Peoples and Protected Areas*. Washington, Island Press, pp. 13-62.

STROMQUIST, N.P. 2002. *Education as a means for empowering women*, in *Rethinking empowerment : Gender and development in a global/local world*, Parpart J.L., Rai S.M., et Staudt, K. (éds.), Routledge, Londres.

SUÁREZ, E. G. ZAPATA-RÍOS, G., UTRERAS, V., STRINDBERG, S., et VARGAS, J. 2012. *Controlling access to oil roads protects forest cover, but not wildlife communities : a case study from the rainforest of Yasuní Biosphere Reserve (Ecuador)*, in *Animal conservation*. Print ISSN 1367-9430. 2012.

SUÁREZ E., MORALES M., CUEVA R., UTRERAS B. V., ZAPATA-RÍOS G., TORAL E., TORRES J., PRADO W. et VARGAS O. J. 2009. *Oil industry, wild meat trade and roads: indirect effects of oil extraction activities in a protected area in North-eastern Ecuador* *Anim. Conserv.* **12** 364–73

SUBRA, P. 2008. « L'aménagement, une question géopolitique! », in *Hérodote*, revue de géographie et de géopolitique, 2008/3 (n° 130), pp.222-250.

SUING NAGUA, J. 2009. *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, in Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini (comp.) *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, pp. 393, Quito, Équateur.

T -

TAPIA W., OSPINA P., QUIROGA D., RECK G., GONZÁLEZ J.A., MONTES C., CRUZ E., MILSTEAD B., WOLFF M., WATKINS G., CARRIÓN C., PIU M. et OVIEDO M. 2008. *Hacia una visión compartida de Galápagos: el archipiélago como un sistema socioecológico*, in *Informe Galápagos 2007-2008*. Pp. 1-6. FCD, PNG & INGALA. Puerto Ayora, Galápagos, Équateur.

TAYLOR, E., HARDNER, J., et STEWART, M. 2006. *Ecotourism and Economic Growth in the Galápagos: an Island Economy-wide Analysis*, Working Paper n° 0-001. Giannini Foundation of Agricultural Economics. CA, USA.

TERBORGH, J. 1999. *Requiem for Nature*. Island Press, Washington D.C.

THELEN, K. 1999. *Historical Institutionalism In Comparative Politics*, in *Annual Reviews of*

Polit. Sci. 1999. 2:369–404, Concordia University, Montreal, Canada.

Theys, J. 2003. « La Gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », in Développement durable et territoires, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement durable.

---- 2002. « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », in « Développement durable et territoires, Dossier : Approches territoriales du développement durable ».

Cf. <http://developpementdurable.revues.org/1475>

THERY, H. 2007. « Territoire », in « Dictionnaire de la mondialisation », (sous la dir. de) Cynthia Ghorra-Gobin, Armand Colin, 2007, pp. 365-370.

---- 2007. « Mondialiser, est-ce déterritorialiser ou reterritorialiser ? », in Dictionnaire de la mondialisation, (sous la dir. de) Cynthia Ghorra-Gobin, Armand Colin, 2007, pp. 365-370.

THOENIG, J.-C. 1985. « L'analyse des politiques publiques », in Traité de science politique, (sous la direction de) Leca, J. et Grawitz, M. Paris, Presses universitaires de France.

TIRIRA D. 2007. *Guía de Campo de los Mamíferos del Ecuador. Publicación Especial 6*. Quito, Équateur : Ediciones Murciélagos Blanco.

TUCKER, C. M. et OSTROM, E. 2005. *Multidisciplinary Research Relating Institutions and Forest Transformations*, in E. Moran et E. Ostrom (éds.), *Seeing the Forest and the Trees: Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005, pp.81–103.

TUCKER, C. M. 2008. *Changing Forests : Collective Action, Common Property and Coffee in Honduras*. Dordrecht, the Netherlands : Springer Academic Press.

TUCKER, C. M. 2004. *Community institutions and forest management in Mexico's Monarch Butterfly Reserve*. *Society and Natural Resources* 17:569–587.

TURNER, NANCY J. , DAVIDSON-HUNT, L., J., et O'FLAHERTY, M. 2003. *Living on the Edge: Ecological and Cultural Edges as Sources of Diversity for Social-Ecological Resilience*, in *Human Ecology*, Vol. 31, No. 3, September 2003.

U - UNEP. 2010. *Environmental governance*, in *UNEP Yearbook*, 2010. Nairobi, 2010.

UNEP 2009b. *Letter from the co-chairs of the informal process to the General Assembly on the strengthening of international environmental governance*. UNEP/GC 25/INF 35. UNEP, Nairobi.

UNESCO. 2008. « Plan d'action de Madrid pour les réserves de biosphères (2008-2013) ». Programme MAB-UNESCO, Paris, France.

---- 1995. « La Stratégie de Séville et Cadre Statutaire des réserves de biosphères ». Programme MAB-UNESCO, Paris, France.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, Office of the HCHR. 2012. *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, El Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, Genève, Suisse.

UQUILLAS, J. (1984). *Colonization and spontaneous settlement in the Ecuadorian Amazon*, in Schmink, M. et Wood, C.H. (éds), *Frontier expansion in Amazonia*. University of Florida Press, Gainesville. p. 261-284.

V - Van NISPEN, F.K.M., et RINGELING, A.B. 1998. *On instruments and instrumentality : a critical assessment*, in B. Guy Peters, B. et van Nispen F. K. M. (Eds.), *Public policy instruments : Evaluating the tools of public administration*. Northampton, MA : Edward Elgar Publishing, pp. 204-217.

VELUT, S., et Le TOURNEAU, F-M. 2011. « Les politiques et les enjeux environnementaux », in Carlos Quenan et Sébastien Velut (sous la dir. de) « Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques ». AFD, Paris.

VEDUNG, E., BEMELMANS-VIDEC, M.L. et RIST, R.C. 1997. *Policy Instruments : Typologies and Theories*, in Vedung, E., Bemelmans-Videc, M.L. et Rist, R.C. (éds). *Carrots, Sticks and Sermons : Policy Instruments and Their Evaluation* (pp.21-58). New Brunswick: Transaction Publishers.

VILLALTA GÓMEZ, M. 2013. *Evaluation of the effectiveness of management of the Galapagos Marine Reserve: Key findings and recommendations*, in *Galapagos Report 2011-2012*. GNPS, GCREG, CDF et GC. Puerto Ayora, Galapagos, Équateur.

VILLAVERDE, X., ORMAZA, F., MARCIAL, V. et JORGENSON, J.P. 2005. *Parque Nacional y Reserva de la Biosfera Yasuni: Historia, problemas y perspectivas*. FEPP, WCS, USAID, Embajada Real de los Países Bajos, éd. Abya-Yala. Quito, Équateur.

W - WALKER, D., JONES, J.P., ROBERTS, S. M., et FRÖHLING, O.R., 2007. *When Participation Meets Empowerment : The WWF and the Politics of Invitation in the Chimalapas, Mexico*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 97(2): 423- 444.

WALKER, B., HOLLING, C. S., CARPENTER, S. R., et KINZIG, A. 2004. *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*", in *Ecology and Society*, vol.9-2004.

WEBER, M. 2003. (Posthume, 1921). « Économie et Société ». Edition Pocket, Paris, France.

WELLINGTON, J. 1976. *The Galapagos Marine Coastal Environments : a Resource Report to the Department of National Parks and Wildlife*. University of California, Santa Barbara.

WEST CHURCHMAN, C. 1967. *Wicked problems*, in *Management Science*, Vol. 14, No. 4, Application Series (déc., 1967), pp. B141-B142. INFORMS. Disponible en ligne : <https://punkrockor.files.wordpress.com/2014/10/wicked-problems-churchman-1967.pdf>

WILSHUSEN, P.R., BRECHIN, S.R., FORTWANGLER, C.L., et WEST, P.C. 2002. *Reinventing a square wheel : critique of a resurgent "protection paradigm" in international biodiversity conservation*, in *Society and Natural Resources* 15:17±40, 2002. Taylor & Francis.

WILLIAMS, G. 2004. *Evaluating participatory development : tyranny, power and (re)politicisation*. ISSN 0143-6597 print/ISSN 1360-2241 online/04/030557-22 - 2004 Third World Quarterly. DOI: 10.1080/0143659042000191438

WILDLIFE CONSERVATION SOCIETY-ECUADOR. 2005. *Estudio técnico para la delimitación de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane en el territorio étnico Huaorani y Parque Nacional Yasuní*, Quito, Équateur.

WORLD BANK. 1996. *Participation Sourcebook*. Washington, D.C. Disponible en ligne: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbpdf.htm>

WRAY, Natalia. 2000. *Pueblos indígenas amazónicos y actividad petrolera en el Ecuador: Conflictos, estrategias e impactos*. Impresión Rimana, Quito, Équateur.

WRAY, Norman. 2009. *Los retos del régimen de desarrollo. El buen vivir en la Constitución*, in Alberto Acosta et Esperanza Martínez (comp.) *El Buen Vivir, una vía para el desarrollo*, Abya Yala, Quito, Équateur.

X – XINHUA, 2013. *Ecuador abre licitación de XI Ronda Petrolera para campos del sur de la Amazonía*. *América Economía*. Available:<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/ecuador-abre-licitacion-de-xi-ronda-petrolera-para-campos-del-sur-de-la-amazonia>. Accessed 2012 Sep 2.

Y - YOUNG, O. 2006. *Vertical interplay among scale-dependent resource regimes*, in *Ecology and Society*, 11(1): 27. [online]
URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27>

----- 2002. *The institutional dimension of environmental change. Fit, interplay and scale*. MIT Press, Cambridge Massachussets.

YOUNG, O., BERKHOUT, F., GALLOPIN, G., JANSSEN, M., OSTROM, E., et S. van der LEEUW, S. 2006. *The globalization of socio-ecological systems : an agenda for scientific research*, in *Global Environmental Change* 16(3):304-316.

YOST, J.A. 1981. *Twenty years of contact : the mechanisms of change in Wao ("Auca") culture*, in Whitten Jr., N.E. (ed.), *Cultural transformations and ethnicity in modern Ecuador*. University of Illinois Press, Urbana. p. 677–704.

----- 1978. *El desarrollo Comunitario y la Supervivencia Étnica. El caso de los Huaorani, Amazonía Ecuatoriana*, in *Cuadernos Etnolingüísticos*, Nro. 6, Instituto Lingüístico de Verano, Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, Quito, Équateur.

Z - ZAFFARONI, E. R. 2011. *La Pachamana y el humano*. Éd. Madres de Plaza de Mayo, Colihue, Buenos Aires, Argentine.

ZIEGLER-OTERO, L. 2004. *Resistance in an Amazonian Community*. New York : Berghahn Books.

ZOIDO, F. *Geografía y ordenación del territorio*. 1998. Scripta Vetera, Universidad de Barcelona, núm. 77 <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: núm. 16, abril 1998, p. 19-31

REFERENCES ET BIBLIOGRAPHIE - INTERNET

ACAP : <http://acap.aq/index.php/fr>

Americaeconomia :

<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/ecuador-abre-licitacion-de-xi-ronda-petrolera-para-campos-del-sur-de-la-amazonia>. Accessed 2012 Sep 2.

Andes.info : <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/8319.html>

Anthropocene : <http://www.anthropocene.info/>

Aporrea : <http://www.aporrea.org/actualidad/n265285.html>

Banque Mondiale: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/va.pdf>

BBC : http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150130_economia_ecuador_anuncio_superbowl

Biodiversitya-z.org :

<http://www.biodiversitya-z.org/content/megadiverse-countries>

CIDH : <http://www.cidh.oas.org/>

----- 1997. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador* (OEA/Ser.L/V/II.96; Doc. 10 rev. 1), 24 de abril de 1997. Capítulo IX: www.cidh.org/countryrep/Ecuadorsp/Capitulo%209.htm#28

CITES : <http://www.cites.org/>

CMS, *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* : <http://www.cms.int/en/legalinstrument/cms>

Documentation française :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131.pdf>

Ecociencia. 2007. *Bloques Petroleros (ITT y 31), Reserva de Biosfera Yasuní*. Quito. En ligne : <http://ecuafloresta.wordpress.com/2010/11/05/la-iniciativa-yasuni-itt-nos-necesita/>. Accessed 2012 Sep 9.

El Comercio" (quotidien équatorien) du 23 avril 2013.

- http://www.elcomercio.com/columnistas/Walter-Spurrier-Amazonia-taromenane-huaorani-indigenas_0_906509410.html

----- Mars 2013. *Dos huaorani murieron atravesados por lanzas en su territorio*:

http://www.elcomercio.com/pais/Amazonia-Ecuador-huaorani-ataque-tagaeri_0_877112605.html. Accessed 2012 Mar 12.

El Correo (quotidien équatorien) du 9 janvier 2012 :

<http://www.elcorreo.eu.org/Les-droits-constitutionnels-de-la-Nature-d-une-vision-juridique-anthropocentrique-au?lang=fr>

----- El Correo du 9 janvier 2012 : <http://www.elcorreo.eu.org/Les-droits-constitutionnels-de-la-Nature-d-une-vision-juridique-anthropocentrique-au?lang=fr>

CMS, *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* (Convention sur les espèces migratoires d'animaux sauvages) : <http://www.cms.int/en/legalinstrument/cms>

CNRTL, Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales - Ortolang, CNRS, Atilf :
<http://www.cnrtl.fr/>

Constitutionnet : « Est-ce que la nature a des droits? Succès et défis dans la mise en œuvre des droits de la nature en Equateur ».

<http://www.constitutionnet.org/fr/news/does-nature-have-rights-successes-and-challenges-implementing-rights-nature-ecuador>

CRISCO, Unicaen, dictionnaires des synonymes :
<http://www.crisco.unicaen.fr/des/synonymes/origine/>

DATAR, Séminaire Prospective Info. 17.01.2013, tenu à Paris le 17 janvier 2013.
Cf. <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique78>

Ecuador Inmediato:

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=81058&umt=fabian_corral_es_necesario_definir_quien_es_titular_en_derechos_naturaleza

Farodevigo.es :

<http://www.farodevigo.es/sociedad-cultura/2012/06/15/galeano-naturaleza-fuera-banco-habrian-salvado/657155.html>

FUNDAR : <http://www.fundargalapagos.org/portali/index.php/foros-fundar/382-ley-organica-reformatoria-a-la-loreg-2012.html>

Galapagos Maps :

<http://www.galapagos.to/MAPS/INDEX.PHP> et

Geoyasuni :

<http://www.geoyasuni.org/?cat=36>

http://www.geoyasuni.org/?page_id=1175

Gouvernement de la Bolivie. Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Bolivie.

Cf. : http://www.sernap.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=336

Gouvernement de l'Equateur

\ENERGIA : <http://www.energia.gob.ec/cero-combustibles-fosiles-en-galapagos-2/>

\ Ronda sur-orienté : <http://www.rondasurorientado.gob.ec/>

Gouvernement du Pérou. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Cf. : <http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/contenido.jsp?ID=9>

Gouvernement du Mexique : Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de México.

Cf. : <http://www.conanp.gob.mx/index.php>

Larousse, Dictionnaire français :

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>

NASA, Earth Observatory. Sur la CZIT : <http://earthobservatory.nasa.gov/IOTD/view.php?id=703>
<http://earthobservatory.nasa.gov/Glossary/?mode=all>

OilWatch. 2012 : *Ecuador – La firma de contratos petroleros dio fin a la décima ronda.* En Ligne : <http://www.oilwatchsudamerica.org/petroleo-en-sudamerica/ecuador/3995-ecuador-la-firma-de-contratos-petroleros-dio-fin-a-la-decima-ronda.html>. Accessed 2012 Sep 9.

Oxbridge Biotech. *From conservation fairy tale to nightmare: Ecuador opens up UNESCO biodiversity hotspot to drilling* :

<http://www.oxbridgebiotech.com/review/research-and-policy/from-conservation-fairy-tale-to-nightmare/#sthash.cpmJBRsL.dpuf>

Petroecuador. 2012. Carte “*Bloques Región Oriente*”: <http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/archivo/001374.pdf>.

RAMSAR : <http://www.ramsar.org/fr/a-propos-de-ramsar>

Revista de estudios sociales. Revista No 32- Gudynas
La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador[*]
<http://res.uniandes.edu.co/view.php/576/>

Ronda del Suroriente : <http://www.rondasuroriente.gob.ec/>

SAIIC : <http://saiic.nativeweb.org>

Secretaría de Hidrocarburos Ecuador (SHE), Ministerio de Recursos No Renovables. 2012. Mapa de Bloques Petroleros del Ecuador : <http://www.she.gob.ec/portal/es/web/hidrocarburos/mapa-de-bloques-petroleros-del-ecuador>. Accessed 2012 Sep 8.

SENPLADES : <http://www.planificacion.gob.ec/la-planificacion-nacional-marca-la-historia-del-nuevo-ecuador/>

---- <http://www.planificacion.gob.ec/consejo-nacional-de-planificacion-aprobo-el-nuevo-plan-nacional-para-el-buen-vivir/>

SERVINDI. 2013. “Ecuador : Waoranis exigen proteger a sus hermanos, los aislados Tagaeri y Taramenane”. Servindi : <http://servindi.org/actualidad/84705>. Accessed 2013 Apr 2.
DOI: 10.1111/j.1095-8312.1984.tb02053.x

Stockholm Resilience Centre:
<http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/1-15-2015-planetary-boundaries-2.0---new-and-improved.html>

El Telégrafo, (quotidien équatorien) du 13 octobre 2014 :
<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/de-una-cordillera-submarina-depende-la-extension-del-territorio-ecuadoriano-infografia.html>

UICN (définition d’aire protégée) :
http://www.iucn.org/fr/propos/travail/programmes/aires_protegees/

UNESCO :
<http://whc.unesco.org/en/list/1>

WIKIPEDIA :

- Sur Agenda 21:

http://fr.wikipedia.org/wiki/Conf%C3%A9rence_des_Nations_unies_sur_l%27environnement_et_le_d%C3%A9veloppement

- Sur les filibustiers: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Filibustier>.

- Sur UNCED :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Conf%C3%A9rence_des_Nations_unies_sur_l%27environnement_et_le_d%C3%A9veloppement

- sur la ZCIT: http://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_de_convergence_intertropicale

WIKIMEDIA : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gallapagos_Islands_1684.jpg

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
ABSTRACT	4
RESUMEN	6
REMERCIEMENTS	9
ACRONYMES ET SIGLES	12
SOMMAIRE	15

INTRODUCTION GÉNÉRALE	17
1. Objet de la recherche.....	18
2. L'aménagement du territoire à la loupe.....	24
--- L'aménagement territorial et la gouvernance	28
3. Repérer les instruments de politique publique.....	29
4. Problématiques.....	39
5. Hypothèses et questions.....	47
6. Cadre théorique	49
7. Méthodologie	51
8. Difficultés particulières.....	56
9. Choix et pertinence des terrains.....	59
10. Structure de la thèse.....	62

PREMIÈRE PARTIE

Instrumentation de l'aménagement et de la gestion d'aires protégées riches en ressources naturelles communes. Le niveau macro.....70

Introduction première partie

CHAPITRE 1. Genèse et gestion des aires protégées en Équateur : primauté des instruments ?.....72

Introduction chapitre 1

A. Bonnes intentions et « vices d'origine ».....73

A.1. Le Système National des Aires Protégées équatorien, SNAP : entre lois nationales et obligations internationales.....	76
A.2. Un instrument de politique internationale pour aménager des espaces protégés : les Réserves de la Biosphère UNESCO	82
B. Le Parc National Yasuní : la géométrie variable d'un territoire disputé.....	90
B.1. La question irrésolue du territoire ancestral des Waorani.....	92
B.2. Les enjeux de la ZITT, zone intangible Tagaeri-Taromenane.....	105
---- <i>La constitution longue et troublée de la ZITT</i>	111
C. Le Parc National des Galápagos : du laboratoire darwinien au laboratoire socio-politique.....	125
C.1. Le grand défi géopolitique de délimiter et d'ordonner un « territoire ».....	134
---- <i>Le zonage de la Réserve Marine : « work-in-progress »</i>	137
Conclusion chapitre 1.....	148
CHAPITRE 2. L'art de concilier l'inconciliable : comment des instruments législatifs façonnent des espaces protégés.....	149
Introduction chapitre 2	
A. La Constitution de 2008 : une « révolution » instrumentale ?	150
B. Or noir, or vert. Le Yasuní et l'exploitation de ses ressources naturelles.....	159
B.1. Exploitation pétrolière dans une aire protégée : instrumentation d'un paradoxe par la loi.....	164
B.2. <i>Quid</i> des politiques environnementales ?	182
C. La loi organique spéciale des Galápagos : gouverner par la loi ?	191
C.1. La LOREG : de loi modèle pour la conservation et la gouvernance d'aire protégée, à instrument de gouvernement	202
Conclusion chapitre 2.....	209
Conclusion de la première partie.....	212

DEUXIÈME PARTIE

L'aménagement du territoire par la planification : super-institutionnalité formelle, gouvernance et efficacité de l'action publique214

Introduction deuxième partie

CHAPITRE 3. Planification et aménagement du territoire : jeu d'institutions, enjeux de gouvernance environnementale.....216

Introduction chapitre 3

A. La planification : d'instrument de politique à politique d'État ?.....217

A.1. La réforme du territoire en clé institutionnelle : décentralisation et planification selon la « révolution citoyenne ».....226

A.2. Un formidable appareil bureaucratique. La machine de guerre de la planification

Correiste.....232

--- *Le pouvoir des technocrates du SENPLADES*.....236

B. L'Aménagement du territoire : l'héritage d'un vide politique et juridique.....237

B.1. Le Code Organique d'Organisation Territoriale, Autonomie et Décentralisation (COOTAD): clé de voûte des politiques d'aménagement territorial ?243

C. Aménagement territorial et gouvernance environnementale : *Wicked-problems* et liens sous-exploités249

C.1. Gouvernance environnementale, ressources naturelles communes et dynamiques territoriales.....250

C.2. Gestion environnementale, gouvernance et remodelage du territoire à l'ère de Correa.....256

--- *Les régimes spéciaux d'administration entre souci environnemental et gestion territoriale*.....257

*** *Le régime spécial des Galápagos*.....257

*** *La circonscription territoriale spéciale des provinces amazoniennes*.....258

Conclusion chapitre 3.....261

CHAPITRE 4. L'État dans le territoire : quels instruments pour définir et développer le territoire.....	262
Introduction chapitre 4	
A. Les « Plan de Développement et d'Aménagement Territorial » (PDOTs) des collectivités territoriales (GADs) et leur rôle dans les politiques d'aménagement territorial	262
A.1. L'aménagement territorial : politique redécouverte ou tâche obligatoire pour les GADs ?.....	266
B. Le Plan national pluriannuel de développement (PNBV).....	267
B.1. La Stratégie territoriale nationale (ETN) : découpages territoriaux chirurgicaux ou déconcentration territoriale ?.....	272
--- « Agendas Zonaux » et ETN : quand la planification l'État définit la déconcentration du territoire.....	274
C. Les Lignes Directrices pour la planification : mieux articuler pour mieux décentraliser ?.....	282
C.1. Articulation verticale : micro-management du gouvernement central sur les GADs ?.....	283
C.2. Articulation horizontale : vecteur de cohérence interne des politiques ou « virtuosité » technique ?	285
Conclusion chapitre 4.....	291
Conclusion de la deuxième partie.....	293

TROISIÈME PARTIE

Sur les terrains : la gestion et l'aménagement de deux parcs emblématiques par des instruments de politique au niveau micro.....	296
<i>Introduction troisième partie</i>	

CHAPITRE 5. Les liaisons dangereuses : plans de gestion du parc et PDOTs. Le cas des aires protégées de la province des Galápagos.....	298
Introduction chapitre 5	

A. La montée en puissance d'un instrument « micro » : la gestion de l'archipel par les plans de gestion du Parc.....	299
---	------------

A.1. Le « Plan de gestion des aires protégées pour le bien vivre des Galápagos ».....	309
A.2. <i>L'uevo frito invertido</i> de l'Archipel de Colon. Une réserve MAB <i>sui generis</i>	314
B. L'aménagement du territoire à l'épreuve des faits: PDOTs et mobilisation créative d'instruments micro	319
B.1. L'élaboration <i>ad infinitum</i> du Plan provincial (PDSOT).....	321
--- <i>Les Unités de synthèse territoriale</i>	327
--- <i>L'œuf ou la poule ? La non mobilisation d'un instrument de politique et les conséquences de cette inertie sur l'action publique</i>	329
*** <i>La gestion du dossier tourisme par le gouvernement central à travers les instruments</i>	333
B.2. Les PDOT des gouvernements décentralisés : <i>un saludo a la bandera</i> ou un instrument de gouvernement ?.....	342
C. La « super-institutionnalité formelle » et l'ancien défi de la coordination institutionnelle	352
C.1. La réforme de la loi : innover ou réinventer la roue ?	352
C.2. Déjà vu : le retour du gouvernement central à la barre ?.....	362
Conclusion chapitre 5	366
CHAPITRE 6. Définition et organisation d'un territoire en fonction de l'exploitation de ses ressources. Le Parc et la Réserve de la Biosphère Yasuní	368
Introduction chapitre 6	
A. Les plans de gestion du Parc Yasuní : des micro-instruments à profil bas	369
A.1. Le long chemin vers un premier plan de gestion.....	374
A.2. Le Plan de gestion de 2011 : du plan encyclopédique au plan exécutif.....	388
A.3. Zonage de la Réserve de la Biosphère Yasuní : une opportunité perdue ?.....	391
B. L'étrange cas de la Réserve de la Biosphère du Yasuní : anarchie territoriale et « super-institutionnalité formelle »	405
B.1. Boulimie planificatrice et désarticulation territoriale	406
B.2. PDOT et PNBV : l'inefficacité de l'action publique pour super-institutionnalité formelle.....	410
B.3. L'état incertain de la RBY et les déficiences de son Comité de Gestion.....	415
B.4. De la <i>tenencia de la tierra</i> et des territoires ancestraux de la RBY.....	424
--- <i>Les Plans d'usage et de gestion communautaire (PMC)</i>	434

C. La parabole des champs ITT. Comment l'État intervient sur un espace important du parc, entre <i>Buen Vivir</i> et géopolitique.....	440
C.1. L'initiative Yasuní-ITT : entre <i>Buen Vivir</i> , stratégie énergétique et opportunité politique.....	441
C.2. L'annulation de l'initiative-ITT : <i>instrumentation</i> de politiques d'aménagement de la réserve en fonction néo-extractiviste	446
Conclusion chapitre 6	459
Conclusion de la troisième partie.....	461
CONCLUSION GÉNÉRALE	464
1. Décryptage historique des défis d'aménagement et de gestion des deux aires protégées, par des instruments de politique macro.....	466
-- Construction de l'objet en clés historiques.....	467
2. Aménagement du territoire, planification et gouvernance environnementale : dynamiques et jeux d'institutions	469
-- Planification vs aménagement territorial : l'instrumentation des politiques comme inversion instrument-fin, et super-institutionnalité formelle.....	470
-- Dynamiques territoriales et dynamiques environnementales : institutions et interdépendance entre aménagement territorial et gouvernance environnementale.....	474
3. Aménagement du territoire et défis de gestion de l'action collective dans l'utilisation de ressources naturelles communes : la perspective du terrain par des instruments micro.....	475
-- Résultats des Galápagos	476
-- Résultats du Yasuní.....	483

BIBLIOGRAPHIE.....	490
TABLE DES MATIÈRES.....	530
ANNEXES.....	537
GLOSSAIRE.....	568

TABLE DES MATIÈRES
TABLE DES FIGURES
TABLE DES TABLEAUX
TABLE DES CARTES
TABLE DES PHOTOS
TABLE DES ENCADRÉS

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES ENTRETIENS

Légende :

EIR = entretien individuel de recherche

EIT = entretien individuel technique de travail (tenu entre 2005 et 2008, dans le cadre du projet UNDP-PROINGALA)

ERG = entretien de recherche de groupe

GPS = Galápagos; YS = Yasuní

TERRAIN 1 : ÎLES GALAPAGOS

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Ulf Hardter Tornsen	responsable gestion déchets urbains	GAD municipalité de Santa Cruz	EIT : 07/2007, 11/2007, 03/2008 ; ETE : 03/2007 et 11/2007.	Santa Cruz	Expert international, arrivé aux GPS avec un projet de l'EU ; résident aux GPS depuis 2006
	spécialiste WWF	WWF	EIR : 08/2012, 08/2014	Santa Cruz	
Rosario Bedon	Fonctionnaire Contrôle de résidence INGALA	INGALA	Différents EIT entre 08/2005 et 08/2008	San Cristobal	Galapagueña
	<i>Coordinadora</i> Contrôle de résidence CGREG	CGREG	EIR : 08/2012	«	
Adriana Meza	Journaliste	El Insular, Isabela	EIT : 11/2006, 7/2007	Isabela	Galapagueña
	Journaliste, relations publiques	Gobernacion Galápagos	EIR : 08/2012	San Cristobal	
	Journaliste	ministère de la santé	EIR : 09/2014	Santa Cruz	Galapagueño
Carlos Mena	Journaliste, Directeur	Radio Encantada	Plusieurs EIT, entre octobre 2005 et avril 2008 ; EIR 08/2012 et 09/2014	San Cristobal et Santa Cruz	Galapagueño

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Gina Andrade Endara	Journaliste	"	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008 ; EIRs 08/2012 et 08/2014.	San Cristobal	Galapagueña
Giovanny Velastegui	Journaliste	Indépendant	EIT en 2006, 2007	San Cristobal	
Diego Añazco	Journaliste, TV reporter	Indépendant			
Abdon Guerrero	Fonctionnaire	MIISE	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 ; EIR en 10/2014 (par tél).	San Cristobal	Galapagueño, Ex - Directeur INGALA (années 1990), ex-directeur control de résidence INGALA (2005-2006)
Rodrigo Martinez	Fonctionnaire	INGALA, CGREG	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 et 08/2014.	San Cristobal	Galapagueño, Membre du département de Planification, spécialiste en questions de la RM
Marcela Mendieta	Fonctionnaire	"	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 08/2008 ; EIR 08/2012	San Cristobal	Galapagueña, Responsable secteur éducation et questions sociales INGALA et CGREG
Ashleigh Kingmann	Fonctionnaire	CGREG	EIR en 08/2014	"	
Carlos Carrion	Gerente	INGALA	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 08/2006	San Cristobal	"Gerente" INGALA jusqu'à l'été 2006. Le "gerente" de l'INGALA était directeur National et Contre-partie du Projet Proingala
Edgar Munoz	"	"	Plusieurs EIT entre 10/2006 et 02/2007	"	Gerente INGALA été- fin automne 2006
Freddy Mora	"	"	EIT en 02/2007	"	Gerente INGALA entre Munoz et

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
					Zapata
Fabian Zapata	"	"	Plusieurs EIT entre 03/2007 et 06/2008	"	Nommé "Gerente" de l'INGALA par Correa en février 2007. Frère de Carlos et neveu du maire de S. Cristobal
Carlos Zapata	Directeur	FUNDAR	Plusieurs EIT entre 2005 et 2008	Santa Cruz et San Cristobal	Galapagueño, membre d'une des familles les plus importantes de l'archipel et neveu du maire de S. Cristobal. Fundar est une ONG locale très influent
Marco Oviedo	Directeur de Planification	INGALA	Plusieurs EIT ou de groupe entre février 2007 et mars 2008	San Cristobal	Galapagueño, biologiste, expert en pêche, contracté par différents projets de coop. Internationale.
	Directeur de tourisme	GAD Municipalité S. Cristobal	EIR 08/2012	«	
Jorge Sotomayor	Designer, communication	Indépendant	EIT en 2007 et 2008 ; EIR en 08/2012	«	Galapagueño
Eduardo Véliz	Propriétaire et gérant d'hôtel	Hôtel Bambu Inn	EIR : 08/1012	«	Galapagueño, Ex député de Galápagos (années 1980), activiste politique
Gunther Reck	Directeur ECOLAP de la USFQ	USFQ	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008 ; EIR 08/2012 ; EIT en 06, 08 et 10/2014.	Santa Cruz et San Cristobal (Galápagos) Quito, Cumbaya.	Biologiste, chercheur en sciences naturelles. Aleman, résidente permanent aux GPS depuis de décennies.
Grace Unda	Gouverneur des GPS	Gobernacion de GPS	Plusieurs EIT entre 2005 et	San Cristobal	Galapagueña

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
			2006		
	Responsable pour les GPS	Secrétariat pour la gestion des risques (naturels)	Aug-12	«	
Jorge Torres	Manager compagnie aérienne	AEROGAL	Plusieurs EIT entre 2006 et 2007	«	Galapagueño
	Gouverneur de GPS	Gobernacion de GPS	EIR : 8/2012	Isabela	
Pedro Zapata	Maire	GAD Municipalité S. Cristobal	Plusieurs EIT entre 2006 et 2008; EIR en 08/2012	San Cristobal	
Jaime Ortiz	Fonctionnaire	"			responsable planification et cadastre
Enrique Gallo	Journaliste	Indépendant	EIR : 09/2012	Santa Cruz	Galapagueño, Expert analyste de conflits socio-environnementaux (contactée aussi par le ministère de l'intérieur)
Leopoldo Buchelli	Maire	GAD municipalité Santa Cruz	Plusieurs EIT entre 2006 et 2008; EIR en 08/2012	S. Cruz	Maire réélu trois fois
Daniel Proaño	Fonctionnaire	GAD municipalité Santa Cruz	EIR : 08/2014	«	Galapagueño, ex fonctionnaire CGREG
Patricio Proaño	Fonctionnaire	GAD municipalité Santa Cruz	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008 ; EIR en 08/2012	"	Responsable tourisme pour le GAD
Virgilio Santos Cedeno	Vice-Président conseil Cantonal	GAD municipalité Santa Cruz	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008 ; EIR 08/2012	"	
Wacho Ramos	Fonctionnaire	GAD municipalité Santa Cruz	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008 ; EIR 08/2012 et 09/2014	"	Responsable culture du GAD (jusqu'à 2013); assistant unité de risques
Yvonne Torres	Guide naturalise DPNG		EIR en 08/2014	"	Ex fonctionnaire GAD Munic. S. Cruz , secteur tourisme

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Edison Mendieta	Directeur deprt. Planification et aménagement du territoire	GAD municipalité Santa Cruz	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIRs en 08/2012; 08 et 09/2014	S. Cruz, San Cristobal et Isabela	Ex- responsable de planification INGALA; ex responsable d'aménagement territorial du projet PROINGALA
Juan Carlos Guzman	Secrétaire technique	CGREG	EIR : 08/2012	San Cristobal	Galapagueño, expert en planification
	Directeur MAGAP-GPS	MAGAP	EIR : 09/2014	Santa Cruz	
Victoria Mediavilla	Membre du groupe	Joventud revolucionaria de Alianza Pais	EIR : 08/2012	San Cristobal	Equatorienne du continent, Activiste, alignée au gouvernement
Carlos Gil	Leader	Boys Scouts de San Cristobal	Différents EIT entre 2005 et 2008 ; EIR : 08/2012	«	Résident permanent activiste afro-équatorien
Ermanno Zecchetin	Propriétaire d'hôtel	Hôtel "Casa de Marita"	Différents EIT entre 11/2005 et 08/2008 ; EIR en 08/2012, 08/2014	Isabela	Italien et résident permanent depuis 1970
Marita Velarde de Zecchetin	Petite entrepreneur, Propriétaire et gérante d'hôtel	Hotel "Casa de Marita"	Différents EIT entre 11/2005 et 08/2008 ; EIR en 08/2012 et 08/2014	«	Péruvienne et résidente permanente depuis 1970
Mathias Espinosa	Petit entrepreneur (tourisme) et guide naturaliste du PNG	Indépendant	EIR : 08/2014	"	Galapagueño, l'un des premiers plongeurs certifiés des GPS. Education en Allemagne,
Jacinto Gordillo	écrivain, chercheur, colon		EIR en 07/2006	Isabela	Galapagueño, d'une famille historique d'isabela, père du Maire Pablo Gordillo
Pablo Gordillo	Maire	GAD municipalité d'Isabela	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008	"	
Ana Rousseaud	Experte en Aménagement du territoire	CGREG	EIR en 08 et 09/2014	Isabela et S. Cruz	Ex - Directrice de Planification et AT du GAD -

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
					Isabela; Ex experte en AT pour le WWF.
Julio Rodriguez Klinger	Spécialiste Provincial d'Auditing	Contraloria General del Estado	EIR en 08/2014	Isabela	
Juan Carlos valladares	Conseiller municipal, président de la commission culture et sport du GAD	GAD municipalité d'Isabela	EIR : 08/2012	«	Galapagueño
Rodrigo Cisneros	<i>Finquero</i> (propriétaire et de ferme, agriculteur et éleveur cultivateur)	Indépendant	Plusieurs EIT entre 2006 et 2008 ; EIR : 08/2012	San Cristobal, Isabela	Galapagueño, ex- Gerente (Directeur) del INGALA
Gloria Navarro	Médecin	Ministère de la Santé	EIR 08 et 09/2012,	S. Cruz	Equatorienne du continent, en poste à l'hôpital de S.Cruz
Danny Rueda	Directeur de gestion environnementale	DPNG	Différents EIT entre 08/2005 et 08/2008, EIR en 08/2012 et 08/2014	San Cristobal et S.Cruz	
Sandra Chamorro	Experte en "zonage" aires protégées marines	WWF	EIR en 08/2014	S. Cruz	
Victor Carrion	Directeur unité "Control y monitoreo"	DPNG	EIT en 2007 et 2008, EIR en 08/2012	S. Cruz	
Ruben Carrion	Fonctionnaire	DPNG	EIT en 2007 et 2008, EIR en 09/2014	Isabela	
Norma Vargas	Chargée de la restructuration administrative du PNG	DPNG	EIR : 08/2012	S. Cruz	Experte en évaluation
Luis Arroyo	Directeur Unité "Usos Publicos" (tourisme)	DPNG	EIR : 08/2014	"	
Maryurie Yépez	Fonctionnaire	DPNG	Différents EIT entre 2005 et 2008; EIR en 08/2014	San Cristobal	
Enrique Angermeyer	Webmaster	DPNG	EIR 08/2014	"	Galapagueño descendant d'une des familles les plus anciennes des iles

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Fredy Ruiz	Directeur MAGAP-GPS	MAGAP	ERG : 08/2012	«	Equatorien du continent
César Vinueza	Expert, MAGAP-GPS	MAGAP	ERG : 08/2012 ; EIR : 10/2014	«	«
Angel Vilema	Député pour la province des GPS, pour Alianza Pais	Assemblée de l'Equateur	EIR : 08/2012	«	Galapagueño
Angelica Andino de Herrera	Députée supplante pour la province des GPS, pour Alianza Pais	Assemblée de l'Equateur	EIR : 08/2012, 09/2014	«	Galapagueña
Fernando Ortiz	Spécialiste en pêche et gestion aires protégées	Conservation International	Différents EIT entre 2006 et 2008; EIR en 08/2014	S. Cruz	
Reina Oleas	Directrice Bureau Galápagos	"	EIR 08/2014	S. Cruz	
Cesar Viteri	Economiste expert en ressources naturelles	"	"	"	
Monica Soria	Consultante	Indépendant	EIR : 09/2012	«	Equatorienne du continent, conseil au CGREG pour la préparation du plan d'aménagement du territoire (encore en phase d'élaboration)
Lola Villacreses	Guide Naturaliste	DPNG	EIR en 08/2012, 08 et 09/2014	"	
Fabio Iacoponi	Guide Naturaliste DPNG et petit entrepreneur		EIR 07/2012, 08 et 09/2014	"	
Juan Carlos Sosa	Guide Naturaliste	DPNG	EIR 08/2012	"	
Alexandra Irigoyen	Opératrice touristique locale	Indépendant	EIR 08/2014	Isabela	
Matthias Espinosa	Guide Naturaliste et petit entrepreneur touristique	DPNG, indépendant	EIR 09/2014	S. Cruz	Galapagueño, l'une des premières guide sous-marines des Galápagos
Jannet	Petite entrepreneur , tourisme		EIR en 2006, 2008, 2012 et	San Cristobal	Galapagueña

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Gutierrez			2014		
Cesar Silva	Fonctionnaire	SENPLADES	EIR 07/2012	Par téléphone	M Silva nous avait contactée par email en 2010 afin d'avoir des informations sur le soutien du projet PROINGALA à l'avancement de politiques d'aménagement du territoire aux Galápagos.
Eudoro Altamiro	Fonctionnaire de planification et aménagement territorial, SENPLADES		EIR téléphonique 09/2012	Quito	Entretien par téléphone
Walter Bustos	Conseiller spécial au Secrétaire de SENPLADES pour le GPS	SENPLADES	EIR, 10/2012 et 10/2014	Quito	Ex conseiller à la ministre de l'environnement pour les GPS
Norman Wray	Juriste	Indépendant	EIR : 09/2014	S. Cruz	Candidat à la présidentielle 2012
Angel Ramos	Avocat	Indépendant	Plusieurs EIT entre 03/2007 et 07/2008; EIR en 08/2014	San Cristobal et S.Cruz	Galapagueño, appartenant à une des familles les plus influentes de l'archipel
Carlos Valle	prof. En sciences naturelles	USFQ	EIR 07/2012	Quito	
Arturo Izurieta	Directeur	DPNG	EIR en 11 /2014	"	
Edwin Naula	Responsable tourisme	DPNG	différents EIT entre 2006 et 2007	S. Cruz	Galapagueño
	Directeur	DPNG	EIR 08/2012	"	
	Responsable tourisme	GAD municipalité Santa Cruz	EIR 09/2014	"	
Wacho Tapia	Directeur	DPNG	différents EIT entre 2005 et 2006	"	Galapagueño
	Responsable gestion	DPNG	EIR 08/2012	"	
	Consultant	Indépendant	EIR 08/2014	"	

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Felipe Cruz	Fonctionnaire, Directeur Assistance Technique	FCD	Différents EIT entre 08/2005 et 08/2008; EIR 08/2012 et 08/2014	"	Galapagueño
Graham G. Watkins	Directeur	FCD	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008. EIR en 2012 et 2013 (par email)	S. Cruz	Directeur FCd entre 2005 et 2009
Jorge Vargas	Fonctionnaire de planification	CGREG	EIR 11/2014	Quito	Bureau de Liaison entre la capitale et la province
Carlos Bastidas	Conseiller à la ministre du CGREG	CGREG\planific ation	EIR 11/2014	Quito	Entretien par téléphone
David Moreno Valverde	Secrétaire Technique	CGREG	EIR 08/2014	San Cristobal	
Andrés Penafiel	Directeur de Planification	"	"	"	
Eliécer Cruz	Gouverneur de GPS	Gobernacion de GPS	différents EIT entre 2006 et 2007	San Cristobal et Santa Cruz	Ex Directeur du PNG, ex directeur du bureau WWF des GPS, ex sous-secrétaire aux affaires côtiers /MAE jusqu'en 2015, Gouverneur des GPS depuis avril 2015
Oscar Aguirre	Directeur	Capturgal	différents EIT entre 2005 et 2008: EIR en 08/2012	San Cristobal et Santa Cruz	Ex Gerente INGALA
Esther Vargas	Petite entrepreneur	Propriétaire et gérante d'hôtel	Différents EIT entre 08/2005 et 08/2008; EIR 09/2014	Santa Cruz	Ex - fonctionnaire INGALA, Santa Cruz
Consuelo Cortes	Employée	Petite entreprise de tourisme (familiale)	EIT en 2007; EIR en 08/2012 et 09/2014	Santa Cruz	Ex secrétaire exécutive CAPTURGAL, ex assistante directeur WildAid GPS

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Marcel Bigue	Directeur	WildAid-USA West	Différents EIT entre 08/2006 et 08/2007	"	Ex - Directeur WildAid - Galápagos
Veronica Toral	Scientifique	Indépendant	Différents EIT en 2006 et 2008; EIR en 09/2014	"	Ex chercheuse à la FCD, experte en questions de pêche et ressources de la RM
Tom Poulsen	Scientifique	FCD	Deux EIT entre 2005 et 2007; EIR en 08/2014	"	
Noémi d'Ouzouville	Scientifique	FCD	EIR en 08/2012 et 09/2014	"	Docteur en géologie et hydrologie, univ. Jussieu Paris
Josselyn Guyot	Scientifique	FCD/Université de Lyon (FR)	EIR 08/2014 et 03/2015 (par skype)	S. Cruz	
Godfrey Merlen	Scientifique	Indépendant	Différents EIT entre 08/2005 et 08/2008; EIR en 08/2012 et 09/2014	"	Ex expert océanographe DPNG; ex expert WildAid, colon anglais aux GPS
Elisabeth Coral	Petite entrepreneur, tourisme	Indépendant	EIR : 08/2014	"	
Père Teo	Curé catholique	Eglise Catholique	EIR : 08/2014	"	
Sergio Navas	Directeur programme ART (*)	UNDP	EIR en 10/2014	"	Expert en développement territorial (*) ART programme de développement territorial à travers des réseaux institutionnels et communautaires et plateforme multistakeholders
Matilde Fresa	Spécialiste programme ART	UNDP	EIR en 07/2014	"	
Diego Zorrilla	Coordinateur	Système ONU Equateur	EIR en 07/2012 et 10/2014	Quito	
Nuria	Conseillère spéciale à la Ministre pour les	MAE	EIR 07/2014	Quito	Entretien par téléphone

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Estrella	Galápagos				
Tatiana Eguez Larrea	Conseillère spéciale à la Ministre pour le changement de matrice productive	MAE	EIR 07/2014	"	
Alejandra Ordóñez	"	MAE	EIR 11/2014	"	
José Rodriguez Rojas	Expert en "administracion territorial"	UIM, IULA SACDEL/Chili	EIR en 2006	S.Cruz	
Paul Cisneros	Chercheur	UC Davis	EIR 11/2014	Quito	
Byron Villacis	Directeur Général	INEC	EIT en 07 et 10/2006	Quito	
Magno Bennet	Directeur (secteur public)	Casa de la Cultura de Galapagos	Plusieurs EITs en 2006, 2007 2008; EIR 08/2012 et 08 7/2014	S. Cruz, San Cristobal et Isabela	Galapagueño, artiste , afro-équatorien
Hugo Idrovo	Directeur bureau local	Ministère éducation	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 et 08/2014	S.Cristobal et S. Cruz	Historien, spécialiste des Galapagos; musicien; Galapagueño
Rocio Bermeo	Petite entrepreneur	Hôtel la Guyaba	Plusieurs EIT entre 01/2006 et 06/2008; EIR en 08/ 2012 et 2014	"	Galapagueña, épouse de Hugo Idrovo
Franklyn Cobos	Agriculture et propriétaire d'hôtel		Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 .	San Cristobal	Descendant d'une des familles les plus anciennes des Galápagos et de Manuel Cobos, fondateur de la "parroquia" El Progreso à S. Cristobal en début du XX siècle.
Milton Aguas	Colon	Indépendant	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012	San Cristobal	Galapagueño, Ex - maire de San Cristobal et ex "gerente"

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
					INGALA
Cap. de Navio Zurita	Officier de la Marine de l'Equateur, Comandant de la Ile Zone Navale de l'Equateur (Galápagos)	Armada de Ecuador	EIT en 11 /2005 et 04/2006	"	Engagé aussi en activité de recherche sur les océans
Temy Mantilla Elizalde	Officier de la Marine de l'Equateur, Comandant de la Ile Zone Navale de l'Equateur (Galápagos)	"	Différents EIT en 2007 et 2008	"	
Octavio de la Torre	Historien	"	EIR en 2006	"	Historien spécialisé en histoire de la marine de l'Equateur et des Galápagos
Pablo Ospina	Historien	UASB	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 et 06/2014	Quito, Santa Cruz	Auteur d'études à caractère sociologique, parmi les premières de ce genre sur les Galápagos
Arturo Villavicencio	Mathématicien	UASB	EITs en 2006	S. Cruz, et San Cristobal	ex - Membre de l'IPCC
Luis Vintimilla	Chef de projet	Projet ERGAL/PNUD- GEF	EIT en 2006, 2007 et 2011 (le dernier, par email)	San Cristobal	Projet visant à promouvoir les énergies renouvelables aux Galápagos
Mariela Cedeno	Fonctionnaire	ABG, Agence de Biosécurité des Galapagos	différents EIT entre 2006 et 2008; EIR en 08/2014	S. Cruz	
Fabricio Yaulé Reyes	Fonctionnaire	"	EIR en 08/2014		Superviseur de la zone aéroport
Naulié Vasquz	Fonctionnaire	"			Superviseur de terre

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Jairo Estacio	Géographe	membre du projet "Jessica"/PNU D	EIT en 2005 et 2006	"	Le projet visait à créer un système de prévention et gestion de risques de désastres naturels causés par action anthropique, comme la perte de fuel d'un bateau
Diego Vallejo	Chef de projet	projet "Jessica"/PNU D	EIT entre 2005 et 2006	S. Cruz, et San Cristobal	"
Monica Ribadeneira	Consultante	Indépendant	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012 et en 2014 (par tél.).	S. Cruz, San Cristobal et Quito	Chef du Projet Galápagos 2020- PNUD/BID/USAI D, entre 2005 et 2006; conseiller du MAR entre 2008et 2012 en problèmes de gestion des forêts du pays.
Anita Sancho	"	Projet "Especies invasoras"-GEF	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 10/2007	San Cristobal et S.Cruz	Projet visant à éradiquer les espèces aliènes des Galápagos
Maria Moreno	Coordinatrice de projet	Projet Araucaria/AECI D	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 07/2012; et entre 2013 et 2014 par email..	S. Cruz, San Cristobal, et Quito	
Pepe Gonzalez	Chercheur	UAM		S. Cruz, et San Cristobal	Ex - directeur du projet Araucaria/AECID
Carlos Pi	Designer et communicateur	Projet Araucaria/AECI D		S. Cruz, et San Cristobal	Membre de l'équipe responsable pour la communication et diffusion parmi les Galapagueños du plan de gestion du PNG- 2005

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Carlos Monte	Chercheur	UAM	différents EIT entre 2005 et 2006, EIR en 08/2014	S. Cruz et San Cristobal	Chef de l'équipe de conseil au PNG pour la formulation et évaluation du Plan de gestion du PNG-2005, ainsi que pour l'élaboration du plan de gestion 2014
Coronel Freddy Robles	Colonel	FAE (Forces armées de l'aéronautique de l'Equateur)			Chef de la base FAE sur l'île de Baltra (2005-2006)
Mayor Marcelo Padilla	Majeur	"			Chef de la base FAE sur l'île de Baltra (2007-2008)
Marcelo Guevara	Coordianteur Programmes région andine	TNC	Différents EIT entre 2006 et 2008; EIR en 11/2014	S. Cruz et San Cristobal et Quito	Ingénieur géographe. Avec l'IGM et l'INOCAR a contribué à réaliser la cartographie la plus à jour des Galápagos. Nous l'avions embauché dans le projet Proingala pour donner des cours sur des outils d'aménagement territoriale
William Gómez	Fonctionnaire	GAD Municipal de S.Cristobal	Différents EIT entre 2005 et 2008.	San Cristobal	
Lucrecia de Gómez	Fonctionnaire	Préfecture des Galápagos	"	"	
Donato Justino, "Titti"	Pêcheur et représentant de coopérative de pêche	COPROPAG	trois EIT en 2006 et 2007; EIR en 08/2014	Santa Cruz	
Marco Escarabay	Pêcheur et représentant de coopérative de pêche	Cooperativa de Pesca Artesanal de	Différents EIT en 2006 et 2008; EIR en 08/2014	San Cristobal	

Galápagos\ Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
		Galápagos "San Cristóbal".			
Elsy Escarabay	Ménagère			"	épouse de Wacho escarabay et mère de Marco
Wacho Escarabay	Pêcheur		Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008 ; EIR 08/2012	"	Il était notre voisin, il nous emmena pêcher des fois.
Kleber Lopez	Pêcheur et représentant de coopérative de pêche	COPROPAG	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 06/2008	Santa Cruz	
Berenice Norris	Petite entrepreneur	Casa Hogar Norris	EIR en 08/2014	San Cristobal	
Vasco Baselli	Manager, secteur hôtelier	Hôtel Loro Verde	Différents EIT entre 09/2005 et 06/2006.	"	Ex manager de l'Hôtel à cinq étoiles Royal Palm, des Galápagos (2004-2006)
Fernando Delgado	Manager, secteur hôtelier	Hôtel Casa Gangotena, Metropolitan Touring	Différents EIT entre 09/2006 et 08/2008; EIR en 11/2014 (par tél)	"	Ex manager de l'Hôtel à cinq étoiles Royal Palm, des Galápagos (2006-2009)
Furio Valbonesi	Consul honoraire aux Galápagos; entrepreneur	République d'Italie, indépendant	Plusieurs EIT entre 07/2005 et 07/2008; EIR en 08/2012	"	Galapagueño ancien colon des îles.
Vincent Gravez	Consultant	FFLA	Plusieurs EIT entre 2006 et 09/2008	Santa Cruz, San Cristobal et Isabela	
Maria Isabel Salvador	Ministre	Gouvernement de l'Equateur	EIT en 09/2005 et EIR en 08/2014	Santa Cruz et San Cristobal	Ministre du tourisme en 2005; Ministre présidente du CGREG en 2014
Gianni Piccato	Ambassadeur	Ambassade de la République d'Italie en Equateur	EIR en 07/2012 et 06/2014	"	

TERRAIN 2 : Yasuní

Yasuní Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
José Lopez	Gerent de responsabilité sociale et relations communautaires	Petroamazonas	EIR : 09/2012	Quito	
Milton Aulestia	<i>Relacionador comunitario</i>	REPSOL, bloc 16 - PNY	EIR : 09/2012 (Quito) ; 10/2012 PNY		Ingénieur de formation, études d'anthropologie
Pablo Baldeon	<i>Relacionador comunitario</i>	REPSOL, bloc 16 - PNY	EIR : 10/2012	bloc 16 - PNY	Ingénieur
Remigio Rivera Molina	Directeur département relations sociales	REPSOL-Ecuador	EIR : 09 et 10/2012 ; EIR : 10/2014	«	Ingénieur, responsable de relations communautaires avec les indigènes du Bloc 16 depuis 1994
Carla Rivadeneira	Responsable Administration	Station scientifique Yasuni de la PUCE (EC-Yasuni /PUCE)	EIR : 09/2012	Quito	
David Lasso	Directeur	Station scientifique Yasuni de la PUCE (EC-Yasuni /PUCE)	Plusieurs EIR en 10/2012 (*) et 2014	(*) PNY, Quito	Biologiste
Miguel Rodriguez	Administrateur	Station scientifique Yasuni de la PUCE (EC-Yasuni /PUCE)	EIR en 07/2012 et 10/2014	Quito	"
José Narvaez	Directeur	Parc National Yasuni	EIR : 09/2012 et 10/2014	Coca	
Emerita Villareal	Experte en questions de <i>tenencia de la tierra</i>	FEPP	EIR : 09/2012 ; 10/2014	Coca	Spécialiste en questions de <i>tenencia de la Tierra</i> dans la RBY
Santiago Siguango	Guide naturaliste	Station Scientifique Tiputini (TBS) de l'USFQ (située à la lisière du PNY)	EIR : 09/2012	TBS	Nationalité moitié Kichwa, moitié Waorani

Yasunil Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
José Macanilla	Guide naturaliste à TBS	Station Scientifique Tiputini (TBS) de l'USFQ (située à la lisière du PNY)	EIR : 09/2012		Nationalité Kichwa
Juan de Dios Morales	Manager local	Station Scientifique Tiputini (TBS) de l'USFQ (située à la lisière du PNY)	EIR : 09/2012	TBS	Biologiste
Diego Mosquera	Manager de la TBS	Station Scientifique Tiputini (TBS) de l'USFQ (située à la lisière du PNY)		TBS	"
Humberto Ahua	Chef Waorani, habitant dans du bloc 16, PNY	Communauté Waorani de Guyiero	EIR : 09/2012	Communa uté Waorani de Guyiero, PNY-Bloc 16 Repsol	Nationalité Waorani, à 15 ans des missionnaires évangélistes l'emmenèrent dans la Province de Pastaza pour étudier. L'un des chefs les plus respectés chez les Waorani
German, Ramon, Pablo Ahua, Enrique Caiga (*)	Waorani habitant dans le du bloc 16, PNY	Communauté Waorani de Guyiero	ERG : 09/2012	Communa uté Waorani de Guyiero, PNY-Bloc 16 Repsol	Fils d'Humberto Ahua ; (*) beau- fils d'Humberto Ahua
Pablo Ahua	Waorani habitant dans le du bloc 16, PNY	Communauté Waorani de Guyiero	EIR : 09/2012	SPF - REPSOL : bloc-16 , PNY	Fils d'Humberto, travaille dans des projets durables financés par REPSOL à l'intérieur du bloc 16
Ramon Guayaqué Enqueri	Waorani habitant dans le du bloc 16, PNY, président de la communauté de Guyiero	Communauté Waorani de Guyiero	EIR : 09/2012	SPF - REPSOL : bloc-16 , PNY	

Yasunil Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Pati Ahua, Rosita Guehua	Waorani habitant dans du bloc 16, PNY	Communauté Waorani de Guyiero	ERG : 09/2012	«	Fille et belle fille d'Humberto Ahua
Elizabeth Gavilanes	Garde-Parc, PNY	MAE	EIR : 09/2012	EC-PUCE, PNY	
Diego Naranjo	Fonctionnaire	MAE	EIR 10/2014	Coca	
Juan Alcivar Macias	Expert responsable du projet <i>Vivero</i> (pépinière) du bloc 16 REPSOL	ECUAMBIENT E	EIR : 09/2012	SPF - REPSOL : bloc-16 , PNY	Ingénieur
Alexis Guerrero	Coordinateur du projet <i>Vivero</i> du bloc 16 REPSOL	ECUAMBIENT E			Participa dans l'étude sur la biodiversité du bloc 16 pour REPSOL-YPF en 2008
Groupe de 11 Waorani du bloc 16, PNY, qui a demandé de rester dans l'anonymat		Communauté Waorani de Peneno	ERG : 09/2012	EC-PUCE, PNY	Dans le groupe : 2 Hommes, 6 femmes et 3 enfants
Alfredo Ponce	Directeur unité de gestion de risques environnementaux	GAD municipal S. Francisco de Orellana	EIR : 09/2012 et 10/2014	Coca	
Alonso Jaramillio	Fonctionnaire unité de gestion de risques environnementaux	GAD municipal S. Francisco de Orellana	Eir : 09/2012 et 10/2014	Coca et PNY	Ex – Directeur du PNY. Il était Directeur lors de l'élaboration du 1 ^{er} plan de gestion.
Jon Arruti	Conseiller (asesor) Responsable de planification et PDOT	"	EIR 10/2014	Coca	Plus de dix ans dans la région de la RBY
Enrique Morales	Responsable de gestion environnementale	GAD Province d'Orellana	EIR 10/2014	Coca	
Fernando Aguirre	Responsable contrôle et suivi environnemental Direction de biodiversité	GAD province d'Orellana	EIR : 10/2012	Coca	Ing. environnemental

Yasunil Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Henry Castillo	Responsable de transit	Andes Petroleum	EIR 10/2014	Coca	Entretien par téléphone
Alfredo Carrasco	Consultant, directeur	SAMIRI	différents EIT entre 2005 et 2007; EIR: 07/2012	GPS et Quito	Ex sous- secrétaire pour le patrimoine au MAE, membre de l'assemblée de la FCD-GPS.
Tania Villegas	Sous-secrétaire	Département ressources forestières, MAGAP	différents EIT entre 2005 et 2007; EIR: 07/2012 et en 06/2014	GPS et Quito	Ex consultante dans l'élaboration du plan de gestion du PNG/GPS- 2005; Ex sous- secrétaire au patrimoine/SNAP , MAE (jusqu'en 2013)
Jorge Ellis	Représentant scientifique pour les pays Andins	UNESCO	EIR 07/2012, 10/2014	Quito	
Tarsicio Granizo	Sous-secrétaire	Ministère de la Coordination du Patrimoine	EIR 07/2012	"	
Matthieur LeQuong	Fonctionnaire	SENPLADES	EIR 07/2012, EIR (par tlph) 07 et 10/2014	"	doctorante chez université de Lyon 3; activiste en faveur de l'Initiative Y-ITT, auteurs de livres sur cela
Mr. XX	"	"	EIR en 10/2014	"	L'enquête a demandé de rester anonyme
Mr. XX	Chauffer	GADMSFO	EIR : 10/2014	Coca	L'enquête a demandé de rester anonyme
Mlle YY	Fonctionnaire	MAE	EIR en 10/2014	Coca	L'enquêtee a demandé de rester anonyme
Mr. XX	Fonctionnaire	MAE	EIR 09/2012	"	L'enquête a demandé de rester anonyme
Mr. XX	Fonctionnaire	GADPO	EIR 09/2012	"	L'enquête a demandé de rester anonyme
Alejandro Neptali	Asesor juridico	MAE	EIR 09/2012	"	

Yasuní Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Zavala Flores					
José Luis Cabrera Cabrera	Asesor jurídico	MAE	EIR 09/2012	"	
Mlle. YY	Fonctionnaire	GADPO	"	"	L'enquêtrice a demandé de rester anonyme
Dania Quirola	Fondatrice et PDG	Altervida Advisory Services	différents EIT entre 2005 et 2007; EIR: 07/2012, 06 et 10/2014	GPS, Quito	Ex conseillère pour SENPLADES dans l'élaboration du PNBV 2013- 2017, ex enseignant chez GAIA (Centre scientifique de l'USFQ aux GPS)
Veronica Lemache	Fonctionnaire	Depart. Légal, sous- secrétariat patrimoine/MA E	EIR 07/2012 et 06/2014	Quito	avocate
Edoardo Pichilingue	Coordinateur	Observatorio de Derechos Colectivos del Ecuador, Centro de Derechos Económicos y Sociales-CDES	EIR 07/2012 et 07/2014	Quito	
Maria Moreno de los Rios	Consultante		EIR 07/2012	Quito	Ex - directrice programme ARAUCARIA- Galápagos AECID, a réalisé un MASTER sur les peuples en isolement volontaire de la Réserve Yasuní
Esperanza Martinez	Présidente		EIR 2011 (*) et par telf : 10/2014	(*) à Paris; Quito	Activiste écologiste, l'une des auteurs du moratoire sur l'exploitation de

Yasunil Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
					brut dans le PNY-ITT
Alberto Acosta	Professeur	FLACSO	EIT en 2006; EIR 10/2014	Quito	Ex ministre du pétrole, de l'énergie et des renouvelables; ex président de l'Assemblée constituante 2008; écologiste
Ivan Narvaez	Professeur	FLACSO	EIR 09/2012 et 10/2014	Quito	Juriste, expert des questions Waorani à l'intérieur du PNY
Gustavo Duran	Professeur	FLACSO	EIR 07 et 11/2014	Quito	Urbaniste, expert en aménagement du territoire
Anita Kreiner	Professeur	FLACSO	EIR en 11/2014	"	Experte en conflits socio- environnementaux et questions indigènes en Equateur
Guillaume Fontaine	Professeur	FLACSO	EIR en 07 et 10/2012; 07, 10 et 11/2014	"	Expert en politiques publiques et instruments de politiques publiques, gouvernance et gouvernance énergétique; Yasuni
Paul Cisneros	Chercheur	UC Davis	EIR 11/2014	Quito	Master à Flacso, spécialiste du Yasuni
Lucia Caceres	Fonctionnaire	Petroecuador	EIR 07/2012	"	Sous-Gerente gestion socio Environnemental e
Karin von Loebenstein	Gerente générale internationale	Programme développement durable pour la RBY -BMZ, coopération Allemande	EIR 11/2014	Quito	

Yasuní Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Alonso Moreno	Coordinateur national	Programme développement durable RBY-GIZ	EIR 11/2014	Quito	Bref entretien par téléphone
Ximena Rodriguez	Fonctionnaire locale	"	EIR 10/2014	Coca	
Edith Almeida	Conseillère en aménagement territorial	GAD Province Orellana	"	"	
Gabriela Cornejo	Fonctionnaire, Responsable dept. Planification et aménagement territorial	"	"	"	
Yvonne Baki	Représentante Spéciale pour le Président Correa	Initiative Yasuní-Itt	EIR en 2012 (*) et 07/2012	(*) à Paris; Quito	Diplomate, artiste et lobbyiste, termine son activité pour le Yasuní-ITT en août 2013
Alia Hassan	Assistante à Yvonne Baki	Initiative Yasuní-Itt	EIR en 07/2012	Quito	
Gabriel Jaramillo	Fonctionnaire, directeur départ. Développement durable, énergie et changement climatique	UNDP	EIR 07/2012 et 10/2014 (par tlp)	Quito	Ex coordinateur du <i>programa Yasuni ONU</i>
Sergio Navas	Directeur programme ART (*)	UNDP	EIR en 10/2014	"	Expert en développement territorial (*) ART programme de développement territorial à travers des réseaux institutionnels et communautaires et plateforme multistakeholders
Matilde Fresa	Spécialiste programme ART	UNDP	EIR en 07/2014	"	
Diego Zorrilla	Coordinateur	Système ONU Equateur	EIR en 07/2012 et 10/2014	Quito	

Yasunil Nom	Profession et Position	Entité	Date	Lieu	Notes
Gianni Piccato	Ambassadeur	Ambassade de la République d'Italie en Equateur	EIR en 07/2012 et 06/2014	"	
David Romo	Professeur	USFQ	EIR en 07/2012 et 10/2014	Quito	Expert international sur la biodiversité et le fonctionnement de l'écosystème du PNY; membre di Comité de gestion de la RBY
Carlos Larrea	Professeur	UASB	EIR 11/2014	Quito	L'un des auteurs de la lettre "Scientists concerned for the Yasuni"
Cristian Cavicchiolo	Sous-secrétaire	Ecuador Estrategico Empresa Publica	EIR 11/2014	Quito	
Claudia Leonini	Directrice	Fond Italo- Equatorien	EIR 07/2014	"	
Andrea Marin	Experte	"	EIR 07/2014	"	
Alfredo Carrasco	Consultant		différents EIT entre 2005 et 2007; EIR: 07/2012	GPS et Quito	Ex sous- secrétaire pour le patrimoine au MAE, membre de l'assemblée de la FCD-GPS.

ANNEXE 2. Contribution du secteur pétrolier et non pétrolier au PIB équatorien (effectif et estimé, 2008 – 2015)

PRODUIT INTERIEUR BRUT SECTEUR PÉTROLIER ET NON PÉTROLIER								
Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	(p)	(p)	(p)	(prév)	(prév)	(e)	(e)	(e)
Miles de dollars								
PIB secteur pétrolier	11.1291.80	7.293.164	9.385.798	12.171.339	11.964.581	11.414.290	10.747.600	11.056.100
PIB secteurs non pétroliers	40.908.578	41.596.261	45.470.608	51.641.128	57.238.618	62.497.236	72.574.100	77.672.200
Autres	2.170.766	3.132.436	3.121.710	3.614.216	4.028.730	4.304.665	83.321.700	
PIB total	54.208.524	52.021.861	57.978.116	67.426.682	73.231.929	78.216.191		88.728.300
Pourcentage								
PIB secteur pétrolier	20,53%	14,02%	16,19%	18,05%	16,34%	14,59%	12,90%	12,46%
PIB secteurs non pétroliers	75,47%	79,96%	78,43%	76,59%	78,16%	79,90%	87,10%	87,54%
Autres	4,00%	6,02%	5,38%	5,36%	5,50%	5,50%	0,00%	0,00%
PIB total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Banque centrale de l'Équateur (2012), Repsol (2012)

Elaboration : AIHE, 2011

(p) provisoire ; (e) estimé ; (prév) prévision.

ANNEXE 3.

Lignes directrices de l'axe de « durabilité environnementale » dans le Plan National Pluriannuel 2013-2017.

Lineamientos para el eje sustentabilidad ambiental

Lineamiento

1. Controlar la expansión de la frontera agrícola y, de ser el caso, corregir los usos actuales antropogénicos.

Localización aproximada

- Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur (presión sobre el páramo).
- Vertientes externas intervenidas de la cordillera (presión sobre el páramo).
- Corredor montañoso costa norte (norte de la provincia de Esmeraldas).
- Corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora (principalmente, presión sobre la cobertura natural sin estatus legal).

<p>2. Reducir la presión sobre los espacios naturales, especialmente en las áreas terrestres y marinas declaradas protegidas por el Estado, para realzar su valor ecológico, científico y paisajístico, buscando además mecanismos de compensación por captura de carbono, conservando la biodiversidad y promoviendo actividades de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reservas y parques naturales que forman parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), principalmente Mache Chindul, Los Ilinizas, Sangay, El Cajas y Podocarpus.
<p>3. Implementar mecanismos para frenar la deforestación y erosión de los suelos en cuencas hidrográficas con alta susceptibilidad de causar desastres relacionados con inundaciones y crecidas torrenciales.</p>	<p>Principalmente en las cuencas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Río Guayas (la sub-cuenca del río Bababoyo). - Río Jubones. - Río Cañar. - Río Santiago.
<p>4. Manejar de forma integrada las actividades que se desarrollan en las áreas intervenidas y en las áreas protegidas terrestres y marinas, con el fin de evitar la ampliación de la frontera agrícola y disminuir los efectos e impactos sobre los ecosistemas naturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Islas Galápagos, con énfasis en los centros poblados.
<p>5. Gestionar oportunamente los riesgos naturales relacionados con las inundaciones y tsunamis y los riesgos antropogénicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En general la zona litoral, transición marino-costera. - Énfasis en los centros poblados de las Islas Galápagos.
<p>6. Promover medidas de adaptación al cambio climático frente a la alta vulnerabilidad del territorio continental e insular ante este fenómeno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ecosistemas: Páramo, Manglar, Bosques Húmedos Tropicales y Bosques Secos Tropicales. - Islas Galápagos, con énfasis en los centros poblados.
<p>7. Promover la protección de los paisajes naturales, la conservación de suelos y la recuperación de los ecosistemas degradados, con el fin de asegurar el mantenimiento del agua y de sus fuentes.</p>	<p>Principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vertientes interiores de la cuenca interandina norte y sur. - Vertientes externas intervenidas de la cordillera.
<p>8. Promover la conservación del bosque de manglar como un ecosistema mitigador de tsunamis e inundaciones costeras y regulador de ciclos ecológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zona litoral, transición marino-costera.
<p>9. Minimizar el impacto de la deforestación en zonas de frontera por actividades humanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Frontera norte Ecuador-Colombia. - Frontera sur este Ecuador-Perú
<p>10. Controlar la sedimentación en los ríos, para disminuir los problemas de inundaciones por desbordamiento.</p>	<p>Principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La cuenca baja del río Guayas. - La cuenca baja del río Portoviejo. - La cuenca baja del río Chone. - La cuenca baja del río Esmeraldas. - La cuenca del río Morona.

<p>11. Garantizar la protección de la población, los servicios sociales y básicos, las actividades económicas y la infraestructura vial, de apoyo a la producción y energética de los efectos de desastres naturales o socio naturales, mediante la ejecución de procesos de prevención y mitigación de riesgos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de cuenca interandina norte y sur. - Cuenca baja del río Guayas.
<p>12. Identificar y conformar ecorregiones terrestres y marinas de carácter binacional, con el fin de conocer y mantener la riqueza biológica y cuidar las zonas frágiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Chocó. - Parque binacional El Cóndor.
<p>13. Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales resultantes de actividades extractivas (mineras y petroleras) y actividades productivas (principalmente monocultivos), con el fin de rehabilitar los servicios ambientales y de prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales.</p>	<p>Principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponce Enriquez, Zaruma-Portovelo, Nambija y el norte de Esmeraldas (actividades mineras). - Esmeraldas, Lago Agrio, Shushufindi y Joya de los Sachas (actividades petroleras). - Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala y corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo (monocultivos).
<p>14. Controlar y prevenir la contaminación en aguas interiores provenientes de actividades industriales y agroindustriales y de asentamientos humanos, que repercuten en las actividades pesqueras y turísticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En general la zona litoral, transición marino-costera. - Las ciudades de Guayaquil, Manta y Esmeraldas (actividades industriales y agroindustriales). - Asentamientos humanos localizados en la línea costera.
<p>15. Promover la actualización de la información de los territorios que se encuentran en cuencas binacionales, conjuntamente con las entidades responsables de los países vecinos, para impulsar un desarrollo y ordenamiento territorial con el propósito de disminuir los impactos del uso inadecuado de los recursos naturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cuencas hidrográficas binacionales.

Source: SENPLADES, 2013a.

ANNEXE 4.

Lettre de l'organisation de la nationalité des Haorani de la région amazonienne équatorienne (ONHAE) au Manger général de la compagnie pétrolière Dupont-CONOCO, 1991.

General Manager
DuPont - Conoco Company
United States of America

Dear Sir:

The Organization of the Huaorani Nationality of the Ecuadorian Amazon Region (ONHAE), in an extraordinary meeting held on the 10th and 11th of January, 1991, adopted the following resolutions:

1. That oil exploitation in the Huaorani territory must be prevented, because the pollution has killed many animals, fishes and plants, and has produced many diseases. That is what we have seen, and it is threatening the life of the Huaoranis.

2. That the oil companies enter our territory without taking us into account. That they come in and do their work despite the fact that they know we have the property rights over this land, disrupting our organizational process; the Conoco Company wants to work by itself, using, in an isolated fashion, Huaoranis from Cononaco and Yasuni.

3. That the Conoco Company is discussing the fate of the Huaoranis in meetings in which the Huaoranis are not present and that we are treated as if we are guests. We must not be treated as guests when the discussion is about our lives. We must correct this situation, because our lives are on the line.

4. That we, the ONHAE, ratify our opposition to the construction of any roads in Huaorani territory.

5. That the drilling of oil wells pollutes the rivers.

6. That the Huaorani culture survive and prosper. We do not want companies to come and civilize us.

7. That we do not want to be deceived by the oil companies.

8. That we are aware of the problems of the world. Despite these, we will continue to defend our land.

Awaiting your response to Caja Postal 17-21-166, Quito, Ecuador, we remain sincerely,

Ram'n Huanoni Coba,
President, ONHAE

Moi Enomenga Nantohua,
Vice President, ONHAE

Eugenio Quemperi C.
Secretary, ONHAE

ANNEXE 5.

Lettre de l'AIHE de 2002 au représentant UNESCO Équateur concernant la proposition de zonage de la Réserve de la Biosphère Yasuní.

AIHE Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador

Acuerdo Ministerial
360, Junio 12, 2002

Quito, 19 de Abril de 2011
AIHE-012-2011

Señor
Mauricio Castillo
Especialista Adjunto Sector Ciencias
Oficina UNESCO Quito y
Representación para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela
Presente.-

De mi consideración:

Respondiendo a su invitación de participar el pasado 15 de abril en el Taller de Socialización, Análisis y Validación de la "Propuesta Preliminar de Delimitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biósfera Yasuní", al respecto les presentamos las siguientes observaciones:

1. En la Propuesta Preliminar se ha designado una "Zona Núcleo Intangible" que no concuerda con la Zona Intangible establecida por el Estado Ecuatoriano.
2. La Zona Núcleo Intangible propuesta, dividida en tres subzonas, no considera la realidad actual de los asentamientos humanos existentes, ni del uso del territorio, ni las actividades que en el presente se desarrollan legalmente en estos territorios, en conformidad con los planes de desarrollo establecidos por el Gobierno Nacional.
3. En la denominada Subzona B, Parque Nacional Yasuni y Subzona C, Territorio Waorani, definidas como Zonas Núcleo Intangibles en la "Propuesta Preliminar", existen operaciones petroleras lícitas. Designar a estos territorios como Zonas de Núcleo Intangibles significaría detener las operaciones petroleras, situación que no es congruente con la realidad. Las actividades petroleras de la empresa estatal Petroamazonas y de las empresas privadas que firmaron contratos de servicios con la Secretaría de Hidrocarburos, pocos meses atrás, responden a una política de Estado.

Handwritten signature and date:
20-04-2011
recibido

N37-102 Av. Amazonas y calle UNP-Edificio Puerta del Sol, Piso 8, Of.808 Quito-Ecuador
Teléfonos: (593 2) 226 1270; (593 2) 226 1271; Fax: (593 2) 226 1272

AIHE Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador

Acuerdo Ministerial
360, Junio 12, 2002

4. Igualmente, encontramos inconsistencia en las actividades permitidas establecidas para la Zona Núcleo Intangible, que está orientada a la protección de los pueblos en aislamiento voluntarios. En la Zona Núcleo Intangible Tagaeri-Taromenane, con presencia de pueblos en aislamiento voluntario, no se puede permitir "la intervención de personas naturales o jurídicas....en especial de ONG's, misioneros...." como se pretende permitir según los lineamientos de manejo de la "Propuesta Preliminar".

Las observaciones antes expuestas dan testimonio de que la Propuesta Preliminar de Limitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biósfera Yasuní es un ejercicio que no se ajusta a la realidad existente en los territorios considerados, ni a la normativa, ni a las políticas del Estado por lo que no tiene aplicabilidad y necesita ser revisado extensamente antes de que su validación pueda ser considerada.

Conscientes de la importancia de respetar y proteger a los pueblos en aislamiento voluntario y de proteger y preservar las riquezas naturales y socio culturales existentes en el Parque Yasuní, recomendamos una detallada revisión de la "Propuesta Preliminar" para que se ajuste a la realidad de lo existente en cuanto a asentamientos humanos, actividades y usos de la tierra, y a la normativa y las políticas del Estado vigentes a fin de que pueda convertirse en un instrumento que facilite la planificación y el ordenamiento territorial con un verdadero valor de aplicabilidad.

Atentamente,



José Luis Ziritt

Presidente Ejecutivo

AIHE, ASOCIACION DE LA INDUSTRIA HIDROCARBURIFERA DEL ECUADOR.

EDUARDO LOBO
20/04/2002

ANNEXE 6. Décret Exécutif N.84 du 17 août 2013 du président R. Correa précisant que la surface du PNY qui sera exploitée suite à l'annulation du moratoire Yasuní-IIT est de 1 pour mil.

N° 84

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

- Que debido a la falta de corresponsabilidad ambiental de la comunidad internacional, la Iniciativa Yasuní IIT no rindió como se esperaba;
- Que ante aquel insuperable revés el Gobierno del Ecuador tomó la soberana decisión de terminar los fideicomisos que fueron constituidos para llevar a cabo el programa Yasuní IIT, mediante Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013;
- Que adicionalmente a las directrices que se estipulan en el Decreto Ejecutivo No. 74 para concluir en forma definitiva con el Iniciativa Yasuní IIT, se exterioriza en el artículo 5 el compromiso indefectible del Gobierno del Ecuador de no permitir el desarrollo de actividad extractiva en un área superior al uno por ciento (1%) del Parque Nacional Yasuní, en el entendido caso que la Asamblea Nacional permita la explotación petrolera en dicho territorio;
- Que a fin de reducir al mínimo necesario el impacto ambiental que podría causar el desarrollo de las diferentes etapas de la actividad extractiva en el Parque Nacional Yasuní, es menester replantear el área en que ésta deba ser desarrollada; y,

En ejercicio de la atribución que le confieren el numeral 5 del artículo 147 de la Constitución de la República y la letra f) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

DECRETA:

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, por el siguiente:

“Artículo 5.- En el caso de que la Asamblea Nacional autorice la actividad extractiva, esta no podrá desarrollarse en un área superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní.”

Artículo 2.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese al Ministro de Recursos Naturales No Renovables.

Dado, en Checa a los diecisiete días del mes de agosto de dos mil trece.



Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

GLOSSAIRE

A -

Accountability. Terme d'origine anglo-saxonne désignant en général « *any mechanism that makes powerful institutions responsive to their particular publics* »¹¹⁴⁵. En relation avec la fonction publique ou le personnel politique, plusieurs auteurs de langue française traduisent ce terme par l'obligation de « rendre des comptes », d'être tenus pour responsables ; parfois on trouve l'expression « redevabilité ». D'autres auteurs ou média l'utilisent pour indiquer – au sein de la fonction publique – des modes d'évaluation visant à rendre les fonctionnaires « responsables » de leurs actions.

Aire Protégée. « Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées » (UICN, 1994).

B -

Bloc pétrolier. Zone d'exploration et d'exploitation pétrolière qui abrite différents puits et installations pour les phases d'extraction et transformation du brut.

C -

Canton. Collectivité territoriale décentralisée d'ordre administrativement inférieur tant aux provinces qu'aux régions. La juridiction d'un Canton comprend souvent des *parroquias* rurales.

Comuna indigena. Entité territoriale, typique de la région amazonienne, composée et gérée par des communautés indigènes. Une *Comuna indigena* est gouvernée par des instruments et des coutumes indigènes, comme le budget communautaire ou le *plan de vida* (plan de gestion). Ses limites peuvent dépasser la juridiction de la collectivité territoriale de compétence pour s'étendre à celle limitrophe, ce qui donne lieu à des difficultés de gestion pour les collectivités territoriales concernées.

E -

¹¹⁴⁵ R. Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, cité in M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *Eur. L. J.* 2007, vol. 13, p. 449.

Écotone. En sciences naturelles : zone de transition écologique entre deux ou plus écosystèmes (biome). Les écotones les plus répandus sont ceux où la terre et l'eau (fleuves, mer, océans) sont impliquées.

« **Extractivisme** », **politiques « extractivistes »**. Politiques publiques concernant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures ou d'autres ressources naturelles comme les minéraux. Le terme est généralement employé pour souligner qu'il s'agit de politiques favorisant ces activités industrielles en priorité sur les politiques socio-environnementales des espaces concernés.

F -

Finca. Propriété en zone rurale désignant une ferme utilisée pour un ou plusieurs types de culture agricoles et/ou pour l'élevage.

Free riding ou resquillage. En sciences humaines et sociales, particulièrement en économie, on indique par ce terme le comportement opportuniste d'un individu ou d'une entité qui exploite les bénéfices de participer à une collectivité sans en partager les coûts ou en payant un coût inférieur que celui payé par les autres participants. Un exemple classique, très étudié en économie, est celui du passager clandestin des transports publics. Phénomène analysé pour la première fois par Mancur Olson (1965) dans le cadre de ses études sur la logique de l'action collective.

G -

Gouvernance. Notion fortement polysémique autour de laquelle il n'existe pas de définition acceptée ni dans la communauté scientifique, ni dans celle épistémique. Nous considérons par gouvernance l'ensemble de relations et de co-arrangements institutionnels (Kooiman, 1993) collaboratifs et non hiérarchiques (Rosenau, 1992), entre l'État, le marché et la société civile, par lesquels les différentes parties négocient leurs différends et parviennent à une solution concertée sur des problèmes d'intérêt commun.

Gouvernance environnementale. Ensemble de règles, pratiques, politiques et institutions qui encadrent et gouvernent la gestion de l'environnement en relation à ses divers enjeux, comme la conservation de la biodiversité, la lutte contre les changements climatiques ou la désertification, etc.)

I -

Institutions. Selon la définition de Douglas North (1990) que nous avons adoptée dans notre recherche, on entend par « institutions » les règles de base (les règles du jeu) d'une société qui

comprennent tant les règles et les systèmes formels (la constitution, les lois, les impôts, les normes réglant les marchés, les organisations, etc.) que les normes informelles, comme les comportements, les idéologies, les coutumes.

Instrument de politique publique. Des moyens, instruments ou techniques par lesquels les États essaient d'atteindre leurs objectifs (Linder et Guy Peters, 1990).

« Instrumentation » des politiques. En nous appuyant sur la théorie néo-institutionnaliste (March et Olsen, 1984 ; North, 1990, 1995 ; Hall et Taylor, 1996 ; Guy Peters, 2005; Ostrom, 1990, 2005a, 2011), notamment sur les travaux de Hood (1986, 2007) et Howlett (2000, 2004) nous entendons par « instrumentation » de politiques publiques une manière particulière dont l'action publique opère ses choix de *policy making* à travers une mobilisation considérable d'instruments de politique, souvent en priorité (ou au lieu de) sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques.

M -

Merritoire. Les océans sont de grands systèmes qui intègrent à la fois des activités humaines et un écosystème complexe riche en ressources naturelles. Ils se caractérisent par une « hypermobilité » (Parrain, 2012) et par des interactions dynamiques entre la partie marine et celle terrestre, point de départ des activités qui directement ou indirectement répercutent sur l'océan. Par conséquent, les océans embrassent différentes conceptions de l'espace : du représentatif, au physique, au géopolitique (Longhurst, 2007 ; Parrain, 2012).

C'est pourquoi, dans notre thèse nous parlons d'aménagement du *merritoire* des Galápagos, car l'archipel représente un espace caractérisé par des interrelations intrinsèques et une symbiose naturelle et dynamique entre la partie terrestre et celle marine].

P -

Parroquia. Collectivité territoriale située en zone rurale qui, souvent, représente la plus petite unité administrative-territoriale parmi les différents gouvernements territoriaux décentralisés.

R -

Relacionadores comunitarios. Professionnels employés par les compagnies pétrolières opérant dans la Réserve de la biosphère du Yasuní afin de veiller à ce que les indigènes présents dans l'enceinte de leurs blocs soient approchés suivant des protocoles spécifiques. Ceci afin de respecter leurs coutumes et comportements, et pour éviter des accidents entre employés des exploitants pétroliers et indigènes.

Revolución ciudadana (révolution citoyenne). Le processus politique par lequel le président Rafael Correa a fait *tabula rasa* du système politique précédent et a mis en œuvre une profonde refonte institutionnelle caractérisée par un fort accent sur la participation des citoyens. Ainsi désigné d'abord par le président et son groupe politique (Alianza Pais), le terme a été ensuite utilisé par la plupart des équatoriens et des chercheurs en la matière.

Ressources naturelles communes, *Common Pool Resources*.

Catégorie de biens étudiés et classifiés par Elinor Ostrom (1990) se référant aux ressources naturelles (stock de poissons, forêts, etc.), ou à des biens réalisés par l'homme (par exemple les systèmes d'irrigation, ou le spectre électromagnétique) qui sont caractérisées par une forte "*subtractability*" (capacité de soustraire la ressource à l'usage d'autrui) et dont l'accès et utilisation sont non-exclusive (on ne peut pas empêcher à autrui d'y accéder).

S -

Super-institutionnalité formelle. Le recours à une vaste palette d'instruments de politique et d'institutions « formelles » (puisque'ils émanent tous de l'action publique) de différentes catégories, élaborés et/ou mobilisés afin de réaliser un certain objectif politique (par exemple : garantir la conservation des espaces protégés) et d'assurer en même temps un fonctionnement plus souple et plus efficace de la machine publique. Les résultats de notre analyse empirique contredisent cette vision et prouvent qu'à la pléthore d'institutions déployées ne correspond pas *de facto* une meilleure efficacité.

T -

Tagaeri- Taromenane. Les derniers peuple autochtones en isolement volontaire de l'Équateur, dont l'aire de déplacement correspond et se superpose avec une partie importante du Parc National Yasuní. Le gouvernement équatorien leur a attribué une zone territoriale désignée « intangible » en 1999 et délimitée en 2007.

Tenencia de la Tierra. En relation au contexte amazonien de l'Équateur : concept plus complexe et vaste que la « propriété foncière » puisqu'il se réfère aussi aux enjeux et aux conflits environnementaux associés à la question des terres ancestrales des peuples autochtones. Nous avons utilisé l'expression « *tenencia de la tierra* » au lieu de propriété foncière afin de prendre en compte ces éléments de complexité spécifiques à l'aire d'étude.

Tourisme de nature, *turismo de naturaleza* (ou *turismo navegable*).

Modalité de tourisme pour visiter les Galápagos très répandue. Les touristes s'embarquent sur un

bateau de croisière autorisé à naviguer dans la Réserve marine, à partir duquel ils visitent différents sites du parc national (selon des itinéraires préfixés par les autorités compétentes), accompagnés de guides naturalistes approuvés par le ministère de l'environnement. Les touristes se logent et prennent leurs repas (parfois, ils achètent même leurs souvenirs) sur le même bateau. C'est pourquoi, cette modalité de tourisme a été traditionnellement critiquée par les habitants des îles, d'autant que la plupart des recettes est investie à l'extérieur de l'archipel, voire à l'étranger. Les bateaux de croisière admis à naviguer dans la Réserve marine doivent respecter des dimensions et paramètres précis établis par la loi. Hormis un nombre limité de paquebots qui peuvent embarquer jusqu'à 80 touristes, un bateau de croisière standard accueille 16 passagers, outre l'équipage. Selon une récente étude (Menas *et al*, 2014), en 2010 ce modèle le tourisme a été dépassé, pour la première fois depuis les années 1980, par le « tourisme à terre » (cf. rubrique pertinente).

Tourisme à terre, *Turismocon base local*. Aux Galápagos : modalité de tourisme caractérisée par des visiteurs qui préfèrent s'héberger dans l'un ou plusieurs des villages de l'archipel pour visiter les sites du parc et de la Réserve marine de manière autonome, au lieu de faire une croisière organisée suivant la modalité de « *turismo navegable* ».

W -

Wicked problems (West Churchman, 1967; Rittel et Webber, 1973). Problèmes particulièrement complexes qui impliquent des acteurs imbriqués sur des différents plans, du local au global, et qui s'étalent sur des temporalités diverses. En considération de cette nature complexe, on ne peut pas trouver aisément ni des manières pour définir, ni pour résoudre ces problèmes. Les problèmes environnementaux, comme la lutte contre les changements climatique ou l'acidification des océans, sont typiquement des *wicked problems*.

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Classification « NATO » des instruments de l'action publique selon C. Hood (1986).....	32
Figure 2. Classification « NATO » des instruments de l'action publique (Hood, 1986), réélaborée et articulée entre instruments de « <i>substance</i> » et de « <i>process</i> » selon M. Howlett (2000).....	37
Figure 3 Le zonage d'une réserve de la biosphère en trois aires interconnectées et activités permises dans chaque zone.....	85
Figure 4. Champs pétroliers ITT/ZITT.....	116
Figure 5. Les courants marins des Galápagos.....	128
Figure 6. Relation entre l'aire protégée terrestre des Galápagos (97% de la surface) et la zones destinées à l'utilisation par les humains (3% de la surface).....	135
Figure 7. Phases du processus de révision du zonage de la RM en 2014.....	144
Figure 8. Projet du gouvernement de l'Equateur d'extension du plateau continental.....	147
Figure 9. Concentration de biodiversité par espèces représentatives (indicateurs) : amphibiens, oiseaux, mammifères et plantes dans l'éco-région amazonienn.....	160
Figure 10. Cadastre pétrolier des blocs en offre internationale sous la XIe <i>Ronda petrolera</i> (ronda del Suroriente).....	176
Fig. 11. L'activité de l'industrie du pétrole dans le PNY et dans la Réserve de la biosphère, RBY.....	178
Figure 12. Classification des <i>Common Pool Ressources</i> par rapport aux autres biens économiques.....	197
Figure 13. Architecture de gouvernance de la Réserve marine des Galápagos selon la LOREG.....	209
Figure 14 Le SNDPP.....	227
Figure 15. Articulation des instruments de planification de l'action publique (SENPLADES, 2011).....	231
Figure 16. Les objectifs de l'aménagement du territoire selon le COOTAD (2010).....	246
Figure 17. Le contenu de la ETN.....	273
Figure 18. Contenu et articulation des Plans nationaux de développement pluriannuels selon la planification de l'administration Correa (2007 à nos jours).....	274
Figure 19. Articulation en zones, districts et circuits pour les politiques d'éducation (territoire national).....	276
Figure 20. Découpage en zones de planification de l'Etat équatorien.....	278
Fig. 21. Découpage du territoire de l'Equateur en réseaux polycentriques, en fonction des établissements humains et des nœuds de transport, tel que conçu par SENPLADES.....	280

Figure 22. Les cinq « <i>lineamientos de planificación descentralizada</i> » pour les GADs.....	283
Figure 23. Articulation interne des PDOT : entre plan de développement et plan d'aménagement du territoire.....	286
Figure 24 Les cinq composants du « <i>diagnostique</i> » d'un PDOT, et relations entre elles.....	288
Fig. 25. Contenu PDOT selon SENPLADES (2011).....	291
Figure 26. Foyers qui considèrent avoir suffisamment d'eau (potable et non) selon une enquête dans le cantón de Santa Cruz.....	307
Figure 27. Articulation entre instruments de politique micro et macro, envisagée par le PM-PNG-2014.....	311
Figure 28. Découpage de l'Equateur en <i>Unidad de sintesis territoriales</i>	328
Figure 29. Nombre de visiteurs aux Galápagos entre 1979 et 2014.....	335
Figure 30. Tendances des deux modalités prédominantes de tourisme aux Galápagos.....	338
Figure 31. L'économie des Galápagos (mesuré en recettes) et la rente du tourisme.....	338
Figure 32. Croissance démographique des Galápagos par canton (1990-2010).....	345
Figure 33. Degré de colonisation de l'archipel es Galápagos en zones urbaines et rurales.....	349
Figure 34. Logos de la campagne de tourisme équatorienne lancée dès années 2010. Le slogan <i>All you need is Ecuador</i> est plus récent.....	353
Figure 35. Projets d'énergie renouvelable aux Galápagos.....	356
Figure 36. Arbre à problèmes du PNY exposé dans le PN-PNY-1999.....	381
Figure 37. Division administrative du territoire équatorien en zones, districts et circuits.....	411

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Classification du PANE par priorité de conservation.....	78
Tableau 2. Comparaison du nombre et de l'extension d'aires protégées entre Equateur et autres pays dans le continent latino-américain.....	78
Tableau 3. Variations des limites et remodelage du territoire du PNY et de la RBY, réalisés par l'instrument normatif.....	102
Tableau 4. Superposition des blocs pétroliers à la ZITT et à sa zone d'amortissement (<i>Buffer zone</i> , en anglais).....	122
Tableau 5. Valeur de conservation du PNY, en termes de sa contribution à la protection des espèces de l'Amazonie.....	161

Table 6. Principes généraux de l'autonomie politique, administrative et financière des GAD stipulés par l'article 3 du COOTAD.....	248
Tableau 7. Le contenu minimal du PDOT d'après la lecture combinée du COOTAD et du COPFP.....	264
Tableau 8. Disponibilité de système d'assainissement ou de traitement des eaux noires par canton.....	307
Tableau 9. Nombre d'hôtels approuvés ou non par le Ministère de tourisme (2014).....	339
Tableau 10. Croissance démographique de Galápagos en comparaison à l'Equateur continental.....	345
Tableau 11. Déchets solides produits aux Galápagos par île (2012).....	350
Tableau 12. Historique des plans de gestion du PNY et des propositions de zonage de la RBY.....	373
Tableau 13. Axes et programmes d'action proposés dans le PM-PNY-1999.....	383
Tableau 14. Zonage de la RBY proposé par le plan de 1999, appuyé par le projet GEF-1999.....	385
Tableau 15. Eléments et programmes de gestion du Plan de gestion du PNY de 2011.....	388
Tableau 16. Division politique-administrative en Provinces, Parroquias et Cantones de la RBY.....	393
Tableau 17 volumes de bois extraits de la province d'Orellana (2003 – 2007).....	419
Tableau 18. Coordonnées géographiques des 6 comunas Kichwa.....	436
Tableau 19. Communautés Kichwa dans le PNY : date de fondation et références administratives (1979 : date de création du PNY).....	437
Tableau 20. Zonage fonctionnel prévu par les PMC des 6 communautés Kichwa de la rivière nord-occidentale du fleuve Napo, dans le PNY.....	438
Tableau 21. Surface de déforestation dans le PNY, bloc 31, selon la licence environnementale et selon l'étude de Finer <i>et al.</i> , 2014.....	453

TABLE DES CARTES

Carte 1. Le SNAP équatorien.....	81
Carte 2. Les cinq Réserves MAB de l'Equateur à 2013.....	88
Carte 3. Localisation du Parc National Yasuní.....	91
Carte 4. Le territoire ancestral des Waorani.....	94

Carte 5. Limites du PNY au moment de sa création en 1979.....	103
Carte 6. Limites du PNY en 1990, tels que modifiés par l'accord ministériel n.0191/1990.....	104
Carte 7. Le PNY dans sa configuration et délimitation actuelle, telles que définies par l'accord ministériel n.0202/1992.....	104
Carte 8. La ZITT selon la délimitation de 2007, avec le PNY et la réserve Waorani.....	108
Carte 9. Les points d'incohérence géographique dans le périmètre officiel de la ZITT.....	113
Carte 10. Présence de blocs pétroliers en proximité et à l'intérieur de la ZITT, ainsi que de sa zone d'amortissement.....	114
Carte 11. Les quatre zones hors-ZITT où des Tagaeri -Taromenane ont été aperçus : <i>Grupo Armadillo</i> , <i>Via Maxus</i> , <i>Cunchiyacu</i> et <i>Nashiño</i> (indiqués par les cercles).....	120
Carte 12. Entrelacement et superposition de la réserve des Waorani, d'autres communautés indigènes (Kicwa) et de blocs pétroliers à l'intérieur du PNY, de la ZITT et de sa zone d'amortissement.....	123
Carte 13. L'archipel des Galápagos.....	126
Carte 14. Les Galápagos dans la carte dessinée en 1684 par William Ambrose Cowley.....	130
Carte 15. La RMG et sa ligne de base.....	142
Carte 16. L'Equateur dans le bassin amazonien.....	160
Carte 17. Concentration de biodiversité du PNY, en relation au continent sud-américain.....	162
Carte 18. Cadastre pétrolier de l'Equateur en 2013 (Ronda XI), illustrant aussi les blocs présentés pour le XIe appel d'offre international.....	166
Carte 19. Découpage et chevauchements de blocs pétroliers, ZITT, Réserve Waorani et PNY dans la RBY.	181
Carte 20. La province des Galápagos avec ses capitales cantonales.....	192
Carte 21. Modèle d'aménagement de l'archipel basé sur les connexions entre système écologique et humain, illustrant les capitales cantonales comme nœuds et les flux de transport.....	314
Carte 22. <i>L'uevo frito invertido</i> de l'Archipel de Colon.....	317
Carte 23. Organisation du territoire équatorien en fonction d'axes thématiques et de nœuds multi-scalaires.....	330
Carte 24. Rues et voies principales de Puerto Ayora.....	344
Carte 25. Développement urbain du <i>cantón</i> Santa Cruz (1984 -2012).....	346
Carte 26. Distribution des habitants du canton S.Cruz entre Puerto Ayora, Bellavista et Santa Rosa.....	347

Carte 27. Les blocs pétroliers intéressant le PNY et la RBY en 2013.....	372
Carte 28. Zonage de la RBY proposé dans le <i>Plan Emergente de Manejo</i> (1989).....	377
Carte 29. Proposition préliminaire de délimitation de la RBY du Programme Yasuni (2011).....	397
Carte 30. Proposition de zonage de la RBY réalisée par le Programme Yasuni (2011).....	399
Carte 31. Détail du projet de voie navigable utilisant le fleuve Napo, qui va de la ville de Pto S.Francisco de Orellana, Coca, à Pto Ballesteros (frontière avec le Pérou), en coupant la RBY et partie du PNY.....	402
Carte 32. Réseau d'hydro-voie IIRSA.....	403
Carte 33. Le canton San Francisco de Orellana.....	414
Carte 34. Carte des accidents les plus importants avec des Tagaeri-Taromenane dans la RBY.....	420
Carte 35. Pression démographique sur la RBY (ses limites sont signalées en marron, les limites du PNY sont marquées en jaune).....	425
Carte 36. La <i>Franja Roja</i> de la RBY.....	428
Carte 37. Las six <i>comunas</i> Kichwa au long du NAPO à l'intérieur du PNY, ayant des PMC.....	435
Carte 38. Les blocs 31 et 43-ITT à l'intérieur du PNY.....	441
Carte 39. Le bloc pétrolier 43 et les « assemblées générales » de consultation (fin 2013).	448
Carte 40. Simulation des impacts attendus des activités extractives dans les champs Tiputini et Tambococha (bloc 43).....	451
Carte 41. Communautés Waorani du côté Est de la RBY, près du bloc ITT.....	458

TABLE DES PHOTOS

Photo 1. Un Waorani et son enfant à Guyiero, bloc-16, PNY.....	97
Photo 2. Humberto Ahua avec sa fille et son petit fils à Guyiero, bloc-16 Repsol, PNY.....	98
Photos 3. Les Waorani gardent leurs traditions. Humberto Ahua sculpte une lance.....	99
Photos 4. Une cabane traditionnelle à côté de maison en béton.....	99
Photo 5. L'archipel des Galápagos et la ZCIT.....	127
Photo 6. Pêcheurs dans la Réserve marine des Galápagos.....	140
Photo 7. Installations d'un champ exploité par <i>Petroamazonas</i> dans la RBY (Pindo).....	172
Photo 8. Travaux de nettoyage d'une perte de brut dans la <i>parroquia</i> de Dayuma, RBY.....	172

Photo 9. Manifestation contre la <i>Metropolitan Touring</i> aux Galápagos.....	195
Photos 10. Un pêcheur artisanal « <i>de faena</i> » (à la pêche) à l'aube.....	196
Photo 11. Nettoyage d'un thon albacore (particulier).....	196
Photo 12. Manifestation à Puerto Baquerizo Moreno, en faveur de l'entrée dans les eaux des Galápagos du paquebot « <i>Discovery</i> ».....	199
Photo 13. Bureaux du Contrôle de résidence à Isabela.....	205
Photo 14. Patio d'un logement à Puerto Ayora.....	304
Photo 15. Hôtel en construction à Punta Estrada, Santa Cruz.....	305
Photo 16. Cerro Quemado, San Cristóbal.....	305
Photo 17. Hôtel bâti sur un marécage à Santa Cruz.....	319
Photo 18. Des Touristes regardent des tortues géantes à Isabela.....	334
Photo 19. Touristes à Playamann.....	336
Photo 20. L'otarie, la bière et la touriste.....	337
Photo 21. Graffiti à Puerto Ayora, Galápagos.....	340
Photo 22. Le centre d'interprétation pour les énergies renouvelables de la KOICA à Santa Cruz.....	354
Photo 23. Construction du centre d'interprétation pour les énergies renouvelables (KOICA)....	355
Photo 24. Tour éolienne à San Cristobal.....	357
Photo 25. L'Hôtel « <i>Iguana Crossing</i> » à Isabela, édifié sur un marécage déclaré Ramsar.....	358
Photo 26. Démocratie participative style Galápagos : boîte de suggestions pour la réforme de la LOREG.....	360
Photo 27. « Il vaut mieux respecter la nature que se souvenir d'elle », Galápagos.....	363
Photo 28. Un Waorani travaille dans une pépinière créée par la Repsol (bloc16, PNY).....	372
Photo 29. La <i>North Petroleum Facility</i> de la Repsol dans le bloc 16 à l'intérieur du PNY.....	372
Photo 30. Déforestation à des fins agricoles à l'intérieur du PNY.....	396
Photo 31. Trafic sur la <i>Via Auca</i>	418
Photo 32. Habitations à côté du SOTE.....	418
Photo 33. L'Omniprésent SOTE dans le quotidien des habitants la RBY.....	422
Photo 34. Unité d'école du Millenium dans la parroquia de Dayuma.....	431
Photo 35. L'école du Millenium à Dayuma (RBY).....	433
Photo 36. Ecoliers à Dayuma.....	433
Photo 37. Photo satellitaire de la Via Apaika.....	453

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1. Les droits de la nature selon la constitution de 2008.....	153
Encadré 2. Le <i>Grupo Núcleo</i> , premières expériences de gouvernance des biens communs aux îles.....	201
Encadré 3. La cogestion des ressources de la Réserve marine, mécanisme de gouvernance.....	207
Encadré 4. Objectifs et éléments « constitutifs » de la proposition de LOOTGUS.....	242
Encadré 5. Classification des dispositifs d'articulation ¹¹⁴⁶ du système national de planification.....	271
Encadré 6. Le bloc 16.....	369
Encadré 7. L'axe multi-modal Manta-Manaos de l'IIRSA.....	402
Encadré 8. La coupe illégale de bois dans le PNY et la RBY.....	417
Encadré 9. L'effet lisière : conséquence d'interventions chirurgicales sur le territoire.....	421
Encadré 10. Les communautés du Millénium.....	431
Encadré 11. Le Trust Fund de l'Initiative Yasuni-ITT.....	444
Encadré 12. Le collectif Yasunidos! Pour une gestion plus responsable de la RBY.....	450

¹¹⁴⁶Selon la définition prédominante établie par le SENPLADES, le fait d'"articuler" implique : « *Organizar diversos elementos para lograr un objetivo coherente y eficaz conservando cada uno sus propios espacios de libertad* ». Cf. SENPLADES. 2011. *Op.Cit.*, p. 118.

La tortue, le requin et le jaguar. L'aménagement du territoire et la gouvernance des ressources naturelles communes dans les aires protégées par les instruments de politique. Le cas des Galápagos et du Yasuní en Équateur.

Résumé : Espaces emblématiques des dynamiques complexes entre l'homme et l'écosystème dans des aires protégées abritant des ressources naturelles, les îles Galápagos et le Yasuní en Équateur partagent une histoire de dégradation environnementale, conflits socio-environnementaux et chaos territorial. La présence de biens communs, source d'une rente économique liée à la biodiversité et aux hydrocarbures (Yasuní) attire depuis un demi-siècle les intérêts des industriels du pétrole et du tourisme qui ont systématiquement exercé un poids déterminant sur les décisions en matière d'aménagement et gestion de ces espaces, influant également sur leur gouvernance. Cette réalité a joué à l'encontre de politiques d'aménagement territorial pour les deux espaces, Réserves de la Biosphère de l'UNESCO. Les Galápagos et le Yasuní témoignent en même temps de la manière dont les gouvernements équatoriens ont eu recours à une « *instrumentation* » des politiques pour décider le sort des deux aires protégées. Cette thèse montre comment un problème structurel – l'absence d'une politique d'aménagement territorial – a facilité la mobilisation d'instruments de politique pour administrer les deux réserves naturelles. La « révolution citoyenne » du président Correa, en dépit d'une profonde refonte institutionnelle et d'un nouveau paradigme de développement – le *Buen Vivir*, ou *Sumak Kawsay* – ne saura changer la manière d'aménager les espaces des deux aires protégées. La planification est élevée à politique d'État qui prime sur toute autre politique, mais dans cette vision l'aménagement du territoire devient un instrument au service de la planification étatique.

Mots clés : aménagement du territoire, instruments de politique, gestion des ressources naturelles, gouvernance, biens communs, Galápagos, Yasuní, Réserves biosphère UNESCO.

The turtle, the shark and the jaguar. Land use planning and governance of common pool resources in protected areas analysed via policy tools. The case of the Galapagos islands and the Yasuni in Ecuador

Abstract: Archetypes of the complex interactions between humans and ecosystems in protected areas rich in Common Pool Resources (CPR), the Galapagos Islands and the Yasuní in Ecuador share a history of environment degradation, socio-environmental conflicts and chaotic land development. The abundance of CPR, source of a lucrative rent from biodiversity and crude (in the Yasuní case) have attracted the interests of oil and tourism businesses over the last fifty years. These industries have consistently steered public decisions over the creation, spatial organisation and administration of these natural reserves, additionally affecting their governance, a reality which

has hindered the implementation of land-use planning policies for these areas, two UNESCO MAB Reserves. The Galapagos and Yasuni protected areas are also a powerful example of the peculiar way whereby Ecuador governments over the last five decades have “instrumented” policy making, preferring the use of policy tools to public policies to decide on the two areas’ fate. This thesis shows how a structural problem such as the absence of a land use planning policy has thrust the practice of policy tools adoption, instead of policy making, to manage the two protected areas. The “revolución ciudadana” led by president Correa succeeded in re-founding State institutions and launching a new development paradigm (Sumak Kwsay or Buen Vivir); however, it did not advance on land-use management related issues particularly regarding the two protected areas. Correa has placed national planning at the heart of public policy making it the state policy - backed by a powerful bureaucratic structure – but in this process, land-use planning is considered as an instrument in support of national planning.

Key words : *land-use planning and management, policy tools, natural resources management, Common Pool Resources, governance, Galapagos, Yasuni, UNESCO Biosphere Reserves.*

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

ED 122 - Europe latine - Amérique latine ; UMR 7227 du CNRS-CREDA

Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, Centre Bièvre, 1, rue Censier, 7500