

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana.

*Mémoire de fin d'études, Sciences Po Toulouse
2013-2014*

**Gabriella CEVALLOS sous la direction
de Sylvia BECERRA
Septembre 2014**



Remerciement

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce au concours de plusieurs personnes que je voudrais citer ici.

Ce travail de recherche étant réalisé dans le cadre de MONOIL, je tiens à remercier à Sylvia Becerra qui m'aura donné une place dès le début et qui a eu la patience de diriger ce mémoire.

De mon séjour en Oriente, je tiens à faire part de ma gratitude à Guilhem Juteau m'ayant accompagné durant ce voyage de deux mois, ainsi qu' à l'accueil chaleureux des habitants et plus particulièrement de mes familles d'accueil : Nancy Teneda à Coca et la famille de Belia Vaca à Pacayacu.

Merci à l'IRD Quito et à la disponibilité de ses membres ainsi qu'à l'ensemble des partenaires de universitaires et institutionnels de MONOIL

Toute mon affection pour ma famille équatorienne qui m'a accueilli, avec une mention spéciale pour mes grands-mères qui mises à part leurs inquiétudes ont su faire de Quito mon second foyer.

Enfin un grand merci à mes parents et mes sœurs, qui sont mes soutiens éternels dans tous les projets que j'entreprends.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

"L'IEP de Toulouse n'entend donner aucune approbation, ni improbation dans les mémoires de recherche. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur(e). »

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	8
A. LE PROGRAMME « MONOIL »	10
B. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES	12
C. OBJECTIFS DE L'ETUDE	16
D. CONCEPTS THEORIQUE.....	16
1. <i>Instrument d'action publique</i>	16
2. <i>capacité d'action et entrepreneur politique</i>	18
E. METHODOLOGIE.....	19
1. <i>Analyse statistique globale</i>	20
(1) Chiffres d'investissement	20
(2) Cartographie	21
2. <i>Etudes de cas</i>	22
(1) un travail en binôme	22
(2) Entretiens semi-directifs et observation participante	23
(3) Etablissement de l'échantillon d'étude	24
4. <i>Conduite du terrain</i>	29
(1) Déroulement du stage et recueil des données.....	29
(2) Précisions, limites et difficultés d'accès aux données.....	31
II. MISE EN CONTEXTE DE L'ETUDE	32
A. LE GOUVERNEMENT DE LA « REVOLUTION CITOYENNE » : DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT ET POSTURE EXTRACTIVITSE.....	32
1. <i>bref contexte politique et économique</i>	32
2. <i>laboratoire d'innovation environnementale : l'initiative Yasuni-ITT</i>	34
3. <i>le basculement vers une idéologie neo-extractiviste : l'exécution du « plan B »</i>	35
B. L'EQUATEUR ET LE PETROLE	37
1. <i>L'importance de l'exploitation pétrolière en Equateur</i>	37
2. <i>Affirmation de la souveraineté d'Etat par le secteur pétrolier : la réforme de la Loi sur les Hydrocarbures de 2010.</i>	39
C. PLANIFICATION ET TERRITOIRE : CADRE D'APPLICATION DES POLITIQUES SOCIALES ET DE DEVELOPPEMENT	42
1. <i>Planification et objectifs du millénaire, piliers des politiques publiques sous la révolution citoyenne</i>	43
2. <i>La remise en ordre du modèle territorial</i>	47
D. CONTEXTE REGIONAL DE L'AMAZONIE EQUATORIENNE.....	53
1. <i>Conflits sociaux-environnementaux en RAE</i>	53

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2. Indicateurs de vulnérabilité sociale.....	55
3. Le mécanisme des 12% en RAE.....	56
III. LA TRAJECTOIRE DU MECANISME DES 12%.....	58
A. LA GENESE DU MECANISME DES 12%	58
1. des années 90 aux années 2000 : l'ECORAE, ancêtre du mécanisme des 12%.....	59
(1) Une différence substantielle entre les provinces pétrolières et non pétrolières de l'Amazonie ...	61
(2) Planification, intervention intégrale et technicisation : les nouveaux mots d'ordre de l'investissement par l'ECORAE	62
2. La genèse du mécanisme des 12% : une initiative présidentielle	64
(1) La mobilisation des ressources parlementaires par l'exécutif.....	64
(2) la valse des institutions : De la Banque de l'Etat à Ecuador Estrategico.....	66
B. LE PARAMETRAGE D'UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE : COMMENT SONT ADMINISTRES LES 12% ?	69
1. La redistribution de la rente pétrolière entre 2011-2012 par la Banque de l'Etat.....	71
(1) L'accord n°553, en théorie	72
(2) L'accord n°553 en pratique	78
2. L'ère d'Ecuador Estrategico	85
(1) L'opérationnalisation de l'action publique	85
(2) Le retour en force de l'Etat en RAE.....	89
IV. LE MECANISME DES 12% EN RAE : STRATEGIES ET NEGOCIATION DE LA NORME PAR LES GAD	106
A. L'INVESTISSEMENT EN RAE PAR LA BANQUE DE L'ETAT	107
1. Le fonds « Ayude – utilidades hidrocarburíferas » et les « fonds en administration »	107
2. Panorama general de l'investissement de la Banque de l'Etat entre 2011-2014.....	110
3. Obstacles et stratégies pour accéder au mécanisme des 12%.....	114
4. Une volonté de l'Etat de réparer les erreurs passées : les cas de Dayuma et San Carlos	117
5. Des municipalités à forte capacité politique : les cas de Cuyabeno et San Francisco de Orellana	122
B. L'INVESTISSEMENT EN RAE PAR ECUADOR ESTRATEGICO	131
1. Panorama General de l'investissement d'Ecuador Estrategico a Sucumbios et Orellana entre 2012 et 2014.....	132
2. les agences regionales d'Ecuador Estrategico.....	141
(1) l'agence d'Orellana.....	141
(2) l'Agence de Sucumbios.....	142

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

3.	<i>Les projets de développement financés par l'entreprise Ecuador Estrategico</i>	143
(1)	Les projets d'eau et d'assainissement : stratégie de résistance des municipalités et objet de négociation avec les entreprises pétrolières	144
(2)	La reconquête de l'Etat des secteurs éducatifs et sanitaires	156
(3)	Les communautés du millénaires	165
C.	SYNTHESE DES STRATEGIES DES JUNTAS PAROISSIALES FACE AU MECANISME DES 12%	173
1.	<i>Les juntas parroissiales : un acteur en definition</i>	173
(1)	des moyens techniques et économiques limités	174
2.	<i>le dispositif des 12% opportunité d'émancipation des juntas parroissiales</i>	179
3.	<i>La figure de l'entrepreneur politique</i>	181
(1)	Familiarité des mécanismes institutionnels	182
(2)	Capital et connectivité sociale	183
(3)	Accès à une compétence technique	183
V.	CONCLUSIONS	186
VI.	BIBLIOGRAPHIE	191
1)	LITTERATURE GRISE	194
2)	SITES INTERNET	196
3)	ARTICLES DE PRESSE.....	196
4)	MEMOIRES DE RECHERCHE.....	196
5)	VIDEOS	197
VII.	LISTE DES ILLUSTRATIONS	198

I.

Sigles

AME= Association des Municipalités Equatoriennes

CEPAL = Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes

CONGOPE = Association Nationale des Conseils Provinciaux Equatoriens

COOTAD = Code Organique de l'Organisation Territoriale des Administrations Décentralisées

INEC = l'Institut National des Statistiques et du Recensement

ECORAE = Institut d'Ecodéveloppement

GAD = Gouvernement Autonome Décentralisé

MRNNR = Ministère de Ressource Naturelles Non Renouvelables

MAE = Ministère de l'Environnement

MIDUVI = Ministère de l'Habitat de l'Urbanisation

PNBV : Plan National du Bien –Vivre

PNUD = Programme des Nations Unies pour le Développement

PRAS = Programme de Réparation Environnement et Sociale

RAE = Région de l'Amazonie Equatorienne

SENAGUA = Secrétariat de l'Eau

SIPAS =Système d'indicateurs et de Passifs Environnementaux

I. Introduction

« Le monde nous a failli », déclare le président Raphaël Correa lors d'un discours télévisé à l'attention de la nation équatorienne.¹ Le 15 aout 2013, à travers le décret exécutif n°74, le premier mandataire du pays annonce l'abandon d'un projet emblématique en matière d'action publique environnementale : l'initiative Yasuni-ITT.

Cette nouvelle donne un nouveau coup de projecteur sur ce pays de la région andine de 16 millions d'habitants, pour une superficie équivalant à la moitié du territoire français. L'Equateur, se forge depuis la fin des années 2000 une visibilité naissante sur la scène internationale, notamment grâce à la stabilité politique et institutionnelle² procurée par l'arrivée au pouvoir de R.Correa en 2006. La popularité de ce dernier au niveau international³ permet alors la promotion du programme politique de la « révolution citoyenne » et des changements annoncés en Equateur pour atteindre l'idéal du « Buen-Vivir ». Ce programme politique se caractérise par :

- La défense apparente d'un nouveau modèle de développement essayant de s'émanciper des industries extractives, avec la promotion du projet Yasuni-ITT
- La volonté de mettre en place une politique sociale ambitieuse d'éradication de la pauvreté et de diminution des inégalités sociales⁴ (Correa, 2007)
- La promotion d'un changement normatif - à travers la reconnaissance des droits de la nature dans la Constitution de 2008 - laissant augurer un renouvellement en matière d'action publique environnementale
- La mise au centre des diverses politiques sectorielles, une participation citoyenne renouvelée (Viteri, 2011)

¹ «El mundo nos ha fallado», dice Presidente Correa al anunciar el fin de la Iniciativa Yasuni-ITT » www.Elciudadano.gob.ec. Consulté le 20.10.13.

² Durant à peine une décennie (1997-2005), l'Equateur connaît le renversement de trois de ses présidents. (Lacuisse, 2012)..

³ Selon une étude menée par l'Association de Communication Politique (ACOP), Raphael Correa est le deuxième président le plus populaire au niveau mondial, juste après V.Poutine et avant A.Merkel.

⁴ Lors de son premier discours en tant que président de la république d'Equateur à la 60^e assemblée générale des Nations Unies, il met l'accent sur les limites intrinsèques aux objectifs du millénaire qu'il ne faut pas considérer comme une stratégie d'éradication de la pauvreté, mais comme un minimum à atteindre. « La primera limitación en los ODM es que constituyen un mínimo como estrategia para disminuir la pobreza. Nuestra meta es ir mucho más allá de tales mínimos, profundizando los objetivos e incorporando muchos otros. »

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- La rationalisation de l'action publique à travers un retour en force de la planification dans les politiques publiques (Lacuisse, 2012)

Avec l'abandon de l'initiative Yasuni-ITT, le gouvernement de la « révolution citoyenne » cède progressivement à l'attraction que représentent les revenus économiques générées par les industries extractives, dont la redistribution devient le pilier des politiques sociales. Cette imbrication entre une politique économique néo-extractiviste et la politique sociale ambitieuse annoncée, permet difficilement un terrain propice à l'atteinte d'une meilleure gouvernance socio-environnementale autour de l'activité pétrolière en Amazonie. Le glissement du discours entre la défense initiale d'un modèle de développement alternatif et post-extractiviste à un discours de renforcement de la souveraineté nationale par l'implication grandissante de l'état dans les industries extractives (Fontaine, 2009 ; Juteau 2012), garde néanmoins une cohérence assurée par un point référentiel fixe dans l'orientation des politiques publiques : la poursuite du *Buen-Vivir*. La poursuite de cet idéal englobe des objectifs variés, dont entre autres la mise en place de politiques sociales de réduction de la pauvreté et une politique de réduction des inégalités entre les territoires⁵. Ainsi, lors de ce discours audiovisuel du 15 août 2013, malgré l'abandon du projet Yasuni-ITT le président apporte plusieurs garanties au peuple équatorien. D'abord l'assurance que l'exploitation du bloc pétrolier situé dans le parc provoquera un impact environnemental d'uniquement 1% ainsi que l'utilisation des meilleures technologies disponibles dans le secteur pétrolier par l'entreprise étatique PetroAmazonas afin de diminuer les risques de contamination de l'environnement. Et surtout, la promesse d' « *un gain estimé à 18 000 millions de dollars permettant de satisfaire les besoins urgents du peuple équatorien et combattre la pauvreté (...). Ces ressources, les Gouvernements Autonomes Décentralisés des provinces amazoniennes en bénéficieront grâce à la « loi 010 », ce qui équivaut à 258 millions de dollars et à travers la répartition des 12% de la rente pétrolière ce qui équivaut à un montant de 1882 millions de dollars, dans le but qu'elles (NDLR : les provinces amazoniennes) puissent aller de l'avant et sortir avec fierté de leur retard historique* »⁶.

A l'heure où le tournant extractiviste du gouvernement de la révolution citoyenne se justifie par la nécessité d'impulser une dynamique de développement des provinces historiquement

⁵ Cela correspond à l'objectif 2 et 3 du Plan Nation du Bien-Vivre 2013-2017 respectivement « Encourager l'égalité, la cohésion, l'inclusion et l'équité sociale et territoriale » et « Améliorer la qualité de vie de la population ». Consultable sur www.buenvivir.gob.ec.

⁶ Discours de R. Correa le 15 août 2013, *Cadena nacional sobre iniciativa Yasuni-ITT*.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

délaissées, la nécessité de faire un bilan de ces mécanismes de redistribution des rentes extractives apparaît comme nécessaire pour essayer de comprendre les dynamiques qui se génèrent. D'abord d'un point de vue d'analyse du contexte local, l'annonce d'une réforme de grande ampleur et historiquement originale, amène à se poser la question de son effective originalité dans le champ de l'action publique : est-ce le mécanisme qui porte en lui cette originalité ou celle-ci résiderait-elle dans la reconfiguration qu'elle engage dans le système d'acteur et leur interaction ? Enfin, une deuxième interrogation sous-jacente à l'ensemble du travail mené est la suivante, que nous renseigne cette politique publique sur les transformations subies par l'Etat ?

Ce mémoire – effectué dans le cadre de l'ANR - « MONOIL- Monitoring environnemental, santé, société et pétrole en Equateur » - se propose donc d'analyser les dynamiques et impacts générés par le mécanisme de redistribution des 12% de la rente pétrolière, sur les dispositions et stratégies des différents acteurs dans les provinces d'Orellana et Sucumbios de la Région Amazonienne Equatorienne (RAE).

Nous présenterons dans un premier temps le programme MONOIL, cadre dans lequel a été effectué ce travail. Ensuite nous nous attacherons à présenter la problématique du mémoire ainsi que ces hypothèses. Enfin nous exposerons le cadre théorique dans lequel s'inscrit ce mémoire, suivi de la présentation de la méthodologie employée.

A. LE PROGRAMME « MONOIL »

Ce mémoire de fin d'études (master de Sciences Politiques) porte sur la redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana.

La rédaction de ce mémoire s'est faite dans le cadre du projet transdisciplinaire MONOIL - Monitoring environnemental, santé, société et pétrole en Equateur. Ce projet vise à améliorer **les connaissances transdisciplinaires sur les impacts sociaux et environnementaux des contaminations liées aux activités pétrolières** en Equateur,

Ce programme de recherche comporte quatre objectifs :

- 1/ Identifier et cartographier les zones pétrolières en fonction de la vulnérabilité/capacité de leurs populations à faire face à la contamination environnementale ;

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- 2/ Mesurer les impacts des cocktails chimiques composés d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAPs) et des métaux lourds associés aux activités extractives sur les eaux (de pluie, de surface et souterraines), les sols et la chaîne trophique (poissons, mollusques, produits agricoles) ;
- 3/ Comprendre les contraintes et les leviers de mise en œuvre de la réglementation environnementale censée réguler les activités pétrolières ;
- 4/ Etudier les liens entre contamination environnementale et santé de l'échelle humaine (épidémiologie) à l'échelle cellulaire (biologie moléculaire, cytotoxicité);
- 5/ Tester un système innovant de dépollution de l'eau destinée à la consommation humaine

L'approche privilégiée est une approche écosystémique, appuyée par une équipe interdisciplinaire mêlant tant de l'économie, la sociologie, la géographie que de l'épidémiologie, la géochimie, la biologie et l'hydrologie. Le projet de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche (2014-2017) est réalisé dans un cadre de collaboration étroite entre des entités publiques de la recherche françaises telles que l'Institut de Recherche et de Développement (IRD), le laboratoire Géosciences Environnement Toulouse (GET), le laboratoire LEREPS ou le laboratoire GEODE pour citer les principaux partenaires français du volet sciences sociales. Le programme de recherche a également une dimension binationale extrêmement marquée grâce à l'implication de partenaires institutionnels équatoriens, notamment le Secrétariat National de l'Education Supérieure, Sciences, Technologies et Innovation (SENESCYT), l'Entreprise Publique PetroEcuador et le Ministère de l'environnement et de nombreux partenaires universitaires équatoriens.

Le travail de recherche qui a permis de donner naissance à ce mémoire, s'inscrit dans l'accomplissement de la quatrième tâche du programme MOINOIL, qui porte sur la mise en œuvre et l'efficacité de la politique environnementale liée aux activités pétrolières. Le programme MONOIL comprend plusieurs sites d'études dont deux se situant dans la Région de l'Amazonie Equatorienne (RAE), communément appelé « el Oriente ». Ces deux sites d'études sont la paroisse de Dayuma et Pacayacu respectivement situées dans les provinces de Sucumbios et Orellana. Ces deux paroisses ont été choisies comme sites d'études privilégiés par le programme MONOIL en raison de leur haute vulnérabilité face à l'exploitation pétrolière, selon

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

le SIPAS (Sistema de Indicadores de Pasivos Ambientales y Sociales) outil d'évaluation de la vulnérabilité sociale et environnementale mis en place par le Ministère de l'Environnement Equatorien en 2008.

Les données recueillies et les résultats exposés sont le résultat d'un stage de 6 mois au sein de la représentation Equatorienne de l'Institut de Recherche et Développement. Ce stage s'inscrit dans la continuité de ceux effectués les années précédentes en 2012 et 2013 par les étudiants de l'IEP. En écho aux sujets précédents⁷ sur l'alerte et la mobilisation sociale, les vulnérabilités sociales et sanitaires et la gouvernance environnementale, nous abordons ici l'impact de l'exploitation du pétrole à travers l'étude d'une réforme en 2010 de la loi sur les Hydrocarbures et le régime tributaire interne, publiée le 27 juillet 2010 au Journal Officiel dans le supplément n°244. Cette loi a de particulier qu'elle introduit un mécanisme de redistribution de la rente pétrolière, au bénéfice des territoires ayant subi les impacts de l'exploitation pétrolière depuis plus de 40 ans. Ces sommes⁸ d'un montant de 243 millions de dollars entre 2012 et 2013, ont pour objectif de financer des infrastructures permettant le développement social et économique des provinces ayant subi les préjudices de l'exploitation pétrolière.

B. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

Les provinces amazoniennes se caractérisent par un large territoire (47%) représentant un faible enjeu électorale d'à peine 5% de la population électorale national (INEC, 2010), néanmoins marquées par de fortes inégalités sociales. L'atlas des inégalités socio-économique de la Senplades (2013) effectue un bilan sur les inégalités en Equateur sur les dernières vingt années, en se basant sur une vingtaine d'indicateurs élaborés à partir des données statistiques de l'Institut National des Statistiques et du Recensement (INEC). A propos des provinces amazoniennes, l'indice social comparatif présenté dans l'atlas les placent dans le groupe⁹ présentant le plus de carence en terme d'infrastructures, un niveau élevé de pauvreté et un fort degré d'inégalités

⁷ Sur l'alerte et la mobilisation sociale face à la contamination (Bissardon, 2012), l'étude des capacités et vulnérabilités de la paroisse de Dayuma (Paichard, 2012) ainsi que l'étude de la gouvernance environnementale dans la Région de l'Amazonie Equatorienne (Juteau, 2012)

⁸ L'entreprise publique Ecuador Estrategico est l'institution publique exclusivement chargée de redistribuer la rente pétrolière et travaille avec les Gouvernements Autonomes Décentralisés pour la conception et construction d'infrastructures, devant assurer le développement des ces régions amazoniennes. Entre 2012 et 2013, les projets financés par la rente pétrolière sont de 243 millions de dollars a Sucumbios et Orellan.

⁹ Dans l'atlas des inégalités socio-économiques, le groupe 6 comprend les provinces amazoniennes du nord ainsi que la province d'Esmeraldas avec un indice de développement social de 34, tandis que le groupe 1 se caractérise par un indice de développement social de 70.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

sociales. Or dans un contexte où la gouvernance énergétique du pétrole se caractérise par le retour de l'Etat comme un « méga-acteur »¹⁰, son implantation dans la Région Amazonienne d'Equateur (RAE) n'est pas évidente dans un contexte de gouvernance multipolaire. Une des conséquence de cette gouvernance multipolaire est la structuration des acteurs de la contestation suite aux conflits sociaux-environnementaux et l'émergence des Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) comme institutions représentatives (Fontaine 2009, Juteau 2012). A cet égard le retour d'un Etat fort et régulateur en RAE ne peut uniquement passer par l'implantation géographique de celui-ci à travers l'ouverture de directions provinciales depuis les années 2000, mais doit affirmer sa présence par la mise en place d'une politique publique sectorielle spécifique à la RAE permettant ainsi l'appropriation par les acteurs de cette politique publique.

Le point de départ de cette étude est donc la mise en place d'une politique publique annoncée comme inédite par le pouvoir central en Equateur, à travers la réforme de la loi sur les Hydrocarbures en 2010. L'article 16 s'attaque à une refonte du mécanisme de redistribution de la rente pétrolière. Jusque là les bénéficiaires directs de la rente pétrolière étaient les ouvriers qui la recevaient à hauteur de 15%. Désormais 12% de cette rente sont réservées aux Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) afin d'investir et améliorer les secteurs de la santé et de l'éducation sur les territoires où se situent l'exploitation pétrolière. Pour des fins de compréhension nous ferons référence à cette réforme par le terme « mécanisme des 12% ». Or la réforme de la Loi sur les Hydrocarbures de 2010 semble s'inscrire dans cette dynamique de renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat. Cette réforme législative accroît l'implication de celui-ci dans l'édiction de politiques publiques dans le secteur pétrolier mais fait aussi de lui un pilier central dans l'impulsion d'une politique de développement dans la province d'Orellana et Sucumbios et la poursuite de réduction des inégalités sociales entre les territoires. Ce mécanisme de redistribution des 12% dans ces provinces amazonienne revêt alors l'aspect d'un instrument d'action publique, défini comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de régulation » (Lascoumes et Galles 2004, p12).

Notre première hypothèse est de s'interroger sur la finalité poursuivie par le mécanisme des

¹⁰ Expression utilisée dans l'article S. Brieva and al, 2002, « *El Concepto de desarrollo en las ciencias sociales. Pasado y presente de una categoría central en el análisis de las sociedades latinoamericanas* », FLACSO, 2002.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

12%, en tant qu'instrument d'action publique. En effet le contexte dans lequel apparaît cet instrument d'action publique, nous laisse penser qu'il n'existe pas une unique justification pouvant expliquer l'émergence de cette nouvelle politique de redistribution des richesses. Une analyse du mécanisme des 12% par le prisme de l'instrument, présente plusieurs avantages. Qui plus est, la littérature en matière d'instrument d'action publique nous permet d'établir que la création d'un instrument d'action publique n'est jamais le résultat d'un objectif unique, mais se caractérise au contraire par le fait d'être « multi-purpose ». (C.Hood, 1993). Ensuite, analyser le mécanisme des 12% par le prisme des instruments et non pas uniquement par une approche fonctionnaliste qui se focaliserait sur les interactions entre institutions et acteurs sociaux, permet de s'intéresser à l'histoire peu visible et la tâtonnement qui a mené le mécanisme des 12% à la création d'un nouvel acteur (l'entreprise Ecuador Estrategico,). Une analyse rétrospective pourrait faire l'écueil de présenter l'apparition de cet acteur comme une solution évidente, or dans un contexte où la gouvernance en RAE a évolué vers un état multipolaire et la montée en légitimité de nouveaux acteurs (ONG, mouvements indigènes, autorités territoriales), quel est l'enjeu poursuivi par l'Etat à travers le mécanisme des 12% ? En d'autres termes, notre première hypothèse porte **sur la recherche de légitimité de l'Etat en RAE à travers le mécanisme des 12%, cadre cognitif d'un nouveau rapport entre l'Etat et ses administrés.**

Dans un second temps nous nous intéresserons à la réalité sociale impulsée par l'activité de régulation du mécanisme de redistribution de la rente pétrolière. Dans l'optique de la mise en place du partage des bénéfices pétroliers, au gré des réformes se crée une institution qui régule cette activité à l'aide d'objectifs, d'un *modus operandis* précis et d'un ensemble de règles, constituant ainsi une institution symbolique et cognitive. Dans notre cas, l'instrument d'action publique se matérialise par une réelle institution, qui est tour à tour la Banque de l'Etat ou l'entreprise publique Ecuador Estrategico spécifiquement créée pour cette tâche de redistribution des bénéfices et de participation au développement local à travers la construction d'infrastructures. A ce propos, Lascoumes et Simard (2011) propose deux perspectives d'analyses :

- D'autre part cette institution s'ajuste à son entourage social par une appropriation de l'instrument d'action publique par les acteurs, donnant lieu à des renégociation régulière des conventions sur lesquelles reposent l'institution.
- L'institution est intrinsèquement porteuse de ses propres cadres cognitifs qui s'expriment à travers son activité de régulation et participe alors à la définition la réalité sociale qui l'entoure. L'étude des cadres cognitifs de cette institution constitue alors un traceur de l'évolution des cadres cognitifs de l'Etat .

Ainsi l'instrument d'action publique n'est pas qu'un dispositif social et technique qui le cantonnerait à un ensemble de règles décidés dans un espace clos tel que l'assemblée nationale, mais c'est bel et bien « *un espace socio-politique construit autant par les instruments et les techniques de régulation que par les croyances et les stratégies des acteurs* » (Lascoumes et Simard, p17). L'action des acteurs sur le système n'est donc pas évacué, qui plus est leur action concourt à l'ajustement de l'instrument d'action publique à la réalité sociale dans laquelle il est appliqué. Il devient donc indispensable pour comprendre l'application de la redistribution de la rente pétrolière à Orellana et Sucumbios, de s'intéresser aux discours et logiques d'actions des différents acteurs territoriaux ayant des compétences de développement en RAE. C'est par l'étude des modes d'appropriations contextualisés que l'on peut tenter d'évaluer l'impact de cette politique publique. Ce processus d'appropriation d'un dispositif social et technique peut ainsi se traduire soit par une mobilisation de ces acteurs faisant ainsi émerger de nouvelles compétences, soit une reformulation du dispositif technique et social selon leur rationalité ou par des phénomènes de résistance afin de réduire la portée de l'instrument. En prenant en compte ces dynamiques la deuxième partie de l'analyse sera guidée par l'hypothèse suivante : **comment les stratégies développées par les Gouvernements Autonomes Décentralisés influent sur le fonctionnement institutionnel du mécanisme des 12% .**

sur la recherche de légitimité de l'Etat en RAE à travers le mécanisme des 12%, cadre cognitif d'un nouveau rapport entre l'Etat et ses administrés

L'analyse présentée dans ce mémoire se constitue d'un travail à deux niveaux : d'une part l'étude, des enjeux, des objectifs et des règles promues par cette politique publique comme témoin d'un processus de modélisation de l'Etat et de sa rationalité axiologique. D'autre part les différences et points communs de l'application d'une même politique publique dans deux provinces pétrolières en l'appréhendant à travers le discours des acteurs locaux.

La problématique de ce mémoire alliant ces deux échelles d'analyse est donc la suivante :

Quelles sont les conséquences de l'apparition d'une fenêtre d'opportunité de développement (le mécanisme des 12%) sur le développement local des provinces

pétrolières en RAE ? comment les stratégies développées par les Gouvernements Autonomes Décentralisés influent sur le fonctionnement institutionnel du mécanisme des 12% ?

C. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Cette réforme législative représente une l'opportunité d'obtenir un financement sans précédent pour des projets de développement pour des territoire en Amazonie considérés comme particulièrement vulnérables (Bustamante, 2007), notamment en raison de l'exploitation pétrolière et de ses impacts. Cette réforme contraint pour ce faire ses destinataires, les Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) , à penser et organiser leur propre développement notamment en élaborant leur plan de développement local. Cela contribue à créer un contexte propice à l'émergence de nouvelles compétences de planification, telles que l'analyse, l'identification et la mise en œuvre des demandes des populations en matière de développement.

Les objectifs de l'étude sont :

- (1) Réaliser un diagnostic de l'application de cette réforme dans la RAE ;
- (2) Etudier quelles sont les stratégies des acteurs territoriaux pour capter cet investissement ;
- (3) Décliner le concept de « capacité politique » à la situation des GAD en RAE ;

D. CONCEPTS THEORIQUE

I. INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE

Les politiques publiques sont souvent structurées par des institutions formelles ou des normes, l'analyse se fait alors par le prisme de ces d'institution vues comme des construits sociaux et politiques issus de conflits et négociation. Un des concepts émergeant en la matière, est l'étude des *instruments d'action publique*. Cette approche permet de proposer une nouvelle perspective méthodologique de l'analyse de l'action publique non plus à travers des normes et budget mais également à travers les techniques et les usages qui structurent une action publique.

C.Hood (1983)¹¹ effectue une synthèse des trois courants qui se sont développées à travers les recherches menées en sociologie politique, avec une entrée par les instruments. Une première approche conceptualise l'instrumentation comme une adéquation entre un objectif politique et les moyens susceptibles d'atteindre l'objectif, une seconde approche se concentre sur la diversification des instruments et la coordination nécessaire entre eux. Enfin, la troisième s'appuie sur le courant néo-institutionnaliste et conceptualise l'instrument comme une institution sociologique, soit un lieu d'interaction constant avec les rationalités d'acteurs que l'institution administre.

L'instrument d'action publique est alors « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascombes et Gales, 2004, p12). Selon Lascombes et Gales (2012) l'approche par instrument permet de rompre avec l'illusion de neutralité de celui-ci et son étude permet de mettre en exergue une problématisation spécifique et relative de l'objet administré. Il est à ce titre producteur de définitions conventionnelles de faits sociaux et impacte directement la réalité sociale qui l'entoure en promouvant des valeurs qui définissent intrinsèquement l'instrument. Pour finir l'instrument d'action publique devient un lieu propice à des processus d'appropriation et à des activités de traduction par les acteurs hétérogènes auxquels il s'adresse.

Dans leur ouvrage, *Gouverner par les instruments* Lascombes et Gales (2004) concluent à l'apparition de dynamiques de recomposition de l'Etat qui donne lieu à l'émergence de nouveautés instrumentales définies par « *trois grands types de justification* » :

- La gestion politique. L'instrumentation s'appuie d'effet symbolique et vise à être le support d'une démonstration d'autorité et de compétence de la part des gouvernants. La conséquence attendue de l'instrument étant une structuration des rapports entre gouvernants et gouvernés.
- La recherche d'efficacité. La volonté derrière est de mettre en place de nouveaux moyens d'actions afin de gagner en efficacité et atteindre les objectifs définis par une politique publique. Cela se fait souvent suivant un échec des instruments précédents.
- L'introduction de nouvelles valeurs à travers l'application de ce nouvel instrument, ce qui peut se traduire par l'arrivée de nouveaux acteurs ou

¹¹ C.Hood (1983) cité dans Lascombes Pierre et Simard Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments » Introduction. Revue française de science politique, 2011/1 Vol. 61, p.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'enrichissement des politiques publiques de nouveaux cadres cognitifs dans lesquels s'insère l'action publique.

Ces trois critères permettent donc « *de distinguer plus précisément ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure* » (Lascoumes et Simard, 2011)

2. CAPACITE D'ACTION ET ENTREPRENEUR POLITIQUE

La deuxième hypothèse qui structure ce mémoire est l'appropriation du mécanisme des 12% par les acteurs territoriaux, avec un intérêt particulier pour le dernier échelon du découpage territorial existant en Equateur : les juntas parroissiales, dont l'équivalent en France serait les communes. Ce mécanisme de redistribution présente une opportunité d'émergence de capacité d'action dans le développement de leur territoire à une échelle territoriale jusqu'ici peu étudiée. Le concept de « capacité d'action » est un concept d'étude plus fréquemment utilisé à l'échelle de la gouvernance urbaine (Stone, 1990) ou des régions (Pasquier, 1994). Au vue de notre objet d'étude, nous nous proposerons donc d'effectuer une présentation d'un concept de capacité d'action des gouvernants dans le cadre d'un régime urbain.

Pour Stone (1990) la capacité de gouvernement s'inscrit dans le cadre de qu'il définit un « régime urbain ». Ce qui le définit ne sont pas les compétences institutionnelles de la municipalité mais plutôt l'émergence d'un « *arrangement informel par lequel des institutions publiques et des intérêts et ressources privés coopèrent pour élaborer et appliquer des "décisions de gouvernement"* ». Le régime se définit alors par 1) l'incapacité des acteurs à réaliser des actions hors du cadre du « régime », 2) un panel d'acteurs comportant des ressources variées et 3) la présence d'interaction informelles qui permettent de structurer l'action collective des acteurs sans règles de commandements préalablement définis . Le succès du régime repose donc sur ces acteurs possédant des ressources institutionnelles mettant en place des arrangements informels qui permettent la coordination d'action de différentes institutions. L'auteur insiste sur l'utilité de ces arrangements informels qui deviennent une stratégie face à la capacité d'action limitée des gouvernements locaux et le manque de coopération formelle entre les différentes institutions de pouvoir

C'est donc dans ce cadre de « régime » dominée par la présence d'arrangements informels et de coordination des ressources que se définit la capacité d'action des acteurs. Cette capacité d'action ne dépend donc pas ressources économiques ou institutionnelles. Elle se structure non pas par des préférences prédéterminées ou d'accord préalable sur des objectifs,

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

mais par un processus plus complexe de coordination et de co-construction des intérêts et préférences des acteurs qui permettent une collaboration entre eux.

Nous compléterons ce concept de capacité d'action par celui d'entrepreneur politique . En effet en RAE, le tissu institutionnel s'il est en cours de structuration depuis une quinzaine d'année à travers l'implantation de l'Etat et l'institutionnalisation croissante des municipalités, les juntas parroissiales restent une institution beaucoup plus récente et toujours en cours de structuration. Face aux peu de moyens techniques et financiers, l'investissement des membres de la junta reste à mi-chemin entre celui d'un professionnel de la politique et un engagement basé sur le volontariat. Le concept théorique convoqué pour analyser les stratégies et cadres cognitifs de ceux-ci est donc celui d'entrepreneur politique. Kingdon définit les entrepreneurs politiques comme des acteurs individuels ou collectifs qui, dans un contexte politique donné (*political stream*) et face à un problème politique donné (*problem stream*), sont porteurs de solutions particulières (*policy stream*). Ces entrepreneurs sont des « *défenseur, prêts à investir leurs ressources - temps, énergie, réputation, argent - à promouvoir une solution en échange de gains futurs anticipés* » (Kingdon 2003, p. 179).

Les entrepreneurs ont deux rôles. D'une part, celui de rendre un problème d'une nature donnée investit d'une dimension politique et le mettre à l'agenda politique. D'autre part, le rôle d'identifier les fenêtres d'opportunités favorables à la solution qu'ils promeuvent. Ces entrepreneurs saisissent alors la fenêtre d'opportunité lorsque les trois flux (contexte politique, problème politique et solution politique) sont réunis. Pour répondre à cette double vocation, l'entrepreneur politique doit disposer de qualités d'expertise et de légitimité pour pouvoir proposer des alternatives au décideur public, mais aussi de qualités de communication, de négociation et de persévérance pour promouvoir ses solutions

E. METHODOLOGIE

La méthodologie de l'étude se structure en deux temps :

- (a) une analyse statistique globale de l'investissement effectué à Orellana et Sucumbios à travers le dispositif des 12% ;
- (b) une analyse des logiques d'acteurs et des perceptions du dispositif des 12% par une observation participante et la conduite d'entretiens sur un échantillon de juntas parroissiales, ;

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

L'évaluation de la capacité d'action des Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) est appréhendée à travers une identification des compétences de chacun des acteurs dans le domaine sectoriel de la planification et d'aménagement du territoire.

Les variables prises en compte pour qualifier cette capacité politique sont :

-le degré de connaissance de leur territoire -qui se traduit physiquement par Plan de Développement et d'Aménagement Territorial (PDOT) -

-les ressources institutionnelles, sociales, techniques et économiques mobilisées pour accéder à des financements de projets de développement dans leur circonscription territoriale (Province, municipalité ou paroisse).

I. ANALYSE STATISTIQUE GLOBALE

(1) CHIFFRES D'INVESTISSEMENT

La première approche se veut globale pour permettre une appréciation générale de l'investissement pour le développement local. Elle se basera sur des données quantitatives collectées auprès d'institutions gouvernementales impliquées dans le mécanisme des 12%. Au gré des modifications réglementaires les institutions en charge de redistribuer les bénéfices de l'activité pétrolière sont la Banque de l'Etat et l'entreprise publique Ecuador Estrategico.

La Banque de l'Etat est une banque de développement créée par décret en 1976, avec l'objectif de « *financer des programmes , projets, œuvres et services du secteur public par exemple pour des Ministères, Municipalités, Conseils provinciaux etc.. qui ont lien avec le développement économique national proposé par le gouvernement national* »¹². C'est donc exclusivement cette banque de développement qui est désignée pour appliquer la redistribution de la rente à travers l'attribution de crédits non remboursables. Quant à l'entreprise publique Ecuador Estrategico, c'est une entreprise créée le 5 septembre 2011 à travers le décret 870, comme acteur se consacrant exclusivement à la redistribution de rentes des industries extractives dans une optique de financement de développement des territoires affectées par ces activités industrielles. Le budget de l'entreprise se constitue des potentiels bénéfices des projets stratégiques du pays. A la date de la rédaction de ce mémoire les projets stratégiques produisant des bénéfices économiques sont l'exploitation pétrolière et minière. L'objectif de cette entreprise

¹² Histoire de la Banque de l'Etat, consultable sur www.bancoestado.com , visité le 04.09.24.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

publique est éminemment opérative et vise à rendre tangible et matériel la politique publique du gouvernement pour le Buen-Vivir, dans les zones déclarées comme d'intérêt stratégique par le gouvernement. Sa mission est donc « *l'exécution de programmes intégraux de développement local, redistribuant de manière équitable et planifiée les ressources générées par une exploitation responsable et durable des ressources naturelles* »¹³.

Ces donc auprès de ces deux institutions qu'ont été sollicités des données statistiques sur le montant, les bénéficiaires, les types de projets financés par la rente pétrolière en RAE.

(2) CARTOGRAPHIE

L'étude ayant une perspective comparative sur un territoire d'étude vaste, l'idée principale aurait été de pouvoir synthétiser ces données par une unité visuelle qu'est la carte, afin de mieux observer les dynamiques de répartition de la rente pétrolière. Plusieurs facteurs ont alors été identifiés comme pertinents pour tenter de donner des facteurs d'explication de différence existantes à propos du montant obtenus pour des œuvres.

Les données initialement identifiées comme pertinentes pour la construction de cartes sont :

- Le montant de l'investissement au niveau paroissial et municipal
- Le type d'investissement, selon l'échelle de priorité¹⁴ établie par Ecuador Estrategico (eau potable, gestion des déchets liquides et solides, électrification etc...)
- Le nombre de projets proposés versus le nombre de projets acceptés par les institutions en position de financer les projets (source : Ecuador Estrategico et la Banque de l'Etat).¹⁵
- La proximité avec un site d'exploitation pétrolière géré par une entreprise privée ou publique. Selon que l'entreprise soit privée ou publique, elle génère des bénéfices appelés respectivement *utilidades* ou *excedentes*. La trajectoire et modalité d'investissement selon la provenance des bénéfices n'étant pas la même, il apparaît pertinent de les différencier.

¹³ Mission et vision de l'action de l'entreprise publique Ecuador Estrategico, consultable sur www.ecuadorestrategicoep.gob.ec

¹⁴ Cette échelle – élaborée par Ecuador Estrategico- qui est composée de 12 échelons, sert à prioriser les projets qui sont déposés auprès de l'institution

¹⁵ Ce sont des informations qui ont été identifiées comme stratégiques pour évaluer les différences d'actions existants dans un même territoire. Néanmoins, elles n'ont pu être obtenues lors des demandes effectuées auprès des acteurs pertinents qui sont l'entreprise publique Ecuador Estrategico et la Banque de l'Etat. Les raisons invoquées par ces acteurs sont ceux de la nécessité d'un accord de confidentialité en cours de signature avec le premier, ou le secret bancaire dans le cas du second.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Nous tenons à préciser ici que les cartes présentes dans la suite de l'étude restent des ébauches qui gagneraient à être retravaillées et précisées. Par exemple l'idée principale avec laquelle nous sommes parties est la superposition des degrés d'investissement de la rente pétrolière avec un indicateur de vulnérabilité des territoires causés par l'exploitation pétrolière. Nous avons identifiés comme outil ressource, le Système d'Indicateurs de Passif Environnementaux et Sociaux (SIPAS) initiée par le Ministère de l'Environnement (MAE). En effet ce service a développé des indicateurs permettant de définir la vulnérabilité d'une junta paroissiale en comparant par exemple le nombre d'habitants connectés à une eau potable et le nombre de déversements d'eau de formation recensés par le MAE dans cette même zone. Néanmoins, les indicateurs existants sont multiples et cette comparaison nécessiterait soit un travail de définition d'un indicateur de « vulnérabilité globale », soit l'identification d'indicateur pertinent en fonction du type d'investissement. Pour reprendre l'exemple donnée, synthétiser les données disponible sur l'accès à l'eau d'une population (nombre de déversement d'eau de formation, de déversement de pétrole, nombre d'habitant avec une connexion d'eau...) et comparer avec le degré d'investissement au nom de la redistribution pétrolière. Les informations récoltées dans le cadre de ce stage reste cependant acquis au programme MONOIL, en espérant que cela permette d'ouvrir des pistes de recherches futures.

2. ETUDES DE CAS

(1) UN TRAVAIL EN BINOME

Le terrain a été effectué en compagnie de Guilhem Juteau, doctorant du programme MONOIL. Ainsi de nombreux entretiens ont été mené à deux présentant à la fois des avantages et des inconvénients (voir le tableau des entretiens réalisés, Annexe 1). Le principal inconvénient était la longueur de l'entretien et l'attention décroissante de certains interlocuteurs causés par nos questions et par le fait que chacun ait une grille d'entretien propre. Ainsi le choix a été fait de désigner celui qui mènerait l'entretien en fonction du degré de pertinence de l'acteur interviewé selon le thème d'étude mené par chacun, éventuellement complété par des questions complémentaires à la fin de l'entretien par le second intervieweur.

Nous identifions plusieurs avantages d'avoir pu faire les entretiens en binôme : assister à des entretiens avec des acteurs pas forcément considérés comme des acteurs prioritaires donne toujours une connaissance plus large du contexte des dynamiques étudiées ; parfois les

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

enquêtés se sentaient plus à l'aise avec un profil d'homme blanc occidental ou au contraire avec le profil d'une jeune femme d'origine équatorienne ; enfin, l'émulation liée à la coprésence permettait une sensibilité et perception dédoublée, amenant souvent l'un d'entre nous à poser la « bonne » question.

(2) ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS ET OBSERVATION PARTICIPANTE

Une des principales sources de collecte des données qualitatives pour alimenter l'étude des discours et des processus appropriation des acteurs locaux du mécanisme des 12% , a été les entretiens menés à Quito ou en RAE. L'identification des acteurs territoriaux s'est faite par la constitution d'un échantillon non exhaustif de juntas paroissiales à étudier. Le but poursuivi étant de réaliser des études de cas permettant de donner des clefs de compréhension des stratégies mises en place par les acteurs territoriaux pour accéder à cet investissement. Ainsi des entretiens semi-directifs ont été menés avec les différents groupes d'acteurs impliqués dans la planification du développement territoriale des provinces étudiées. Nous pouvons les distinguer en quatre catégories:

- Des universitaires familiers avec les problématiques de l'Amazonie pétrolière
- Des acteurs appartenant à la sphère étatique: fonctionnaires de ministères centraux et de leur délégation provinciale, institutions étatiques, entreprises publiques, gouverneurs .
- Des acteurs territorialisés : représentants élus et technicien des Gouvernements Autonomes Décentralisés (Junta paroissiale, municipalité, conseil provincial, association de représentation des GAD)
- Société civile et habitants bénéficiaires de projets de développement.

La première série d'entretiens s'est effectuée durant un mois et demi à Quito avec des universitaires, acteurs de la sphère étatique et des représentants nationaux des acteurs territorialisés. Ceux-ci ont été primordiaux pour acquérir une meilleure compréhension du contexte institutionnel de chaque type acteur et appréhender les normes qui les définissent (objectifs poursuivis, normes juridiques, moyens d'actions en RAE). Cette vision globale des différentes politiques publiques menées par chacune des institutions, a contribué à l'appréhension et compréhension des dynamiques d'action publique menées parfois en parallèle en RAE. La deuxième série d'entretiens s'est effectuées avec des acteurs ayant un rôle dans le processus de mise en place du financement des 12% ainsi que les bénéficiaires institutionnelles de cette politiques publiques (majoritairement les GAD et les directions de district) sur les thèmes suivants :

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- Biographie personnelle
- Présentation du territoire et de l'institution
- Perspectives et évolution des attentes du mécanisme des 12%
- Ressources institutionnelles
- Capacité technique et financière des GAD
- Les Plans de Développement et d'Aménagement du Territoire : identification des nécessités, élaboration, priorisation des objectifs de développement
- Relations avec les autres acteurs locaux
- Futur et scénarios prospectifs

Ces informations ont été recueillies au travers de 83 entretiens semi-directifs menées auprès des ministères et institutions Etatiques à Quito, et auprès des GAD, services déconcentrés de l'Etat, représentants de la société civile et d'Ecuador Estrategico à Orellana et Sucumbios. La grille d'entretien se trouve à l'annexe 1, ainsi que le détail des acteurs interrogés.

Ces informations qualitatives obtenues dans le cadre d'entretien semi-directif sont complétées par l'observation participante vécues à travers un séjour de deux mois dans les régions de Sucumbios et Orellana . A côté du travail de conduite des entretiens, ce séjour aura également été rythmé par la participation à des évènements publics ponctuant la vie des acteurs territoriaux étudiés¹⁶ ainsi que par la visite des œuvres construites par l'entreprise publique Ecuador Estrategico. Nous avons eu l'opportunité lors de ces visites de recueillir à deux reprises l'opinion de deux communautés¹⁷ se situant dans deux cantons différents, mais bénéficiant de la même œuvre : une unité d'assainissement¹⁸ à usage unifamilial .

(3) ETABLISSEMENT DE L'ECHANTILLON D'ETUDE

La constitution de l'échantillon des juntas paroissiales à étudier s'est faite à partir de critères qualitatifs et quantitatifs. Du côté quantitatif les données utilisées sont les montants investis par l'entreprise publique Ecuador Estrategico - institution qui se dédie spécifiquement au réinvestissement de la rente pétrolière et minière depuis 2012- entre 2012 et 2014 . Les critères

¹⁶ Pour citer quelques exemple , la cérémonie de passation entre l'ancienne et la nouvelle administration nouvellement élu à Dayuma (Orellana) ou la réunion de socialisation d'Ecuador Estrategico pour présenter la construction d'un réseau d'assainissement a Jambeli (Sucumbios)

¹⁷ L'une des communautés se situent dans la paroisse El Dorado, à 10 km de la ville de Coca dans le canton de San Francisco de Orellana. La seconde communauté visitée est localisée dans la paroisse de San Carlos dans le canton de Joya de las Sachas.

¹⁸ Une unité d'assainissement comprend une douche, des WC, un biodigesteur pour les eaux usées et un puits donnant accès à une eau ayant subit un processus de filtration de base (sable et chlore).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

qualitatifs pris en compte, se basent sur le discours d'acteurs institutionnels ayant une perspective quant aux juntas paroissiales ayant réussies à se démarquer par une obtention conséquente ou non des 12% de la rente pétrolière¹⁹ mais aussi la provenance du financement (Banque de l'Etat ou Ecuador Estrategico) qui implique des modalités différentes d'obtention de ce financement. Enfin a été considéré le fait que dans chaque échantillon figure au moins une junta paroissiale sélectionnée pour bénéficier de l'emblématique projet de Communauté du Millénaire.

En outre, dans le but d'étudier à la fois la capacité politique des GAD et la relation juntas paroissiales-municipalités, une attention a été portée à prendre des paroisses se situant dans des cantons différents afin de pouvoir multiplier les comparaisons interprovinciales et intra provinciales afin d'obtenir un panorama consistant de la nature des liens existants entre ces deux échelons territoriaux.

Avant toute chose il convient de préciser que le découpage territorial des Gouvernement Autonomes Décentralisés (GAD) – équivalent à nos collectivités territoriales- se fait selon l'échelle de grandeur décroissante suivante :

- Le conseil provincial, organe territorial dirigé par le préfet. Ce serait l'équivalent en France du conseil régional et du président du conseil régional
- Le canton, qui est du même niveau que les départements en France. Il convient d'ajouter que le chef lieu municipal du canton fait alors office de conseil général.
- La junte paroissiale rurale, qui l'échelon territoriale qui s'apparente à nos communes. La particularité réside dans le fait qu'en Equateur, la junta paroissiale est un vaste territoire composé d'un ou plusieurs centre peuplés et plusieurs communautés (échelon inexistant en France).

L'ensemble des ces GAD sont des représentants issues d'un processus électoral organisé tous les 4 ans. L'étude s'est réalisée durant la période de transition entre les deux administrations. Si l'élection s'est déroulée en février 2014, c'est début juin 2014 que les nouvelles autorités locales ont pris leur fonction.

Un autre acteur local est la figure du gouverneur, présent dans chacune des 22 provinces en Equateur. Il est nommé par le président pour un mandat de 2 ans. Le gouverneur, qui serait l'équivalent en France du préfet, représente l'Etat équatorien et tient un rôle de coordinateurs de l'ensemble des délégations ministérielles présents dans sa province.

¹⁹ Recommandations faites par les acteurs rencontrés à Sucumbios et Orellana lors de la première phase du stage début mars.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

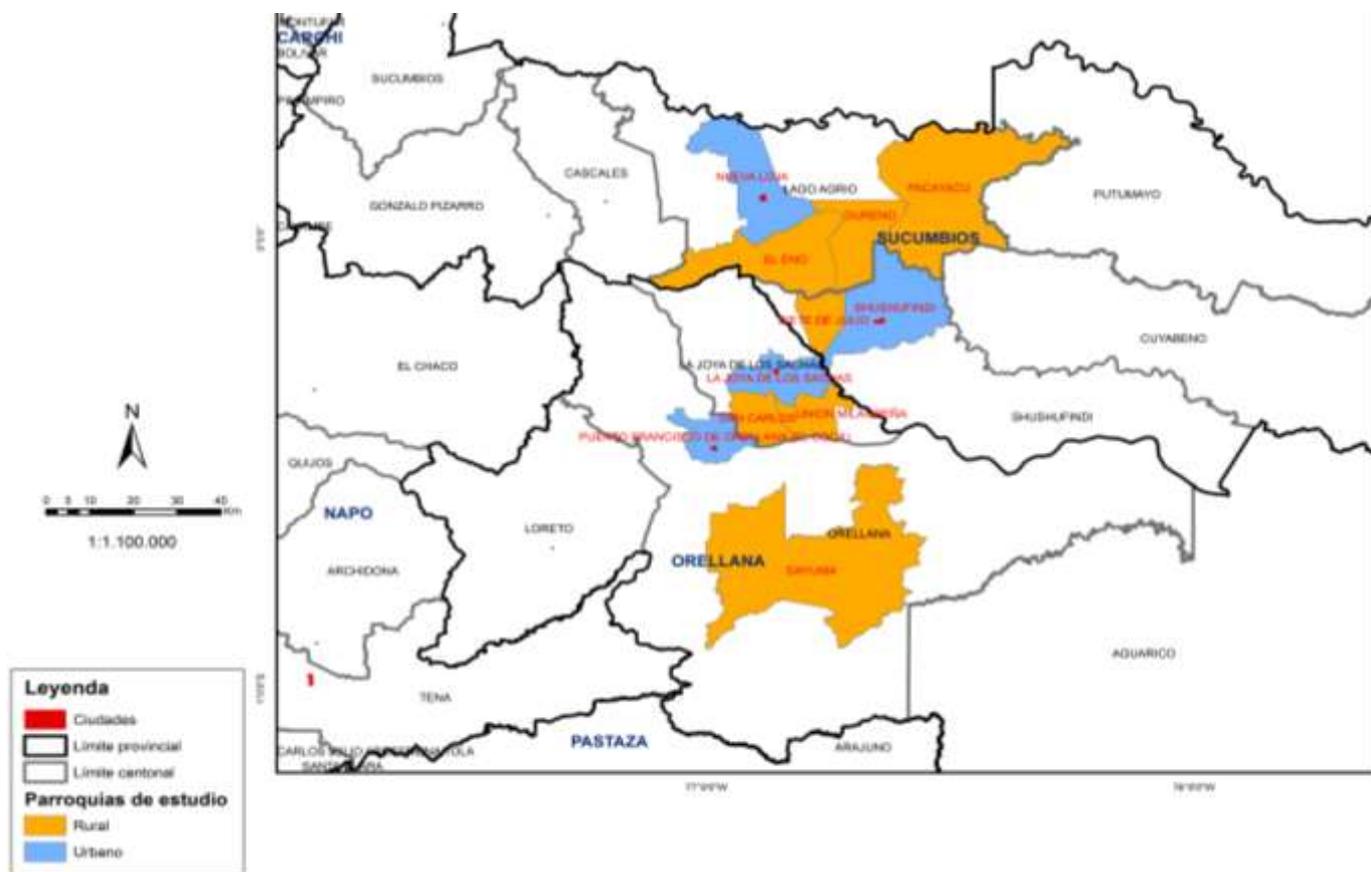


Figure 1 Juntas parroquiales et cantons constituant l'échantillon d'étude . Source ; (UASB)

(1) Orellana

Suite aux croisements des différents critères définis ci-dessus, les quatre paroisses retenues pour la province d'Orellana sont les juntas parroquiales de Dayuma et El Dorado pour le canton de San Francisco ainsi que les juntas parroquiales d' Union Milagrena et San Carlos pour le canton Joya de las Sachas (voir Figure1)

Les justifications pour chacune des juntas parroquiales choisies sont les suivantes :

- Dayuma (canton San Francisco de Orellana) qui a su saisir dès le départ l'opportunité d'investissement offerte par le dispositif des 12%, à l'époque où l'argent de la rente pétrolière était canalisé par le Banque de l'Etat et site d'étude du projet MONOIL.
- El Dorado (canton San Francisco de Orellana) paroisse pilote de la mise en place d'un dispositif technique innovant : les Unités d'Assainissement. Construites dans une

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

dizaine de paroisses à Sucumbios et Orellana ces Unités d'Assainissement permettent d'assurer un accès à une eau sûre et un système d'assainissement de leurs eaux usées.

- Union Milagreña (Canton Joya de las Sachas) , qui fait partie des juntas paroissiales qui ont été désignées comme bénéficiaires d'une « intervention intégrale » de la part d'Ecuador Estrategico sous la forme des « communautés du millénaire », projet de magnitude du gouvernement actuel. Ce sont des cités entièrement financées et construites par l'Etat central avec l'ensemble des attributs de la modernité occidentale (électroménager, télécommunications etc...).
- San Carlos (Canton Joya de las Sachas), est l'une des paroisses qui a réussi à obtenir un investissement de la Banque de l'Etat sur le même modèle que Dayuma et avec l'aide personnelle du président de la junta paroissial de G.Plazarte mais aussi un investissement conséquent de la part d'Ecuador Estrategico

Deux municipalités (cantons):

- Joya de las Sachas, qui est l'un des trois cantons modèles du pays où s'expérimentent avec une attention particulière la déconcentration des services de l'Etat en tant que projet pilote au niveau national. C'est une municipalité qui a également pu bénéficier d'un projet d'investissement conséquent²⁰ et emblématique : l'enterrement de la tuyauterie transportant le pétrole et construction d'un parc linéaire par-dessus, avec un coût de 9 millions de dollars obtenu grâce à un compromis présidentiel.
- San Francisco de Orellana, ville principale de la province, qui a reçu un investissement conséquent de la part d'Ecuador Estrategico ainsi que des projets emblématiques découlant également de compromis présidentiel : la construction d'un réseau d'égout pour un coût de 19 millions de dollars et d'un musée d'Archéologie pour un coût de 2 millions de dollars. C'est également une municipalité qui a dû faire face à l'essor financier de la paroisse de Dayuma.

Il convient également de souligner le critère démographique dans le choix de ces deux cantons: le canton de San Francisco de Orellana et celui de Joya de las Sachas représentent à eux deux

²⁰ L'enterrement de l'OCP qui coupait en deux la ville, et la construction d'un parc par-dessus pour un cout approximatif de 9 millions de dollars.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

80.9 % de la population de la province d'Orellana. Selon le dernier recensement effectué par l'INEC en 2010²¹, le canton d'Orellana comprend 72.795 habitants (soit 53.2% de la population de la province) et le canton de de Joya de las Sachas 37. 591 habitants (soit 27.7% de la population de la province).

(2) Sucumbios

Les quatre paroisses retenues pour notre étude dans la province de Sucumbios sont :

- Pacayacu (rattachée au canton de Lago Agrio), paroisse qui a été désignée comme bénéficiaire d'une intervention intégrale d'Ecuador Estrategico en tant que future communauté du millénaire. C'est également l'un des deux sites d'études choisis en Amazonie dans le cadre du projet de l'Agence Nationale de Recherche (ANR) MONOIL.
- El Eno (Canton Lago Agrio), paroisse citée comme « modèle de gestion » par Ecuador Estrategico et qui présente deux autres caractéristiques :
 - le président de la junta paroissiale a été élu durant les deux dernières années de son mandat représentant des juntas paroissiales de la province de Sucumbios auprès de l'Association Nationale des Juntas Paroissiales (CONAGOPARE)
 - La paroisse El Eno a été désigné comme futur campus annexe de l'université d'excellence Ikiam en cours de construction et dont le campus principal se situera à Tena.
- Siete de Julio (Canton Shushufundi), paroisse fréquemment cité par plusieurs acteurs (gouverneur, Agence central et agence régionale de l'entreprise publique Ecuador Estrategico) comme ayant fait preuve de beaucoup d'initiatives grâce à un président de la junta paroissiale proactif et aurait déposé de nombreux projets auprès d'Ecuador Estrategico afin de palier le peu de financement de la part de la municipalité.
- Dureno (Canton Lago Agrio), deuxième paroisse ayant été bénéficiaire d'une intervention intégrale en tant que communauté du millénaire dans la province. Cette paroisse va bénéficier de 2 communautés du millénaire: l'une spécifiquement dirigée à la communauté indigène Cofan et l'autre conçue pour le centre peuplé de la paroisse, majoritairement habité par des colons.

Les municipalités qui seront étudiés sont :

²¹ « VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010 », INEC. www.inec.gob.ec, consulté le 27/06/14.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- Lago Agrio capitale de la province de Sucumbios et municipalité ayant bénéficié de nombreux projets financés par Ecuador Estratégico comme la construction d'un centre de traitement de l'eau de consommation et la construction d'un musée du pétrole.
- Shushufindi, chef-lieu du deuxième canton le plus peuplé de Sucumbios. La ville se caractérise par la présence d'un taux de criminalité et de violence élevé, bien que la situation ces dernières années se soit largement amélioré. Enfin c'est également le lieu de la principale raffinerie en Amazonie

Comme pour la province d'Orellana, pour la province de Sucumbios le critère démographique a pesé sur la définition du périmètre de l'étude : les deux cantons choisis pour cette étude rassemblent à eux seuls 77.1% de la population de la province. Selon le dernier recensement effectué par l'INEC en 2010²², le canton de Lago Agrio comprend 91.744 habitants (soit 52% de la population de la province) et celui de Shushufindi 44.328 habitants (soit 25.1% de la population de la province).

4. CONDUITE DU TERRAIN

De par la volonté d'avoir un panorama d'étude ample et dans l'optique d'étudier l'impact de la redistribution de la rente pétrolière sur les territoires de Sucumbios et Orellana, le choix a été fait de faire une étude comparative à partir d'un échantillon de 4-5 juntas parroissiales entre les provinces de Sucumbios et Orellana. Ce choix méthodologique comporte tant des avantages que des inconvénients : l'étude de plusieurs études de cas permet la recherche de caractéristiques communes dans une optique de systématiser l'analyse afin de faire un état des lieux à une échelle territoriale plus large. Il faut ainsi prendre en compte que le parcours de deux régions de l'Amazonie sur une douzaine de localité ne permet pas l'approfondissement de chacun des cas.

(1) DEROULEMENT DU STAGE ET RECUEIL DES DONNEES

Le déroulement du stage est marqué par quatre temps :

- Début mars :

Un premier séjour d'une semaine à Sucumbios et Orellana est planifié en compagnie de Sylvia Becerra, coordinatrice du programme de MONOIL et maître de stage.

²² « VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010 », INEC. www.inec.gob.ec, consulté le 27/06/14.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Ce rapide premier séjour effectué du 7 au 13 mars à Coca et Lago Agrio ainsi qu'aux alentours avait plusieurs enjeux. Dans un premier temps, l'enjeu était de celui de se familiariser avec le terrain accompagné d'une personne familière avec la région de l'Amazonie Equatorienne. En effet bien les régions de Orellana et Sucumbios peuvent être déconcertante au premier regard de et il existe de nombreux à priori sur la sécurité de ces provinces de la part des populations vivant dans la Sierra ou dans la Costa. Ce premier séjour à ainsi permis à la fois de m'introduire à des personnes-ressources connaissant le projet MONOIL ou d'en identifier d'autres à revoir lors de la mission longue durée prévue pour mai-juin 2014, mais aussi de définir la « faisabilité » de la mission longue durée en se rendant compte de la dispersion des juntas paroissiales entre elles, des moyens de transports à disposition pour accéder aux juntas paroissiales²³, de définir les thèmes prédominants dans les discours des acteurs etc...

Un second objectif à portée plus méthodologique était celui de tester la grille d'entretien élaboré en amont de mon séjour en Equateur afin de l'adapter aux préoccupations réelle des acteurs dans l'Amazonie, mais aussi d'évaluer ma méthode dans la tenue d'entretiens directifs sous l'œil vigilant de ma maître de stage.

Enfin, outre le fait que ces premiers entretiens à Sucumbios et Orellana ont permis d'avoir un avant-goût de la facilité ou non d'obtenir les entretiens désirés. Le dernier enjeu était de collecter des informations qualitatives auprès d'acteurs stratégiques ayant une vision synthétique du territoire étudié. Ainsi la question a été posée à un panel d'acteur (gouverneur, municipalité, Ecuador Estrategico, Conseil provincial) quelles sont les juntas paroissiales qui se détachent de par leur succès ou leur difficulté à obtenir un financement provenant des 12%, afin d'intégrer la perception des acteurs dans la constitution de l'échantillon des juntas paroissiales à étudier.

- De mi-mars à fin avril :

La seconde période a permis la préparation de la mission longue durée en mai-juin 2014 à Sucumbios et Orellana ainsi que la conduite des activités à Quito. Ce temps a été consacré à l'élaboration des premières hypothèses de travail ; la constitution de l'échantillon de paroisses ; la conduite des entretiens des acteurs à Quito (universitaires et ministères) ; la collecte des données nécessaires principalement auprès du Programme de Réparation Environnement et Sociale (PRAS) – partenaire du programme MONOIL- et d'Ecuador Estrategico et l'analyse des premiers résultats de la mission sur le terrain menée début mars.

²³ Les routes de l'Amazonie étant à une voie et sinueuse, 45 km équivaut à peu près à une heure de trajet

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- De fin avril à fin juin, se déroule la mission du terrain de 2 mois entre Sucumbios et Orellana
- De fin juin à mi-juillet, l'étude a été finalisée : conduite des entretiens manquants et la rédaction du rapport de mission.

(2) PRECISIONS, LIMITES ET DIFFICULTES D'ACCES AUX DONNEES

Le déroulement du terrain est toujours conditionné par l'accès effectif aux données nécessaires à la conduite de la recherche. A cet égard, il convient de souligner les difficultés rencontrées pour recueillir les données utilisées dans ce mémoire et les limites de celles-ci.

(1) Obtention des chiffres d'investissement

L'une des principales barrières au recueil de données a été l'obtention des données chiffrées d'investissement sur la redistribution de la rente pétrolière de la part de la Banque de l'Etat et de l'entreprise publique Ecuador Estrategico. Ces données demandées nous ont été remises une fois le stage terminé. Ce délai s'explique par les longueurs administratives et une constante rotation du personnel des institutions étatiques et des ministères en Equateur, notamment à la Banque de l'Etat. Concernant Ecuador Estrategico, uniquement des données quantitatives partielles ont pu être obtenues dû à une certaine méfiance à propos de la finalité d'utilisation des données.

Il convient ainsi de préciser que l'interprétation statistique présentée au chapitre IV repose uniquement sur les chiffres d'investissement fournis par l'entreprise publique EE, sans explication complémentaire: information fournie sans légende, pas d'information sur la production et le traitement effectif de ces données, etc..

(2) Accessibilité au terrain

La principale limite dans la conduite du terrain et les données recueillies ont été conditionnées par l'accessibilité et la disponibilité des acteurs interviewés. Les difficultés d'accès aux informations s'expliquent par plusieurs facteurs :

- Le terrain s'est effectué à une période de changement d'administration territoriale. En effet le 14 juin, les nouvelles autorités territoriales ont pris leur fonction. Les conséquences étant le peu de disponibilité des autorités nouvellement élues dont l'agenda des premiers mois est chargé entre la familiarisation avec sa fonction, la présentation aux autres GAD et services déconcentrés de l'Etat etc. De plus très souvent

ceux-ci sont peu ou pas du tout au courant des projets menés par l'administration précédente. Ainsi les autorités de l'ancienne administration n'étaient parfois pas disponible car n'ayant plus de fonction publique et étant occupés par leur nouvelles occupations de cabinet d'étude, de développement de leur fincas

- Une méfiance prégnante de la part des administrations publiques et des administrations territoriales. Pour les administrations publiques, cette méfiance est générée par le mouvement au niveau national des Yasunidos contre l'exploitation pétrolière, étant par conséquent très réticent à partager des informations avec des écologistes. Concernant les communautés et les paroisses, la méfiance est plutôt due à une pratique décriée d'usage d'espions par l'entreprise Chevron Texaco ou le manque de suivi des organisations de coopération internationale « qui ne reviennent jamais ».

Ainsi l'échantillon d'étude établi de manière théorique a subi des modifications afin de s'adapter à la disponibilité des acteurs conduisant à inclure dans l'échantillon la paroisse d'El Dorado – paroisse pilote d'un projet emblématique d'Ecuador Estrategico- et de Garcia Moreno – représentant de l'association provinciale de la CONAGOPARE- pour la province d'Orellana et incluant la paroisse de Dureno dans le cas de la province de Sucumbios, dont la nouvelle et ancienne administration ont été particulièrement disponible.

II. Mise en contexte de l'étude

A. LE GOUVERNEMENT DE LA « REVOLUTION CITOYENNE » : DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT ET POSTURE EXTRACTIVITSE

Partant de l'étude d'une politique publique, nous présenterons ici un bref rappel du contexte politique et économique dans lequel émerge le gouvernement de la « révolution citoyenne ». Ensuite nous nous attacherons à partir de l'exemple de l'initiative de Yasuni-ITT pour montrer les tensions intrinsèques au sein du gouvernement. Dans son discours, la volonté est celle d'être avant-gardiste dans la promotion d'un modèle de développement alternatif et durable, mais dans la praxis la poursuite de réductions d'inégalités sociales et économiques rencontre en contradiction avec ce modèle de développement alternatif.

I. BREF CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Il convient de rappeler rapidement le contexte dans lequel apparaît le gouvernement de la « révolution citoyenne », l'accession du mouvement Alianza Pais au pouvoir et l'élection de Correa en 2006.

Vers la fin des années 1990, l'Amérique latine fait office de principal laboratoire d'une doctrine d'inspirations néo-libérale très appuyée : le consensus de Washington. Les mesures promues sont alors celles du démantèlement de l'Etat, d'une vague de privatisation sur tous les fronts et une ouverture totale aux marchés internationaux (Klein 2010). Le résultat sur l'économie des pays du sud étant un PIB sans croissance prononcée, une plus grande vulnérabilité aux chocs causés par des conflits intra-régionaux laissant ces pays avec un fort déficit interne et une dette externe considérable. (Lacuisse 2012, Lafferrière 2003). En réponse à cette doctrine, la région d'Amérique Latine expérimente des changements importants et on assiste à l'émergence d'une vague de gouvernement progressistes et d'idéologie de gauche., notamment d'inspiration Bolivarienne en Bolivie et au Venezuela : c'est la réponse du continent au choc de la doctrine néolibérale (Klein, 2010).

Dans le cadre de cette dynamique régionale, l'Equateur voit des changements qui lui sont propres et qui aboutissent à l'arrivée du mouvement d'Alianza pais en 2007.

En premier lieu, on assiste à une structuration du mouvement indigène à partir des années 70, obtenant progressivement une reconnaissance graduelle de leur droit à travers les diverses constitutions (Larrea, 2012). Néanmoins ces acquisitions se font à travers une structuration en un mouvement de critique radical du régime avec l'entrée en politique du mouvement indigène Pachakutik Ceci aboutit aux mobilisations des années 1990 avec des revendications de reconnaissance des nationalités et des peuples indigènes et une réclamation de réformes agraires pour cause de problèmes de distribution des terres.

En second lieu, les années 90 sont caractérisées en Equateur par une forte instabilité politique et économique. L'histoire politique est rythmée par différents coups d'état dont trois seront délogés du pouvoir par des mouvements populaires et déclarés incapables à gouverner pour maladies mentales, aboutissant à une grave crise économique en 1999. (Acosta, 2001) Les conséquences de cette crise économique sont une migration massive des franges de la population les plus vulnérables, en partie conséquence de la dollarisation de l'économie en 2000 initiée par Jamil Mahuad. En 2004, le président Lucio Gutierrez subit un coup d'état par un mouvement

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

qui apparaît à Quito, organisé en réaction aux preuves latentes de corruption du gouvernement : c'est le mouvement des « Forajidos ».²⁴

Enfin, une période de transition est entamée sous Alfred Palacios, vice-président du président déchu en 2004. Il organise un gouvernement de transition formé de figures ne provenant pas que des partis politiques traditionnels mais aussi de la société civile, entre eux Correa est nommé Ministre de l'Economie. Celui-ci se fait élire en 2006 président du mouvement Alianza Pais, nouveau parti qui rassemble un grand panel de sensibilités politiques de gauche avec l'objectif d'un programme politique alternatif, démocratique et ouvert. (Lacuisse 2012, Barrera 2013).

2. LABORATOIRE D'INNOVATION ENVIRONNEMENTALE : L'INITIATIVE YASUNI-ITT

Le gouvernement de Correa apporte alors une stabilité politique et institutionnelle au pays, mais surtout un programme politique surplombé par l'encensement d'un concept issu des mythologies indigènes : le Buen-Vivir ou Sumak Kawsay. A travers l'élaboration d'une nouvelle constitution en 2008, qui se fait avec l'appui des mouvements sociaux indigènes (Barrera, 2013) plusieurs valeurs sont réaffirmées. Celui de la construction d'un Etat pluriculturel et démocratique, les droits de la nature ou Pachamama (Narvaez 2010), un nouveau système économique et solidaire et une nouvelle conception retranscrit à travers des documents de planification nationaux (Plan National du Buen Vivir) et locaux (Plan de développement et d'Aménagement du Territoire) (Fontaine 2010).

Nous nous concentrerons dans ce paragraphe à l'initiative Yasuni-ITT, projet matérialisant l'objectif de s'éloigner d'une conception des ressources naturelles comme objet d'exploitation. Ainsi il est donné à la nature le statut de sujet de droit, lui accordant à ce titre le droit à tous les éléments formant la biodiversité d'être protégé. L'article 71 de la Constitution établit que « *la nature ou Pachamama où se reproduit et se réalise la vie, dispose du droit de respect intégral de son existence et le maintien et la régénération de ses cycles vitaux ainsi que ses structures, fonctions et processus évolutifs* ».

L'un des projets emblématiques issu de cet éloignement d'une vision anthropocentrique de la nature et promouvant un modèle de développement ne basant plus sur une richesse générée par une accumulation et exploitation des ressources naturelles, est l'initiative Yasuni-ITT. Ce projet

²⁴ Nom donné par Lucio Gutierrez lors de déclarations publiques.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

de taxation du pétrole sur la scène internationale, a fait grand bruit ²⁵ dès sa présentation en 2007. La proposition de ce projet innovant était de laisser sous terre l'équivalent de 20% des réserves pétrolières de l'Equateur. En échange du maintien d'une partie de son stock de carbone en terre, l'Equateur demandait à la communauté internationale une compensation à hauteur de 50% des revenus qu'il aurait pu tirer de l'exploitation de ce pétrole, soit 350 millions de dollars pour 2020. En aout 2010, pour concrétiser le projet, une convention est signée avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), afin de créer un fond pour collecter et financer des projets en Equateur avec quatre objectifs : participer au changement climatique en réduisant les émissions de CO2 (Damian 2013), la protection du parc naturel Yasuni ITT possédant un des plus hauts niveaux de biodiversité au monde (Finer et al, 2009), le respect des droits des peuples « non contactés » vivants en isolement volontaire dans le parc Yasuni ITT et le financement de projets pour participer à la réduction de la pauvreté en Equateur (Larrea 2009 ; discours de Correa devant l'assemblée générale des Nations Unies en 2007). L'emphase est d'ailleurs mise sur la mobilisation des réseaux transnationaux des pays du sud et le soutien des ONG environnementales de pays du nord dans l'institutionnalisation du projet sur la scène internationale. Mais aussi est prépondérant l'optique d'une nouvelle gouvernance mondiale de l'environnement permettant de remettre en question la vision traditionnelle du développement économique d'un pays, basé sur l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables (Martin 2011).

3. LE BASCULEMENT VERS UNE IDEOLOGIE NEO-EXTRACTIVISTE : L'EXECUTION DU « PLAN B ».

Au moment de faire le bilan au printemps 2013, uniquement 10 millions de dollars ont effectivement été versés au fond géré par le PNUD accompagné de 100 millions de dollars de promesses de dons. A mi-parcours du projet de collecte des fonds prévus sur une période 13 ans, cela semble insuffisant et donne lieu à l'abandon du projet le 15 aout 2013.

Face à l'annonce de l'arrêt du projet, deux positions émergent quand aux possibles facteurs pouvant expliquer la faillite de ce projet :

²⁵ Le projet est officiellement présenté à la communauté internationale lors du discours prononcé par R. Correa le 17 septembre 2007, lors de l'assemblée générale annuelle des Nations Unies. Discours . Discours consultable sur le site : www.voltairenet.org.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Le président Correa pointe durant son allocution audiovisuelle le 15 aout 2013 « une hypocrisie globale » de la communauté internationale qui ne s'est pas mobilisée pour faire aboutir le projet. Certains acteurs sollicités (Etat, lobby pétrolier) avaient rapidement montré leur désaccord sur le chantier de compensation lancé par le projet Yasuni-ITT. Un des arguments avancés était le manque de durabilité du projet, notamment s'il se voyait répliquait à l'ensemble des réserves pétrolières mondiales qui sont estimées à 1500 milliards de barils, il aurait fallu trouver un financement de 250 milliards de dollars (Damian 2013). De même certains pays dont l'Allemagne considérait ce projet de compensation comme un véritable « chantage écologique »²⁶. Matthieu le Quang quant à lui conclue que cet échec est le résultat d'un manque de soutien des pays du Nord, dont le projet viendrait à remettre en cause la « base de sociétés capitalistes »²⁷.

Une autre position est celle d'affirmer que le projet Yasuni-ITT était un échec annoncé et que l'intention du gouvernement de Correa a toujours été d'exploiter ce bloc pétrolier (Sacher 2013, The Guardian 2013). En effet, bien avant l'annonce de l'abandon du projet Yasuni ITT, des blocs pétroliers situés dans l'aire du parc protégé de Yasuni-ITT ont commencé à être exploités notamment à travers la construction d'une route d'une longueur de 19 km présenté par l'entreprise PetroAmazonas présenté comme un sentier écologique, œuvre dont l'aspect écologique a été remis en question (De Marchi 2014). De plus de nombreux pays auraient été découragés par la mention constante du « plan B » du gouvernement qui était d'exploiter une partie du pétrole reposant dans le parc (Martin 2011, Sacher 2013,).

Toutefois, le discours du 15 aout 2013 marque un tournant clair et sans ambiguïté, à travers le décret n°74 Correa demande à l'Assemblée nationale que l'exploitation du parc bloc ITT soit déclaré d'intérêt national afin d'entamer les travaux sismiques préliminaires pour commencer l'exploitation pétrolière. Ce volte-face ne manque pas de générer une forte réaction de la part de la société équatorienne. A partir de l'annonce de l'abandon du projet, les réseaux sociaux sont largement sollicités lançant une campagne avec le slogan « no toquen a mi yasuni » Cela se traduit par l'agrégation de plusieurs association environnementalistes et de simples

²⁶ En Europe, c'est le Ministre fédéral de la coopération économique du gouvernement allemand, qui a exprimé le plus fortement son opposition: « he insists, that "Germany will not contribute to a fund that is based on the philosophy of 'payment for non-action'." Responding to intense pressure to assist in Yasuni, he did trickle down some euro (24 million is nothing to sneeze at), but instead of being part of a project to leave the oil under the soil, he's only interested in market-oriented projects like REDD." (Bond, in Martinez-Alier, Basse, Bond, 2013),

²⁷ Matthieu le Quang cité dans « Equateur : Yasuni ITT où l'échec de la non exploitation du pétrole », Le Monde, daté du 16.08.2013.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

citoyens à travers le mouvement Yasunidos, lançant une course effrénée à la collecte de signature afin d'obtenir un referendum populaire sur cette décision. Cette mobilisation semble par ailleurs être anticipée par le premier mandataire qui interpelle à plusieurs reprises « *les jeunes de la nation* » à ne pas se mobiliser pour un choix qui serait biaisé. Il met en garde entre deux uniques options : la protection ou l'exploitation du Yasuni-ITT. Trois garanties sont alors apportées au peuple équatorien : l'exploitation d'uniquement d'1% du parc Yasuni-ITT, l'utilisation des meilleures techniques respectueuses de l'environnement par l'entreprise étatique PetroAmazonas - à qui échoue la responsabilité de l'exploitation - et la répartition de sommes faramineuses à travers le mécanisme des 12% en priorités aux provinces amazoniennes pour assurer leur développement

L'évolution des événements nous montrent dans la pratique un clair volte-face effectué par le gouvernement de la « révolution citoyenne ». A cet égard, l'étude du mécanisme des 12% nous paraît d'autant plus crucial dans l'hypothèse que cet instrument d'action publique serait un « traceur du changement de l'Etat » (Lascoumes et Galles, 2004) et des ses contradictions grandissantes.

B. L'EQUATEUR ET LE PETROLE

I. L'IMPORTANCE DE L'EXPLOITATION PETROLIERE EN EQUATEUR

L'Equateur est le 5^e pays producteur de pétrole en Amérique Latine, avec une capacité de production. En 2013, les réserves restantes d'hydrocarbures s'estiment à 8 billions de barils, ce qui en fait la 3^e réserve d'hydrocarbure en Amérique du Sud après le Venezuela et le Brésil²⁸, ce qui équivaut à une projection d'activité pour les 20 ans qui viennent²⁹ (AHIE, 2013).

Historiquement, l'exploitation des hydrocarbures dans le nord de la région Equatorienne commence dans les années cinquante avec des études sismiques exploratoires pour évaluer les réserves de pétrole de cette région. C'est en 1967 que le consortium Texaco-Gulf engage un contrat avec l'entreprise pétrolière étatique CEPE pour le bloc se situant à Lago Agrio, capitale de la province de Sucumbios (Fontaine, 2003). La mise en exploitation de ce bloc permet de

²⁸ Chiffres obtenues sur le site de l'Administration des Informations Energétiques des Etats Unis , www.eia.gov

²⁹ Projection sur 20 ans en prenant en compte les réserves encore non exploitées donc celle située dans les régions du sud de l'Amazonie Equatorienne et les réserves du bloc ITT par exemple. (AHIE, 2013)

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

produire alors une quantité journalière de 2.610 barils de pétrole ; en 2006 l'exploitation du puits Lagro Agrio 1 s'arrête après avoir produit en près de 40 ans 10 millions de barils de pétrole et un revenu de 82 mil millions de dollars. (AHIE, 2013). A titre de comparaison en 2012, l'activité journalière de l'industrie pétrolière au niveau national s'élevait à 504 mil barils par jour.

On comprend alors à quel point cette activité est stratégique pour l'économie du pays, ainsi en 2003 les revenus de l'Etat Equatorien provenant pour 40% de l'exploitation pétrolière (Arteaga, 2003), bien que la part des revenus revenant directement à l'Etat a fortement diminué ces dernières années. En 2008, selon la Banque Inter-Américaine du Développement, les ressources pétrolières ne représentaient plus que 27,3% du budget de l'Etat (BID, 2013)

Néanmoins il convient de souligner que malgré la présence d'une manne pétrolière, le lien entre activité pétrolière et croissance économique d'une société n'est ni évidente ni automatique, c'est ce que théorise le « paradoxe de l'abondance ». Le boom pétrolier dans les années 70 permet une augmentation du PIB par tête de 296 dollars à 1.754 dollars entre 1972 et 1981³⁰. Néanmoins à partir des années 80, les plusieurs crises pétrolières dans le Moyen Orient la chute des prix qui en découle, entraîne une chute du volume du pétrole exporté. La conséquence sur le PIB étant une croissance annuelle inférieure jusqu'en 2004 de moins de 2,3%/an, tout en supportant les coûts sociaux et environnementaux médiatisés dans le procès par des habitants de la province de Sucumbíos contre l'entreprise Chevron-Texaco (Fontaine, 2003). La conséquence sur l'économie Equatorienne de ce revers est un endettement sur la balance commerciale externe, une inflation des prix provoquant en réponse à ces problèmes économiques une augmentation de l'exportation du pétrole. L'économie Equatorienne se retrouve alors à augmenter sa dépendance à l'exploitation pétrolière et présente les symptômes d'une économie atteinte par la « maladie hollandaise » (Acosta, 2010).

Nous pouvons alors mettre en exergue la dépendance économique grandissante de l'Etat Equatorien à l'activité pétrolière, dont les bénéfices attendus ne semblent pas avoir été atteints ou alors en magnitude moindre. Cette dépendance de l'Etat au pétrole ne s'exprime pas uniquement dans le secteur économique mais se matérialise également dans les changements réalisés parmi les politiques publiques dans le secteur pétrolier. On observe une implication grandissante de

³⁰ Statistique de l'Equateur publié par de l'Institut Latino Américain pour les Recherches en Sciences Sociales (ILDIS) cité dans Jarrin, 2010.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'Etat dans le secteur pétrolier, comme outil de revendication de la souveraineté nationale et du retour de l'Etat comme acteur central dans les politiques publiques (Fontaine 2003, 2005, 2009, Juteau 2012).

Ce panorama d'événement nous permet de mettre en exergue le fossé existant entre le contexte constitutionnelle ainsi que le discours initialement tenu par les mandataires de l'Etat et la pratique matérialisée par des politiques publiques promouvant des cadres cognitifs opposés. Nous observons l'implication croissante de l'Etat dans les industries extractives, notamment l'exploitation pétrolière, malgré une position théorique et officielle de défense de changement de paradigme. L'orientation des gouvernements vers l'option extractiviste, s'observe également au Mexique ou en Colombie (Svampa, 2010). Néanmoins l'Equateur s'illustre par un mélange unique entre une défense théorique d'un nouveau paradigme de l'environnement, une position progressiste en matière sociale et en parallèle une conquête du secteur pétrolier par l'Etat comme outil de revendication nationale et l'illustration d'un retour d'un Etat central fort.

Nous verrons dans la section suivante comment cette dynamique s'exprime particulièrement dans le contexte de la réforme de Loi sur les Hydrocarbures de 2010, objet de notre étude.

2. AFFIRMATION DE LA SOUVERAINETE D'ETAT PAR LE SECTEUR PETROLIER : LA REFORME DE LA LOI SUR LES HYDROCARBURES DE 2010.

La réforme de la Loi sur les Hydrocarbures en 2010 est la première réforme législative de la Loi sur les Hydrocarbures de 1973, qui établissait le cadre normatif concernant le secteur pétrolier. Cette loi sur les Hydrocarbures de 1973 permet à l'époque de la création de la première entreprise publique pétrolière, la Corporation Etatique du Pétrole Equatorien (CEPE) ancêtre de l'actuel entreprise publique pétrolière PetroEcuador, Les objectifs principaux de la CEPE étaient de gérer les relations et négociations entre les entreprises pétrolières étrangères et l'état ainsi que d'initier une production pétrolière nationale. La CEPE développe alors les activités d'exploration, d'exploitation, de production, de distribution et de raffinerie afin de produire des produits dérivés pour une consommation nationale. (Banque Interaméricaine de Développement, 2013). Il est à noter que la loi de 1973 introduit les différents types de contrats que peuvent passer les entreprises pétrolières étrangères avec l'Etat équatorien. La réforme de ces régimes d'exploitation des entreprises pétrolières présentes sur le sol Equatorien, sera l'un des points polémiques de la réforme de 2010.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Cette réforme ne fait qu'asseoir la politique de réaffirmation de la souveraineté nationale entamée depuis le début des années 2000 en Equateur (Fontaine 2003). Cette réaffirmation s'opère par l'utilisation du cadre législatif comme outil de renforcement de la position de l'état (Juteau, 2012) face - entre autres - aux acteurs privés internationaux, que sont les entreprises pétrolières..

En second lieu, l'affermissement d'une société dépendante des ressources générés par les industries extractives. Le gouvernement entend lancer les industries extractives aux provinces du sud de l'Amazonie (Pastaza, Napo, Morona Santiago), à travers des projets de mines à grande échelle (Grupo Faro 2011) et le lancement de la onzième ronde pétrolière en novembre 2012. Or cette dernière a eu un succès mitigé. Pour la onzième ronde, l'état équatorien a mis sur le marché 13 licences d'exploitation de blocs pétroliers. Face au manque d'intérêt des entreprises étrangères, la date butoir de l'appel d'offre est étendu de mars 2013 à août 2013³¹. En effet les entreprises mettent en avant un environnement politique, social et économique hostile à leur activité. Les provinces du sud de l'Amazonie ont démontré au cours des années 2000 une capacité de mobilisation de la part des communautés indigènes. La résistance indigène à l'arrivée des industries extractives y est plus présente que dans les régions du nord de l'Amazonie, comme l'illustre notamment le cas de la communauté kichwa de Sarayaku. Cette communauté s'est mobilisée contre la mise aux enchères d'une licence d'exploitation d'un bloc se situant sur leur territoire en 2002, aboutissant à l'abandon du projet. En 2012, cette même communauté a triomphé auprès de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme, celle-ci statuant sur l'obligation de l'Etat Equatorien de consulter les communautés présentes sur les territoires visés par un projet d'exploitation pétrolière.³² Les effets observables de cette dépendance à l'extraction des ressources naturelles non renouvelables sont d'une part l'augmentation de la vulnérabilité de l'Etat Equatorien aux pressions extérieures, matérialisés par les récentes tensions avec les entreprises pétrolières étrangères.

Le principal objectif affiché par le gouvernement de R. Correa lors de la réforme de la Loi sur les hydrocarbures était celui de rendre le cadre réglementaire des activités d'exploitation des hydrocarbures conforme à la Constitution de 2008. Celle-ci stipule à l'art 408 que « *l'Etat recevra des bénéfices de la production des ressources naturelles, un montant qui ne sera pas*

³² « Ecuador's XI oil round : a new threat to the Amazon », www.amazonwatch.fr. Consulté le 28.08.14.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

inférieur à celui que l'entreprise exploite ». Ainsi la réforme de la loi permet de donner des outils législatifs au gouvernement dans sa volonté de renégocier les contrats avec les entreprises pétrolières étrangères privées afin de renverser le rapport de force entre entreprise privée et Etat (Juteau 2012).

Cette réforme législative apporte d'autres modifications complémentaires comme :

- Une réforme de l'architecture institutionnelle du secteur pétrolier : la compétence d'édicter et mettre en place les lignes directrices de la politique de l'exploitation du pétrole passe de EP Petroecuador au ministère recteur qui est le ministère des Ressources Non Renouvelables (art 4). De plus sont créées deux nouvelles institutions, l'Agence de Contrôle et de Régulation des Hydrocarbures (ARCH) (art 5) et le Secrétariat des Hydrocarbures (art 6).
- Des modifications du cadre réglementaire des activités d'exploitation des hydrocarbures, avec, entre autres, la consécration du modèle de « prestation de contrat », la réservation de 25% des revenus bruts de la production pour l'Etat (art 7), la fixation des tarifs par l'Agence de Contrôle et de Régulation des Hydrocarbures lors du transport des hydrocarbures (art 21), une harmonisation du régime tributaire (art 27) .
- Une réforme de la redistribution des bénéfices, les « utilidades »³³, dont les travailleurs directement employés par les entreprises pétrolières privées bénéficiaient jusque-là à hauteur de 15% (art 16). Désormais 12% de ces bénéfices sont réservés aux plans de développement des Gouvernements Autonomes Décentralisés bénéficiant à l'attention des populations vivant dans la zone d'influence d'infrastructures pétrolières.

Ces modifications du cadre législatif dans le secteur pétrolier s'inscrivent dans une dynamique déjà présente sous le gouvernement de Palacios de renégociation des contrats comme acte d'affirmation de la souveraineté du gouvernement Equatorien (Fontaine, 2005). L'ensemble de ces réformes institutionnelles et du cadre réglementaire se font donc dans la continuité de la volonté de reprise de contrôle du secteur pétrolier par l'Etat (Grupo Faro, 2011). Cette position de reconquête de la souveraineté de l'Etat est en rupture avec le néo-libéralisme des années 90 qui s'exprimait à travers la libéralisation du secteur pétrolier et du secteur de l'eau sous Sixto Duran Ballen , où le programme de modernisation de l'Etat se traduisait en réalité par une

³³ Rappelons que les « utilidades » sont les bénéfices générés par les entreprises privées pétrolières, tandis que les « excedentes » sont les bénéfices dégagés par les entreprises publiques.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

réduction du poids de l'Etat en accord avec la pensée néo-libérale diffusée sur le continent latino-américain à l'époque (Fontaine, 2010) .

Ces deux tendances – reconquête de la souveraineté et rupture apparente avec l'idéologie néolibérale - se prolongent donc sous le gouvernement de Correa à travers l'adoption de la Constitution de 2008 et la réforme de la loi des Hydrocarbures de 2010. Néanmoins la feuille de route politique du gouvernement actuel s'enrichit d'autres idéaux comme le développement d'un « nouveau concept de développement »³⁴ (Fontaine 2010, Plan National de Décentralisation 2012-2015) . Ce renouveau du concept de développement se matérialise principalement par des documents comme les Plan National du Bien-Vivre (PNBV), ce qui illustre une stratégie de développement basée de manière systématique par un document de planification, la définition d'objectifs à atteindre en un temps donné - que nous développerons dans la section suivante- et un centralisme bureaucratique marqué.

Ces orientations « néo-développementaliste » et « post-libéral » (Gallegos, 2007) communes à la vague de gouvernements d'idéologie de gauche au pouvoir sur le continent depuis les années 2000, sont des orientations idéologiques primordiales pour comprendre la politique de développement de l'Amazonie et la poursuite des objectifs de Millénaire établis par le PNUD au début des années 2000. Ces objectifs se greffent sur la politique de redistribution de la rente pétrolière engagée par l'article 16 de la loi sur les hydrocarbures de 2010. L'objectif final de cette politique de redistribution et de développement étant de remédier la dette de l'Etat envers cette région longtemps négligée dans les politiques publiques de l'Etat Equatorien et la poursuite de certains des objectifs du Plan National du Bien-Vivre – dont certains empruntés aux objectifs du millénaire

C. PLANIFICATION ET TERRITOIRE : CADRE D'APPLICATION DES POLITIQUES SOCIALES ET DE DEVELOPPEMENT

Dans la section précédente, nous évoquons l'orientation planificatrice que prend le développement à travers le gouvernement de la « révolution citoyenne », ainsi que l'importance des objectifs du millénaires dans les politiques sociales de redistribution de la richesse et de réduction de la pauvreté. C'est dans ce cadre institutionnelle et normatif qu'émergent le

³⁴ Plan National de Décentralisation, 2012-2015. p 11.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

mécanisme des 12% qui apparaît avec la réforme de la Loi sur les Hydrocarbures, nous en faisons donc ici une présentation.

1. PLANIFICATION ET OBJECTIFS DU MILLENAIRE, PILIERS DES POLITIQUES PUBLIQUES SOUS LA REVOLUTION CITOYENNE

A l'arrivée au pouvoir de R. Correa l'un des fort moments de réforme institutionnelle est la réforme de l'Etat avec un objectif de restructuration de l'architecture ministérielle, une augmentation des moyens humains pour les entités publiques afin de contrer la défense d'intérêts et la modélisation de politiques publiques par les acteurs corporatifs de nature privée (Senplades, 2007). C'est un processus de rationalisation des politiques publiques qui est progressivement mis en place (Lacuisse 2012). L'ensemble des réformes visant à donner jour à un état plus démocratique est assigné à un sous-secrétariat de la Senplades, ministère de planification. En 2008, cette réforme de l'architecture institutionnelle voit la disparition de 36 entités publiques, la fusion de 23 d'entre elles et la refonte de 60 entités publiques. Dans cette nouvelle esquisse de la fonction exécutive, le Secrétaire de Planification et Développement (SENPLADES) gagne en importance, pour acquérir un rôle de premier rang. Issu d'une fusion entre le Conseil National de Modernisation (CONAM) et le secrétariat des Objectifs du Millénaire en 2007, sa montée en puissance dans la nouvelle organisation administrative de l'Etat fait de cette institution un « ministère pluripotent », qui a jusque la faculté de pouvoir dissoudre l'Assemblée Nationale (Fontaine 2010)



La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Figure 2 Organisation de la nouvelle fonction exécutive (Senplades, 2007)

Un autre élément attestant de son rôle structurant dans les politiques de développement et dans la conduite des politiques sociales est sa compétence exclusive dans la rédaction de plans quinquennaux : les Plan National du Buen-Vivir. C'est dans ces documents de planification que s'exprime l'orientation du « nouveau développement » qui est une troisième voie entre un discours développementaliste classique ayant mené à la crise des années 80 ou l'orthodoxie néolibérale des années 90 (Ramirez et Minteguagua, 2007). Et surtout ces plans quinquennaux de planification représentent les lignes directrices pour toute action publique dans le pays. Chaque ministère, entreprise publique ou GAD doit aligner son fonctionnement sur la poursuite des objectifs définis dans les plans quinquennaux. C'est une « planification à tiroirs » qui se met en place. Le PNBV fixe les objectifs globaux, les ministères recteurs élaborent des plans de planification fixant des objectifs spécifiques à leur secteur (santé, développement urbain, éducation etc), les GAD génèrent également leur document de planification territoriale devant être en harmonie avec les objectifs du PNBV etc...

Plan Nacional para el Buen Vivir



Figure 3 Déclinaison des 12 objectifs du Plan National pour le Buen Vivir (2013-2017). Source : Atelier de l'agence zonal 1 de la SENPLADES, le 12 novembre 2013

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

De plus les objectifs présentés dans ces documents³⁵ de planifications sont étroitement liés à l'atteinte des objectifs du millénaire. Les 8 objectifs du millénaire sont des objectifs établis lors de la conférence du 6 au 8 septembre, au siège des Nations Unies où ont assistés 189 Etats-membres³⁶, à atteindre pour 2015 avec l'objectif clé « Eliminer la pauvreté ».

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	PNBV 2013-2017	Objectifs statistiques du PNBV 2013-2017
1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim.	<p>Objectif n°2 : Inciter l'égalité, la cohésion, l'inclusion l'équité social et territorial</p> <p>Objectif n°3 : améliorer la qualité de vie de la population</p> <p>Objectif n° 12 : Garantir la souveraineté, la paix, approfondir l'intégration stratégique dan le monde et Amérique Latine</p>	<p>2.1 Réduire l'incidence de la pauvreté a 20% et éradiquer l'extrême pauvreté</p> <p>3.10. Atteindre 95% de ménages dans le secteur rural avec système sanitaire adéquat</p> <p>3.11. Atteindre 83% de ménages avec accès à réseau public d'eau</p>
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.	<p>Objectif n°2 : Inciter l'égalité, la cohésion, l'inclusion l'équité social et territorial</p>	<p>2.2 : universaliser la taux net d'assistance à l'éducation basique et intermédiaire</p> <p>2.5 : universaliser la couverture de programme pour enfant de moins de 5 ans situation de pauvreté</p>
3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes.		
4. Réduire la mortalité infantile.	<p>Objectif n°3 : améliorer la qualité de vie de la population</p>	<p>3.2. Réduire le taux de mortalité infantile à 41,0</p> <p>3.3. Éradiquer la dénutrition chronique des enfants mineurs de 2 ans</p>

³⁶ consultable sur le site des Nations Unies dédié à la présentation des Objectifs du Millénaire, <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

5. Améliorer la santé maternelle.	Objectif n°3 : améliorer la qualité de vie de la population	3.1. Réduire la tasse de mortalité maternelle à 29,0% 3.6 Augmenter à 64.0% le niveau d'allaitement maternel durant les 6 premiers mois de vie
6. Combattre les maladies	Objectif n°3 : améliorer la qualité de vie de la population	3.7 éliminer les infections des nouveaux nés au VIH 3.4 Réduire la mortalité de la dengue à 0.08%
7. Assurer un environnement humain durable.	Objectif n° 7 : Garantir les droits de l'environnement et promouvoir la durabilité environnementale du territoire	
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.		

Figure 4 Concordance entre Objectifs du Millénaire et les objectifs à atteindre par les politiques publiques, entre 2013-2017. Source : PNBV 2013-1017. Elaboration par l'auteure même).

Ainsi, le 28 juillet le représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement déclare que l'Equateur a accompli huit des OMD.³⁷ Ce lien entre le Plan National du Bien-Vivre et les Objectifs du millénaire est d'importance primordiale pour notre sujet. En effet depuis 2009 l'ensemble des grandes infrastructures de santé et d'éducation construites par le gouvernement sont désignées « Ecole du millénaire » ou « Centre de santé du millénaire ». Ce sont des infrastructures construites dans les territoires comportant des projets stratégiques – projet considéré d'intérêt national-, dont une grande majorité dans les provinces amazoniennes et dans les provinces côtières comportant des infrastructures pétrolières (par exemple Esmeraldas et Santa Elena où se situent respectivement la plus grande raffinerie du pays

³⁷ « Ecuador avanza en el cumplimiento de los objetivos del milenio planteados por la ONU », Agences Publique d'Information en Equateur, article daté du 28.07.14.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

et une nouvelle raffinerie en construction), L'un des premiers projets construit sous l'emblème « millénaire » est la « Cité du Millénaire » de Panacocha, communauté indigène se situant à la lisière du bloc Yasuni-ITT ; ces « cités » sont des villes entièrement construites par l'Etat (à travers PetroAmazonas dans notre exemple) avec école, centre de santé, centre internet, services de base (eau potable, réseau d'assainissement), réseau d'électricité, télécommunication et également une maison par habitant déjà équipé de tous moyens de télécommunications (internet, TV, téléphone) et électroménager (frigo). Ce sont des projets emblématiques autour duquel une grande publicité est faite. Bien que ce cas d'étude ne soient pas le cœur du sujet ici, il est important de souligner le débat engendrait par cette irruption de la modernité chez des communautés indigènes.

2. LA REMISE EN ORDRE DU MODELE TERRITORIAL

Le modèle territorial en Equateur tout comme la fonction exécutive, connaît un processus de remise en ordre à travers un document de planification du processus de Décentralisation, la publication du Code d'Aménagement du Territoire des Administrations Décentralisés (COOTAD) et le lancement d'un nouveau découpage du territoire en district et circuit.

Dans le Plan National de Décentralisation 2012-2015, l'un des objectifs affichés du processus est exposé comme étant la redéfinition d'une décentralisation « *qui ne dépend pas uniquement des gouvernements locaux mais aussi de tous les niveaux de gouvernement, soit fondamentalement du gouvernement central* ». Ainsi dans le diagnostic du résultat de la décentralisation impulsé par la Constitution de 1998, il est fait état d'une « décentralisation à la carte » (Larrea 2010, Bedon 2011) .A cette époque toutes les compétences peuvent être décentralisées mises à part les fonctions régaliennes de l'Etat. L'unique condition requise pour rendre effective la décentralisation d'une compétence est la volonté des gouvernements territoriaux d'assumer et exercer lesdites compétences. Cette décentralisation passe alors par la souscription d'une convention entre les régions ou municipalités qui formulent une demande auprès de l'Etat. Le résultat est la souscription de 76 conventions dans le secteur du tourisme, 68 dans le domaine de l'environnement, 20 dans le domaine de l'agriculture, 13 en éducation et 8 dans le secteur de la santé. On observe alors l'apparition de fortes inégalités entre les provinces et l'émergence de pratiques clientélistes, participant à « *la création d'un modèle basé sur le volontariat et des conventions qui a approfondi le désordre de l'administration publique* » (Barrera, 2004)..

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Il est également à souligner que la Constitution de 1998 fait apparaître un troisième échelon territorial : les juntas paroissiales rurales. Ce gouvernement local naît cependant avec des ressources économiques quasi-inexistantes et sans compétences exclusives (Bedon, 2009). La création récente de cet acteur territorial pose des problèmes de possibilité et de légitimité d'action. Cela se traduit aujourd'hui par une redistribution fiscale du budget réservé par l'Etat aux GAD sous le schéma suivant : les conseils provinciaux bénéficient de 27%, les municipalités de 67% et les juntas paroissiales de 6%. Ajouté au fait que les juntas paroissiales n'ont aucune autre entrée de revenu possible par quelconque impôt comme les deux autres acteurs territoriaux, la junta paroissiales se trouve hautement dépendante des distribution étatiques et des possibles délégation de budget que les deux autres GAD peuvent si ils le veulent, effectuer au bénéfice de la junta paroissiale.

Collectivité territoriale	Assignment budgétaire par l'Etat en 2011
<i>Conseil Provincial</i>	604 510 \$
<i>Municipalité</i>	1 500 070 \$
<i>Junte paroissiale</i>	134 330 \$
Total	2 238 920 \$

Figure 5 Assignment budgétaire à chaque collectivité territoriale. Source : Consejo Nacionl de Competencias, 2012

Le pays fait donc preuve d'une grande hétérogénéité et d'un fractionnement du territoire avancé : sur un territoire de 256 370 km² on compte 24 provinces, 221 cantons et plus 800 paroisses rurales, où chacun des échelons territoriaux ont des compétences différentes selon leur volonté. C'est suite à ce constat que naît l'objectif de créer une unité territoriale, pierre angulaire du processus de rationalisation des politiques publiques engagées par la révolution citoyenne.

C'est en écho à la volonté de remettre de l'ordre et définir le rôle de chacun entre l'état et les Gouvernements Autonomes Décentralisés qu'un corpus normatif présenté comme clair et rigide est publié dans le journal officiel n°303 le 19 octobre 2010 : c'est le Code d'Aménagement du

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Territoire des Administrations Décentralisés (COOTAD). Les objectifs sont de réaffirmer l'autonomie des échelons territoriaux, réguler les compétences de chacun, fixer des mécanismes pour compenser les déséquilibres en matière de développement territorial et établir des principes de bases que doivent observer les GAD dans le cadre de la participation citoyenne. Notre étude s'appuyant fortement sur plusieurs échelons territoriaux, nous présentons ici un tableau résumant la répartition des compétences de chacun.

	Art 42 du COOTAD	Art 55 du COOTAD	Art 65 du COOTAD
Planification	<ul style="list-style-type: none"> Planifier le développement provincial et élaborer le Plan d'Aménagement du Territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Planifier le développement cantonal et élaborer le Plan d'Aménagement du Territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Planifier le développement de la paroisse et élaborer le Plan d'Aménagement du Territoire
Route	<ul style="list-style-type: none"> Planifier, construire et maintenir le système routier en dehors des zones urbaines 	<ul style="list-style-type: none"> Planifier, construire et maintenir le système routier urbain Planifier et réguler le transit et le transport terrestre 	<ul style="list-style-type: none"> Planifier et maintenir en collaboration avec les conseils provinciaux, les routes de la junte paroissiale rurale
Aménagement urbain		<ul style="list-style-type: none"> Planifier et exercer un control sur l'usage et l'occupation des sols Administrer les cadastres urbains et ruraux 	
Services publics		<ul style="list-style-type: none"> Fournir les services publics d'eau potable, de réseaux et de traitement des eaux usées, dépuracion de l'eau, gestion des déchets solides et des activités de d'assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> Gérer et coordonner les services publics délégués ou décentralisés par les autres gouvernements autonomes Veiller à l'exécution des œuvres et la qualité des services publics.
Infrastructure et espaces publics		<ul style="list-style-type: none"> Planifier et construire les infrastructures physiques de santé et éducation ainsi que les espaces publics destinés à des utilisations social, culturel et sportif Préserver el patrimoine architectural, culturel et naturel et construire les espaces physiques qui y sont liés 	<ul style="list-style-type: none"> Planifier et construire les infrastructures des espaces publics contenus dans le plan de développement et inclut dans le budget participatif annuel
Environnement et risques	<ul style="list-style-type: none"> Exécuter et cordonner avec les autres GAD des œuvres et 	<ul style="list-style-type: none"> Réguler l'usage des plages, mer, rivages etc.. Préserver et garantir 	

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

naturels	<p>infrastructures dans les bassins versants</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion environnementale au niveau provincial • Planifier, construire et maintenir les systèmes de contrôle des crues 	<p>l'accès effectif aux plages, à la mer, aux lac et lagunes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réguler et autoriser l'exploitation de matériels arides et pétroliers se trouvant des les rivières, lac, plages et mer et carrières • Gérer les services de prévention et secours et d'extinction des incendies 	
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager les activités de production, spécialement les projets d'agriculture. 		<ul style="list-style-type: none"> • Encourager le développement d'activités productives et communautaires, la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement
Coopération international	<ul style="list-style-type: none"> • Gérer la coopération internationale dans le cadre de ses compétences 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérer la coopération internationale dans le cadre de ses compétences. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérer la coopération internationale dans le cadre de ses compétences
Fiscalité		<ul style="list-style-type: none"> • Créer, modifier exonérer les tarifs et contributions spéciales pour l'amélioration du canton 	
Participation sociale			<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la organisation des citoyens des communes et quartiers, à traves des organisations territoriales de base.;

Figure 6. Compétence exclusive de chaque Gouvernement Autonome Décentralisé. Source : COOTAD

Sur le terrain, la définition du rôle de chacun n'est pas claire et dans de nombreux champs s'entrecoupe l'action de plusieurs Gouvernements Autonomes Décentralisés ou services déconcentrés de l'Etat. Ces frictions se concentrent dans des zones grises où chacun essaie d'élargir sa bulle d'intervention. A la base des entrecouplements de compétence, on peut citer des articles du COOTAD qui viennent compléter l'arsenal des compétences exclusives de chacun des GAD, en effet l'article 42 cite les « attributions » des conseils provinciaux tandis que l'article 54 détaille les « fonctions » des municipalités. Les distinctions entre « compétences exclusives », « attributions » et « fonctions » pour chacun des GAD deviennent lors des prétextes pour de gagner en influence dans leur territoire. Ajouté à ces entrecouplements de compétence, s'ajoutent le venue depuis 2012 de nouveaux acteurs : les services déconcentrés de l'Etat. Alors qu'auparavant les ministères étaient représentés par des délégations ministérielles dans chaque

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

province, dès 2012 ces délégations sont déclinées en de nouvelles entités administratives dénommées « district » et « circuit »

C'est à travers, le décret 557 publié le 28 mai 2012 dans le journal officiel n°290 que la SENPLADES lance un large mouvement de déconcentration dans l'ensemble du pays des délégations provinciales de santé, d'éducation, de l'intérieur et d'inclusion sociale. Les délégations provinciales sont donc démantelées (ou en cours de démantèlement selon les secteurs) pour être redistribuées à l'échelle des districts, qui correspondent à un canton ou la fusion de deux cantons. L'objectif affiché par la Senplades est d'impulser une gestion coordonnée et plus efficace dans les secteurs cités ci-dessus. De ce processus émerge une définition générique d'un « district idéal » selon chaque secteur (santé, éducation). Ce district idéal se base sur des critères présentés comme génériques afin d'être applicable à l'ensemble du pays. Par exemple dans le secteur la santé, la définition d'un district idéal dépend du nombre de centre de santé par habitant, d'une dispersion géographique acceptable : un usager doit pouvoir atteindre le service en un temps acceptable, calculé à partir de la distance géographique etc....

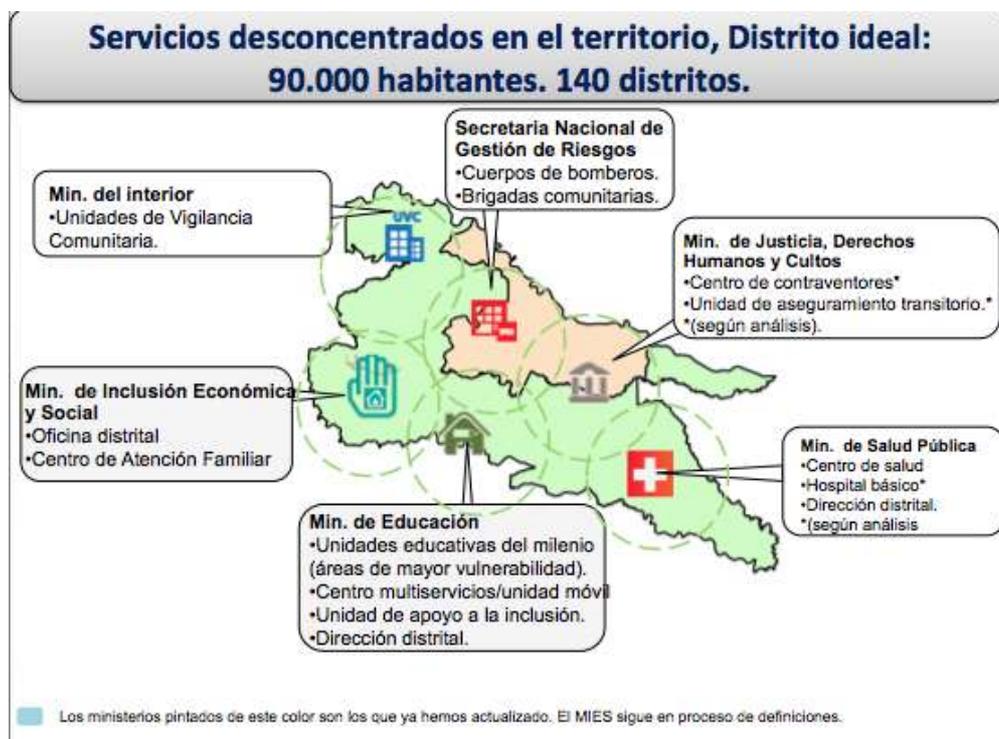


Figure 7 Définition d'un district idéal. Source : Direction distriale de santé, canton Joyas de la Sacha

A une échelle plus petite, les districts sont eux composés d'un niveau administratif nommé « circuit », un circuit correspondant bien généralement à l'aire territoriale sur laquelle un établissement (école ou centre de santé) a compétence.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

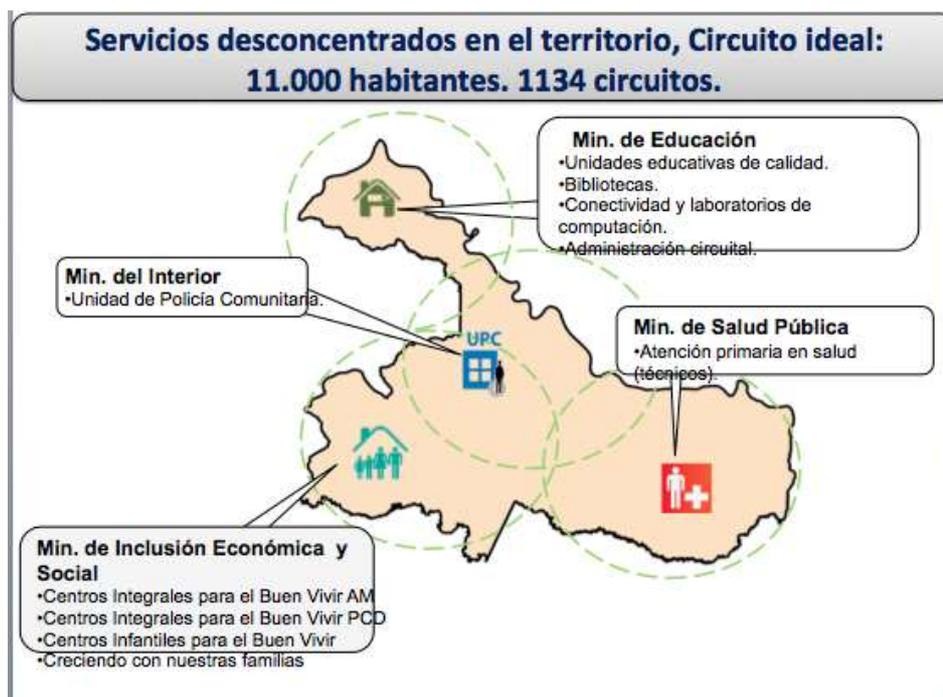


Figure 8 Définition d'un circuit idéal. Source : Direction distrital de santé, canton Joyas de la Sacha

Cette présentation du modèle territoriale est essentielle pour comprendre les contraintes techniques existantes dans l'application du mécanisme des 12%. Les diverses institutions responsables du financement et/ou l'exécution des œuvres financés par la rente pétrolière doivent prendre en compte le nouveau découpage territorial pour toute formulation de projet de construction d'infrastructure.

Nous pouvons à cet effet considérer que l'avènement de ce nouveau découpage territorial est l'une des techniques utilisées dans la politique de financement du développement local des provinces amazoniennes. Dans les termes utilisés par A. Hatchuel et P. Weil (1992) qui ont caractérisé en 1992 la spécificité des instruments par la combinaison indissociable de trois éléments : « un substrat technique », « une philosophie gestionnaire » et une « représentation simplifiée de l'organisation », le découpage territorial prendrait ici celui de substrat technique. Les districts et circuits sont conçus comme des espaces de planification, outil pour les politiques de développement par exemple le mécanisme des 12%.

Qui plus est à ce cadre normatif imposé à l'ensemble des politiques publiques sociales et de développement par le gouvernement central, s'ajoute le contexte particulier de la région nord de l'Amazonie Equatorienne, marqué par des années de conflits sociaux- environnementaux et d'indicateurs sociaux faisant état de la vulnérabilité des populations vivant sur ces territoires.

D. CONTEXTE REGIONAL DE L'AMAZONIE EQUATORIENNE

L'Amazonie représente 47% du territoire de l'Equateur mais seulement 1,7% de la population totale, autrement dit un faible poids politique pour les mandataires s'étant succédés à la tête de l'Etat jusqu'à R. Correa (2007- en cours).

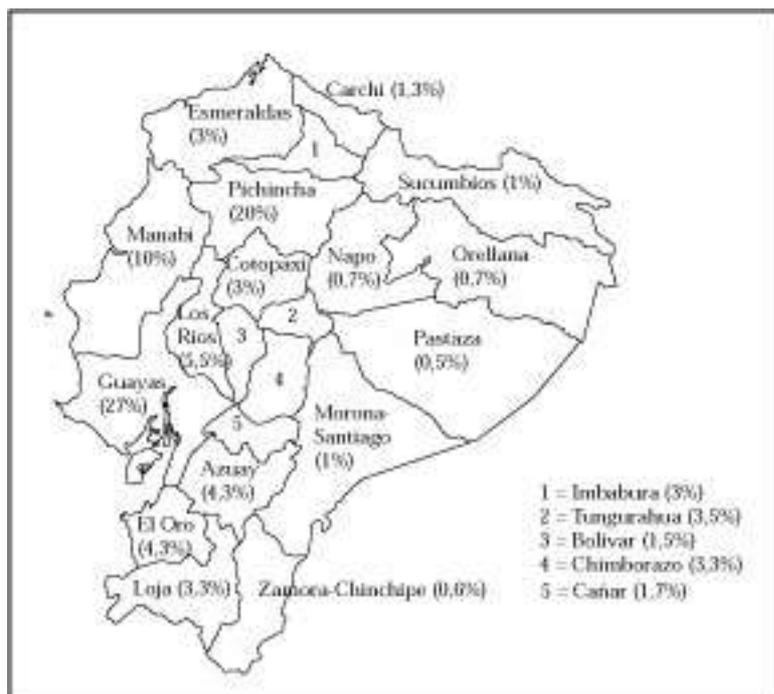


Figure 9 Provinces Equatoriennes et leurs poids démographique³⁸.

I. CONFLITS SOCIAUX-ENVIRONNEMENTAUX EN RAE

L'exemple le plus médiatisé ces dernières années à propos des dommages directs causés par l'exploitation pétrolière dans cette zone, est le procès d'un groupe d'habitant contre l'entreprise pétrolière Chevron-Texaco. Les torts pointés par les habitants sont la contamination causée par un investissement minimal dans les technologies pouvant réduire l'occurrence des fuites de pétrole, mais sciemment mis de côté par l'entreprise. Les nombreuses fuites du pétrole causant des impacts sur la santé des habitants ont représenté une source majeure de contamination durant ces années d'exploitation (Yanza, 2003). L'action menée par le Front de

³⁸ Carte extraite de l'article d' Alexis Sierra, « Les dimensions géopolitiques du processus de rénovation politique en Equateur », *EchoGéo* 3/2007

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Défense de l'Amazonie, fait office de catalyseur des mobilisations sociales pour des revendications environnementales (Fontaine, 2003),

En matière de conflits sociaux environnementaux en Equateur, les travaux menés par la Faculté Latino-Américaine des Sciences Sociales (FLASCO) font office de référence. Nous nous appuyons notamment sur une étude menée par l'observatoire socio-environnementale de l'Equateur sur les cantons Orellana, Joyas de las Sachas et Shushufundi - regroupant à eux trois 87% des puits pétroliers – permettant de comptabiliser 991 fuites de pétrole entre 1994 et 2001 (Fontaine, 2004). De même dans cette étude une proposition est faite à propos d'indice de conflits socio-environnementaux potentiels sur cinq gouvernements locaux dont deux municipalités et trois paroisses rurales. Le facteur qui émerge comme étant corrélé à un haut indice de risque de conflit pour un risque de contamination environnementale est le manque de remédiation des passifs environnementaux précédents. De plus l'étude conclue que dans le cas où la remédiation environnementale a été effectuée, il reste dans l'environnement près de 24% de pétrole brut reversé..

Cette contamination chronique de l'environnement a un autre impact direct sur la population qui est l'apparition de maladies liées à une exposition élevée au pétrole. Ainsi plusieurs études (Accion Ecologica 1993, San Sebastian 2003) mettent en avant l'apparition de cancers, infections de la peau, ou problèmes respiratoires.

A ces impacts s'ajoutent ceux que l'on peut qualifier d'indirect, ce sont les répercussions causées par l'activité pétrolière sous forme de déforestation accrue, de migration massive de populations³⁹ de franges économiques basses et provoquant une extension des frontières agricoles (Acosta, 2010) mais aussi une croissance démographique forte et désordonnée autour des zones urbaines de l'Amazonie (Bravo et Vasconez, 2010). Pour illustre cette dynamique, nous pouvons prendre l'exemple de Coca, qui subit une croissance démographique de 10%/an⁴⁰. Cela génère une urbanisation désorganisée et une demande exponentielle sur les services de base qui pour beaucoup sont déjà à leur capacité maximum (Entretien n° avec l'assesseur de la

³⁹ Il faut souligner que les vagues de migration ont commencé avant l'arrivée massive de l'exploitation pétrolière (Dumond, 2013) mais qu'elle est renforcée par la présence de ces industries.

⁴⁰ Plan de Développement et d'Aménagement du Territoire (PDOT), 2009-2020, gouvernement autonome décentralisé de la municipalité de San Francisco de Orellana.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

mairesse de Coca). Pour cet exemple, la réponse de la mairesse est de structurer son programme politique autour d'une remise en ordre de l'urbanisation des quartiers à la frontière de la ville et une tractation politique avec R.Correa pour obtenir un renouvellement du réseau d'assainissement de la ville, pour un coût de 19 millions de dollars, cofinancé par la Banque de l'Etat et l'entreprise publique Ecuador Estrategico.

2. INDICATEURS DE VULNERABILITE SOCIALE

A propos de la Région Amazonie Equatorienne (RAE), Fontaine (2005) écrivait que les dysfonctionnements de la gouvernance sont des obstacles à la gouvernabilité démocratique dans la mesure où ils alimentent les conflits sociaux notamment dans la région amazonienne. Il concluait alors que l'amélioration de la gouvernabilité démocratique en Equateur suppose un plus grand investissement des pouvoirs publics dans les processus de redistribution sociale de la rente pétrolière et dans le développement humain durable.

Or l'article 16 de la réforme de la Loi sur les hydrocarbures de 2010 réalloue une nouvelle utilisation aux « utilidades », terme désignant la somme obtenue une fois les coûts et dépenses déduites du bénéfice net générées par les entreprises pétrolières privées.⁴¹ Cet article stipule que ces 12% autrefois destinés aux travailleurs pétroliers, seront désormais réservés à l'investissement dans des projets d'éducation et de santé dans les territoires se situant dans les blocs pétroliers exploités par les entreprises privées. Les provinces de Sucumbios et Orellana contenant à elles seules 95,30% des puits pétroliers du pays, elles semblent donc toutes indiquées pour être les principales bénéficiaires de cette réforme.

Bustamante (2007), montre dans *Detras de la Cortina de Humo* que les régions amazoniennes se caractérisent en effet par un délaissement de l'Etat ce qui a permis l'émergence de pratiques clientélistes par les acteurs en charge de la gestion des politiques publiques, notamment en interaction avec les acteurs appartenant au domaine de l'exploitation pétrolière. Il se base pour cela sur une analyse statistique qui permet de faire ressortir les impacts sociaux de l'activité pétrolière, à partir de données disponibles sur la santé, l'éducation, les infrastructures, l'habitat ou l'activité économique des habitants de la province.

Il en ressort que les provinces pétrolières (Orellana et Sucumbios) sont caractérisées par des indicateurs de santé et d'habitat les plus bas du pays, mais aussi des six régions de

⁴¹ Définition donnée par le Groupe Faro dans "Lo nuevo en petróleo y minería: régimen de cambios estatales" in. Ciudadanía analiza: coyuntura y dialogo ° 3. Marzo-junio 2011

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'Amazonie. Plus particulièrement en termes d'infrastructures, la province d'Orellana présente une forte carence (Bustamante, 2007)⁴².

3. LE MECANISME DES 12% EN RAE

Au regard de ces données, la décision de réserver une partie de la rente pétrolière aux provinces pétrolières, nous laisse à penser la volonté de l'Etat Equatorien de mettre en place une politique de partage des bénéfices du pétrole en priorité aux populations qui subissent les conséquences de cette exploitation, avec un effet à long terme sur la réduction des conflits sociaux et sur l'amélioration de la gouvernabilité démocratique.

La réforme de loi sur les hydrocarbures datant de 2010 est le résultat d'un processus plus large de mise en place d'une codification des activités pétrolières et des impacts socio-environnementaux, à partir des années 90 grâce à l'adoption de divers textes régissant :

- l'attribution de responsabilité en cas de préjudice pétrolier (Loi de gestion environnementale, 1999),

-l'établissement d'un Règlement Environnementale pour les Activités Hydrocarburifères (RAHOE, 2001),

-la prévention et le contrôle de la contamination (2004)

-les modalités de consultation des populations indigènes pour la réalisation d'activités pétrolières (2002).

La mise en place de ce cadre législatif s'inscrit dans une ère de gouvernance multipolaire (Juteau 2012) dans la RAE caractérisée par plusieurs facteurs :

- Le renforcement des Gouvernements Autonomes Décentralisés comme institutions représentatives des revendications sociales autour des impacts des activités pétrolières et des demandes croissantes de développement de la population ;
- La conquête de la légitimité de l'Etat dans la RAE à travers une déconcentration des directions ministérielles dans les provinces et une redistribution des bénéfices pétroliers dans le développement.

Les changements apportés par la Loi sur les hydrocarbures de 201 , ont un impact direct

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

à l'échelle régionale puisqu'ils visent le « bien vivre » des communautés vivants aux alentours des activités pétrolières. Les objectifs affichés sont plusieurs :

- Mettre en place un mécanisme exclusivement réservé au développement des provinces d'Orellana et Sucumbios, avec la création d'acteurs spécifiquement dédiés à cette mission comme l'entreprise Ecuador Estrategico. C'est un acteur utilisé comme un outil de régulation à travers les divers paramètres techniques imposés par les institutions intermédiaires et qui devient un curseur de conflictivité, l'attribution des projets de développement étant conditionnée pour un quart par le niveau de conflit des communautés/paroisses⁴³.
- Mettre fin à l'inégalité que constituait l'attribution d'une rente économique à la seule attention des travailleurs directement employés par les entreprises pétrolières qui pouvaient alors bénéficier de 15% des bénéfices ce qui équivalait grossièrement à un revenu supplémentaire de 100 000\$ à 200 000\$ par an selon les données recueillies (entretien n°39, gouverneur de Sucumbios). La réglementation générait ainsi une situation d'extrême inégalité économique entre ceux directement employés par les entreprises pétrolières et une main d'œuvre locale non qualifiée, sous-payée, en situation de précarité économique et ne bénéficiant de la redistribution de la rente pétrolière.
- Remédier à un développement dans la RAE marquée par la construction de grandes infrastructures routières en orbite des camps pétroliers et dans une optique initiale de développement économique de l'activité pétrolière. Ces infrastructures bénéficiaient en effet indirectement aux populations vivant à proximité leur permettant un désenclavement synonyme de revenus économiques 1/: elles leur facilitaient la distribution de la production agricole vers les marchés des villes) et 2/de bénéfices sociaux : plus grande accessibilité à l'école, au centre peuplé de la junta paroissiale, aux centres urbains, etc.
- Remédier au développement à double vitesse de la RAE, avec d'un côté les bénéficiaires directs des entreprises et de l'autre les populations (entretien n°15 et n°39 gérant de l'agence régionale d'Ecuador Estrategico et gouverneur de Sucumbios). Les bénéfices pétroliers se matérialisaient en effet dans les camps pétroliers réservés aux travailleurs des entreprises et bénéficiant non seulement de l'accès à l'ensemble des services de bases

⁴³ Critères de sélection des projets de développement exposés par des membres de la direction de l'entreprise publique Ecuador Estrategico lors d'un entretien à Quito.

(eau courante, électricité etc) mais aussi à d'autres infrastructures pour le bien-être et le confort des employés (salles de sports, piscine, piste d'atterrissages, etc.). Ces camps constituaient des microcosmes côtoyant des communautés généralement pauvres et contrastant avec la situation de la population locale voisine n'ayant pas ou peu accès aux services de bases (dont l'eau et l'électricité).

« Par exemple près des camps pétrolier, tu voyais beaucoup d'infrastructures à l'intérieur des campements de l'entreprise : illumination, avec piscine, piste d'atterrissage, cantines... avec tout ! et à côté tu voyais les habitants dans la misère, des enfants en train d'étudier à la lumière d'une chandelle ; ils n'avaient accès à aucun service de base » (entretien n°39, gouverneur de Sucumbios)

III. La trajectoire du mécanisme des 12%

C'est en en considérant le mécanisme des 12%, comme un instrument d'action publique que nous analysons la trajectoire poursuivi par le mécanisme des 12% dans un premier temps. Ainsi en nous intéressant à l'histoire de redistribution du pétrole en Equateur, les liens entre l'ECORAE, institut finançant l'éco-développement des provinces amazoniennes (créé en 1992) et l'entreprise Ecuador Estrategico (créé en 2012) laissent suggérer une certaine filiation institutionnelle. La dynamique de redistribution les bénéfices de la rente pétrolière n'est donc pas nouvelle, l'entreprise Ecuador Estrategico apparaît être un acteur qui reprend le fonctionnement théorique de l'ECORAE tout en y apportant une touche entrepreneuriale, inspirée du courant du New Public Management qui influence de manière grandissante l'action publique. Une fois la filiation établie, nous poursuivrons avec la genèse du mécanisme des 12% qui porte une empreinte nettement présidentielle, ce qui conditionnera son développement ultérieur.

A. LA GENESE DU MECANISME DES 12%

Nous proposons dans une première section une comparaison entre l'Institut pour l'Ecodéveloppement en Amazonie (ECORAE) et l'entreprise publique Ecuador Estrategico, en soulignant les points communs de ces deux acteurs engagés dans le financement de projets pour le développement des provinces amazoniennes de l'Equateur. L'ECORAE est créée en 1992 et trouve ses financements dans un impôt qui est prélevé pour chaque baril vendu, tandis que l'entreprise Ecuador Estrategico créée en 2012 alimente son budget à partir des rentes pétrolières et minières versées par les entreprises à l'Etat. Dans la deuxième section, nous exposerons les

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

conditions de la genèse du mécanisme des 12%, qui donnent lieu à la naissance de l'entreprise Ecuador Estrategico.

I. DES ANNEES 90 AUX ANNEES 2000 : L'ECORAE, ANCETRE DU MECANISME DES 12%

C'est en 1992 est créé le Fond d'Eco-Développement Régional de l'Amazonie par la loi n°10.⁴⁴ Cet institut est alimenté par un impôt d'un montant initial de 6 centimes par baril vendu lors de sa création en 1992. Progressivement, l'impôt augmente à travers les diverses réformes en 1997, 2002 et 2003⁴⁵ jusqu'à que cet impôt soit plafonné à 1 dollar par baril aujourd'hui. Selon le rapport « Lupa fiscal n°4 » du groupe FARO (2011), 175 millions \$ provenant de la loi « 010 » en 2011 sont distribués aux Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) des 6 provinces de l'Amazonie. La répartition entre les GAD se fait selon un pourcentage défini dans la loi 010 à l'article 3: 58% sont réservés aux municipalités, 28% aux conseils provinciaux, 9% à l'ECORAE et 5 % aux juntas paroissiales. Ainsi les entités les « mieux »⁴⁶ dotées par la loi 010 sont les municipalités. Concernant mes objectifs et lignes directrices de l'intervention de l'ECOARE, ils se précisent au cours des différentes réformes de l'institution.

L'ECORAE est une institution étroitement liée à l'histoire du développement et de la colonisation de l'Amazonie Equatorienne, comme en témoigne l'absorption en 2001, à travers le décret n°1840, de l'Institut de Colonisation de la Région de l'Amazonie Equatorienne (ICRAE). L'institution assume alors ces biens et ressources fiscales. L'ICRAE a été créé en réponse aux dynamiques de migration et de colonisation des terres de l'Amazonie au moment de la réforme agraire dans les années 70. Elle tenait le rôle d'agent planificateur et de coordination des programmes de colonisation. Cette politique de colonisation poussait les colons des zones rurales à s'organiser en coopérative pour pouvoir ensuite revendiquer leur terre. Cet héritage institutionnel contribue alors à façonner les priorités d'intervention de l'ECORAE, c'est à dire assurer le développement économique de ces provinces et surtout encourager le développement

⁴⁴ Loi n°10, publié le 21 septembre 1992 dans le Registre Officiel n°30.

⁴⁵ FAOLEX, legislative database of FAO Legal Office. www.faolex.fao.org. Visité le 15/04/2014.

⁴⁶ Un « mieux » à nuancer au regard des nombreuses compétences dont les municipalités ont la charge. Cf figure 7 dans le chapitre précédent.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

de services de bases nécessaires suite à l'installation de ces populations en coopérative en RAE. Relevant des compétences des gouvernements autonomes, ceux-ci deviennent donc des interlocuteurs privilégiés de l'institution dès 2001 (Andrade, 2004).

La réforme de 2002 vient par ailleurs renforcer ce dialogue entre l'ECORAE et les gouvernements autonomes de l'Amazonie, à travers l'article 6 qui attribue à l'institut l'obligation de fournir un appui technique aux gouvernements autonomes et organisations sociales de la région. Les autres fonctions de l'institution sont de canaliser toutes ressources (financière et scientifiques) et exécuter les projets stratégiques en RAE. On peut d'ores et déjà souligner la ressemblance des fonctions de l'ECORAE avec l'entreprise publique Ecuador Estrategico : les deux institutions ont pour interlocuteurs privilégiés les GAD, endosse un rôle de canalisateur des ressources et possèdent une nature éminemment opérative, étant des agents « exécuteurs » des projets qu'ils financent. De plus la réforme de 2002 de l'ECORAE introduit une modification substantielle en définissant le « développement durable » comme l'un des objectifs de l'institution, qui se traduit par un plan annuel dit « Plan Maestro pour l'Ecodéveloppement Régional de l'Amazonie ». L'ECORAE devient une institution qui a pour vocation d'impulser un modèle de développement compatible avec une politique de conservation de l'environnement en RAE à travers une collaboration avec différents acteurs, des GAD aux associations.



Figure 10 Les 6 provinces d'Amazonie

Dans un mémoire de recherche, Andrade (2004) y fait un bilan des actions menées par

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'institution de 1995 à 2003, en les divisant en trois période : entre 1995-2001, 2002 et 2003.⁴⁷

(1) UNE DIFFERENCE SUBSTANTIELLE ENTRE LES PROVINCES PETROLIERES ET NON PETROLIERES DE L'AMAZONIE

Si on s'intéresse à titre d'exemple à la première période de 1995 à 2001, 2048 projets sont financés dans les 6 provinces de l'Amazonie avec une moyenne par projet de 15 332 942 dollars dépensés. Lors de son analyse de la distribution des projets, il en ressort que la province d'Orellana – l'une des deux principales provinces pétrolières- , est celle des six provinces amazoniennes qui a reçu le moins d'investissement avec 1.498.739 dollars (9.77% du budget total) et une moyenne de 249.789.83 dollars dépensés par projet. Quant à la province de Napo , elle est celle qui reçoit le plus d'investissement avec 2.836.419 (18.49% du budget total) et une moyenne annuelle de 472.736.5 \$. Cette différence de répartition de financement entre les provinces non pétrolières (Napo, Morona, Pastaza et Zamora) s'accroît malgré les réformes de l'institution.

En effet en 2002, l'investissement de l'ECORAE connaît des modifications en réponse à l'une des énièmes réformes que subit l'institution pour essayer de remédier aux problèmes de népotismes et clientélisme territoriale. L'accent est alors mis sur des projets d'ordre socio-culturel (infrastructure de base, tourisme durable, indépendance énergétique etc.) et économique (agroindustriel et développement agricole). Malgré les réorientations et réformes institutionnelles, on continue à observer une tendance d'investissement plus forte dans les provinces d'Amazonie du sud (Pastaza Napo, et Zamora) qui reçoivent respectivement 30%, 23% et 19% du budget total tandis qu'Orellana et Sucumbios reçoivent 6% et 10% du budget de l'ECORAE. A propos des destinataires de cet investissement, c'est majoritairement les organisations sociales qui en bénéficient, avec 60% et 44% à Orellana et Sucumbios, des projets financés à l'ECORAE au détriment des Gouvernements Autonomes Décentralisés.

On observe entre 1991 et 2002 une différence d'investissement de la part de l'institution entre les provinces de l'Amazonie qui ne sont pas pétrolières (Napo, Pastaza, Morona Santiago et Zamorra Chinchipe) et les provinces pétrolières (Orellana et Sucumbios). Andrade (2004) propose deux hypothèses pour expliquer cette différence. Soit cela serait le résultat d'une différence de capacité de négociation des autorités locales et organisations sociales des provinces

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

pétrolières, soit cela serait la conséquence d'un clientélisme territorial des dirigeants de l'ECORAE envers leurs provinces d'origines (majoritairement de Pastaza et Napo). . Cela permet de démontrer à quel point l'ECORAE en tant qu'instrument d'action publique est un « *espace socio-politique (...) marqué par les stratégies d'acteurs.* » (Lascoumes et Gales, 2004) Cet espace institutionnel aurait permis l'appropriation de l'outil par ses dirigeants, favorisant ainsi des pratiques de clientélisme territorial, fortement marqué vers les provinces d'Amazonie où l'exploitation pétrolière est jusque là quasi-inexistante⁴⁸ (province de Napo et Pastaza). Cela nous permet d'émettre l'hypothèse de la causalité entre délitement du tissu social notamment indigène et l'exploitation pétrolière. Comme évoqué plus haut, un des exemples illustrant cette différence du tissu social est la communauté de Sarayaku de la province de Pastaza qui a réussi à travers diverses mobilisations (manifestation et mobilisation de ressource juridique) à éviter l'arrivée de l'exploitation pétrolière à travers la dernière ronde de vente des blocs pétroliers.

(2) PLANIFICATION, INTERVENTION INTEGRALE ET TECHNICISATION : LES NOUVEAUX MOTS D'ORDRE DE L'INVESTISSEMENT PAR L'ECORAE

A partir de 2003, l'investissement connaît une nouvelle réorientation à travers l'imposition de nouvelles normes et lignes directrices. Désormais les organisations sociales et GAD doivent remplir deux conditions. En premier lieu, présenter le projet sous un format spécifique imposé par l'ECORAE et être validé par un « tribunal » composées de personnes qualifiées, désigné par la direction de l'institution. En second lieu le projet doit être en accord avec les objectifs de développement de l'institution. Ceux-ci se déclinent en Mégaprojet, Macroprojet et Microprojet et doivent être en harmonie avec les recommandations du programme de Zonification Ecologique Economique, point controversé au vue des externalités économiques négatives, pour la conservation de la nature des recommandations du programme.

Andrade décrit alors comment l'ensemble de ces nouvelles exigences se constituent en limite pour les principaux bénéficiaires de l'ECORAE jusque là : les organisations sociales. Elles n'ont pas la capacité de répondre aux exigences techniques et manque de connaissance sur les évolutions de modalité d'investissement de l'ECORAE. Ce revers pour les organisations sociales permet un essor pour les Gouvernements Autonomes Décentralisés. Sur les 20 projets acceptés

⁴⁸ A nuancer avec la 11^e ronde pétrolière lancée en 2013 avec une mise aux enchères sur le marché international de bloc pétrolier majoritairement situé dans ces régions.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

dans la rubrique micro-projet 14 ont été soumis par des municipalités, notamment grâce à leur compétence technique. De plus, l'intervention de l'institution s'oriente progressivement vers le financement des grandes œuvres (Mega et Macroprojet) au détriment des petits projets, dont le profil type entre 1992 et 2001 était un projet d'aide agricole à l'attention d'une communauté de colons ou de « finqueros ». L'ambition de l'ECORAE se traduit alors par le financement plutôt d'infrastructure (pont, transport aérien, université etc..) que de projets productifs..

Par ailleurs, son analyse également l'absence de priorisation de financement de projets environnementaux par l'ECORAE, pour les provinces pétrolières d'Orellana et Sucumbíos. Cela révèle la négligence de l'institution pour l'objectif de « développement durable » ajoutée par la réforme de 2002. Face à ces failles, l'action de l'ECORAE continue dans sa lancée de financer des « œuvres intégrales » et abandonne le mécanisme de financement d'une multitude de petits projets à budget entre 15 000 et 45 000 dollars, au profit d'une restructuration vers le financement d'œuvres publiques présentant des coûts conséquents, comme la construction de point ou le transport aérien pour les communautés indigènes isolés. Ce changement d'orientation est d'ailleurs aujourd'hui vécu par ses fonctionnaires comme un déclin de l'institution « *moi je préférais la période où on finançait plusieurs projets de 15 00 ou 20 000 dollars, à celle d'aujourd'hui où on fait un pont par an et personne n'y prête de l'importance (...). Il y'a rien à faire ici. Actuellement je suis en attente d'une réponse pour un poste chez PetroAmazonas* » (fonctionnaire de l'ECORAE Orellana, 22.06.14)

En conclusion de son analyse de l'ensemble des projets financés par l'ECORAE, Andrade conclue au manque d'efficacité de l'ECORAE à instaurer une gouvernance démocratique et institutionnelle propice à un investissement efficace dans la Région de la RAE. En tout cas, l'ECORAE fait figure d'institution « ancêtre » à celui au mécanisme des 12% de par sa nature distributive – tous deux des mécanismes de redistribution- ; la raison de sa création – financement du développement en RAE par le pétrole- et son *modus operandi* qui s'oriente au fil des réformes vers une intervention plus technique. Les projets financés évoluent de projets productifs vers celles de financement d'infrastructure, où le processus d'approbation des projets dépend de la direction de l'institution et où la planification prend une place croissante dans l'action de l'institution. Il est important de souligner que si l'ECORAE a connu un déclin, elle reste une institution complémentaire dans le financement du développement des provinces

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

amazoniennes.⁴⁹

2. LA GENESE DU MECANISME DES 12% : UNE INITIATIVE PRESIDENTIELLE

C'est lors de la réforme des hydrocarbures de 2010 qu'est mis en place le mécanisme de redistribution de la rente pétrolière. Ce mécanisme a été l'objet dès sa genèse de critiques et commentaires de la part de l'opposition politique, le projet de réforme ayant été une initiative du parti présidentiel. S'intéresser aux tensions parlementaires existantes à la genèse de l'adoption du mécanisme des 12% ainsi qu'au poids institutionnel et juridique de l'entreprise Ecuador Estrategico met en relief le lien organique qu'entretient cet outil d'action publique avec le pouvoir exécutif.

(1) LA MOBILISATION DES RESSOURCES PARLEMENTAIRES PAR L'EXECUTIF

Le projet de loi aura été l'objet de nombreuses critiques tant sur les aspects formels et sur le contenu de la loi, critiques formulées lors de la présentation de la réforme à l'Assemblée Nationale.

Le 12 juin 2010, le président R.Correa annonce que la réforme de la loi sur les hydrocarbures est prête à être présentée au congrès⁵⁰. Cette loi doit principalement servir d'outil pour renégocier les contrats avec les entreprises multinationales, afin que toutes les entreprises exploitant du pétrole sur le sol équatorien abandonnent leur contrat de participation pour un contrat de prestation de services.

Concernant le contenu de la loi c'est au terme du premier débat à l'Assemblée Nationale le 20 juillet 2010 que plusieurs critiques sont formulées. La première adressée par un des députés est l'inconstitutionnalité du projet de loi, mettant en cause le nombre de thèmes abordés. La constitution de 2008 établit qu'un seul thème peut être traité par projet de loi, or selon ce député cette loi aborde des thèmes aussi divers que des réformes institutionnelles, des réformes d'ordre économique ou encore d'ordre tributaire. D'autres critiques visent la baisse du montant réservé aux ouvriers travaillant sur les plateformes de pétrole, de 15% à 3%. Ces critiques concernent

⁴⁹ Le budget de l'ECORAE est de 15 millions de dollars en 2011 tandis que le budget d'Ecuador Estrategico est de 243 millions de dollars entre 2012 et 2014.

⁵⁰ *Rafael Correa aseguró que está lista ley de hidrocarburos*, El Universo. Sabado 12 de junio 2010.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

notamment la perte des bénéfices des ouvriers pétroliers, position défendue par le Président de la Fédération des ouvriers de PetroEcuador.

Le mercredi 21 juin 2010, une demande est transmise au président de l'Assemblée Nationale, pour que le projet de loi soit débattu en Assemblée plénière⁵¹. Formulée par les députés de l'opposition, la demande a pour but d'éviter que la loi ne soit traitée et promulguée par l'exécutif en tant que décret-loi, ce qui supposerait l'absence de débat ou de vote à l'Assemblée.

Concernant l'aspect formel de l'adoption de la réforme, les critiques adressées visent la modalité d'adoption de celle-ci. En Equateur, le processus législatif donne 30 jours à l'Assemblée Nationale pour effectuer les débats nécessaires à une loi, afin de l'approuver ou la rejeter. Cette période doit alors se ponctuer de deux lectures, après lesquelles s'ensuivent les débats, puis le vote pour l'adoption ou le rejet de la loi. Pour cette réforme, la seconde lecture par l'Assemblée Nationale n'a pas été effectuée en réponse à la mobilisation des ressources parlementaires à la disposition du parti présidentiel, Alianza Pais.

- Un délai de 48h était nécessaire pour transmettre le rapport rédigé de la Commission Economique de l'Assemblée suite au premier débat. Or cette commission a remis le rapport sur le premier débat très tard, diminuant le nombre des 30 jours réglementaires pour effectuer le second débat.
- Une fois le rapport remis, de nombreuses suspensions des débats ont été faite par le président de l'Assemblée. Les députés de l'opposition réagissent le vendredi 23 juillet, en tentant de s'autoconvoquer, sans l'autorisation du président de l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 7 de la Loi sur la fonction législative.
- 24h avant que la période des 30 jours pour débattre d'une loi ne s'achève, l'ensemble des députés d'Alianza Pais – parti du premier mandataire de l'Etat, R_Correa- sont retenus dans leurs bureaux par une réunion, évitant ainsi le quorum minimum pour convoquer un débat sur l'initiative des députés de l'opposition.

La loi a donc été adoptée le 27 juillet 2010, sans second débat à l'Assemblée Nationale. Conformément aux prérogatives de l'article 140 de la Constitution et à l'article 62 de la Loi

⁵¹ « Oposicion pide a Cordero tratar reformas a ley de hidrocarburos », El Universo, Miercoles 21 de Julio 2010.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Organique de la Fonction Législative, Correa utilise alors ses prérogatives pour que le projet de loi soit promulguée au registre officiel en tant que décret-loi et ne nécessitant donc pas de vote de l'assemblée nationale.

La principale polémique pointe du doigt le moyen choisi pour que la loi soit promulguée ; elle a été adoptée sans seconde lecture de la part de l'Assemblée Nationale et promulguée directement sous l'injonction du pouvoir présidentiel. La loi réformant la Loi sur les Hydrocarbures est donc le fruit d'un coup de force de l'exécutif, qui a utilisé les ressources parlementaires à son avantage afin d'éviter une éventuelle modification ou le rejet de la loi. Le rôle majeur joué par le pouvoir présidentiel dans l'adoption de cette loi mérite d'être signalé. En effet rien que le débat parlementaire entourant l'adoption de la loi, témoigne de l'importance de la réforme pour le pouvoir exécutif et présage sa main mise sur la forme que prendra la redistribution de la rente (sa mise en œuvre). Le lien organique existant entre les conditions de genèse d'un instrument d'outil publique et sa modalité d'application renforce l'importance de prendre en compte l'existence dès le début d'une résistance par certains acteurs (ouvriers pétroliers, partis politiques de l'opposition). C'est un facteur primordial pour expliquer les successifs changements de modalité d'administration de la rente pétrolière, qui ne feront que venir renforcer la dépendance de l'entreprise Ecuador Estrategico au pouvoir présidentiel.

(2) LA VALSE DES INSTITUTIONS : DE LA BANQUE DE L'ÉTAT A ECUADOR ESTRATEGICO

Suite à la promulgation de la réforme de la loi sur les Hydrocarbures en juillet 2010, une certaine fébrilité s'empare des Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) en attendant de savoir quelles seront les modalités pour accéder aux sommes promises para la redistribution pétrolière.

« A ce moment-là⁵² s'est constitué un moment de panique, parce qu'il n'y avait pas de règlement à propos de la répartition des 12%, il n'y avait rien. Point. Je me rappelle que la municipalité d'Orellana était aux aguets « comment on fait pour récupérer ces ressources économiques ? ». La mairesse d'Orellana est allée jusque se déplacer à Quito « on a appris qu'il y'a eu un transfert pour la municipalité de Tena, mais ce n'est pas une province pétrolière ! ». Et là ça a

⁵² NDLR : lorsque la loi est promulgué au registre officiel.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

explosé. Et c'est à ce moment là qu'a été publié un accord de répartition des 12%»⁵³. (Entretien N°1 Groupe Faro, 29/04/14)

(1) D'une Banque de développement....

C'est donc le 11 octobre 2011 ⁵⁴ qu'est publié au Registre Officiel l'accord interinstitutionnel n°553 entre le Ministère des Secteurs stratégiques, le Ministère des Ressources non Renouvelables (MRNNR), le Ministère des Finances et la Banque de l'Etat qui fixe les modalités de redistribution du mécanisme des 12%. C'est donc la Banque de l'Etat qui est désigné comme institution à la charge d'administrer la rente pétrolière.

Il est important de souligner que c'est une institution existante depuis 1976 et qui est possède une certaine expérience de collaboration avec les gouvernements locaux, la formulation de prêts aux gouvernements locaux ou institution publique étant son activité principale. Plus précisément aujourd'hui la banque propose des programmes (« Proverde », « Prosaneamiento ») qui offrent des prêts sous forme de crédit non remboursable⁵⁵ ou à avec un bas taux d'intérêt pour financer les grandes infrastructures dont les gouvernements locaux ont la charge (route, système d'eau, d'assainissement, énergie, habitat). Elle se présente donc comme une institution de l'Etat ayant une certaine inertie institutionnelle, du fait d'une certaine antériorité et de sa nature de Banque de développement qui fait qu'elle est soumise à des règles et un fonctionnement similaires à celle d'une banque privée, mais ayant pour client des acteurs publics.

Dans les clauses introductives de cet accord n° 533 est souligné l'esprit dans lequel a été pensé cet accord : il vise principalement à répondre aux besoins des populations vivant dans les aires des contrats des blocs pétroliers et à améliorer leur qualité de vie spécifiquement dans le secteur de la santé et de l'éducation. Et pour atteindre cet objectif, la distribution des tâches se fait de manière assez équitable entre la Banque de l'Etat et les GAD. Nous reviendrons un peu plus tard en profondeur sur les difficultés rencontrées par les GAD sur le mécanisme des 12%

⁵³ Versions originale « ⁵³ *En ese momento se formo un relajo porque no había un reglamento de repartición de este 12%, no había nada. Los GAD pensaban que iban a ir a las provincias petroleras. Punto. Los GAD, me acuerdo el municipio de Orellana desesperados y « como hacemos para recuperar esos recursos ? », tanto fue que vinieron aquí la alcaldesa de Orellana Anita Rivas. “Nos enteramos que hubo una transferencia a la municipalidad de Tena, pero no es petrolera ! » y ahí explota. Y de ahí apareció un acuerdo de repartición de los 12%”*

⁵⁴ Soit un peu plus de 1 ans après la publication de la loi.

⁵⁵ Ce qu'ils appellent « crédit non remboursable » est l'équivalent d'une subvention. C'est une somme d'argent que le bénéficiaire n'a pas à rembourser.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

lorsque celui-ci est à la charge de la Banque de l'Etat. Néanmoins il convient de souligner ici que les tâches réparties en plusieurs étapes laissent une certaine liberté de manœuvre aux GAD. En effet, la Banque de l'Etat leur procure une relative aide technique dans la constitution du projet et la partie gestion / exécution de l'œuvre revient aux GAD, ce qui permet d'asseoir leur légitimité électorale à travers la construction d'infrastructure pour leur territoire.

(2) ... à une entreprise publique

A peine un mois après l'apparition de l'accord interministériel établissant les modalités de distribution de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat est créée une nouvelle entreprise publique : Ecuador Estrategico. Le décret exécutif n°870 publié le 5 septembre 2011 crée donc une entreprise publique dont l'activité sera de prendre le relais de la Banque de l'Etat. La création de cette entreprise publique s'appuie sur l'article 315 de la Constitution qui énonce que « *l'Etat constituera des entreprises publiques pour la gestion des secteurs stratégiques, la prestation de services publics, l'utilisation durable des ressources naturelles ou des biens publics* ». -L'article 5 de la Loi Organique des Entreprises Publiques⁵⁶, établit trois voies de création pour une entreprise publique:

-par décret exécutif pour les entreprises impulsées par la fonction exécutive,

-par acte réglementaire pour les entreprises proposées par les Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD)

-ou par initiative conjointe de la fonction exécutive et des GAD ce qui requiert un décret exécutif et la décision de la plus haute autorité représentant les GAD.

La création de l'entreprise par décret de l'exécutif rend encore plus saillant la filiation présidentielle de l'entreprise d'Ecuador Estrategico. Eux même en sont conscients et se définissent comme la partie opérative du gouvernement. Des mots propres des fonctionnaires d'Ecuador Estrategico, l'entreprise est créée avec la volonté d'être la « *delta force* », le bras armé du gouvernement

“Tu ne peux pas donner une fonction si grande à Ecuador Estrategico, dont l'existence dépend d'un fil. Si j'avais été créé par loi ou constitution d'accord... mais là ce n'est pas le cas.”
(Entretien n°14 avec des membres de la direction d'Ecuador Estrategico, le 13.03.14).

⁵⁶Ley Organica de Empresa Publicas, Suplemento del Registro Oficial 48,16-X-2009.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Le degré de légitimité d'un acteur dépend structurellement de son mode de création et du degré de concertation avec les acteurs impliqués,. Dans le cas présent, l'entreprise publique découle d'une initiative qui n'est ni le fruit d'une initiative de la part GAD ni d'un processus concerté avec d'autres acteurs « gouvernant » que sont les GAD.

Son mode de création s'érige comme une variable pouvant expliquer la friction provoquée par l'arrivée de ce nouvel acteur comme financeur et constructeur de projet de développement dans la RAE. Le mécanisme des 12%, devient un moyen de régulation de la part de l'Etat des dynamiques de développement en RAE. Cela répond à deux objectifs plus ou moins avoués par celui-ci : assurer la paix sociale dans une région soumise à des conflits sociaux-environnementaux à travers un investissement de la part de l'Etat et être l'outil réaffirmant la présence d'un Etat providence face à la multitude des acteurs qui constituent la gouvernance multipolaire en RAE. C'est en réponse à cet agenda, que le mécanisme des 12% subira de multiples réformes de ses paramètres ; c'est que nous exposons dans le paragraphe suivant.

B. LE PARAMETRAGE D'UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE : COMMENT SONT ADMINISTRES LES 12% ?

Le mécanisme des 12% connaît depuis sa création en 2010 à aujourd'hui connaît deux temps : une première période où l'argent est administré par la Banque de l'Etat et l'autre période où une entreprise est spécialement créer pour les besoins de l'administration du mécanisme des 12%.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

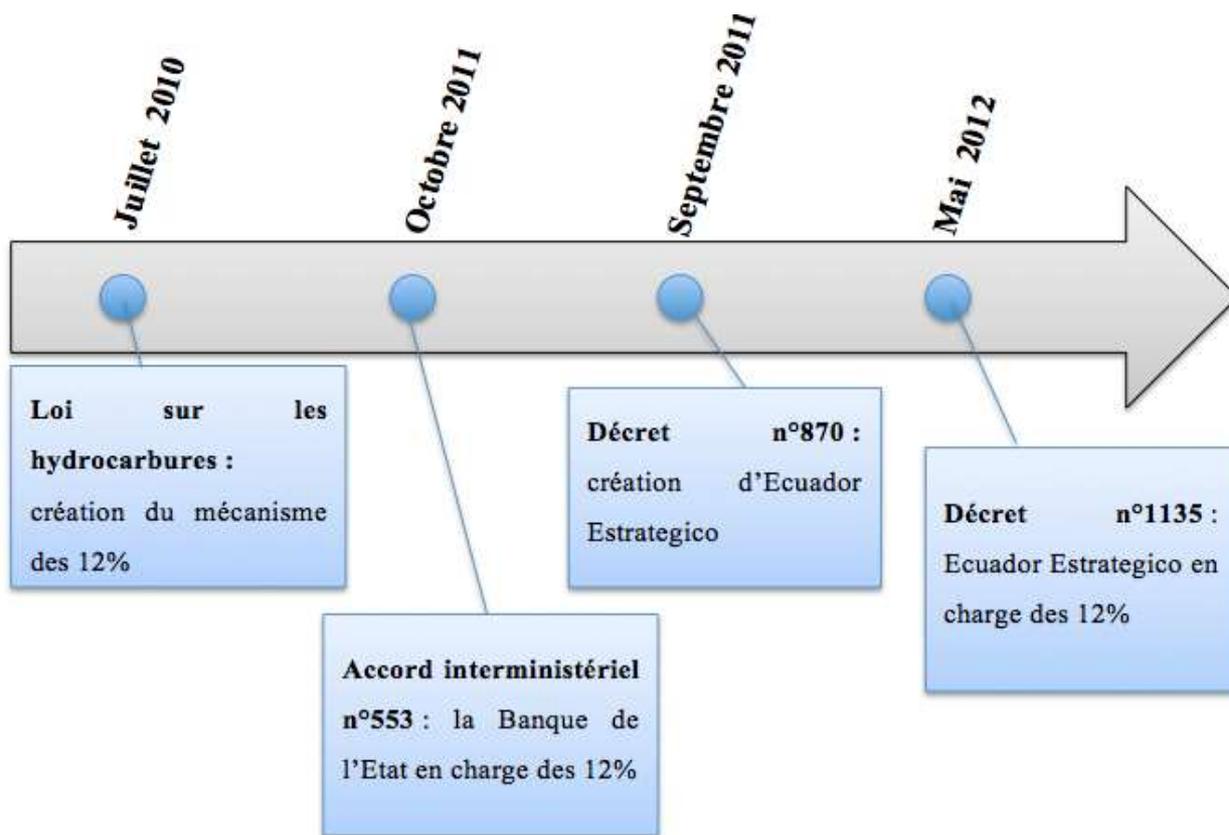


Figure 11. Chronologie des textes définissant l'administration des 12%. Elaboration : l'auteur même.

L'étude des textes et décrets qui précisent le fonctionnement de la redistribution de la rente pétrolière entre 2010 et 2014, permet de mettre en évidence les essais, hésitations, retours en arrière des paramètres qui vont configurer la redistribution de la rente pétrolière. Au fil des réformes, c'est la défense d'un nouveau « référentiel » de l'action publique qui émerge. Le mécanisme des 12% devient le support des revendications de l'Etat qui cherche à imposer de nouvelles valeurs telles que la compartimentation territoriale, la reconstruction de la puissance publique étatique, la consécration de la planification comme paramètre d'action publique et l'apaisement des conflits socio-environnementaux par un investissement public massif. L'ensemble de ces valeurs s'assemblent alors pour constituer un paradigme du développement où les risques environnementaux indissociables aux industries extractives deviennent un « bien » que l'on échange contre la venue d'un développement matérialisé par la construction de grandes infrastructures.

Nous structurerons donc cette partie en trois temps. D'abord nous aborderons les difficultés rencontrées par la Banque de l'Etat lors de l'administration des 12% et le fossé

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

existant entre ce qui est théoriquement prévu dans les textes et l'irruption de la réalité qui contribue à façonner l'algorithme de redistribution. Dans un second temps, nous nous concentrerons sur les nouveautés apportées par l'arrivée d'Ecuador Estrategico en termes d'indépendance.

I. LA REDISTRIBUTION DE LA RENTE PETROLIERE ENTRE 2011-2012 PAR LA BANQUE DE L'ETAT

Afin de se situer dans la multitude de textes et décrets, nous rappelons que la Banque de l'Etat reste l'institution en charge de la redistribution des 12%, à partir de la publication de l'accord interministériel 553 en octobre 2011 jusqu'à la publication du décret 1135 en mai 2012. La publication de l'accord interministériel n°553 a pour objectif d'établir un mécanisme institutionnel de redistribution de la renté pétrolière. Sept acteurs sont impliqués dans ce mécanisme des 12% : quatre ministères (Finance, Ressources Naturelles Non Renouvelable, Education et Santé⁵⁷), l'Institut responsable des Contrats Publics (ICO), la Banque de l'Etat et les Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD). Théoriquement, le rôle de chacun était clairement défini dans l'accord n°553. Mais face à l'engouement des GAD pour la réforme des 12% qui y voient une opportunité d'accélérer le développement en RAE par l'argent du pétrole, des difficultés apparaissent rapidement soulignant les limites de cet accord. D'abord la portée symbolique et politique de cette réforme aux yeux des gouvernements locaux est sous-estimée ; le mécanisme des 12% leur apparaît comme une réparation enfin en adéquation avec les préjudices socio-environnementaux subis depuis des décennies. De plus l'accord n°553, laisse une zone grise concernant les gouvernements locaux se situant dans l'aire de blocs pétroliers exploités par les entreprises étatiques. C'est à cette fin que nous opposerons d'abord la présentation telle que la réforme a été « idéalement pensé » à ces difficultés d'application qui entraîneront un an plus tard, la création de l'entreprise Ecuador Estrategico.

ENTIDAD	ROL
---------	-----

⁵⁷ L'article 2 se réfère aux « ministerios sectoriales ». La responsabilité qui est attribuée aux « ministerios sectoriales » est de délivrer des documents de viabilité technique des projets soumis par les GAD. Les projets pouvant se faire financer par la rente pétrolière ne pouvant être que des projets en matière d'Education ou de Santé, les ministères concernés sont bien ceux de l'Education et de la Santé.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Banco del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1) Recepción de documentación de proyectos. 2) a) Pre inversión términos de referencia para contratación de estudios b) Inversión: Revisión de los estudios a nivel de diseño definitivo. 3) Elaboración de informe técnico o informe de evaluación según corresponda. 4) Calificación de proyectos. 5) Aprobación de la asignación y/o financiamiento. 6) Suscripción de convenios. 7) Desembolso de recursos. 8) Seguimiento de obra y programa.
Ministerios Sectoriales	<ol style="list-style-type: none"> 1) Emitir la viabilidad técnica o elegibilidad de los proyectos o del programa (integral), cuando corresponde.
Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Listado de beneficiarios hidrocarburíferos de acuerdo a los contratos (áreas de influencia). 2) Certificación del GAD beneficiario (de ser el caso).
Ministerio de Finanzas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Recaudación del 12% de las utilidades pagadas al Estado por la Participación Laboral. 2) Transferencia al Banco del Estado de recursos. 3) Información acerca de los montos (en dólares) depositados por las diferentes operadoras hidrocarburíferas.
Instituto de Contratación de Obras (ICO)/Empresa Pública con competencia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Realizar los procesos precontractuales y contractuales de los proyectos 2) tanto a nivel de preinversión como a nivel de inversión y fiscalización.
Gobiernos Autónomos Descentralizados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificación de proyectos a partir del contenido de sus planes de 2) Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 3) Contratación de estudios. 4) Contratación y fiscalización de obras a través del Instituto de Contratación de Obras o la Empresa Pública; o contratación de obras y fiscalización bajo responsabilidad del GAD. 5) Suscripción de convenios y cumplimiento de obligaciones. 6) Recepción de desembolsos. 7) 6. Presentación de justificativos de la ejecución de la obra hasta su conclusión.

Figure 12 Rôle institutionnel de chacun des acteurs impliqués dans la redistribution de la rente pétrolière.

Source : article 2 de l'accord interministériel n°553.

(1) L'ACCORD N°553, EN THEORIE.

(1) La collecte de la rente et l'identification des bénéficiaires

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Les 12% de la rente pétrolière⁵⁸ sont collectés par le Ministère des Finances auprès des entreprises privées et ensuite transférées à la Banque de l'Etat. Le ministère des Finances informe la Banque de l'Etat du montant reversé par chaque entreprise privée pour chaque bloc pétrolier. De son côté le Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables (MRNNR) publie une liste des GAD géographiquement localisée dans les blocs pétroliers des entreprises privées qui ont reversé 12% de leur bénéfice au ministère des Finances. D'autre part le MRNNR confirme à la Banque de l'Etat, les GAD ayant effectivement le droit de déposer des projets. C'est donc le critère géographique qui départage les GAD pouvant bénéficier ou non des 12%.

(2) Les projets de développement : l'interaction entre la Banque de l'Etat et les GAD

La Banque de l'Etat tient un rôle de gestion et de suivi des projets de développement déposés par les GAD auprès de l'institution.

« Nous, nous recevions de la part du Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables et du Ministère des Secteurs Stratégiques une liste où figurait les assignations pour chaque GAD bénéficiaire. Nous comme banque nous n'avons pas de pouvoir de décision sur ça. » (assesseur juridique de la Banque de l'Etat, 17.06.14 n°6).

L'éventuel rôle politique contenu dans la redistribution de la rente pétrolière est largement évacué par un discours technique et la perception d'un rôle de gestionnaire. Ainsi la Banque de l'Etat décide d'appliquer au mécanisme des 12% le même fonctionnement que le reste de ses activités, exceptés que les fonds débloqués ne sont pas à rembourser comme les crédits qu'ils attribuent aux gouvernements locaux. A la publication de l'accord 553, les GAD envoient donc leur projet de développement à la Banque de l'Etat, qui se constitue en « banque de projets » dans laquelle sont sélectionnés ceux qui sont techniquement les plus pertinents.

Les interactions entre les GAD, l'Institut responsable des Contrats Publics, la Banque de l'Etat et les ministères recteurs sont synthétisés dans la figure 13.

⁵⁸ Les « utilidades » sont définis comme le bénéfice réalisé par l'entreprise pétrolière une fois que sont soustraits l'ensemble des coûts de production et les impôts. (Grupo Faro, 2011).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

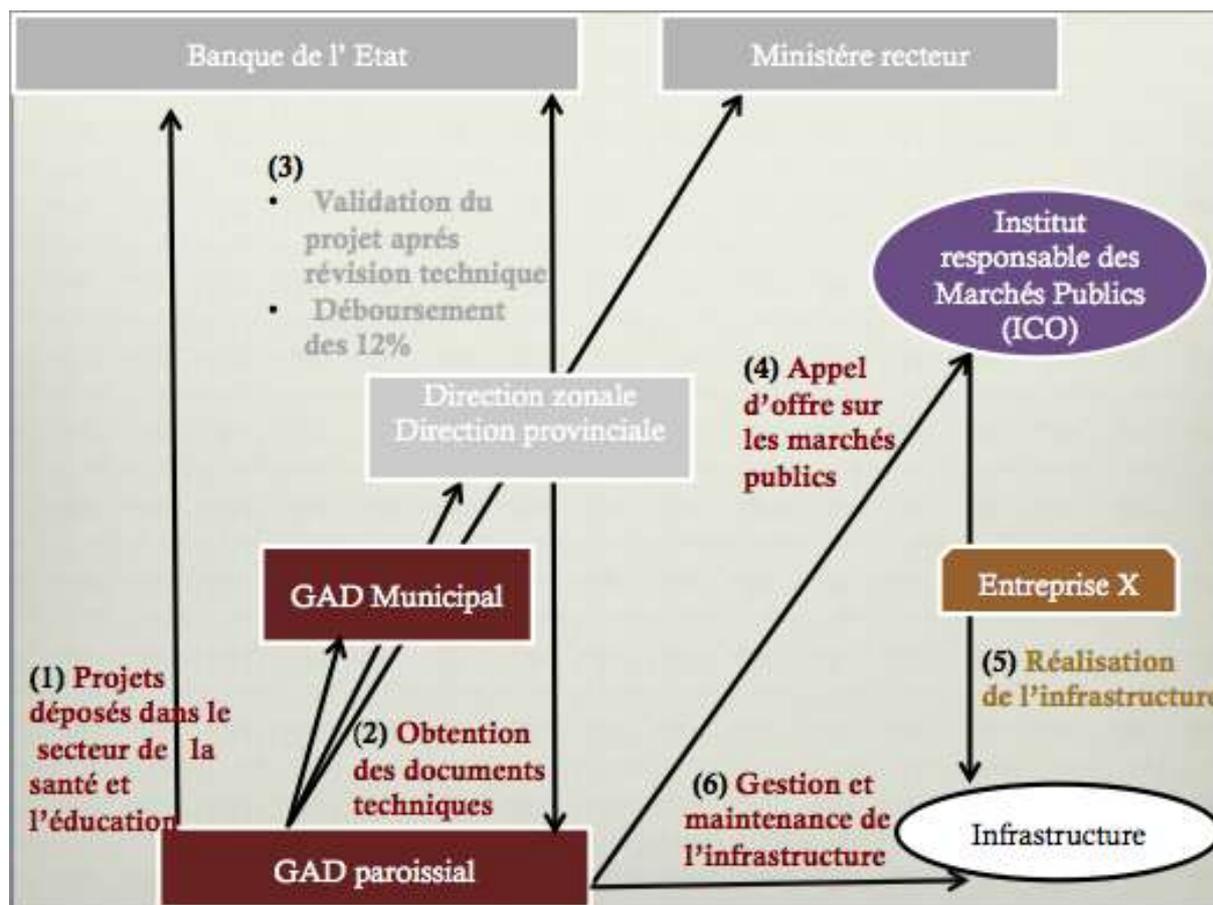


Figure 13 Etapes d'un projet financé par la rente pétrolière. Réalisation : l'auteur

En premier lieu les GAD déposent des projets d'infrastructure en matière de santé ou d'éducation auprès de la Banque de l'Etat (étape 1). Il existe deux types de modalité de dépôts de projets : soit des « projets de pré-investissement » soit des « projets d'investissements ». La différence réside dans l'aboutissement du dossier déposé, le projet de « pré-investissement » nécessite la collecte de moins de documents (comme l'illustre la figure 13) et est moins coûteux. En effet dans le cas des « projets d'investissements », il est exigé d'avoir réalisé préalablement une étude pour évaluer la faisabilité technique du projet nécessitant la mobilisation d'ingénieurs (déjà sous contrat avec le GAD en question ou à travers des contrats avec des cabinets d'études) et représentent un coût qui n'est pas récupéré si le projet en question n'est pas financé par la Banque de l'Etat.

Projets de pré-investissement : formulation du projet et évaluation de la viabilité du projet	Projets d'investissement : études définitives, montage et exécution du projet.
Demande écrite de financement	Déclaration de priorité par le GAD

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Profil du projet	Etudes nécessaires à la conception du projet
Eligibilité du projet dans le secteur de l'éducation et de la santé	Viabilité technique émise par le ministre recteur dépendant du secteur
Certificat que le projet rentre dans le PDOT du GAD concerné	Certificat de propriété du terrain où se construira l'oeuvre
Cahier des charges des cabinets d'études utilisés, en cas échéant	Certificat que le GAD agit selon sa compétence défini par le COOTAD ou Certificat de délégation de compétence
Budget	Licence environnementale si nécessaire, émise par l'autorité compétente.
Chronogramme	

Figure 14 Documents requis pour l'acceptation d'un projet par la Banque de l'Etat. Source : Accord interministériel n°553.

Au vue du peu de connaissance du mécanisme par les GAD, très souvent il existe un échange entre le GAD et la Banque de l'Etat pour compléter dûment le dossier. Les techniciens de la Banque de l'Etat échangent avec le GAD en question, apportant les précisions nécessaires au dossier, et les éventuelles corrections à faire. La collecte des documents techniques représente donc l'étape 2. A l'étape 3, la Banque de l'Etat effectue une évaluation technique complète du projet. Chaque document d'évaluation comprend des données techniques, financières, légales, environnementales et sociales. Ensuite, le rapport d'évaluation du projet est soumis à un comité de crédit de la Banque de l'Etat qui a pour rôle de refuser ou d'accepter le projet, d'établir le montant de financement le cas échéant, de fixer le délai autorisé pour achever le projet, etc... (étape 3) Une fois l'ensemble des documents réunis et le projet validé, la Banque de l'Etat procède à des déboursements progressifs du financement sur le compte bancaire des GAD. A ce moment, on est à l'étape (4) du schéma en figure 13, le GAD doit effectuer des appels d'offres sur les marchés publics, notamment à travers *l'Instituto de Contratacion de Obras* (ICO : institut de passation de contrats de maîtrise d'ouvrage). Lorsqu'une entreprise de construction a accepté l'appel d'offre et le cahier des charges, la construction de l'infrastructure peut être lancée (5).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Enfin, lorsque l'ouvrage est construit, en fonction de ses compétences, le GAD correspondant se charge de sa maintenance. (étape 6).

Le mécanisme des 12% durant cette période permet aux GAD de garder une certaine marge de manœuvre puisque ce sont eux qui gèrent la construction des infrastructures et s'occupent de proposer des contrats, générant de l'emploi dans des régions où les migrations vers les zones urbaines est grandissante.. Ajouté au fait que cela permet présenter un bilan positif pour leur mandat, cela semble être à la publication du décret une opportunité pour ces gouvernements de financer le développement de leur territoire. Nous verrons progressivement au cours de ce mémoire, que plusieurs limites émergent rapidement dans le fonctionnement ce mécanisme des 12% : l'opacité de la sélection des projets retenues pour être financés, la faible capacité financière des juntas paroissiales (notamment pour payer l'IVA) et la disparité des capacités techniques de chacun des GAD ne permettant pas à certain de s'acquitter des requis techniques nécessaires pour le dépôt de projet auprès de la Banque de l'Etat.⁵⁹

(3) L'éducation et la santé, secteurs prioritaires

Initialement, l'article 16 de la loi sur les Hydrocarbures de 2010 établissant la création du mécanisme des 12%, posait deux critères discriminants pour déterminer les GAD bénéficiaires de la rente pétrolière :

- Etre situé géographiquement dans l'un des « bloc » concédés par l'Etat à une entreprise privée
- Réserver ce financement strictement à des projets de santé et d'éducation, si l'autorisation du ministère recteur est obtenue.

L'accord institutionnel n°533 met alors l'emphase sur l'investissement prioritaire dans des projets d'éducation et de santé et publie à l'article 6 quels sont les projets éligibles L'ensemble de ces projets pouvant être financé par les 12% figurent dans les figures 15 et 16.

EDUCATION : Les projets inclus dans le secteur éducatif sont subordonnés à la collaboration avec la SENEKYT. L'accord distingue les projets en 4 items :

1. construction/ maintenance des infrastructures physiques d'éducation,

⁵⁹ Nous détaillerons plus en détail le difficultés auxquels font face les GAD et les stratégies développées dans le chapitre IV.A ,p116. et V.C p

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2. équipement technologique des centres éducatifs,
3. équipement public à visée éducative
4. financement de bourses pour l'éducation supérieure.

Figure 15 Projet d'éducation éligible au mécanisme des 12%. Source , accord institutionnel n°553.

SANTE : Les projets de santé cités dans l'accord institutionnel sont plus nombreux et variés que ceux du secteur éducatif, ce qui explique qu'il n'y ait pas un ministère en particulier explicitement nommé comme ministère recteur. Les projets sont donc divisés en 10 items :
1. Construction et maintenance des infrastructures physiques relatif à la santé
2. Eau potable
3. Réseau d'assainissement
4. Gestion des déchets solides
5. Equipement urbain qui améliore la situation sanitaire de la population
6. Préservation des berges des rivières, lac et lagunes
7. Plan de gestion des bassins et micro-brassins
8. Elaboration de plan de préservation pour des zones spécifiques
9. Remédiation environnementale

Figure 16 . Projet de santé éligible au mécanisme des 12% Source : accord institutionnel n°553

Cela peut paraître très réducteur à première vue d'ouvrir l'investissement uniquement à ces deux domaines alors que les besoins de la population de la RAE dépassent ces deux secteurs. Cependant il convient de noter que la rubrique « santé » telle que définie par l'accord institutionnel se base sur une définition extensive qui permet d'inclure des projets d'eau ou d'assainissement. Néanmoins le parti est pris de mettre de côté les projets productifs, ce qui fait l'objet d'une revendication du président de la junta paroissiale (Administration 2009-2014) de Dayuma Gonzalo Plazarte dès août 2011 remontée au niveau national via l'association des juntas paroissiales d'Orellana. Dans cette lettre⁶⁰ dirigée au Président de la République la réforme de l'article 94 de la loi sur les hydrocarbures est formellement demandé afin que soient inclus dans le dispositif des 12% le financement de « *projets d'infrastructures, d'appui à la production et le développement d'activités touristiques* ».

⁶⁰ Lettre de la Fédération des Juntas Paroissiales Rurales de la Province de Orellana (FEJPRUPO) dirigée au Président de la République R. Correa. N° 137 FEJPRUPO-11, datée du 17 août 2011.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Au contraire des projets acceptés dans le secteur éducatif, on observe la diversité des projets labélisés dans le domaine sanitaire. Loin d'une conception de la santé restreinte au secteur médical que l'on retrouve uniquement dans les item 1 et 10, les projets pouvant être financés au motif de la santé prennent en compte les domaines pouvant apporter une amélioration de celle-ci. Ainsi on distingue une variété d'opportunités qui s'ouvrent avec ce texte pour des projets allant de préoccupations relatives aux enjeux présents en milieu urbain (item 3, 4 et 5), jusqu'à des projets de préservation de l'environnement (item 6,7, 8 et 9) et d'accès à une eau potable (item 2).

Le Ministère des Finances, les ministères recteurs de la Santé et de l'Education et l'Institut responsable des Contrats Publics (ICO) apparaissent comme des acteurs avec des rôles secondaires, en intervenant ponctuellement dans la délivrance un document de viabilité technique ou dans la construction de l'infrastructure. Néanmoins l'un des points les plus sensible de ce dispositif est celui qui revient au Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables: (MRNNR) : définir la part de la rente pétrolière à laquelle chacun des GAD a le droit. C'est sur ce point sensible que des contestations vont pointer du doigt la limite de cet accord, tout en mettant en lumière l'inégalité de traitement pour les provinces de Sucumbios et Orellana. Les acteurs éligibles au mécanisme de 12% sont minoritaires, depuis l'implication grandissante de l'Etat à travers les entreprises publiques pétrolières PetroEcuador et PetroAmazonas, laissant une grande majorité du territoire dans la même situation qu'avant la publication de l'accord n°553 (voir figure 18, p83)

(2) L'ACCORD N°553 EN PRATIQUE

Très rapidement la mise en marche de la distribution des 12% telle qu'établit par l'accord 533 montre ses limites. D'abord sur papier la répartition de la rente pétrolière apparaît comme allant de soi, or dans la pratique les aires des blocs pétroliers ne se superposent pas aux limites des municipalités ou juntas paroissiales. Il faut effectuer un travail d'estimation de la part des 12% qui revient à chaque gouvernement local (municipalité et juntas paroissiale) tandis que les critères à prendre en compte pour cette répartition ne sont pas définis dans l'accord. Ensuite, une large zone grise plane concernant les blocs pétroliers exploités par les entreprises publiques. En effet l'accord n°553 précise qu'uniquement les entreprises privées produisant des « utilidades » pétroliers sont soumis à la répartition des 12%, laissant les GAD subissant l'exploitation pétrolière par des entreprises étatiques sans possibilité de bénéficier des 12%.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

(1) Le rôle polémique du MRNNR : à qui reviennent les 12% ?

Il est utile de rappeler que les autres réformes contenues dans la loi sur les hydrocarbures de 2010 visent principalement à consacrer le MRNNR comme ministre recteur du secteur pétrolier en lui attribuant de nouvelles compétences, comme la définition des objectifs de la politique pétrolière ou en créant de nouvelles agences (l'ARCH et le secrétariat aux Hydrocarbures) sous l'autorité du MRNNR. C'est dans cette continuité de faire du MRNNR un ministère pluripotent que lui est attribuée la tâche hautement politique, de définir les bénéficiaires et montant de la redistribution de la rente pétrolière. Néanmoins le ministère se retrouve face à la tâche délicate, de décider qui pourra accéder aux 12% et pour quel montant.

Or dans l'accord n°553 l'unique critère mentionné comme conditionnant l'accès à la rente pétrolière est le critère géographique. Ceci est loin de permettre de prendre en compte les impacts socio-environnementaux générés par l'exploitation pétrolière comme la contamination environnementale (SIPAS), la déforestation par l'expansion de la frontière agricole (Bustamente 2003), les migrations internes des zones rurales vers les zones urbaines (Plan d'Aménagement Territorial de la municipalité d'Orellana) ou les déchirements des communautés de colons/indigènes lors de la négociation de compensation avec les entreprises pétrolières (Juteau 2012). Le MRNNR se retrouve donc face à un casse-tête territorial pour répartir la rente pétrolière. En effet les blocs pétroliers ne se superposent pas aux limites administratives des municipalités et juntas paroissiales, il faut donc définir pour chaque junta paroissiale le montant reversé selon la présence d'entreprise pétrolière privée.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

bancaire, comme cela était fait du temps de l'ECOARE. Le document conçu par le MRNNR a accru les perspectives des présidents des juntas paroissiales, et qui a rapidement éclipsé l'obligation de présenter des dossiers de projets de développement pour pouvoir accéder à ce financement. En effet la liste définissant les montants est envoyée sans nécessairement préciser les démarches à entreprendre auprès de la Banque de l'Etat pour obtenir ces fonds. Le décret n°533 établit clairement que ces montants sont des plafonds pour des projets en matière d'éducation et de santé. Une junta paroissiale qui ne présente pas de projet, ne peut accéder à ces financements. La méconnaissance des démarches institutionnelles associée au manque des moyens techniques des juntas paroissiales deviennent des obstacles difficilement surmontables pour les juntas paroissiales.⁶²

La publication de ce document crée des tensions car elle génère une promesse d'investissement massif de la part du gouvernement à condition de dépôt de projets techniquement cohérent, requis difficile à atteindre pour les juntas paroissiales.

“ Il y'a eu un ministre qui a eu l'idée de se lancer dans un exercice méthodologique (...) et a établi une distribution (NDLR : des 12%) qu'il a socialisé et que les territoires concernés réclament aujourd'hui. Il a établi que “ Ici de par l'activité et le bénéfice pétrolier existants – disons 100 millions de dollars-, à la communauté A lui correspond 5 millions, à la communauté B lui correspond 6 millions et à la communauté C lui revient 500 mil dollars”. Les communautés et GAD se sont saisis du document et ont dit *“ alors a ma communauté me correspondait 5 millions par an.. C'était en 2010, aujourd'hui nous sommes en 2014, alors tu me dois 20 millions”* » (entretien avec des membres de la direction d'Ecuador Estrategico, le 13.03.14)

L'emballage qui suit l'envoi de ces lettres établissant le montant de la rente pétrolière pour les Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) souligne le manque de définition de critères sociales et environnementaux définissant la répartition de la rente pétrolière laissant *in fine* l'appréciation à la discrétion du MRNNR . Ce flou nous laisse nous interroger sur les finalités de cette réforme. Le mécanisme des 12% a-t-il pour finalité de financer en priorité la remédiation de passif environnementaux ou plutôt le développement des zones urbaines de l'Amazonie à travers la construction de services de base (eau, assainissement) ? Le financement d'infrastructure exclusivement éducative ou sanitaire répond-elle à un besoin social spécifique à la RAE ou à la

⁶² Voir la figure 23. Des projets financés par la Banque de l'Etat uniquement 2 des 15 bénéficiaires sont des juntas paroissiales, le reste étant des municipalités.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

course statistique dans laquelle s'est lancée l'Equateur pour atteindre les objectifs du Millénaire ?

(2) Les entreprises étatiques exemptées du mécanisme des 12%

La seconde faille de cet accord est la différence de traitement accordée aux entreprises étatiques et privées. Il existe deux sources alimentant la rente pétrolière : soit les impôts sont prélevés sur une entreprise privée ce sont « utilidades », soit les impôts sont prélevés sur une entreprise publique, ce sont les « excedentes ». Cette différence conditionne l'application ou non du mécanisme des 12%.

Les « utilidades » sont donc les bénéfices dégagés par les entreprises privées une fois l'ensemble des coûts relatifs à la production d'un baril de pétrole et les impôts payés à l'Etat équatorien (Grupo Faro, 2011). Les « excedentes » sont les bénéfices faits par les entreprises publiques exploitant le pétrole, soit PetroAmazonas et PetroEcuador ou l'entreprise mixte Rio Napo composée de PetroAmazonas et PVSA (entreprise publique Vénézuélienne). En 2011, selon une déclaration du ministre MRNNR Wilson Pastor, les 12% provenant des « excedentes » auraient été évalués à un montant de 258 millions de dollars (146 millions \$ provenant de PetroAmazonas et 112 millions provenant de PetroEcuador), dont auraient bénéficié 250 communautés de Pastaza, Orellana, Sucumbíos et Napo (Grupo Faro, 2011b) si les entreprises publiques avaient été également soumises au mécanisme des 12%. Comme on peut le voir figure 18, la majorité de l'exploitation pétrolière est effectuée par Petroecuador (en violet sur la carte) et par PetroAmazonas (en vert sur la carte), soustrayant à ces territoires la possibilité de recevoir les 12%.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

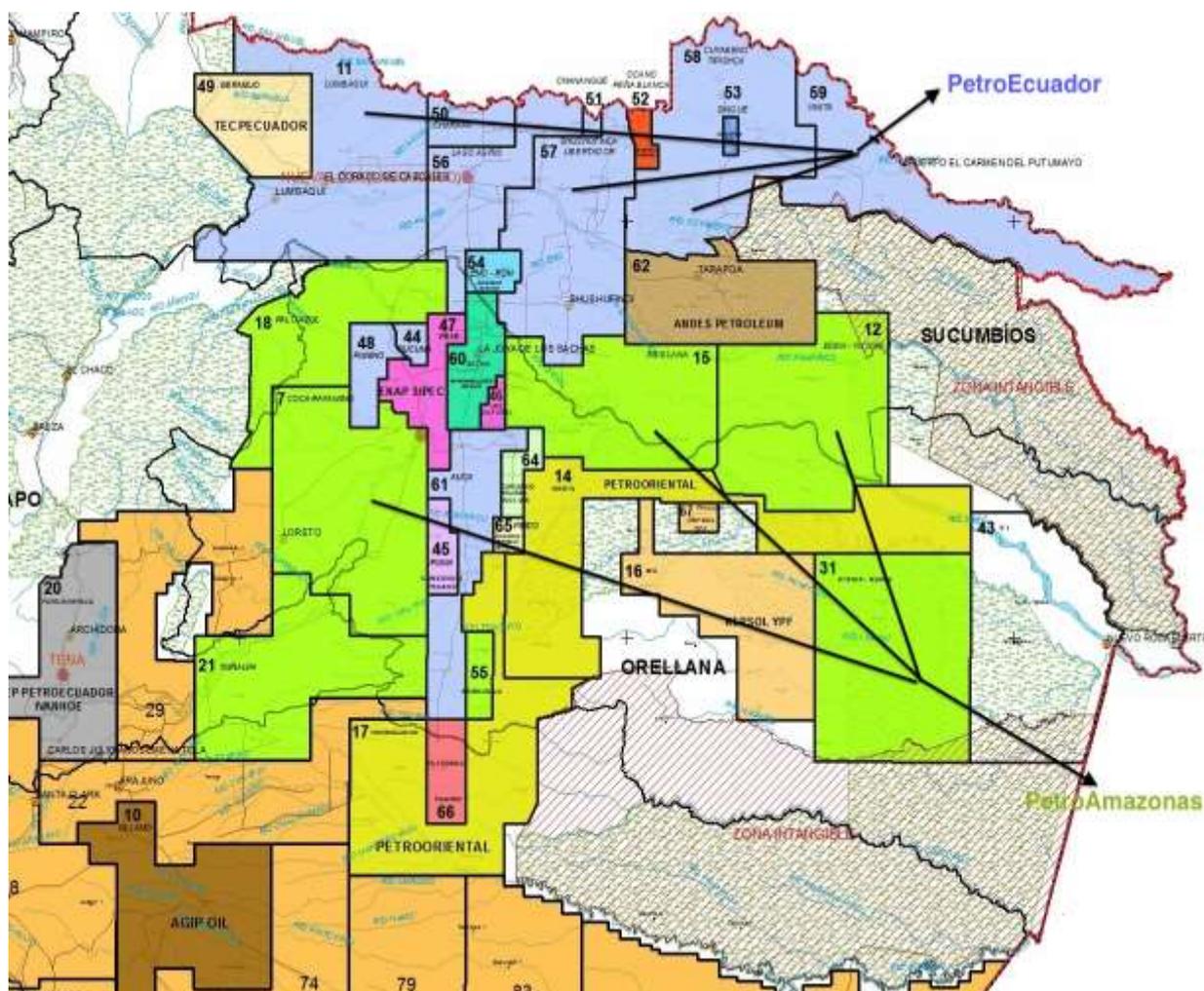


Figure 18 Cadastre des blocs pétroliers en exploitation à Orellana et Sucumbios, septembre 2012 Source : le Secrétariat des Hydrocarbures.

A partir de la publication de cet accord interinstitutionnel en 2011, la fenêtre d'opportunité ouverte par le dispositif des 12% semble être plus large pour les GAD se situant dans les blocs pétroliers exploités par des entreprises privées. Sur le terrain, on peut en effet constater que les juntas parroissiales ayant bénéficié de financement de projets de développement par la Banque de l'Etat dès 2011 sont des paroisses telles que Dayuma et San Carlos qui partagent la caractéristique d'être situées dans l'aire d'influence d'entreprises privées, respectivement Petro Oriental, Petrosud et la consortium Pegaso pour Dayuma et ENAP SIPEC pour San Carlos.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Cet oubli qui est remédié dès mai 2012, doit se lire en parallèle de l'implication grandissante de l'Etat dans l'exploitation pétrolière à travers PetroAmazonas⁶³ et EP Petroecuador, ainsi que les campagnes lancées⁶⁴ par l'Etat contre l'entreprise Chevron-Texaco (« *la mano sucia de Chevron Texaco* ») en réponse à l'accusation de l'Etat Equatorien par l'entreprise d'être le véritable coupable des passifs environnementaux.

A partir de début 2013, c'est Petroamazonas qui reprend les activités d'exploitation de Petroecuador et cela s'accompagne d'une opération de changement d'image auprès des populations locales. Petroamazonas a pour ambition de marquer la différence avec Petroecuador, tout en se présentant comme une entreprise étatique ayant des pratiques industrielles respectueuses de l'environnement, à la différence de Petroecuador. Ajouté à la campagne de discréditation des pratiques environnementales de la Corporation Etatique Pétrolière de l'Equateur (CEPE) aujourd'hui Petroecuador, l'Etat Equatorien tient à véhiculer celle d'un état exemplaire. Cela illustre deux dynamiques contraires qui s'affrontent. D'une part, une législation plus restrictive est progressivement mise en place en matière de protection environnementale et de partage des richesses du pétrole. D'autre part, l'Etat étant juge et partie (voir figure 18 l'importance des blocs pétroliers en vert et violet exploités par les entreprises étatiques), la naissance de conflits d'intérêts peut se positionner comme un obstacle à la reconnaissance des passifs socio-environnementaux produits par les entreprises pétrolières publiques.

Les dysfonctionnements contenus dans l'article n°553 sont donc rapidement pris en compte et dès septembre 2011 est créée l'entreprise Ecuador Estrategico, qui prend officiellement le relai de la Banque de l'Etat en mai 2012. A partir de cette date, le mécanisme des 12% prend en ampleur en s'appliquant à l'ensemble des entreprises pétrolières (publiques ou privées) présentes à Orellana et Sucumbios., tout en réduisant la marge d'action des gouvernements locaux et instaurant une prévalence de la puissance publique étatique.

⁶³ Les entreprises n'ayant pas renégocié leur contrat à l'aune des nouveaux contrats imposés par la loi sur les hydrocarbures de 2010 sont Petrobras, Canada Grande, EDC, CNPC Amazon, Bellweather, Consorcio Gran Colombia et Petrolero Amazonico qui exploitaient respectivement le bloc 18 et le camp unifié Palo Azul, le bloc 1, le Bloc 3, le bloc 11, le camp Charapa, le camp Armadillo et les camps Pucuna et Singue. Herrera, J.Lopez, J & Arias.K. 2012 « *El liderazgo dela gestion petrolera regresa al Estado. Monitoreo 2011* ». *Lupa Fiscal n04. Quito : Grupo Faro*

⁶⁴ Une guerre juridique est engagée par l'entreprise pétrolière qui accuse l'Etat Equatorien de complicité et d'avoir fermé sciemment les yeux sur les pratiques environnementales de l'entreprise dans les années 60 et 70. Ce différend a mené l'Etat et l'entreprise à comparaître trois fois devant des tribunaux internationaux d'arbitrage, deux fois en la faveur de l'Etat Equatorien et une fois en sa défaveur.

2. L'ERE D'ECUADOR ESTRATEGICO

Les conditions de la création de l'entreprise publique Ecuador Estrategico que nous avons déjà évoqué précédemment, reflète la filiation directe de l'entreprise au pouvoir exécutif, attribuant une nature particulière à l'entreprise. Elle devient une extension opérationnelle d'un Etat en reconstruction. L'arrivée de cet nouvel acteur dans le jeu de la redistribution de la rente pétrolière vient s'ajouter à remodelisation de l'Etat, qui tente de reconquérir ses « capacités d'ingénierie sociale » (Boaventura de Souza, 2011). La création d'une entité publique uniquement dédiée à la gestion de la richesse produite par le pétrole, s'insère dans une dynamique plus large de réattribution de rôle de redistribution à un Etat providence et non plus à des dynamiques de marché ou au grés des investissements internationaux. Néanmoins ce retour en force ne se fait pas sans l'aide d'une force de coercition envers les acteurs de la RAE qui s'agençaient jusque là selon une dynamique de gouvernance multipolaire. Ecuador Estrategico affirme sa différence avec la Banque de l'Etat en plusieurs points :

- Une flexibilité d'action garantie par sa nature d'entreprise, illustration de l'influence du courant du « New Public Management » qui modèle l'action publique depuis les années 2000
- La technisation des requis conditionnant l'accès à la rente pétrolière et mettant au centre l'outil de planification
- La réduction de marge de manœuvre des gouvernements locaux dans le financement de projets de développement

(1) L'OPERATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La création d'une entreprise publique marque une différence dans le mode d'intervention privilégié par l'exécutif ; face à un savoir-faire et une inertie institutionnelle, le choix est fait de créer un nouvel acteur plastique, opérationnel et posant les bases pour que cette entité soit le visage du rôle de redistribution de richesse au niveau national.

(1) L'influence du « New Public Management »

L'entreprise publique Ecuador Estrategico est créé le 5 septembre 2011 par le décret exécutif 870, en accord avec l'article 315 de la Constitution qui énonce que « *l'Etat constituera des entreprises publiques pour la gestion des secteurs stratégiques, la prestation de services publics, l'utilisation durable des ressources naturelles ou des biens publics* ». Les objectifs de ce nouvel acteur sont listés à l'article 2. Parmi ces objectifs figurent :

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

1. Tout ce qui est lié à la conception de plans et de projets de développement locaux dans les zones d'influence des secteurs stratégiques (mines, pétrole, notamment).
2. Utilisation de tout processus contractuel permettant l'exécution d'œuvres et la prestation des services nécessaires pour la réalisation des projets d'intérêt social.
3. Contrôler et fiscaliser l'exécution des projets et plans de développement local dans les zones d'influences.
4. Souscrire toute convention, accord ou contrat nécessaire à l'accomplissement de sa gestion politique, communautaire, communicationnelle, à la conception et l'exécution des projets ou autres instruments servant le développement local.
5. Coordonner et mettre en application toute action politique, sociale, communautaire et communicationnelle nécessaire à la gestion des territoires
6. Toute autre activité qui relève de la compétence d'une entreprise publique.

En résumé Ecuador Estrategico est conçu comme une entité exécutrice des projets de développement financés par la redistribution de la rente pétrolière et possède à son usage tout un arsenal d'instruments contractuels (convention, accord) lui permettant la bonne réalisation des projets dont il a la charge. Ainsi dès décembre 2011, le décret 989 est publié établissant l'ensemble des prérogatives dont dispose spécifiquement l'entreprise en matière de passation de contrats publics. De nombreux avantages sont attribués à l'entreprise qui bénéficie du « régime spécial », pour ses activités contractuelles. Cela se traduit par un allègement des obligations de délai, ou d'utilisation d'intermédiaire comme l'ICO et l'autorisation d'utiliser une large gamme de contrats pour ses activités de constructeurs. Par exemple l'article 3 de ce décret 989, stipule que l'entreprise peut désormais passer des contrats directement avec des entreprises de construction alors que la Banque de l'Etat devait soumettre ses contrats à l'Institut pour les Contrats Publics (ICO, voir figure 13), dotant l'entreprise d'une réelle agilité en termes de passation de contrats publics.

L'obligation de résultat devient le credo de l'entreprise publique qui met en avant le travail prolifique de l'entreprise. En deux ans d'existence l'entreprise a financé à Orellana et Sucumbios 368 projets⁶⁵ pour un montant de 234 millions de dollars (Voir les tableaux d'investissement en annexe 2). A la différence de la Banque de l'Etat, la gestion du projet,

⁶⁵ Les projets financés sont des réseaux d'eau potable, des écoles du millénaire, des centres de santé, des réseaux d'électricité, des routes etc... Pour le détail des projets financés, voir en annexe 2

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'appel d'offre sur les marchés publics, le suivi de la construction (étape 3, 4 et 5 dans la figure 13) sont à la charge de l'entreprise publique et non plus des gouvernements locaux. Cette prise en main des projets financés par la rente pétrolière se justifie par une recherche d'efficacité de l'action publique passant par la minimisation des coûts et des risques (clientélisme, retards, surcoûts, etc.) attribués aux GAD, dans la lignée de la doctrine du « New Public Management » :

« Imaginez que les ressources leur (aux GAD) arrivent directement ? A quoi cela servirait-il que je transfère ces ressources au préfet, pour que lui-même délègue à un autre GAD, pour qu'il passe un contrat avec une entreprise avec chacun des intermédiaires prenant sa commission au nom des « services de l'administration » ? Cela rend l'action inefficace et hors de contrôle » (Entretien avec des membres de la direction d'Ecuador Estrategico, n°13)

(2) Ecuador Estrategico, visage institutionnel de la fonction redistributive de l'Etat

Le décret 1135 publié en mai 2012 qui définit les nouveaux critères de répartition de la rente pétrolière met en lumière l'ambition du pouvoir exécutif pour le développement de l'entreprise publique Ecuador Stratégique. Bien que les conditions de la genèse de l'entreprise soient intrinsèquement liées à la nécessité de créer une nouvelle entité publique pour administrer les 12% de la rente pétrolière, le champ d'intervention de l'entreprise se détermine par la présence d'un « projet stratégique ». Le décret 1135 vise en effet à « établir l'assignation des ressources pour des projets de développement social et territorial dans les aires d'influence où s'exécutent les activités des secteurs stratégiques »⁶⁶.

Les secteurs stratégiques sont définis par l'article 313 de la Constitution, comme les secteurs qui de « par leur ampleur ont une influence économique, sociale ou environnementale déterminante et qui par conséquent doivent servir à l'épanouissement, au respect des droits des citoyens et à la poursuite de l'intérêt social ». Il est précisé que les secteurs concernés en Equateur sont le secteur énergétique, les télécommunications, les énergies non renouvelables ainsi que le raffinement des hydrocarbures, la biodiversité et le patrimoine génétique, le spectre radioélectrique, l'eau et tout autre secteur défini comme tel par la loi. Dans la carte ci-dessous qui nous a été remise par l'entreprise en avril 2014, figurent 42 projets stratégiques classés en trois catégories définissant la priorité d'intervention. Les projets stratégiques sont pétroliers

⁶⁶ Ceci est la traduction en français du titre du décret 1135

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

(points verts), miniers (points bleus), électriques (points bleus) ou multifonctions (points rouges).



Figure 19 Carte des projets stratégiques en Equateur. Source : Ecuador Estrategico avril 2014

En 2014, Ecuador Estrategico a identifié huit projets stratégiques dans les provinces d'Orellana et Sucumbios. A Orellana se situe deux projets pétroliers l'aire pétrolière « camp Sacha » et l'aire pétrolière « camp Auca » (englobant Dayuma) qui sont dans la catégorie 1 (de première importance donc), ainsi que la centrale thermique de Jivino qui est de la catégorie 3. A Sucumbios on trouve cinq projets stratégiques, tous étant des projets liés à l'industrie pétrolière. Cela comprend le site de Pañacocha, le « Campo Shushufindi », le « campo Sansahuari », le « campo VHR » qui sont de catégorie 1 et la station « Aguarico » de catégorie 3 (voir figure 19). La présence ou non de projet stratégique influe alors sur la définition des zones pouvant bénéficier de l'action de l'entreprise de développement.

A l'échelle nationale, l'entreprise intervient dans 14 des 22 provinces de l'Equateur pour financer des projets de développement, allant de la côté à l'ensemble des six provinces d'Amazonie. L'entreprise finance son action par les bénéfices provenant de tout projet considéré d'intérêt national.

L'enjeu du mécanisme des 12% n'est pas uniquement la mise en place d'une politique de compensation et redistribution de bénéfices du pétrole dû à la vulnérabilité du territoire en RAE, mais celui de créer un chaînon opérationnel manquant dans la fonction redistributive de l'Etat.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Le décret 1135 annonce dans son introduction que la redistribution des bénéfices pétroliers est pensée dans l'optique de faire « *parvenir le développement à tous les citoyens* », « *de rompre avec les inégalités et de garantir le bien-vivre* ». La création d'une entité exclusivement dédiée à un réinvestissement de la rente dans les territoires subissant potentiellement des préjudices à cause de leur proximité avec un projet stratégique, préfigure donc une politique plus globale de redistribution de la richesse au niveau national

L'entreprise bénéficie ainsi d'un champ d'action potentiellement plus large qui englobe les ressources financières de l'ensemble des rentes ou bénéfices provenant des autres secteurs stratégiques, et devant être réinvestis dans des projets de développement local (article 3 de la Loi Organique des Entreprises Publiques). La diversification des sources de revenus d'Ecuador Estrategico souligne l'ambition de l'Etat de faire de cette entreprise un outil d'investissement massif dans l'ensemble du territoire à partir de ressources générées majoritairement par l'industrie extractive. Le but poursuivi est celui d'éviter les conséquences de l'extractivisme classique : maladie hollandaise, délitement du tissu social, etc (Acosta, 2010). L'entreprise publique vise à convertir les ressources des industries extractives en développement pour le pays, devenant ainsi « un pilier pour le développement » du pays (Gudynas, 2011)⁶⁷.

(2) LE RETOUR EN FORCE DE L'ETAT EN RAE

La prise en main de la redistribution des 12% par Ecuador Estrategico annonce également le retour de l'état comme acteur essentiel dans le développement de la RAE. L'interaction avec les gouvernements locaux est réduite, l'entreprise s'emparant d'une grande partie du processus et créant une zone de friction avec ces acteurs. A travers Ecuador Estrategico et le nouveau paramétrage d'administration des 12%, les requis pour accéder au financement de projets de développement se technicisent, la cohérence de l'ensemble des documents de planification devient une priorité et l'Etat profite de cette intervention appliquer les réformes en cours (déconcentration de l'Etat et subordination des autorités territoriales aux autorités étatiques).

(1) Le décret 1135, un nouveau paramétrage de la distribution de la rente pétrolière

⁶⁷ Gudynas. E, date? « Mas alla del nuevo extractivismo : transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo ». pp 379- 410, En: El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina. Fernanda Wanderley, coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz, Bolivia, 2011.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

A partir du décret 1135 publié en mai 2012, les modalités pour accéder au financement de projet à travers la rente pétrolière se modifient. Les termes « excedentes » et « utilidades » sont clarifiés, les critères définissant les territoires pouvant bénéficier en priorité de l'intervention d'Ecuador Estrategico se complexifient et l'implication des GAD dans le processus est extrêmement réduite.

a. LES RESSOURCES FINANCIERES A DISPOSITION D'ECUADOR ESTRATEGICO

Comme nous l'avons annoncé dans un paragraphe précédent, ce décret établit clairement que les bénéfices générés par les entreprises publiques sont également soumis au principe des 12% et viennent gonfler le budget d'Ecuador Estrategico. L'article 4 vient clarifier ce point et définit précisément les termes « utilidades » et « excedentes » :

« Utilidades : corresponden al 12 % de la utilidades generadas por los operados hidrocarburiiferos »

« Excedentes : se refieren a parte del superavit o exceso de los ingresos sobre los gastos que generen las empresas publicas operadoras de sectores estrategicos y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General de Estado »

Ainsi l'ensemble des gouvernements locaux et communautés situés dans l'aire géographique de blocs pétroliers – qu'ils soient exploités par des entreprises publiques ou privées- peuvent désormais prétendre à être bénéficiaires de ce mécanisme. A l'inverse de ce qui avait déclenché une polémique à l'époque de la gestion de la Banque de l'Etat, les montants auxquels peuvent prétendre chacun des GAD ou communautés n'est pas publicisé, ni même défini avec une telle précision. Les articles 6 et 7 du décret 1135 stipulent qu'il revient à l'entreprise d'effectuer une projection budgétaire de la part qui lui revient de droit à partir des données transmises par le Ministère des Finances sur les rentrées d'argent provenant des industries extractives. Afin de définir les zones à intervenir prioritairement, le décret 1135 introduit une nouvelle notion liée à la présence ou non de « projet stratégique » que les « aires d'influence ».

b. LES « AIRES D'INFLUENCE », TERRITOIRES D'INTERVENTION PRIORITAIRE

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

A l'article 5 le décret 1135 introduit le concept « *d'aires d'influences* » qui sont des zones à considérer en priorité pour l'intervention de l'entreprise et le financement de projets de développement. Ces aires d'influences sont divisées par le décret en trois catégories :

1. **Les aires d'influences directes** : ce sont les communautés, paroisses ou cantons, circuits ou districts où se situent l'action des opérateurs des secteurs stratégiques.
2. **Les aires d'influences indirectes** : toutes circonscriptions territoriales (communautés, paroisses ou cantons) conformant les circuits et districts,. Ce sont des territoires où sont mis en évidence l'influence indirecte ou l'affectation potentielle des activités d'un secteur stratégique.
3. **Bénéfice national** : communautés, paroisses ou cantons qui conforment les circuits ou districts où se situent les projets stratégiques en développement ou en production et qui ne génèrent pas de bénéfices. Les projets seront réalisés en fonction des Nécessités de Bases Insatisfaites (NBI).

Ainsi le montant de l'investissement et la nature de l'intervention dépend de cette catégorisation. Un territoire se situant dans une aire d'influence directe pourra d'une intervention de niveau 3 tandis qu'un territoire dans une zone de bénéfice nationale pourra plutôt bénéficier une intervention de niveau 1. Cette catégorisation de la nature de l'intervention de l'entreprise participe à la technicisation de l'action de l'entreprise qui peut financer une gamme de projets allant de projets d'eau potable à des projets culturels, grande différence avec la Banque de l'Etat qui n'était autorisé à financer que des projets de santé ou d'éducation.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

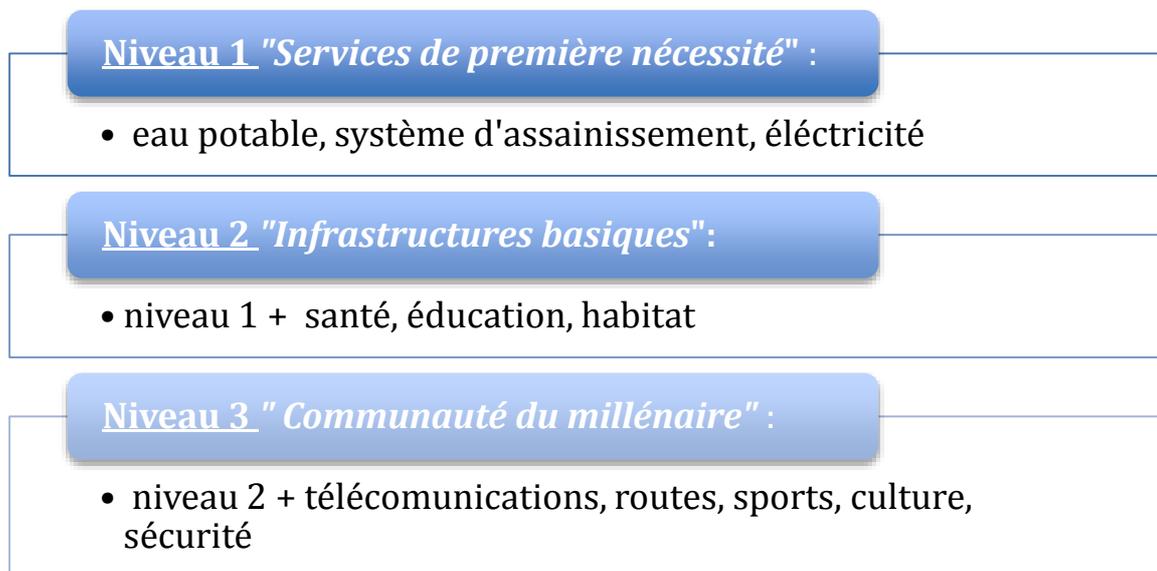


Figure 20 Nature de l'intervention de l'entreprise Ecuador Estrategico. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014

La catégorisation des territoires est donc effectuée par l'entreprise elle-même. La quasi-totalité du territoire des provinces d'Orellana et Sucumbios - représenté par le territoire en vert foncé sur la figure 21- , est considéré comme une aire d'influence directe. Seule une petite partie de la province d'Orellana ainsi que le territoire près de la frontière colombienne dans la province de Sucumbios est une aire d'influence indirecte. Cela s'explique par la présence de camps pétroliers dits « maduros » dans le jargon pétrolier autrement dit ayant dépassé leur pic de production ou « marginaux » c'est -à dire produisant moins de 5% de la production nationale.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

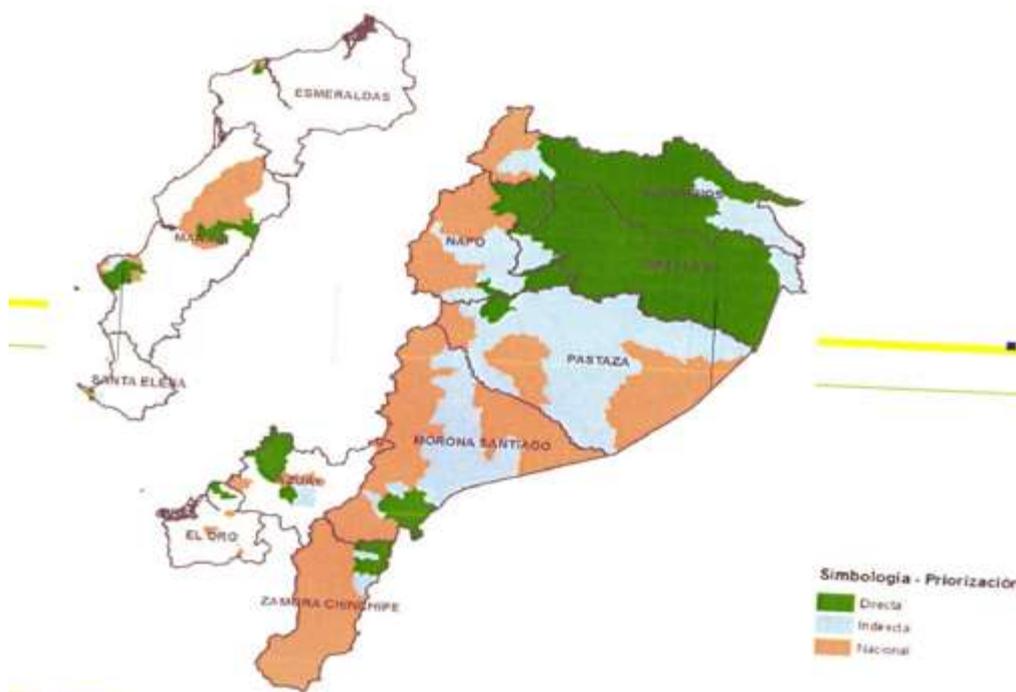


Figure 21 Territoires prioritaires pour des projets de développement. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014

c. CRITERES DE SELECTION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

Les nouveautés apportées par le décret 1135 concernent tant la modalité de dépôt et de sélection des projets que la nature des projets de développement éligible au nom de la rente pétrolière, qui ne sont plus cantonnés au secteur de l'éducation et de la santé.

Ainsi concernant la modalité de dépôt et de sélection des projets, elle tend à grignoter sur la marge de manœuvre dont disposaient les GADs. La grande différence avec la Banque de l'Etat, concerne la désormais prise en charge intégrale par Ecuador Estrategico de la gestion du projet de développement. Les GAD n'ont « qu'à » déposer les projets, l'entreprise se charge de l'ensemble du processus de gestion de la construction de l'oeuvre et livre les infrastructures clés en main.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

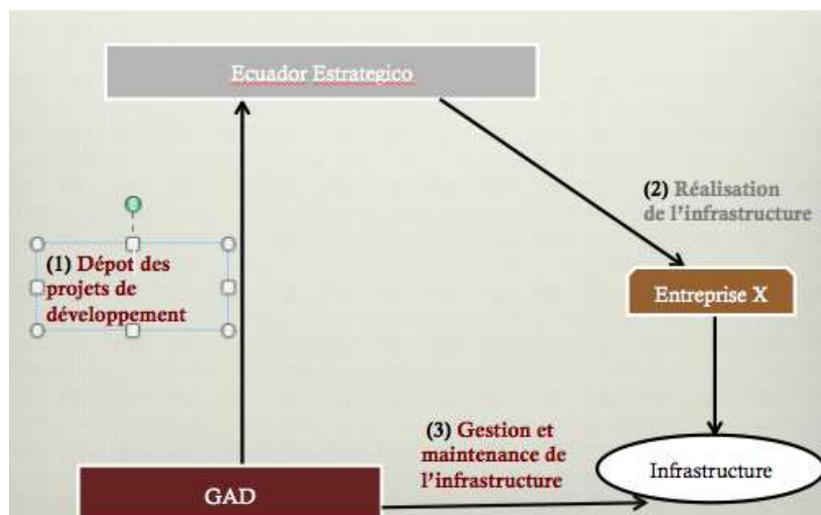


Figure 22 . Modalité de dépôt de projet. Source : l'auteure.

Cette simplification du trajet des projets de développement permet à priori de rendre le processus plus agile et opérationnel. L'enjeu réside alors dans la validation par l'entreprise Ecuador Estrategico des projets de développement déposés par les GAD. Nous avons souligné la pauvreté des critères pris en compte pour définir les bénéficiaires à l'époque de la gestion de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat, qui était un critère principalement géographique. Désormais l'entreprise possède une méthodologie de sélection des projets basés sur un indicateur qui se divisent entre :

1. Un critère géographique : la proximité géographique à un projet stratégique
2. Un critère économique : le montant de bénéfice que génère le projet stratégique en question
3. Un critère social : le nombre de personnes bénéficiaires du projet, l'importance géopolitique du territoire et le niveau de conflictivité
4. Un critère de redistribution de la richesse économique : l'entreprise dirige ses investissements pour que chaque territoire puisse bénéficier de manière équitable ce partage de richesse, tout et en prenant en compte les Nécessités de Bases Insatisfaites (NBI)

C'est à partir de ces critères que sont priorisés les projets déposés et selon les priorités d'interventions de l'entreprise représentées en figure 23.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

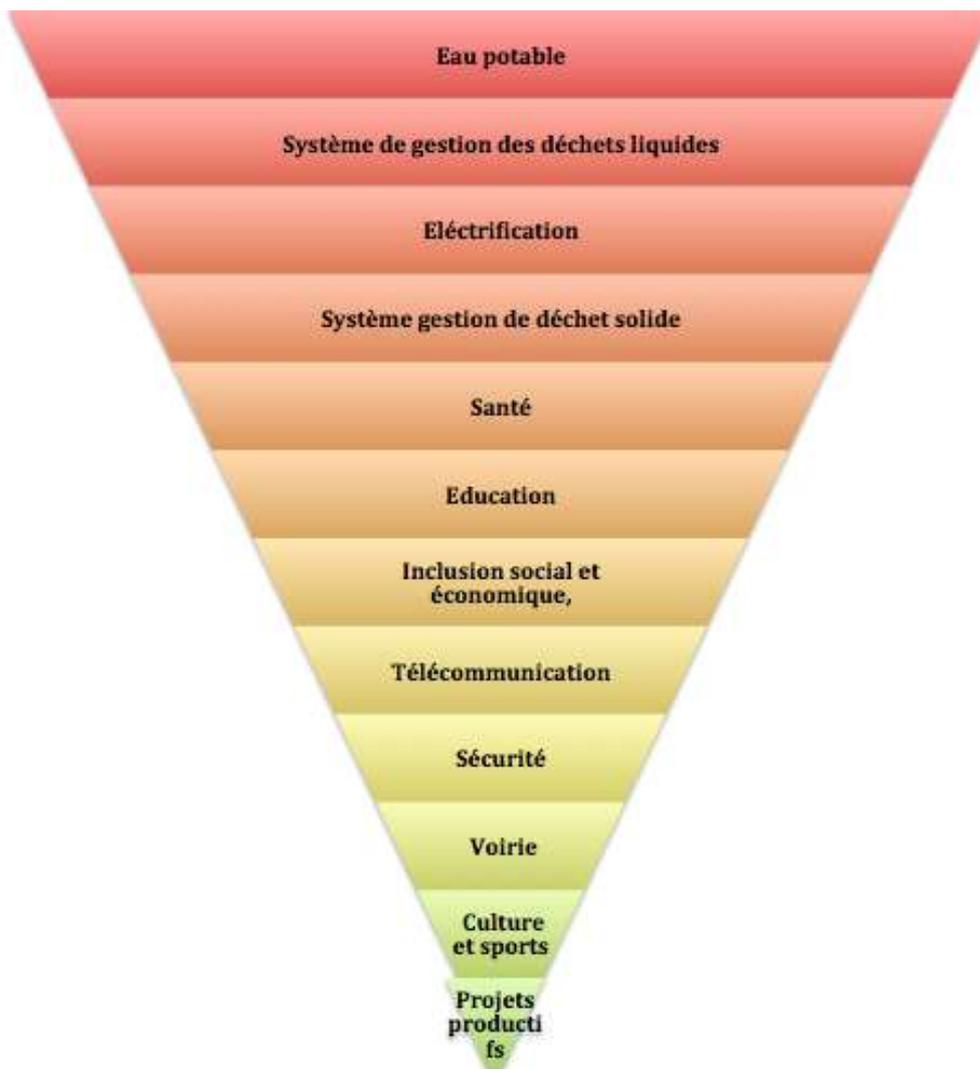


Figure 23 Echelle de priorisation des projets d'Ecuador Estrategico. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ce nouveau paramétrage d'administration de la rente pétrolière. Cette méthodologie met en lumière un lien existant entre la redistribution de la rente pétrolière, vulnérabilité sociale, urbanisation et conflits socio-environnementaux.

En premier lieu, un lien entre la rente pétrolière et les conflits socio-environnementaux. Ecuador Estrategico devient un « curseur de conflictivité » pour l'Etat dont l'un des objectifs est de reconquérir sa légitimité en RAE. L'intervention de l'entreprise peut alors apparaître comme une activité « préventive » des conflits, dans la mesure où elle permet d'exercer une vigilance sur des situations de tension sociale et de réduire les risques d'un éventuel soulèvement futur : ainsi des communautés ayant eu une forte conflictivité avec l'Etat par le passé ont reçu des projets

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

financés, facilitant la « paix sociale » (entretien n°14 avec les membres de l'entreprise d'Ecuador Estrategico), comme peut l'illustrer le financement de la communauté du millénaire pour la communauté Cofan dans la paroisse de Dureno (entretien n°25, avec le président de la communauté des Cofan).

En second lieu, un lien entre rente pétrolière et développement des centres urbanisés en RAE. La construction de services d'eau potable, d'assainissement à la destination des centres urbains ou dans les centres peuplés des paroisses crée une dynamique indirecte de migration interne. Une grande majorité de ces services et infrastructures financées sont propices à renforcer une dynamique de migration interne, des communautés vers les centres peuplés des paroisses et des paroisses vers les centres urbains cantonales.

Enfin, un lien entre vulnérabilité sociale et rente pétrolière. C'est bel et bien le rôle de redistributeur de la richesse nationale qu'endosse l'entreprise en prenant en compte des indicateurs tels que le NBI. La réforme est dirigée avec l'intention que cela puisse bénéficier aux populations socialement vulnérables.

Il convient de souligner la diversification des critères pris en compte pour redistribuer la rente pétrolière et esquisser un fléchage pragmatique de l'investissement de la rente pétrolière. C'est un dispositif qui reste néanmoins perfectible. En effet, l'un des critères qui restent de côté est celui des passifs environnementaux pétroliers. La redistribution se base plutôt sur la productivité économique des projets pétroliers. Bien que cela puisse se justifier par des arguments de faisabilité économique, la question se pose des sites pétroliers obsolètes, nocifs sur l'environnement et économiquement peu productif. Ces territoires ne risquent-ils pas d'accroître leur vulnérabilité ?

(2) L'affirmation du nouveau référentiel étatique : planification et décentralisation

A travers les reformes annoncées par le décret 1135 et l'arrivé d'Ecuador Estrategico dans le panorama institutionnel, le mécanisme des 12% devient également l'outil de transmission de nouvelles valeurs sur lesquels l'Etat se construit. Ceci pose les bases d'une nouvelle dynamique entre l'appareil techno-bureaucratique de l'Etat et les gouvernements territorialisés. Si nous avons souligné précédemment que le processus de financement des projets de développement s'était agilité, cela repose sur deux éléments

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

- Une technisation des requis, qui effectue un tri entre les projets déposés⁶⁸ en amont. Ce qui est mis en avant est l'importance de la cohérence des projets de développement avec les divers documents de planification (Plan National pour le Buen Vivir, les Plans de Développement et d'Aménagement du Territoire), la planification devenant un outil de médiation entre différents niveaux d'entités gouvernantes (Gallegos 2014)
- Une concurrence grandissante entre l'administration de l'Etat entreprise et les Gouvernements Autonomes Décentralisés, qui se traduit par une friction sur la légitimité d'action de chacun des « blocs » et un nouveau modèle de décentralisation

a. LA PLANIFICATION, OUTIL DE COORDINATION ENTRE LE NATIONAL ET LE TERRITORIAL.

La mise en place de la redistribution de la rente pétrolière impliquant des acteurs de ces deux « blocs » D'une part un bloc d'acteurs composé par les Gouvernements Autonomes Décentralisés et animée par une dynamique horizontale et territorialisée et d'autre part un bloc d'acteurs composé par les ministères et acteurs centralisés (ici l'entreprise Ecuador Estrategico et les ministères), animée par une logique d'intervention verticale. Face à la quantité de projets déposés auprès d'Ecuador Estrategico, une cohérence est particulièrement observée entre le projet déposé et les différents documents de planification comme le Plan National du Bien-Vivre ou les Plans de Développement et d'Aménagement du Territoire (PDOT), afin d'articuler les objectifs définis au niveau national et territorial. La planification est utilisée comme un outil de médiation entre deux « bloc » d'acteurs gouvernant.

Du côté du « bloc » des administrations centralisées, ce sont les objectifs du Plan National du Bien-Vivre (PNBV) qui sont mis en avant notamment l'objectif d'améliorer la qualité de vie de la population (objectif 3), de garantir un travail stable, juste et digne (objectif 6), de garantir l'accès de la population à la participation publique et politique (objectif 10) et d'établir un système économique, social et solidaire durable (objectif 11)⁶⁹. De plus afin de s'assurer que l'ensemble des infrastructures soit en cohérence avec les planifications effectuées par chacun des ministères, une viabilité technique doit être accordée par le ministère recteur. Par exemple pour un projet de centre de santé déposé par un gouvernement local, le dossier doit

⁶⁸ Les problématiques auxquels font face les gouvernements territorialisé et les stratégies développées sont exposés dans le IVe chapitre.

⁶⁹ Methodologie et planification d'Ecuador Estrategico EP, document remis par l'entreprise le 4 avril.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

obligatoirement contenir une autorisation du ministère de la santé qui justifie que l'infrastructure demandée est en harmonie avec sa planification au niveau national. Dans le cas de projets de réseaux d'eau potable ou d'assainissement, les viabilités techniques se convertissent en lourdeurs administratives handicapantes imposées par les services déconcentrés de l'Etat dans la RAE (Délégation provinciale, Direction districtale, Direction du bassin hydrographique etc.) . A titre d'exemple, la construction d'un projet d'eau potable nécessitait jusqu'à une réforme en 2012 une triple approbation : celle du Ministère de l'Environnement (MAE), du Ministère de l'Habitat de l'Urbanisation (MIDUVI) et le Secrétariat de l'Eau (SENAGUA) (entretien n°52, avec l'aseuseur de la mairesse de Coca). Les autorisations de viabilité des projets deviennent des rouages importants assurant l'emboîtement entre la planification nationale et le développement territorial.

Pour le bloc d'administration territoriale, l'enjeu réside dans la conception de leur Plan de Développement et d'Aménagement du Territoire, dit « PDOT ». Ce document de planification devient incontournable pour valider un projet auprès d'Ecuador Estrategico, un projet ne figurant pas dans le PDOT ne pouvant pas être validé par l'entreprise. La conception des ces documents de planification par chaque échelon territorial (paroisse, canton, province) devient une obligation législative dès la publication du COOTAD en 2010, bien que le ministère de la SENPLADES ait laissé un délai jusqu'à décembre 2011 pour l'élaboration des PDOT de chacun des GAD. L'ensemble des PDOT se voient dans l'obligation de respecter la même plan de travail - imposé par un guide sur la formulation des PDOT publié par la SENPLADES en mai 2011 - : diagnostic du territoire par thème (environnement, économie, socio-culturel, politico-institutionnel, population, connectivité du territoire), proposition d'action et scénarios (Senplades, 2011). Les disparités existantes entre les gouvernements locaux sont soulignées notamment chez les paroisses, l'échelon territorial le plus récent et ayant à sa disposition le moins de ressource technique ou financière⁷⁰.

La technicisation de l'investissement à travers notamment l'autorisation de viabilité où la qualité des PDOT s'érige en barrière pour certains gouvernements locaux n'ayant pas les ressources financières ou techniques pour remplir les conditions. Phénomène que nous avons également souligné lors des réformes successives de l'ECORAE, où les associations et communautés se voyaient dépassées par le durcissement des conditions de dépôt de projets. Ici, le renforcement

⁷⁰ Voir figure 9 , la disparité des ressources économiques attribuées aux provinces, municipalités et paroisses.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

des exigences constitue un filtre d'accès au mécanisme des 12% pour certains GAD mais alimente également une concurrence grandissante entre le retour des administrations centralisées de l'Etat et les gouvernements locaux, qui incarnaient un rôle grandissant dans les revendications sociale de la population de la RAE, au détriment du désengagement de l'Etat durant les décennies précédentes.

b. LA CONCURRENCE GRANDISSANTE ENTRE L'ETAT ET LES GOUVERNEMENTS AUTONOMES DECENTRALISES

L'ensemble des modifications imposées par le décret 1135 ont pour conséquence la création de zone de friction entre les compétences des Gouvernements Autonomes Décentralisés et celles des administrations centralisées de l'Etat. L'arrivée d'Ecuador Estrategico avec un nouveau paramétrage où l'action des GAD est cantonnée à la formulation et dépôt de projet crée des tensions, l'action de l'entreprise étant perçue comme une confiscation de leur autonomie. Nous pouvons aller jusqu'à poser le postulat que l'entreprise Ecuador Estrategico est créée avec l'objectif complémentaire de brider l'action des GAD, que l'Etat considère comme peu fiable car fortement soumis à des logiques partisans et faisant obstacle aux politiques publiques décidées au niveau national.

Le nouveau cadre cognitif de l'action publique imposée par l'Etat s'illustre dans deux cas : la déconcentration de l'Etat et les secteurs de la santé et de l'éducation et l'arrivée d'Ecuador Estrategico et les projet d'eau et assainissement.

(i) LA DECONCENTRATION DE L'ETAT ET SON IMPACT SUR LES SECTEURS DE L'EDUCATION ET DE LA SANTE

Dans l'introduction des motifs justifiant la publication du décret 1135 qui désigne Ecuador Estrategico comme l'institution responsable du mécanisme des 12%, est cité un extrait de la Loi pour la promotion de l'environnement et l'optimisation des recettes fiscales⁷¹ qui établit le constat suivant :

⁷¹ Loi pour la promotion de l'environnement et d'optimisation des recettes de l'Etat., publié au Registre Officiel n°583, le 24 novembre 2011. Cette loi a pour particularité d'effectuer des modifications d'au moins quatre autres lois (loi sur les hydrocarbures, loi sur l'exploitation minière, loi sur la création du Service de collecte des Rentes Internes (SRI), loi sur la redistribution équitable des rentes internes).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

« L'Etat *se trouve avec une certaine limitation* dans l'exercice de ladite compétence puisque les Gouvernements Autonomes Décentralisés son ceux qui décident sur l'investissement en matière social, politiques réalisées à l'aide des utilidades générées par les activités pétrolières et minières ; *excluant de cette manière l'initiative de l'Etat* ».

Le texte met en avant la posture d'un acteur en recherche d'une posture d'autorité. Il s'agit de rappeler que l'Etat est l'acteur compétent en matière de redistribution de la rente pétrolière et non les gouvernements territoriaux, rendant l'action des GAD illégitime. Cette clause traduit une grande méfiance de l'appareil central envers la compétence de gestion et la capacité d'action des GAD.

C'est en écho à cette concurrence entre le « bloc » des administrations publiques centralisés et du « bloc » des gouvernements territoriaux, qu'il faut analyser les enjeux derrière le modèle de décentralisation de l'Etat lancée depuis mai 2012 en « district idéal » et « circuit idéal »⁷². Il est précisé dans le décret 1135 que tout projet de développement ne pourra être validé que si il est en ligne avec la planification imposée par les administrations centrales sous les modèles des « districts » et « circuits », alors que durant l'ère de la Banque de l'Etat les projets devaient s'insérer dans la planification territoriale uniquement effectuée par les gouvernements territoriaux. Si cela a pour but d'éviter des mécanismes de népotisme territorial et de clientélisme comme on a pu l'observer dans le cas de l'ECORAE, cela devient une zone de tension pour chacun des acteurs. D'un côté les administrations publiques décentralisées qui cherchent à imposer un modèle uniforme sur tout le territoire et de l'autre les gouvernements territoriaux qui tentent de défendre les nécessités spécifiques de leur territoire, pouvant figurer hors critères de « district idéal » ou de « circuit idéal ».

Ainsi les domaines qui cristallisent cette concurrence sont les secteurs de la Santé et de l'Education qui subissent un processus de lutte d'intervention légitime pour savoir quelle entité est l'autorité compétence entre les ministères et les gouvernements territoriaux. Résultant de la « décentralisation » impulsée par la Constitution de 1998, la compétence de construction d'infrastructure de santé et d'éducation était du ressort de GAD qui en faisait la demande. Aujourd'hui selon l'article 55 du COOTAD, la construction et la maintenance d'infrastructures de santé et d'éducation sont de la compétence exclusive des municipalités. En RAE, dans la

⁷² Pour rappel, le modèle des « districts » et « circuit » est présenté p51 et 52 dans la partie II.C.1 « planification et aménagement territorial ».

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

pratique tant la municipalité, la junta paroissiale ou les entreprises pétrolières finançaient jusque fin 2011-mi 2012 fréquemment des salles de classes ou des dispensaires selon les revendications des communautés, sans coordination entre chacun. C'est en réponse à ces pratiques de financement sans coordination dans la RAE que l'Etat entame un processus réappropriation à travers trois canaux :

- Par une action législative : l'Etat revendique ces secteurs comme devant être des compétences exclusivement siennes. Depuis juin 2014, le parti présidentiel a déposé une proposition d'amendement constitutionnel auprès de la cour institutionnelle pour rendre légale la réappropriation de ces compétences par l'Etat
- Par le processus de déconcentration : les premiers ministères qui expérimentent la déconcentration en RAE sont ceux de la santé et de l'éducation, qui voit les directions districtales financées par les bénéfices pétroliers, à travers le mécanisme des 12%.⁷³
- Par un blocage de toute nouvelle construction: les GAD expérimentent des difficultés pour obtenir le document de viabilité technique dont ils ont besoin, pour justifier la construction d'infrastructures de santé et d'éducation. Les juntas paroissiales et municipalités interrogées identifient ce changement de posture à partir de début 2012, année de publication du décret impulsant le processus de déconcentration de l'Etat. Ainsi par délivrance au compte-goutte de ces documents par les ministères de santé et d'éducation, l'Etat s'assurent le réel contrôle des secteurs de la santé et de l'éducation.

(ii) LES PROJETS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT, OBJET DE LUTTE D'AUTONOMIE DE LA PART DE GOUVERNEMENTS AUTONOMES DECENTRALISES

La second point qui constitue le cadre cognitif imposé par l'Etat naît avec l'arrivée de l'entreprise Ecuador Estrategico dans le panorama institutionnel et son intervention dans les projets d'eau et d'assainissement. Ainsi dans la province d'Orellana, 48,4 % des foyers ont accès à l'eau potable tandis que 27% ont accès à un réseau d'assainissement tandis que dans la province de Sucumbios, 40,6% des foyers ont accès à l'eau potable et 38,9% ont accès à un réseau d'assainissement tandis que la moyenne au niveau national d'accès à ces services est de 75,3% pour l'eau potable et de 63,1% en termes de réseau d'assainissement (Senplades,

⁷³ Selon les chiffres d'investissements entre 2012 et 2014 remis par Ecuador Estrategico

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2014)⁷⁴. L'eau et l'assainissement apparaissent comme des services particulièrement déficients dans les provinces d'Orellana et Sucumbios au regard des moyennes nationales, tout en représentant un enjeu particulier dans des régions souffrant de pollutions chroniques des ressources hydriques par la présence de l'exploitation pétrolière.

L'annonce de financement de systèmes d'eau potable et d'assainissement par la rente pétrolière est alors rapidement nuancée par la lutte interne que se livrent les municipalités et l'entreprise Ecuador Estrategico. Alors que le COOTAD établit à l'article 55 que les projets d'eau et d'assainissement sont de la compétence des municipalités, l'arrivée de l'entreprise constitue un contrepied au code territorial. Pour des besoins d'efficacité et de rationalisation des ressources économiques, comme nous l'avons présenté dans le paragraphe précédent, l'entreprise réduit à minima l'intervention des Gouvernements Autonomes Décentralisés dans l'élaboration et la gestion de projet. Leur rôle attendu est de déposer les projets et d'attendre la livraison des infrastructures pour s'occuper ensuite seulement de la maintenance des infrastructures.

Les réactions des GADs sont divisées:

- Certains GAD, notamment les juntas paroissiales célèbrent le service « tout compris » proposé par Ecuador Estrategico, conscientes de leur faible capacité technique et financière. Sans leur intervention, les juntas paroisses n'auraient pas eu les ressources pour effectuer la gestion relative à la construction d'infrastructures de grande magnitude (entretien n°20).
- D'autres GADs et surtout les municipalités y voient un moyen de réduire leur autonomie d'action, qualifiant l'action de l'entreprise de « livraison expresse » (Conseil Provincial de Sucumbios, entretien n°63). Les griefs exposés sont un manque de collaboration avec les acteurs locaux (Municipalité de Coca Entretien n° 52 et Municipalité de Shushufundi, entretien n°59), une action déconnectée des besoins des communautés (Comité des Droits de l'Homme, entretien n°74) et une priorisation des projets sur des critères partisans (Junta paroissiale de l'Eno, entretien n°36 et junta paroissiale de San Carlos, entretien n°18).

Les GAD sont bels et bien perçus comme un obstacle au bon fonctionnement de la redistribution de la rente pétrolière, et on observe la volonté d'un Etat de réguler l'ensemble des politiques publiques menées en RAE. Cette activité de régulation de la part de l'Etat passerait par la

⁷⁴ L'ensemble des données proviennent de l'Enquête Nationale sur l'Emploi, le chômage et le sous-emploi urbain et rural 2006-2013 ainsi que du Recensement sur la population et les logements 2010, menées par l'INEC.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

réduction du champ d'action des GAD et traduirait une structuration des relations de domination de l'Etat sur les GAD, à travers plusieurs outils comme la planification et le processus de décentralisation, qui exercent des pressions sur les GAD à travers les PDOT, la délivrance des documents de viabilité technique ou la maîtrise dans la sélection et la gestion des projets financés par la rente pétrolière.

En conclusion de ce troisième chapitre, nous pouvons souligner plusieurs éléments. D'abord la filiation entre l'ECORAE et l'entreprise Ecuador Estrategico qui nous montre que l'initiative de redistribution des bénéfices du pétrole n'est pas un mécanisme novateur en soi ; mais interpelle de par la magnitude de l'investissement et la diversité des enjeux que cache l'instauration du mécanisme des 12%. En effet, la mise en agenda de ce mécanisme va au delà d'une réponse aux revendications sociales des communautés de colons et indigènes qui exigent une répartition de richesse plus équitable pour remédier aux préjudices subis par la présence d'entreprises pétrolières. En premier lieu, l'entreprise d'Ecuador Estrategico possède les bases pour devenir la version « agencifiée » de la fonction redistributive de richesse de l'Etat qui est pourtant une fonction traditionnellement régaliennne. Cela s'explique par la volonté de l'exécutif de remodeler l'Etat démantelé lors des décennies précédentes à cause des doctrines néo-libérales, mais aussi par l'influence d'une dynamique de rationalisation des politiques publiques héritées du New Public Management. En second lieu, l'entreprise Ecuador Estrategico se convertit en un acteur travaillant à rétablir la légitimité de l'Etat par une relation verticale et légèrement autoritaire ; à travers les outils de la planification et de la décentralisation, Ecuador Estrategico réaffirme la prévalence de la puissance publique étatique face aux gouvernements territoriaux. Le peu de place laissée à une relation plus consensuelle contribue à la création de deux « blocs » chacun possédant ses propres objectifs et agendas et dont le croisement crée des zones de conflictualités. Or c'est dans ces zones de tensions où les acteurs territoriaux sont poussés à développer des stratégies pour faire face à ce retour de l'Etat peu enclin aux négociations dans la RAE, que l'on voit apparaître une négociation de la norme entre les acteurs au niveau local. Cela génère dans le cas des acteurs les plus fragiles en termes de capacité technique et financière – les juntas parroissiales- des processus d'apprentissage ou dans le cas d'acteurs ayant une capacité de négociation plus importante – les municipalités-, des conflits insolubles qui poussent à reparamétrer le mécanisme des 12% pour l'ajuster à la réalité qui est administrée.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

IV. Le mécanisme des 12% en RAE : stratégies et négociation de la norme par les GAD

Dans le chapitre précédent, l'emphase était mise sur la plasticité des 12% de sa création à aujourd'hui en 2014 afin de mettre en exergue les objectifs complémentaires de l'Etat contenues dans l'instauration de ce nouveau mécanisme. Ainsi le financement de projets de développement dans un premier temps par la Banque de l'Etat puis ensuite par l'entreprise Ecuador Estrategico, incite les Gouvernements Autonomes Décentralisés à mobiliser leur ressources pour faire partie des entités bénéficiaires ou développer des stratégies pour faire face aux obstacles imposées par la paramétrage des 12% à partir de l'arrivée d'Ecuador Estrategico. Nous allons donc dans un premier temps effectuer (A) un bilan des investissements effectués par la Banque de l'Etat et ensuite (B). de l'entreprise Ecuador Estrategico. Enfin nous aborderons (C), les stratégies développées par les juntas parroquiales qui sont les gouvernements territoriaux bénéficiant le plus du mécanisme des 12% mais présentant un latent manque de ressources financières et techniques,.

Un élément est cependant à prendre en compte pour justifier l'organisation de la présentation qui suit. Comme exposé dans le chapitre précédent, le mécanisme des 12% se caractérise par deux périodes : une première où les ressources sont administrées par la Banque de l'Etat et une deuxième où les ressources sont à la charge d'Ecuador Estrategico. La nature des projets de développement financés ainsi que les modalités de la redistribution présentant des différences substantielles, nous effectuerons un bilan de chacun des deux institutions de manière séparée. Nous prévenons néanmoins les lecteurs que la coupure entre les deux époques n'est pas nette et que dans la réalité, les projets financés par l'une ou l'autre des institutions se chevauchent dans le temps. Ainsi bien que les 12% n'aient été reversés à la Banque de l'Etat qu'en 2011, l'institution n'a pas investi l'ensemble de ces ressources et a donc continué à financer des projets d'éducation ou de santé les années suivantes, à partir du budget restant de 2011 : c'est le fond « ayude-utilidades hidrocarburíferas ». Enfin à l'arrivée d'Ecuador Estrategico, une convention a été signée pour le cas de projets spécifiques, où les ressources financières de l'entreprise sont transmises et manœuvrées par la Banque de l'Etat. Ce sont des ressources que l'institution reçoit à partir de 2012 et qui est désigné par l'appellation « fonds en administration ».

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

En résumé le chapitre « investissement en RAE par la Banque de l'Etat », englobe des projets de développements entre 2011 et 2014 et le chapitre « investissement en RAE par Ecuador Estrategico », englobe des projets datant de 2012 à 2014.

A. L'INVESTISSEMENT EN RAE PAR LA BANQUE DE L'ETAT

Nous allons ici effectuer un bilan des projets financés par la Banque de l'Etat ainsi que des difficultés rencontrées par les Gouvernements Autonomes Décentralisés. Nous rappelons que l'accord interministériel n°553 qui établit les critères de distribution de la rente pétrolière, se fonde sur la nature publique ou privée de l'entreprise pétrolière présent sur la circonscription des gouvernements territoriaux et que seuls les projets d'éducation et de santé tels que définit dans l'accord⁷⁵ sont acceptés.

Ainsi la répartition de la rente pétrolière se caractérise dans cette première période par une capacité supérieur de certains Gouvernements Autonomes Décentralisés à obtenir des financements dans l'optique de développer leur territoire. D'un côté nous avons la municipalité de Cuyabeno qui a réussi un financement supérieur à celle des deux capitales provinciales réunies et de l'autre les paroisses de Dayuma et San Carlos, qui sont les seuls juntas paroissiales des deux provinces à recevoir à leur nom des subventions de la Banque de l'Etat.

I. LE FONDS « AYUDE – UTILIDADES HYDROCARBURIFERAS » ET LES « FONDS EN ADMINISTRATION »

Le fond « Ayude-recursos naturales- utilidades hidrocarburiferas » correspond au premier et seul versement effectué en 2011 par le Ministère des finances à la Banque de l'Etat. Ce fond représente les 12% de la rente pétrolière, mais uniquement reversé par les entreprises privées. Malgré nos demandes répétées, la Banque de l'Etat n'a pu nous communiquer à combien s'élevait ce fond au total. Elle nous a néanmoins transmis un bilan de l'ensemble des conventions signées et financées sur ce fond jusqu'en aout 20 14 : 32 millions de dollars ont été déboursés sous la forme de 15 contrats passés avec des Gouvernements Autonomes Décentralisés. La Banque de l'Etat n'a bénéficié que d'un unique versement de la part du

⁷⁵ Pour revoir la liste des projets acceptés par l'accord N°553, se référer aux figure 17 et 18 qui font une liste exhaustive des projets de développement éligibles au mécanisme des 12%.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

ministère des Finances⁷⁶, le reste allant directement à Ecuador Estrategico à partir de 2012, comme instauré par le décret 1135 publié en mai 2012.

Comme l'illustre la figure 24, sept Gouvernements Autonomes Décentralisés sont bénéficiaires du versement initial correspondant au 12% prélevés chez les entreprises pétrolières privées par le Ministère des Finances en 2011, pour des montants investit allant de 620 000 \$ à 12 millions \$.

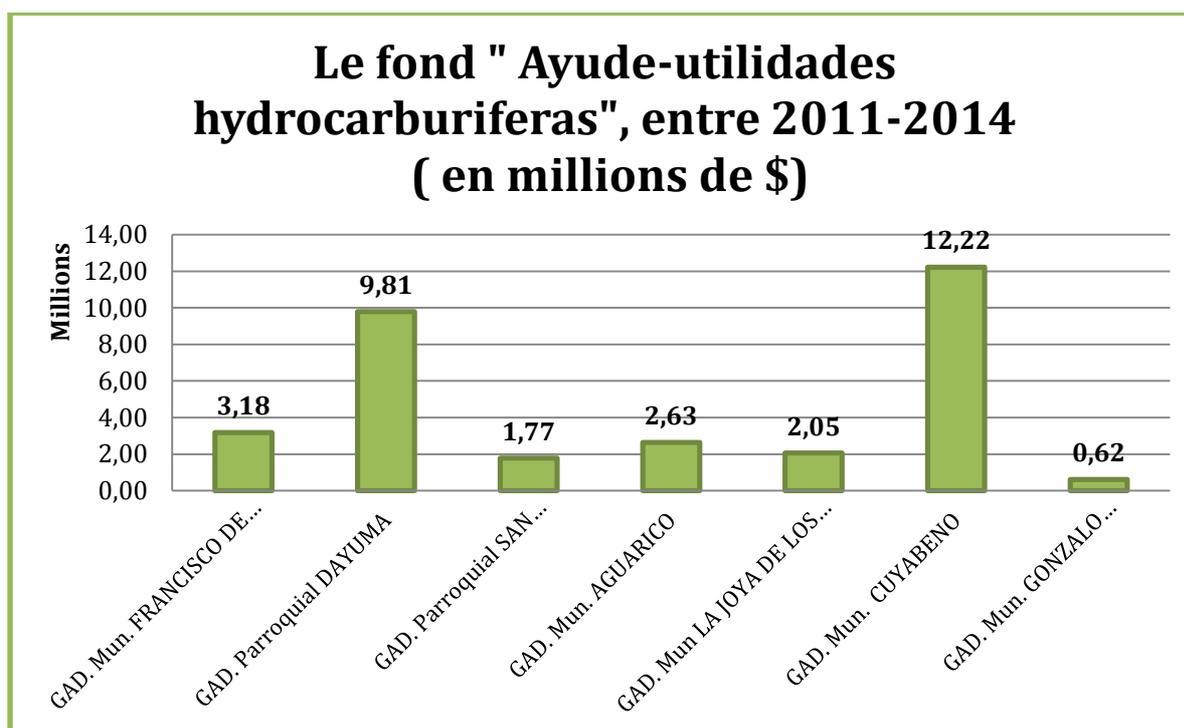


Figure 24 Répartition de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat entre 2011-2014 (en millions \$). Source : la Banque de l'Etat.

⁷⁶ Le montant total de ce versement ne nous a pas été communiqué par la Banque de l'Etat. N'ayant pas utilisé la totalité de ce versement la Banque de l'Etat a continué jusqu'à présent à financer des projets à Orellana et Sucumbios. C'est ce qui explique que des contrats soient encore signés en 2014, le financement provient néanmoins des restes du premier versement effectué en 2011.

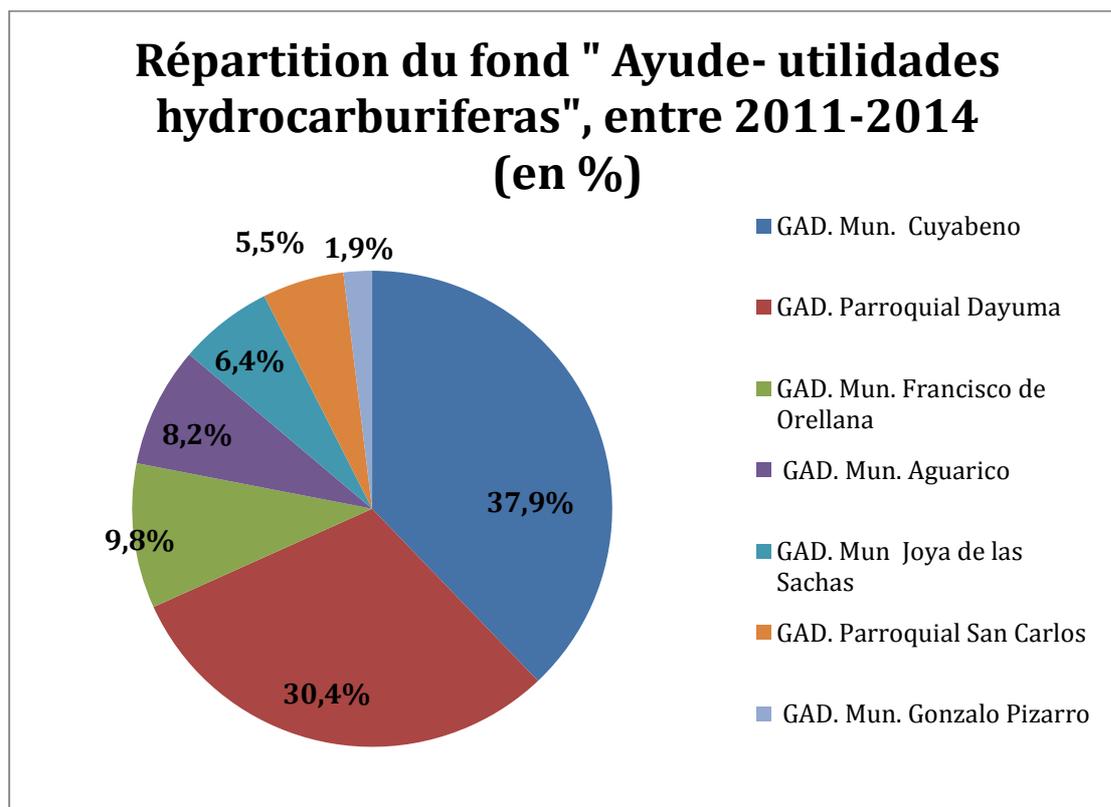


Figure 25 Répartition de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat entre 2011-2014 (en %). Source : la Banque de l'Etat.

- Le deuxième type de ressources financières sont les « fonds en administration ». Ce sont des sommes qu'Ecuador Estrategico confie à la gestion de la Banque de l'Etat à partir de sa prise en main du mécanisme des 12% en mai 2012. Ces projets font partis des « engagements présidentiels » fait par Correa auprès des municipalités de Lago Agrio et San Francisco de Orellana. En d'autre mots ce sont des promesses électorale, basées sur des logiques partisans, où les autorités locales fon prévaloir leur appartenance au parti comme moyen de pression pour obtenir des financements publics, devant contribuer à assurer la pérennité de l'implantation du parti d'Alianza Pais en RAE. Ce sont des demandes effectuées par les maires respectifs de leur ville à Correa venu effectué ces fameuses « sabbatins »⁷⁷ dans leur ville. Les trois projets financés par les « fonds en administration », à la hauteur de 27 millions de \$ le résultat de promesses faites par le président lui même aux municipalités San Francisco de Orellana et Lago Agrio capitales des provinces de Sucumbios et Orellana.

⁷⁷ Discours durant lequel du président R. Correa fait le bilan auprès de la population équatorienne sur les achèvements de la semaine. Ces discours sont souvent l'occasion pour le président de se déplacer hors de Quito.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Nom du projet	Montant	Bénéficiaire
Musée d'Archéologie	2 millions 600 000 \$	Municipalité de San Francisco de Orellana
Construction d'un réseau d'assainissement et une plante de traitement des eaux usées,	19 millions \$	Municipalité de San Francisco de Orellana
Amélioration de l'espace public à travers la construction d'un parc multi-usage dans le centre-ville	5 millions 700 000 \$	Municipalité de Nueva Loja

Figure 26 Projets financés par les « fond en administration », entre la Banque de l'Etat et Ecuador Estrategico. Source : Banque de l'Etat

2. PANORAMA GENERAL DE L'INVESTISSEMENT DE LA BANQUE DE L'ETAT ENTRE 2011-2014.

On peut voir s'esquisser plusieurs tendances à travers l'analyse de l'investissement des ressources économiques de la rente pétrolière. Les différents points à retenir sont :

- Le faible nombre de Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) bénéficiaires du mécanisme des 12%
- La disparité territoriale entre les provinces de Sucumbios et Orellana
- La présence de deux cas de figures. Un investissement comme *outil de réparation des passifs sociaux et environnementaux du passé* et un investissement comme *indicateur de capacité politique* de certains GAD.

La première conclusion à tirer est le petit nombre de bénéficiaires sur l'ensemble des 34 Gouvernements Autonomes Décentralisés (juntas paroissiales et municipalités confondues) que comptent les provinces d'Orellana et Sucumbios. Il faut bien sûr mettre de côté les gouvernements de Sucumbios et Orellana qui ne comptent pas d'exploitation pétrolière sur leur territoire comme l'illustre la partie non coloriée du cadastre présenté en figure 27, puis ensuite tous les contrats en bleu-violet et vert clair qui sont des blocs pétroliers exploités par les entreprises publiques et ne sont donc pas éligibles au fond « ayude-utilidades hidrocarburíferas ». La carte en figure 27 permet de mettre en exergue les limites de l'accord n°553, qui légiférant que sur les entreprises privées et met *de facto* une grande majorité des GAD en dehors de ce mécanisme de redistribution.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

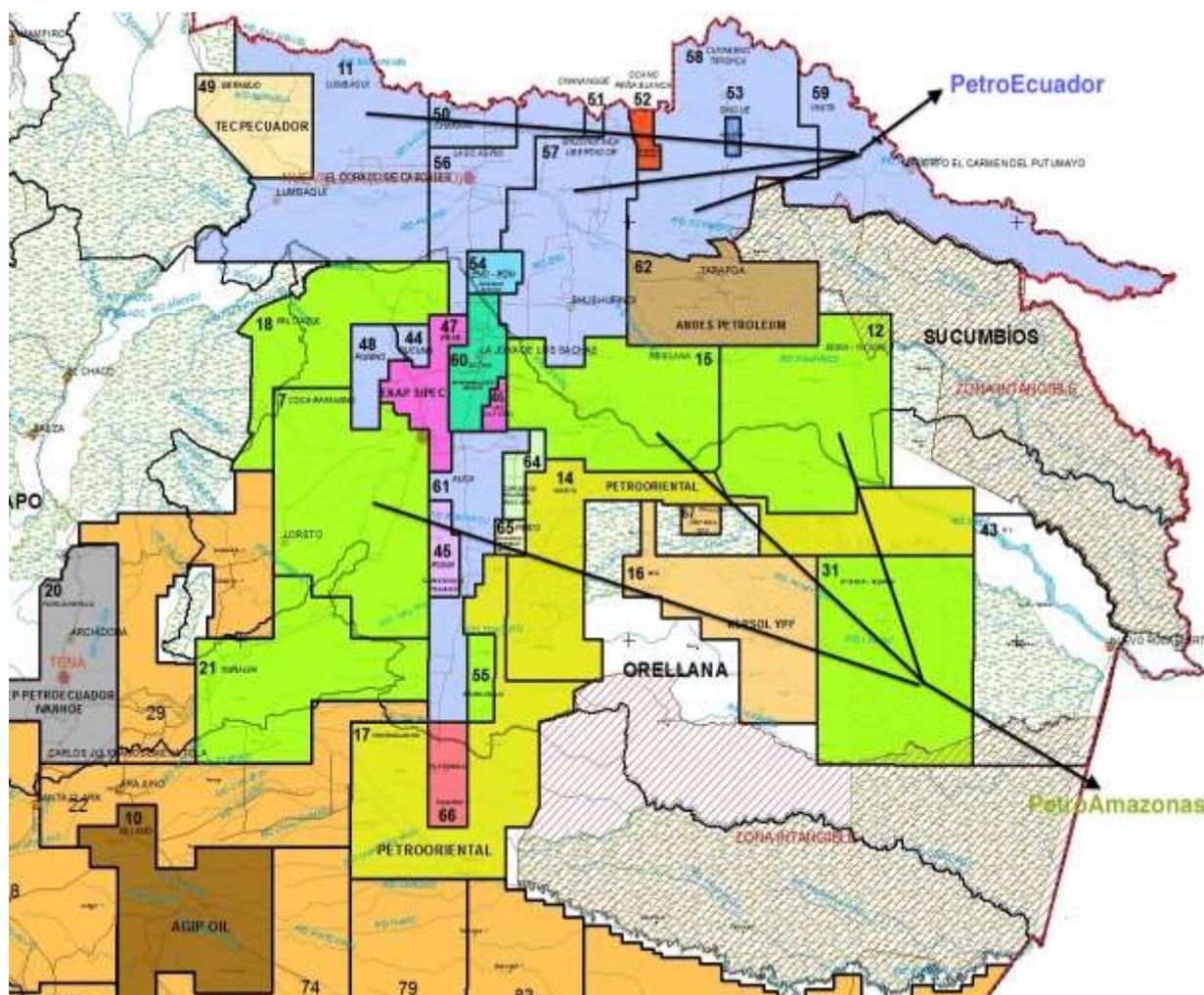


Figure 27 Cadastre des blocs pétroliers en exploitation à Orellana et Sucumbios, septembre 2012. Source : le Secrétariat des Hydrocarbures.

Ensuite nous pouvons souligner la disparité investissement entre les provinces d'Orellana et Sucumbios. La province d'Orellana qui comprend la municipalité de San Francisco d'Orellana, d'Aguarico et de Joyas de las Sachas, ainsi que les juntas parroquiales de Dayuma et San Carlos bénéficie de 60,2% des investissements de la Banque de l'Etat.. La province de Sucumbios quant à elle qui comprend les municipalités de Cuyabeno et Gonzalo Pizarro bénéficie de 39,8% de la redistribution de la rente pétrolière. De même il est curieux d'observer l'absence de la capitale provinciale de Sucumbios – la municipalité de Nueva Loja-, comme GAD bénéficiaire du fond « ayude-utilidades », malgré un projet financé plus tard dans ce cadre des « fonds en administration » avec Ecuador Estrategico. Cette différence territoriale fait écho à la caractérisation faite par Ecuador Estrategico que nous avons présenté en figure 22 (p96 du mémoire) : une partie de la province de Sucumbios est considérée comme n'étant pas une zone d'intervention prioritaire mais de « Bénéfice National ». Cette partie du territoire comprend

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

pourtant des puits pétroliers, mais ce sont des gisements plus vieux que ceux de la province d'Orellana qui sont plus récents et dont plus productifs. En résumé, les passifs environnementaux et sociaux qu'a pu connaître la province de Sucumbios remontent historiquement à trop longtemps pour qu'ils soient pris en compte dans tout leur ampleur. La productivité en déclin des puits pétroliers de Sucumbios fait de cette province, un territoire potentiellement plus vulnérable que la province d'Orellana, car en perte d'attractivité de sa principale ressources économique qui est le pétrole, perte d'attractivité qui se reflète dans le mécanisme de redistribution de la rente pétrolière.

Dans un troisième temps ce qui saute aux yeux est la présence d'uniquement deux paroisses comme bénéficiaire du mécanisme des 12% dans l'ensemble de l'Amazonie : la paroisse de Dayuma et la paroisse de San Carlos de la province d'Orellana (deux des sites d'études lors du séjour en Amazonie). Ces deux juntas paroissiales semblent donc être des cas d'exceptions . Qui plus est, comme l'illustre la figure 25, Dayuma a bénéficié du deuxième investissement le plus important -9 millions de dollars- en terme de montant, de l'ensemble des Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD) bénéficiaires. Il est assez particulier qu'une paroisse reçoive plus d'investissement que la capitale provincial , San Francisco d'Orellana qui vient se situer en 3^e position avec un investissement de 3 millions de dollars. Or ces deux paroisses présentent la caractéristiques de faire part de la Zone d'Influence Locale (ZIL) (voir figure 28) , zone définie par le Ministère de l'Environnement en 2008 comme « *l'aire où existe un majeur impact socio-environnemental provoqué par une activité économique déterminée et qui ne correspond pas à une zone spécifique de développement* ». Cette zone regroupe les paroisses ayant les indicateurs les plus élevés en termes d'infrastructures pétrolières, de sources de contamination, de vulnérabilité sociale et de vulnérabilité environnementale.⁷⁸ Au total deux des sept bénéficiaires (Gad municipal de Joyas de las Sachas, Gad paroissial de Dayuma et Gad paroissial de San Carlos) font partie de cette zone du territoire particulièrement vulnérable. Cette différence entre les GAD contenus dans le ZIL et les bénéficiaires ne font que souligner la pauvreté des critères utilisés pour définir les bénéficiaires qui sont à l'époque géographiques et productif. Cela crée une distorsion sur le territoire, permettant d'accentuer les différences de développement à long terme. L'application sur longue durée d'un tel mécanisme aurait été source d'accentuation des vulnérabilités des populations dans la ZIL aux effets de l'exploitaiton pétrolière.

⁷⁸ Site internet du Système National d'Indicateur des Passifs Environnementaux et Sociales (SIPAS) : www.ambiente.gob.ec/sistema-nacional-de-indicadores-de-pasivos-ambientales-y-sociales. Visité le 22.08.14

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

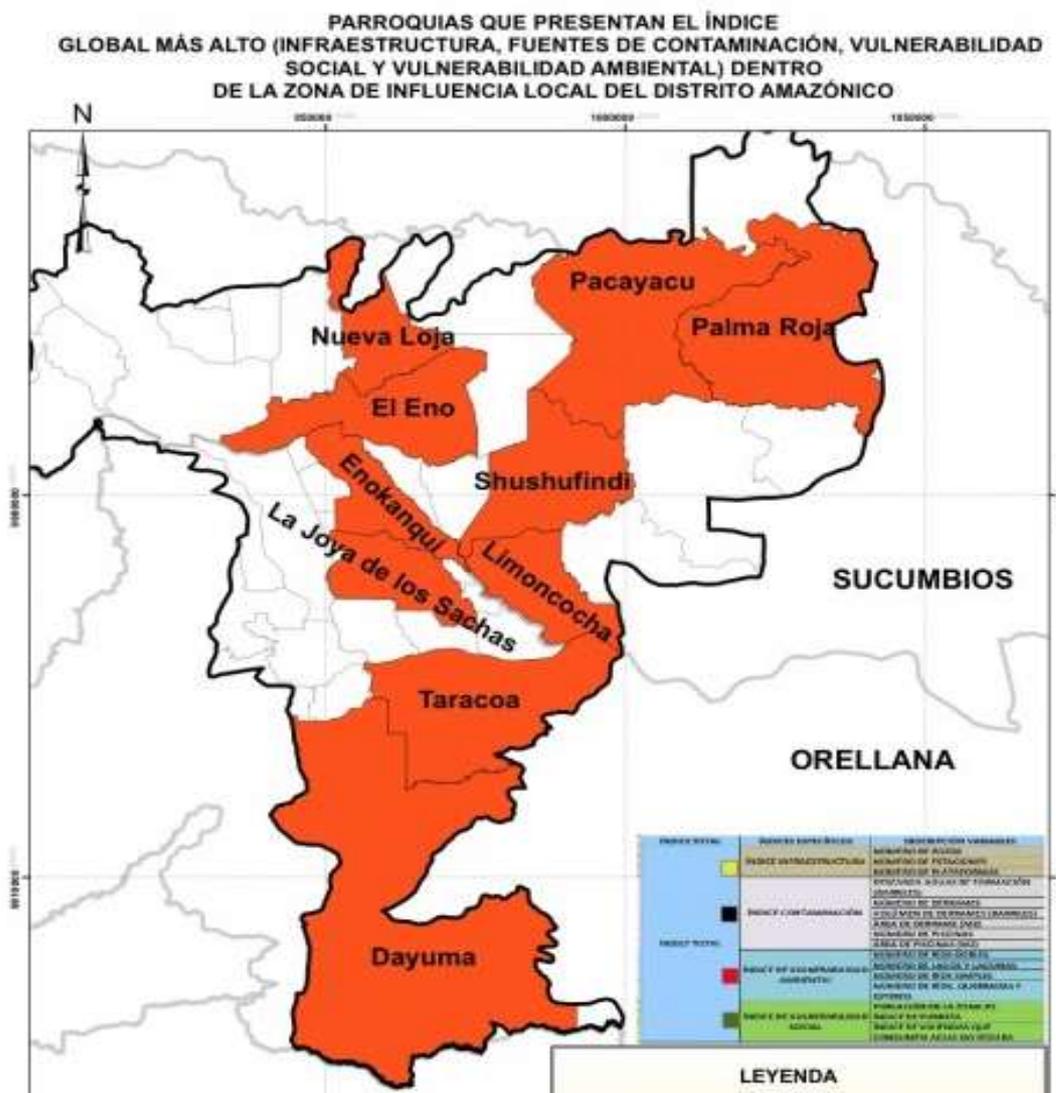


Figure 28 Paroisses figurant dans la Zone d’Influence Locale (ZIL). Source : SIPAS, 2014.

Cela signifie également que cinq des GAD bénéficiaires ne se situent pas dans cette zone. Le cas particulier de la municipalité de Cuyabeno se détache, avec 37% de l’investissement de l’ensemble du fond « ayude-utilidades hidrocarburíferas », ce qui constitue la majorité écrasante de l’investissement dans la province de Sucumbios, au détriment de la capitale provinciale de Sucumbios qui n’est pas bénéficiaire du fond « Ayude-Hidrocarburíferas »

Nous nous intéresserons donc aux cas des juntas parroquiales Dayuma et San Carlos qui ont reçu respectivement 30% et 5% du fond « ayude- utilidades hidrocarburíferas », nous formulerons l’hypothèse que la présence de ces deux paroisses comme bénéficiaire du mécanisme des 12% est le résultat d’une volonté de l’Etat de réparer les passifs environnementaux et sociaux subis par ces circonscriptions territoriales. Ensuite, nous intéresserons, aux municipalités de San

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Francisco de Orellana et de Cuyabeno⁷⁹ qui ont bénéficié de 37% et 9% de ce fond. Ne figurant pas dans la Zone d'Influence Locale (ZIL), nous ferons l'hypothèse que si la répartition des bénéfices pétroliers leur aient parvenu, c'est qu'ils ont fait preuve d'une certaine « capacité politique » comprise comme étant « la capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre » (Dormois, 2006)⁸⁰. Mais tout d'abord nous dresserons le panorama des obstacles rencontrés par les juntas paroissiales pour accéder au mécanisme des 12% et les stratégies développées pour les contourner.

3. OBSTACLES ET STRATEGIES POUR ACCEDER AU MECANISME DES 12%

Si les cas de Dayuma et San Carlos restent des exceptions, il faut donc souligner que d'autres juntas paroissiales étaient éligibles au mécanisme du 12%. Ces juntas paroissiales répondaient aux critères établis par l'accord interministériel n°553, c'est à dire les critères de présence d'entreprise pétrolière privée et la présentation de projets d'éducatifs et/ou de santé. On peut donc voir comme l'illustre la figure 29, que malgré le fait que seules les paroisses de Dayuma et San Carlos figurent parmi les bénéficiaires de la Banque de l'Etat, il existait initialement une liste plus extensive des GAD éligibles au mécanisme des 12%. Dans cette liste figure la junta paroissiale d'Ines Arango (Orellana), Aguas Negras (Sucumbios), Union Milagrena (Orellana), San Roque (Orellana) et Curaray (Pastaza).

⁷⁹ Les pistes d'explication sont à prendre avec précaution pour le cas de la municipalité de Cuyabeno. Les données quantitatives étant été transmises par la Banque de l'Etat le 4 août 2014 et la municipalité ne figurant pas dans l'échantillon d'étude initial, les données récoltées sur le terrain pour la municipalité de Cuyabeno reposent sur un unique entretien fait au hasard des rencontres. Nous ne ferons donc que proposer des pistes.

⁸⁰ Clarence N.Stone cité dans Dormois Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine » Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), Revue française de science politique, 2006/5 Vol. 56, p. 837-867.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

b) **Certificados GADs.**- en base al listado de proyectos proporcionado por el Banco del Estado, se identificaron a los GADs proponentes.

De los cuales, en los siguientes cuadros se certificará o no, su condición de beneficiarios de la utilidad hidrocarburifera de prestadores de servicios privados; por intersectar con uno o más bloques hidrocarburiferos:

MUNICIPIOS	OPERADORES PRIVADOS POR CANTÓN
ORELLANA	BENEFICIARIO
AGUARICO	BENEFICIARIO

JUNTAS PARROQUIALES	OPERADORES PRIVADOS POR PARROQUIA
AGUAS NEGRAS	BENEFICIARIO
DAYUMA	BENEFICIARIO
UNIÓN MILAGREÑA	BENEFICIARIO
SAN ROQUE	BENEFICIARIO
SAN CARLOS	BENEFICIARIO
LA JOYA DE LOS SACHAS	BENEFICIARIO
INÉS ARANGO	BENEFICIARIO
CURARAY	BENEFICIARIO
CHONTA PUNTA	<i>NO EXISTEN OPERADORES PRIVADOS</i>
PAÑACOCOA	<i>NO EXISTEN OPERADORES PRIVADOS</i>

Respecto a la pertinencia o no de la ejecución de los proyectos, por su ubicación dentro de los territorios de un GAD beneficiario, será el GAD proponente el que garantice al Banco del Estado la correspondencia territorial del proyecto

Figure 29 Extrait d'un courrier envoyé par le Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables à la Banque de l'Etat, le 18 novembre 2011. Source : Junta parroissiale de Dayuma

La différence entre le résultat et la liste présentée dans la figure 29 s'explique par les obstacles rencontrés par les juntas parroissiales lors du déroulement du processus, sorte de plafond de verre officialisation une sélection en amont.

Une junta parroissiale dispose d'environ 200 000\$ à l'année en moyenne. Avec un tel budget, les juntas parroissiales ne possèdent pas une équipe extensive comme pourrait en bénéficier d'une municipalité. Il faut prendre en compte qu'une junta parroissiale est composée de minimum 5 personnes (un président et 4 vocals) , maximum 6 personnes (un homme à tout faire ou un technicien) lorsqu'il est fait le choix d'employer une personne supplémentaire. Il est donc difficile de faire face aux requis techniques et la liste des documents à obtenir pour déposer un

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

« projet d'investissement »⁸¹ ou un « projet de pré-investissement ». La capacité technique des juntas parroissiales représente donc le premier obstacle.

Ensuite c'est la capacité financière qui s'érige en barrière pour les juntas parroissiales. Dans le cas où une junta parroissiale remplit les conditions pour déposer des projets de « pré-investissement » leur évitant le coût de financer une étude de faisabilité technique, la Banque de l'Etat exigea tout de même le paiement de l'Impôt sur la Valeur Ajoutée (IVA)⁸² – qui est de 12%-. Or avec le budget pour des juntas parroissiales, 12% de montants tels que 3 millions de dollars ou 9 millions de dollars, correspond à des sommes qui sont supérieures à leur budget annuel et qu'ils sont donc dans l'incapacité d'avancer. Or lors des entretiens menés avec les présidents des juntas parroissiales, on constate de plus que le fait que l'IVA soit remboursable est un fait peu connu des présidents des juntas parroissiales. Il fait donc ajouter que le degré de connaissance des rouages techniques d'institutions tels que la Banque de l'Etat participent à la construction d'une rampe d'accès au mécanisme des 12%.

C'est un constat partagé par le représentant des juntas parroissiales d'Orellana – l'association CONJUPAS Orellana- qui énumère les faiblesses économiques des juntas parroissiales, qui est étroitement lié à la capacité technique de celle-ci. Sans budget, il leur est difficile d'employer un ingénieur ou faire un recours à un cabinet d'étude.(entretien n°12, président de CONJUPAS Orellana). On peut donc conclure à une faiblesse structurelle des juntas parroissiales face aux compétences accordées par le COOTAD , sans budget suffisant. Les exemples cités par le président de CONJUPAS sont par exemple l'obligation de maintien de grandes infrastructures, comme les écoles ou centre sanitaire qui devient un sacrifice budgétaire pour la junta parroissiale. En d'autres terme c'est un acteur qui est déchiré entre sa fonction de proximité sociale et de représentation des revendications sociales des échelles infra-gouvernementales, comme les peuples indigènes ou communautés et ses responsabilités grandissantes dans d'autres compétences.

Néanmoins, on peut observer le développement de certaines stratégies par les juntas parroissiales pour tout de même bénéficier du mécanisme des 12%. Lorsque l'on s'intéresse de plus près aux

⁸¹ La définition et présentation de ces types de projets ont déjà été faites à la p78 du mémoire, dans la figure 17.

⁸² Equivalent de notre TVA française.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

intitulés des contrats passés entre la Banque de l'Etat et les municipalités, le tableau figure 30 rend compte que sur les 14 contrats, 4 des contrats sont au nom des municipalités mais comportent des œuvres destinées à des paroisses. Pour dépasser la contrainte financière évoquée précédemment, les GADs paroissiaux ont majoritairement demandé à leur municipalité de canton d'avancer les frais d'IVA et engagé ultérieurement la procédure de remboursement de l'IVA (permise par la loi) afin de rembourser la municipalité.

Nombre de contrats signés			
Entité nominative		Entité bénéficiaire	
<i>Municipalité</i>	12	<i>Municipalité</i>	8
<i>Junte paroissiale</i>	2	<i>Junte paroissiale</i>	6

Figure 30 Nombre de contrats signés entre les GAD et la Banque de l'Etat. Source : la Banque de l'Etat

Ce type d'accord entre deux GADs de niveaux différents implique d'une part la capacité de la paroisse à formuler une solution et à la mettre en œuvre ; d'autre part elle implique, pour être possible, une certaine confiance entre le GAD municipal et le GAD paroissial, liens qui se concrétisent dans la bonne « entente sociale » entre le président de la junta paroissiale, le maire et l'équipe technique de la municipalité. La qualité de la relation municipalité/junte paroissiale, joue donc un rôle primordial dans l'obtention de projets financés par les « utilidades » administrées par la Banque de l'Etat.

4. UNE VOLONTE DE L'ETAT DE REPARER LES ERREURS PASSEES : LES CAS DE DAYUMA ET SAN CARLOS

Sur les 14 contrats signés entre 2011 et mai 2014, 2 contrats sont à l'attention des juntas paroissiales de Dayuma et San Carlos. Les deux contrats ont été souscrit en avril 2012. Pour la paroisse de Dayuma, le contrat de 9 millions de \$ est prévu pour l'amélioration de 7 unités

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

éducatives⁸³ ainsi que le pavement et la construction de trottoirs des rues du centre peuplé de la paroisse . Pour la paroisse de San Carlos, le contrat de 1 millions 700 000\$ est destiné à l'amélioration de 5 établissement éducatifs de la paroisse. San Carlos et Dayuma faisaient donc partie de la fameuse liste publié par le Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables (MRNNR), comme l'illustre la figure 29. ..

Or dans leur cas les techniciens de la Banque de l'Etat ont spécifiquement reçu des consignes de leur direction pour faire en sorte que cela ne constitue pas une barrière pour avancer dans le processus.

« Le problème c'est que dès le début on leur a dit que jamais ils n'auraient assez de revenus pour payer l'IVA. Jamais. Alors à eux, on leur a donné l'option au vu des montants élevés qui leur étaient attribués – respectivement 9 millions et 3 millions – de les financer. Je crois que c'est en considérant que ce sont des territoires pétroliers et que jamais ils n'allaient avoir l'argent nécessaire pour payer l'IVA et accéder à ces sommes sous d'autres conditions que la décision fût prise. » (Technicien de la Banque de l'Etat, Entretien n°7)

C'est à dire que d'autres paroisses qui n'auraient pas bénéficié d'assignations aussi élevées que Dayuma et San Carlos selon le calcul effectué par le MRNNR ne se seraient pas vu proposer des solutions pour surmonter la difficulté de payer l'IVA, C'est en tout ce que pointe le président de la junta paroissiale d'Union Milagrena, qui justifie l'absence de dépôt de projet par cette obligation de payer l'IVA (entretien n°37) . Ici nous ne pouvons rester que dans le champ des hypothèses, car nous ne disposons ni du montant attribué à chaque GAD par le MRNNR ni du nombre de projets effectivement déposés auprès de la Banque de l'Etat.⁸⁴ Ce que nous pouvons cependant avancer avec certitude est que les deux paroisses disposaient des montants les plus élevés attribués par le MRNNR, qui a pris en compte dans sa comptabilité des indicateurs sur la pauvreté, l'éducation, la santé mais aussi sur la productivité es camps pétroliers.

Cette attention particulière portée à San Carlos et Dayuma peut s'expliquer la présence de trois facteurs communs : des **passifs sociaux et environnementaux** importants qui ont connu **un processus de publicisation** permettant de les ériger comme dette de l'Etat envers ces juntas paroissiales. Enfin il faut souligner dans les deux cas, la présence à la tête de ces deux juntas

⁸³ Une unité éducative comprend une salle de classe, une salle des professeurs, des batteries sanitaires et un terrain de jeux couvert (« una cancha »).

⁸⁴ Ce sont des donnée que nous avons initialement demandées mais qui nous on été refusées pour des problèmes de confidentialité.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

paroissiales de **présidents dynamiques et actifs**, prêts à faire preuve d'ingéniosité et d'audace pour faire face aux obstacles rencontrés par leur junte paroissiale.

(1) Le cas de Dayuma : vulnérabilité globale et révolte sociale

Dayuma est désignée par le Système National d'Indicateur de Passifs Environnementaux et Sociaux (SIPAS) établi par le Ministère de l'Environnement (MAE), comme la paroisse possédant l'indice de vulnérabilité le plus élevé de l'Amazonie, avec un indice de vulnérabilité total de 0.894. Cet indice prend en compte tant le nombre d'infrastructure pétrolières, (156 puits pétroliers) que le nombre de « derrame » de pétrole ou d'eau contaminée que l'état de services de bases (accès à eau potable et service d'assainissement). Paichard (2012) démontre en détail comme l'activité pétrolière est créatrice de vulnérabilité économique et sociale, notamment à travers la politique d'emploi des entreprises pétrolières. On y observe un phénomène de tertiarisation poussée, entretenant une situation précaire pour la population local qui souffre également d'une discrimination d'accès aux emplois. L'attribution d'emplois par les entreprises pétrolières et les processus de négociation des compensations génèrent des tensions sociales dans les communautés de colons et indigènes de la paroisse, participant de ce fait à la division celles-ci. Au niveau sanitaire, elle décrit comment la déficience des services de base (eau potable et assainissement) ainsi que des infrastructures de santé associée à la vulnérabilité économique de la population ne leur permet pas d'adopter des stratégies pour endiguer l'exposition quotidienne à la pollution pétrolière. C'est une situation que l'on retrouve à différents degrés dans les autres paroisses affectées par l'exploitation pétrolière.

Or en 2007, une révolte met coup de projecteur sur la situation sociale, économique et environnementale de Dayuma. La mobilisation des habitants fait suite à l'arrêt de construction de la voie asphaltée devant relier Coca et Dayuma, conséquence d'un défaut de paiement de la part de l'Etat. Suite à des négociations avec les autorités à Quito qui restent sans réponse, le 24 novembre les habitants de Dayuma ferment la principale voie d'accès – la via Auca- provoquant l'arrêt de la production pétrolière. La mobilisation se solde par une forte répression militaire, où 25 habitants sont amenés en prison durant une intervention nocturne ainsi que la préfète de la province d'Orellana pour « pour avoir incité » à cette manifestation. Cette mobilisation a donc l'effet de ternir l'image de l'Etat mais aussi de publiciser les revendications sociales des habitants qui réclamaient des services de bases (eau potable, électrification, centre de santé) et une meilleure politique d'accès à l'emploi. (Paichard, 2012)

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

C'est donc en réponse à ces événements passés que le mécanisme des 12% est utilisé tant comme outil de redistribution des bénéfices pétroliers, de mécanisme assurant la paix social permettant d'assurer la production connue du pétrole mais aussi de reconquête de l'image de l'Etat auprès des habitants de l'Amazonie. Par ailleurs l'investissement massif à Dayuma ne s'est pas fait sans contrepartie ; le président de la junta paroissiale a en effet jugé nécessaire de changer d'étiquette politique en cours de mandat– passant du parti indigène Pachakutik au parti présidentiel- dans le seul but de capter cette opportunité d'investissement pour sa paroisse (entretien n°33 avec le président de la junta paroissiale de Dayuma).Le mécanisme des 12% est alors également utilisé sur des critères partisans pour le bénéfice du parti présidentiel, Alianza Pais.

Et surtout, il convient de souligner l'ambition du président qui n'a pas hésité à recruter une équipe technique prête à l'épauler dans l'ensemble des démarches et à faire fi des à priori. La RAE ne représentant pas un débouché attractif pour des ingénieurs lambda, il a fait le pari de s'entourer d'une équipe jeune et fraîchement diplômée qu'il a convaincu de « *venir relever le plus beau défi de l'Amazonie* » avec lui (entretien n°34 , en 2014 avec le président de la junta paroissiale de Dayuma). De même, il n'a pas hésité à négocier avec la Banque de l'Etat l'extension du délai de 45 jours pour passer les contrats avec les entreprises constructeurs pour 9 millions de dollars, travaillant nuits et jours pour respecter les requis imposés par l'institution. (entretien n°33, en 2013 avec le président de la junta paroissiale de Dayuma)

(2) Le cas de San Carlos : l'étude épidémiologique de l'Institut « Manuel Amunarriz »

La paroisse de San Carlos, dans le canton de Joyas de las Sachas (province d'Orellana) n'est pas comprise dans la Zone d'Influence Locale (ZIL). Avec un indice de vulnérabilité de 0,491, elle se classe à la 11^e place des paroisses vulnérables aux activités pétrolières en Amazonie (site du SIPAS). Néanmoins c'est la paroisse qui présente le niveau de conflictivité le plus élevé parmi les camps pétroliers les plus anciennement exploités à savoir les complexes de Sacha et de Shushufundi (Fontaine 2003⁸⁵). Plusieurs mémoires (Herrera 1996 ; Diaz 2005) font un point sur les impacts socio-économiques affectant la population kichwa de la paroisse de San Carlos. Ainsi ces travaux de recherche à une décennie d'intervalle mettent en exergue le dépouillement progressif de la culture indigène causé par un contact répété avec la modernité notamment

⁸⁵ Fontaine, Guillaume. Petroleo, contaminación y conflictos ambientales en la Amazonía,. Revista de Ciencias Sociales. Num. 21, Quito, enero 2005, pp. 35-46

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

incarnée par les entreprises pétrolières. Il est décrit comment la cellule familiale noyau de l'organisation sociale de la commune des kichwa se délite au fur et à mesure que le père de famille est employé de manière intermittente par les entreprises pétrolières et expérimente les déviances des populations colons, notamment la consommation d'alcool. Au niveau environnemental Fontaine (2005a) met en relief que de niveau de risque environnemental de San Carlos est le plus élevé de son échantillons d'étude (les camps Joyas de las sachas – Shushufundi) et possède également le taux plus élevé de « derrame » dont le pétrole n'a pas été récupéré et gît donc dans l'environnement.

Le processus de publicisation de la situation précaire de la population à San Carlos , passe par la publication d'une étude épidémiologique en 2002 (San Sebastian, 2000), nommé « rapport Yana Curi ⁸⁶». Elle est menée par l'Institut d'Epidémiologie et de Santé Communautaire « Manuel Amunarriz » en collaboration avec des promoteurs de santé et des épidémiologistes de la prestigieuse London School of Hygiene and Tropical Medicine, lors d'une visite sur le terrain en 1998. Elle fait partie de la série d'études épidémiologies (UPSAE 1993, Johnick 1994) menées dans cette zone à propos de l'impact des hydrocarbures sur l'environnement et la santé . Les résultats attestent d'un niveau d'incidence de cancer du foie, de l'estomac et de la peau 2 à 3 fois supérieur à l'incidence de cancer dans la capitale, à Quito. L'article constitue alors une preuve que la présence de 30 puits de pétroles exploités depuis 20 ans à proximité de la population représente un facteur considérable de risque sanitaire. Or les puits pétroliers présents dans le territoire de la paroisse de San Carlos ont été exploités des la fin des années 70 aux années 90 par l'entreprise pétrolière Chevron Texaco. Les résultats de cette étude vont être catapultés dans le tourbillon médiatique dès qu'ils seront utilisés par Pablo Fajardo. L'avocat du Comite de Défense de l'Amazonie utilisera l'étude dans le procès contre Chevron-Texaco, comme preuve latente de l'impact sanitaire de l'action de l'entreprise sur les habitants, étape de sa stratégie discursive durant le procès (Narvaez 2011).

La paroisse de San Carlos devient alors notoire pour son incidence de cancer élevé de la population dans l'ensemble des médias couvrant le procès, se constituant comme une véritable victime collatérale de l'exploitation pétrolière. Cette position aura donc contribué à ériger les passifs sociaux et environnementaux en dette, à laquelle l'Etat doit remédier, impactant la décision politique de privilégier les paroisses de San Carlos et Dayuma.

⁸⁶ Traduction kichwa de l'expression « or noir ».

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Enfin , il ne faudrait pas oublier dans l'analyse du panorama, l'action engagée du président de la paroisse. Faisant partie du parti politique Pachakutik, adversaire au parti présidentiel à défaut d'effectuer une conversion politique, il se mettra en contact avec la paroisse de Dayuma pour bénéficier de son expérience avec la Banque de l'Etat. De même face au refus de puis plusieurs semaines, de sa municipalité de tutelle (Joya de Sachas) de bord politique opposé, de lui octroyer une viabilité technique nécessaire pour un projet financé par la rente pétrolière ; il n'hésite pas à reformuler sa demande lors d'une réunion publique afin de profiter du poids social de ce genre d'évènement et finalement obtenir le document manquant. (entretien n°17, avec le président de la junte paroissiale de San Carlos).

5. DES MUNICIPALITES A FORTE CAPACITE POLITIQUE : LES CAS DE CUYABENO ET SAN FRANCISCO DE ORELLANA

Nous venons de voir le cas des paroisses de San Carlos et Dayuma, dont leur investissement sont le résultat d'un processus de publicisation de leur passif social et environnemental qui se convertit en dette de l'Etat. Ce dernier utilisant alors le mécanisme des 12% pour prioriser l'intervention dans ces paroisses, en profite pour également réaffirmer son position d'acteur régulateur.

Il existe néanmoins un autre cas de figure que nous avons mentionné , qui est celui des municipalités de Cuyabeno et San Francisco de Orellana. Ces deux gouvernements locaux de se situent pas dans la zone la plus vulnérable à l'exploitation pétrolière telle que défini par le MAE, mais ont su capter respectivement 12 millions et 3 millions d'investissement sur leur territoire. Le cas de la municipalité Cuyabeno est d'autant plus sortant de l'ordinaire, qu'elle est le GAD ayant reçu le plus d'investissement dans l'ensemble des provinces d'Orellana et Sucumbios et qu'elle n'est ni une capitale provinciale, ni un gouvernement territorial ayant un bénéficié un processus de publicisation de ses impacts sociaux et environnementaux importants dû à l'industrie pétrolière. A l'inverse des cas précédents, ces deux municipalités semblent avoir fait preuve d'une certaine « capacité politique » , en identifiant le mécanisme des 12% comme une opportunité à leur portée et mettant en œuvre le nécessaire pour faire partie des bénéficiaires.

(1) La municipalité de San Francisco de Orellana, illustration de l'impact de l'exploitation pétrolière sur le régime urbain

La municipalité de San Francisco de Orellana, qui est plus couramment désigné par le nom « El Coca » est la capitale provinciale de la province d'Orellana. Créé dix ans après Nueva Loja,

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

capitale provincial de Sucumbios, c'est une ville qui se caractérise par une affirmation grandissante de son indépendance, des défis en terme d'aménagement territorial et urbain et un lien particulier avec le gouvernement central.

D'abord le facteur politique joue un rôle non négligeable dans la compréhension du contexte. En RAE, la tradition politique est plutôt marquée par une opposition avec le gouvernement central ; ce qui s'exprime à travers la présence de parti tels que Pachakutik⁸⁷ ou Partido Sociedad Patriótica (PSP)⁸⁸. Or la municipalité de Coca se caractérise par l'alliance depuis les élections de 2010 élections du parti présidentiel d'Alianza Pais et de Movimiento del Pueblo, à travers la figure de la mairesse d'Anita Rivas⁸⁹ dont c'est le 3^e mandat à la tête de la municipalité. La municipalité de Coca représente alors pour le gouvernement un véritable allié stratégique, contre le poids du parti politique Pachakutik dont la tête de file s'incarne par la préfète Guadalupe Llori à la tête du gouvernement provincial et impliqué dans la révolte de Dayuma en 2007. La présence d'investissement public de la part du gouvernement contribue à asseoir indirectement l'implantation du parti Alianza Pais.

Ensuite, c'est une ville qui subit en première ligne les impacts de la présence des entreprises pétrolières sur son aménagement territorial, qui se traduit par une croissance démographique exponentielle, un développement urbain sans planification, une carence en terme de services de bases et le poids de la « population flottante ». Ainsi selon un rapport de Faro explorant l'impact de l'exploitation pétrolière sur l'aménagement territorial en RAE (Vasconez et Figueroa, 2010), ces anomalies sont un exemple clair des effets négatifs causés par l'activité pétrolière qui fonctionne comme une économie d'enclave, sans générer d'activité productive positive. Ainsi la municipalité se trouve confrontée, à une croissance démographique de 63% en 10 ans⁹⁰, une situation où 60% du périmètre urbain est le résultat d'invasion motivée par l'espérance de trouver un emploi dans le secteur pétrolier (Vasconez et Figueroa, 2010) et le poids une population « flottante » qui effectue des aller-retour Quito-Coca pour assurer les roulements des emplois pétroliers. Les mouvements de cette « population flottante » qui possèdent leur vie et

⁸⁷ Ce parti est l'organisation politique de l'organisation indigène principale en Equateur, la CONAIE.

⁸⁸ Parti politique crée par Lucio Gutierrez, président de l'Equateur de 2003 à 2005.

⁸⁹ Elue grâce à une alliance politique entre Movimiento del Pueblo (MPD) d'inspiration politique de gauche, avec Alianza Pais (parti du gouvernement). Elle était anciennement de Pachakutik, mais a fait cession à cause d'une mauvaise entente avec la préfète actuellement en poste, Guadalupe Llori.

⁹⁰ Plan d'Aménagement du Territoire de San Francisco de Orellana, 2012-2015.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

bien dans la région de la Sierra, représente un poids sur les services de bases. Ne rentrant pas dans les catégories d'une statistique classique, la gestion de ces mouvements est difficile pour la municipalité (entretien n°52, avec l'assesseur de la mairesse de Coca). Ainsi l'ensemble de ces phénomènes ont provoqué des changements tels que « *les habitants ne s'en rendent pas compte, mais on est passé en à peine une décennie de la taille d'une petite ville à celle d'une grande ville* » (entretien n°52, avec l'assesseur de la mairesse de Coca). Ainsi la mairesse réélue fait de la reprise de contrôle de l'urbanisation, son principal axe de travail durant son mandat actuel (2014-2019).

Enfin, la municipalité se caractérise par une affirmation claire de son autonomie et indépendance. Déjà Juteau (2012) laissait esquisser le désir de la municipalité de s'émanciper des logiques d'assistantat intrinsèque à de nombreux financements internationaux, à travers des collaborations avec des agences de l'ONU. De même, le directeur du service environnement de la municipalité de Coca met l'accent sur la volonté de Coca de penser à l'époque post-pétrolière en développant un zoo et des attractions culturelles, illustrées par la rénovation du *maleccon*. Lorsque le mécanisme des 12% est créé en 2010, la mairesse de Coca, sur sa propre initiative, prend alors la tête d'une mobilisation des gouvernements autonomes pour comprendre quels sont les requis et démarches à effectuer pour bénéficier de ces ressources suite à l'annonce de la mise en place des 12% en 2011. A cet effet, elle contacte le centre de recherche de politiques publiques FARO, qui publie depuis les années 2000 des bulletins d'informations à l'attention des citoyens, des rapports d'analyse fiscale de revenus et dépenses des ressources générés par le pétrole ou des récapitulatifs des politiques publiques en matière d'extraction minière à grande échelle et d'exploitation pétrolière. En 2011, la mairesse de Coca est directement venue les voir, ayant déjà collaboré avec eux dans des projets précédents (entretien n°1, Groupe Faro). De cette collaboration entre la mairie de Coca et l'Association des Municipalités de l'Equateur (AME), naît un cours⁹¹ sur le net sur les tenants et aboutissant de la répartition telle qu'établie par l'accord interinstitutionnel n°553 de 2011.

C'est donc au regard de ces trois éléments qu'il faut analyser la position de la municipalité de San Francisco de Orellana comme bénéficiaire dans le mécanisme des 12%. Entre 2011 et 2014, la municipalité bénéficie d'un financement de 4 projets pour un montant d'environ 24 millions de dollars dont 21 millions provenant du « fonds en administration » et 3 millions

⁹¹ <http://extrayendotransparencia.grupofaro.org/>. Aller dans la rubrique « capacitación ».

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

provenant du fond «ayude-utilidades hidrocarburiferas ». Ces contrats qui ne sont pas exclusivement réservés à la ville mais aussi aux paroisses dont elle a la charge en tant qu'autorité cantonale, concernent la mise en œuvre :

- un musée Archéologique au sein de la ville, du « fond en administration »
- la construction d'un réseau d'assainissement et d'un centre de traitement des eaux usées pour la ville de San Francisco de Orellana du « fond en administration »
- la construction dans la ville d'une unité éducative pour les enfants handicapés et infirmes du fond « ayude-utilidades hidrocarburiferas »
- la construction d'un réseau d'assainissement pour la paroisse San José de Guayusa et d'un réseau d'eau potable pour des communautés, du fond « ayude-utilidades hidrocarburiferas »

L'écrasante importance des projets financés par le « fonds en administration » souligne la position éminemment politique et négociée de l'investissement dont bénéficie la municipalité. En effet le musée et le projet d'assainissement sont le résultat de tractations politiques entre la mairesse de Coca et le président Correa (entretien n°52, avec l'assesseur de la mairesse de Coca), entérinant l'alliance entre la municipalité de Coca et le parti présidentiel. Les défis urbains auxquels font face la ville ont donc déterminé l'obtention de ces projets. D'une part le projet d'assainissement permet de faire face aux besoins de couverture sanitaire et d'autre part le musée soutient l'ambition de diversifier les ressources économiques du canton dans la perspective de préparer la fin de l'ère post-pétrolière. Sa position d'alliée stratégique aux yeux de du parti présidentiel a également représenté un levier de négociation. Quant aux projets du fond « ayude-utilidades hidrocarburiferas », ils sont le résultat des revendications d'autonomie, qui passe par la prise en main de sa politique de développement urbain par la mobilisation d'acteurs ressources (le groupe académique FARO, l'Association des Municipalité Equatoriennes). Son implication initiale a permis à la municipalité d'acquérir les connaissances nécessaires du fonctionnement du mécanismes des 12% pour en bénéficier.

(2) La municipalité de Cuyabeno,

La canton de Cuyabeno est crée en 1998. Il convient de ne pas confondre ici le nom du canton qui est Cuyabeno, la capital cantonale qui est Tarapoa et la junta paroissiale Cuyabeno. En résumé la municipalité de Cuyabeno désigne le Gouvernement Autonome Décentralisé (GAD) du canton de Cuyabeno, se trouvant dans la ville de Tarapoa. Au niveau de la province de Sucumbios, qui est constitué de 7 cantons, Cuyabeno se place en 6^e position en terme de population avec 7133 habitants. L'un des principales attrait du canton est l'attraction touristique

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

de la réserve faunistique de Cuyabeno qui s'étend sur 6 033km² à travers la province d'Orellana et Sucumbios.

Comme nous l'avons précisé en introduction, ne possédant qu'un unique entretien effectué au hasard des rencontres, nous ne possédons pas plus de données sur ce cas d'étude. Il nous paraît néanmoins crucial de souligner ce cas d'étude, où une la capital d'un canton de 7000 habitants ait pu bénéficier d'un investissement plus important de la Banque de l'Etat que le canton principal qui compte 90 000 habitants .

La municipalité a donc bénéficié d'un financement à la hauteur de 12 millions de \$ provenant du fond « ayude-utilidades hidrocarburíferas » sous la forme de 4 projets :

- Financement de machineries complémentaire au projet « Cuyabeno limpio con mi apoyo »
- L'amélioration de l'infrastructure éducative pour le canton de Cuyabeno.
- L'ampliation et l'amélioration d'un collège de la ville de Tarapoa
- L'amélioration d'une école de la paroisse d'Agua Negras

Dans ce cas d'étude, le premier contrat qui est signé entre la municipalité et la Banque de l'Etat pour le financement de machines est un financement qui vise à compléter un projet déjà financé par Ecuador Estrategico. En effet l'entreprise finance et exécute le projet « Plan masestro » qui comprend le financement d'un réseau d'eau potable et d'assainissement pour la ville de Tarapoa, la paroisse d'Agua Negras et du centre urbain San José, le tout pour un montant de 7 millions de \$. Or comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, si l'entreprise Ecuador Estrategico finance et livre les infrastructures, le maintien des infrastructures revient à la municipalité. Un membre de la municipalité (entretien n°61, entretien avec un membre de la municipalité de Cuyabeno) expose que rapidement un calcul coût/bénéfice, est effectué entre l'absence de maintenance des réseaux contraignant par la suite à des réparations directes de la future tuyauterie des réseaux d'assainissement et d'eau potable et le coût d'acquisition des machines adéquates. La municipalité décide d'entamer les démarches pour obtenir le financement des machines nécessaires⁹² à l'entretien de ces réseaux, auprès de la Banque de l'Etat, ce qui représente l'alternative la moins chère à long terme. C'est jusqu'à maintenant l'un

⁹² Camions permettant d'aspirer l'eau pour entretenir les tuyauteries.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

des seuls projets connus qui mélangent financement de la Banque de l'Etat et financement d'Ecuador Estrategico, de manière indépendante.⁹³

On devine l'ébauche d'une stratégie d'un gouvernement territorial qui a su identifier les opportunités à sa portée, définir la façon maximiser les profits des projets financés par l'entreprise Ecuador Estrategico en pointant ses faiblesses techniques et trouver une solution pour les anticiper. Les pistes que nous pouvons proposer sont deux types : d'abord celle de la mobilisation d'un réseau territorial en faveur du canton de Cuyabeno. Des membres de l'agence provinciale d'Ecuador Estrategico de Sucumbios et de la « gobernacion » sont originaires de ce canton, et auraient pu faciliter l'échange avec la municipalité afin d'obtenir ces financements. D'autre part, ce canton possède une richesse en biodiversité reconnu formellement à travers l'aire protégée du parc Naturel de Cuyabeno, devenant une ressource touristiques importante. Cette particularité a permis à des organisations de coopération internationale telles que USAID⁹⁴ d'en faire un cas d'éco-tourisme et de modèle de développement alliant durabilité environnementale et développement économique⁹⁵. Cette renommée internationale serait le moteur du dynamisme de cette petite municipalité.

⁹³ Les projets financés par les « fonds en administration » proviennent également d'un financement conjoint, mais selon une modalité de travail en collaboration des deux institutions. Dans notre cas il semblerait que les deux projets ont été financés indépendamment..

⁹⁴USAID, projet « Iniciativa para la Conservacion de la Amazonia Andina (ICAA) »

⁹⁵ El Cuyabeno: hacia una gestión turística sostenible, USAID. 10 avril 2013, visité le 20/07/14.
<http://www.amazonia-andina.org/amazonia-activa/noticias/cuyabeno-hacia-una-gestion-turistica-sostenible>

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

En conclusion cette partie retraçant l'investissement effectuée par la Banque de l'Etat, entre 2011 et 2014, trois éléments sont à souligner.

En premier lieu, le mécanisme des 12% sous l'égide de la Banque de l'Etat ne permet pas aux juntas parroissiales d'en bénéficier. Leurs faiblesses structurelles faites que le mécanisme des 12% alimente la relation de tutelle des municipalités, sur leur paroisse. Celles-ci sont clairement dépendantes des municipalités pour obtenir des projets de développement.

Cela signifie que les bénéficiaires, notamment Dayuma et San Carlos le sont pour l'impact notoire de leur passifs socio-environnementaux grâce à une publicisation de leur passif socio-environnementaux, mais n'est en aucun cas garant d'une redistribution systématique des bénéfices pétroliers envers l'ensemble des GAD d'Orellana et Sucumbios. Le contexte politique que ce soit dans la volonté de répondre aux révoltes de Dayuma en 2007 ou de remédier à des passifs dans une commune où Chevron-Texaco en procès contre l'Etat Equatorien, est lourd de sens. Néanmoins dans chacun des cas, il convient de souligner l'esquisse de réel « entrepreneur politique », notion que nous développerons dans la dernière partie de ce chapitre. Ainsi le contexte fortement marqué par la présence de passifs socio-environnementaux publicisé et l'émergence d'entrepreneur politique serait deux mécanismes qui s'alimenteraient.

En second lieu, le cas particulier des deux municipalités soulignent l'enjeu particulier du développement économique et urbain dans les zones pétrolières. L'activité pétrolière provoque des anomalies et le mécanisme des 12% apparaît comme un moyen remédier à ces distorsions. Dans le cas de la municipalité de Coca, on perçoit clairement le volonté de reprendre le contrôle de son urbanisation croissante toute en commençant à envisager les possibilité de développement lors de l'ère pétrolière. La municipalité de Cuyabeno quant à elle semble miser sur un modèle de développement fondée sur conservation de la biodiversité, et dont la rente pétrolière renforce les services de base niveau éducatif du canton. Les deux municipalités présentent en tout cas :

1-la capacité à identifier leurs propres nécessités : priorité clairement établie par l'équipe municipale de construire un réseau d'assainissement et d'eau potable et de l'entretenir ;

2- la capacité de se projeter dans le futur : l'aspiration de devenir une grande-ville, de diversifier leurs revenus, d'investir dans une amélioration du service technique municipal.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Ces deux caractéristiques apparaissent comme des soubassements essentiels à la « prise de décision » dans l'élaboration des politiques publiques pour le développement de leur territoire.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

B. L'INVESTISSEMENT EN RAE PAR ECUADOR ESTRATEGICO

La partie qui suit présente l'investissement réalisé par l'entreprise Ecuador Estrategico durant ses deux premières années de fonctionnement. C'est donc à partir de mai 2012 que l'entreprise prend officiellement le relais de la Banque de l'Etat et devient l'institution support du mécanisme des 12%. La différence est claire et notable, alors que la Banque de l'Etat investit à travers ces deux fonds un montant de 53 millions de \$ durant la période 2011-2014, l'entreprise Ecuador Estrategico grâce à un prélèvement tant des entreprises pétrolières privées que publiques investit 244 millions de \$ entre 2012 et 2014. A titre de comparaison le budget de l'institut ECORAE qui repose sur un mécanisme similaire de financement de projets à partir d'un prélèvement sur l'activité pétrolière était doté en 2011 d'un budget de 15 millions de \$ (Faro, 2011)

C'est donc un investissement public massif en comparaison avec les incitatives précédentes, qui est engagée avec l'arrivée de l'entreprise Ecuador Estrategico. Il existe néanmoins d'autres objectifs figurant sur l'agenda de l'entreprise ; comme nous l'avons présenté dans le chapitre III, l'entreprise véhicule de par son mode de fonctionnement les réformes impulsées par l'Etat. Celui-ci en recherche de légitimité, utilise cette nouvelle institution pour imposer l'ensemble de ses réformes tels que le nouveau modèle de déconcentration de l'Etat dans les secteurs de la santé et de l'éducation et la prévalence de la planification comme outil d'articulation entre le « bloc » des administrations publiques centralisées et le « bloc » des gouvernements territoriaux. Néanmoins, l'arrivée d'Ecuador Estrategico ne se fait pas sans friction avec les gouvernements territoriaux qui perçoivent la modalité d'intervention de l'entreprise comme une menace de leur autonomie et une ingérence de l'Etat dans leur compétence, consacrée par des textes telles que la Constitution et le COOTAD. On peut néanmoins séparer deux types de friction : celles qui seront génératrices de stratégies et de processus d'apprentissage (cas des juntas parroissiales) pour les acteurs territoriaux et celles qui de part un affrontement frontal peut amener à une modification radicale de la norme imposée par Ecuador Estrategico (cas des municipalités).

I. PANORAMA GENERAL DE L'INVESTISSEMENT D'ECUADOR ESTRATEGICO A SUCUMBIOS ET ORELLANA ENTRE 2012 ET 2014

L'investissement de l'entreprise Ecuador Estrategico s'élève à 244 millions de \$ pour les deux provinces en deux ans. Les projets éligibles sont très variés et s'étendent des réseaux d'eau potables et d'assainissement, à l'aménagement urbain, l'éducation, la santé, l'électricité, les communautés du millénaires, des infrastructures culturels ou des infrastructures de télécommunication. La province de Sucumbios a bénéficié d'un investissement de 117 millions de \$ tandis que la province d'Orellana a bénéficié d'un investissement de 126 millions de dollars. Celle-ci est donc légèrement privilégiée, ce qui pourrait s'expliquer au vue des critères utilisés par l'entreprise pour répartir les 12%, notamment celui de productivité des puits pétroliers présents sur chaque territoire. La province de Sucumbios possédant des puits pétroliers « maduros », une partie de son territoire est catégorisée comme aire de « Bénéfice national » tandis que l'ensemble du territoire de la province d'Orellana est catégorisée comme « Aire d'intervention directe ».⁹⁶

La première observation est que l'investissement est en proportion similaire entre les provinces de Sucumbios et Orellana, excepté dans les domaines de l'Education et de l'Aménagement Urbain. En comparant les figure 32 et 34, nous pouvons constater que le secteur dans lequel environ un tiers des ressources a été investi sont les projets d'eau potable et d'assainissement, ce qui représentent pour les provinces d'Orellana et Sucumbios respectivement 39% et 30% de l'investissement réalisé. On remarque également que pour la région d'Orellana, le second et troisième poste d'investissement sont l'Education (25%) et l'Aménagement urbain (13%) tandis que cette tendance s'inverse pour la province de Sucumbios, où l'aménagement urbain reçoit 21% des ressources et l'éducation 20%. La santé pour sa part arrive en quatrième position avec 7% de l'investissement d'Ecuador Estrategico à Orellana et Sucumbios. Viennent ensuite les projets d'électricité, les projets culturels et les projets de télécommunication qui comptent pour 1% de l'investissement tant dans la province d'Orellana que Sucumbios.

⁹⁶ cf figure 23,p96.



Figure 31. Investissement d'Ecuador Estrategico a Sucumbios, de 2012 à 2014, en millions de dollars. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure

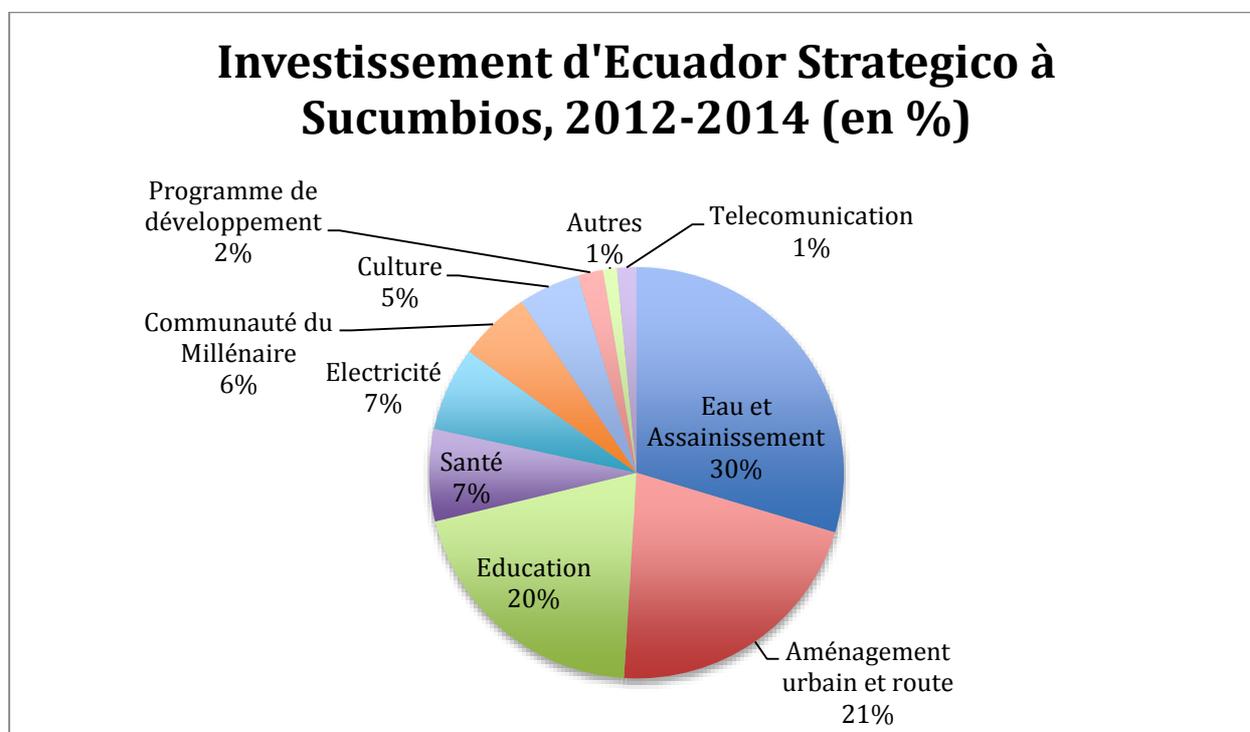


Figure 32 . Investissement d'Ecador Estrategico a Sucumbios, de 2012 à 2014, en%. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

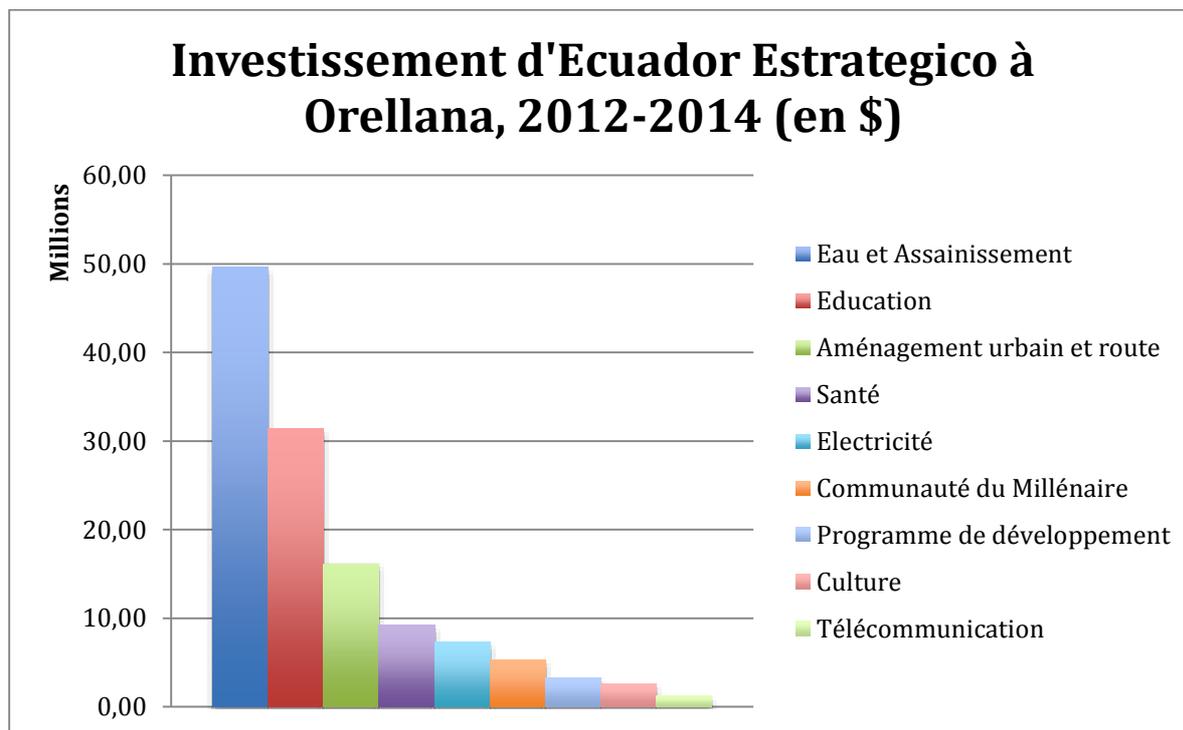


Figure 33 . Investissement d’Ecuador Estrategico à Orellana de 2012 à 2014, en millions de dollars. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l’auteure

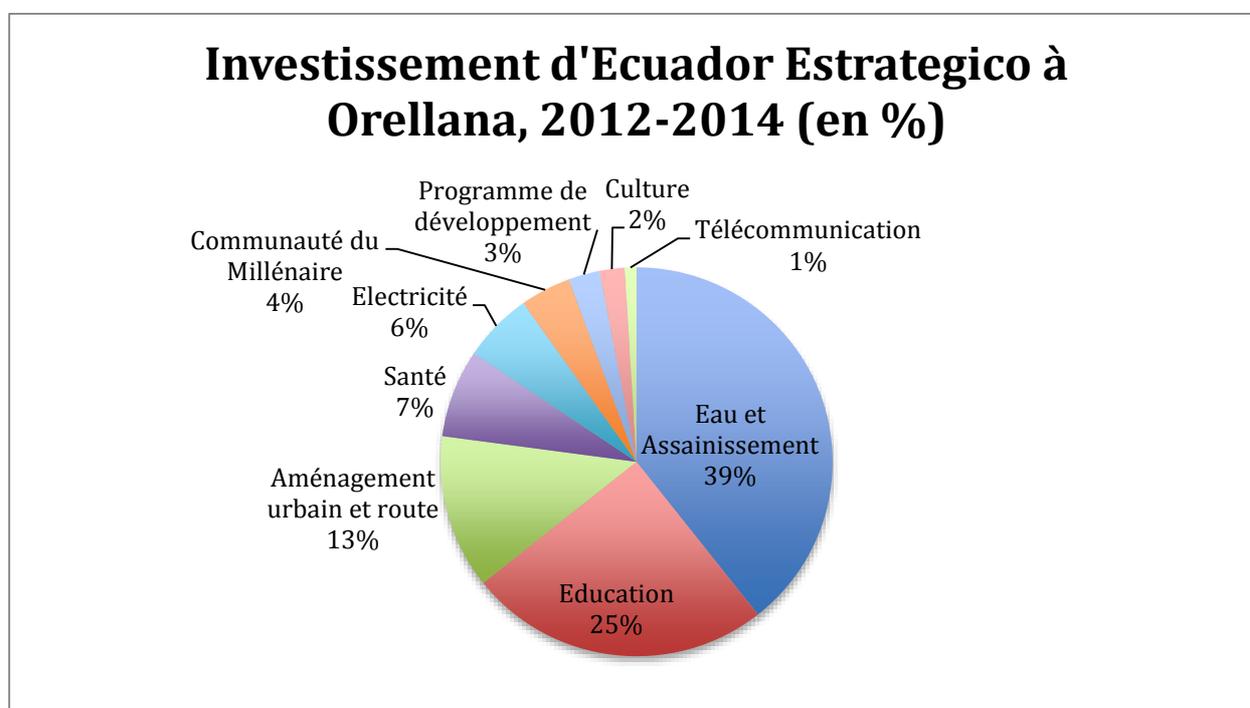


Figure 34 Investissement d’Ecuador Estrategico à Orellana de 2012 à 2014, en %. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l’auteure

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Dans un second temps, observons la figure 35 qui permet de comparer l'indice social des gouvernements territoriaux avec le montant de l'investissement d'Ecuador Estrategico. L'Indice Social Comparatif (ISC) est un indicateur qui agrège 19 types de données⁹⁷ sociales telles que la malnutrition, la taux de scolarité ou l'accès à des services de base. Utilisé pour mesurer le développement social du pays depuis les années 90 par la SENPLADES, l'ISC est en moyenne de 68 au niveau national mais tombe à 54,3 dans les territoires ruraux de l'Amazonie et à 68,2 pour les territoires urbains de l'Amazonie (Senplades, 2013). La légende colorée pour sa part met en valeur les montants investis . Le vert foncé représente un niveau d'investissement élevé et le rouge un montant d'investissement faible. On observe alors une tendance d'investissement dans les territoires comprenant de nombreux puits pétroliers et un Indice Social Comparatif inférieur à la moyenne en territoire amazonien rural et urbain⁹⁸. Ces zones se situent autour de la municipalité de San Francisco de Orellana, les territoires où se situent les camps pétroliers des complexes Sacha-Shushufundi ainsi dans le canton Gonzalez Pizarro, sur les traces du SOTE et OCP transportant le pétrole vers la côte. Cela laisse esquisser un fléchage plutôt efficace de la rente pétrolière vers des territoires présentant des infrastructures pétrolières. On remarque cependant des juntas paroissiales qui se situent dans cette zone définit comme particulièrement vulnérable par le MAE à traves des indicateurs du SIPAS (cf figure 28) , comme les paroisses Palma Roja avec un ISC de 49,93, 3 de noviembre avec un ISC de 52,14 ou El Eno avec un ISC de 51,67, se détachent de leur voisin pour constituer des îlots territoriaux mis de côté par le mécanisme des 12%. Nous pouvons formuler l'hypothèse que malgré une complexification des critères de la redistribution de la rente pétrolière, on peut voir s'esquisser des îlots de vulnérabilité à l'intérieur même du territoire catégorisé comme prioritaire.

Enfin on peut observer une tendance où l'investissement se concentre dans les capitales cantonales et provinciales, comme l'illustre les graphiques 39 et 40. Cela paraît répondre aux logiques d'actions que s'impose Ecuador Estrategico de financer des projets vers des centres urbains, là où une majorité de personnes peuvent bénéficier des œuvres construites. C'est par ailleurs la conséquence de la volonté de l'entreprise dans les secteurs comme la santé ou

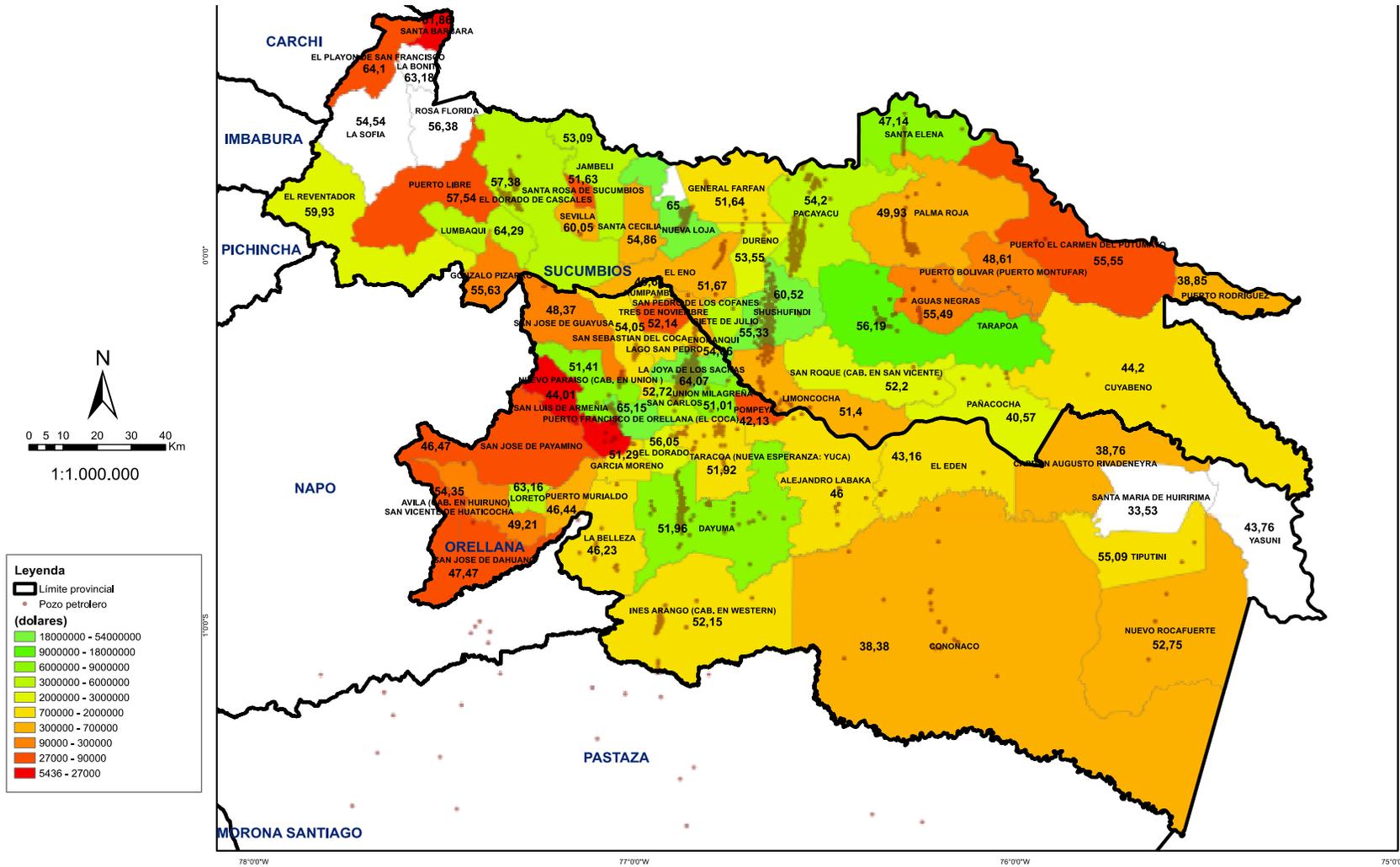
⁹⁷ Pour une liste exhaustive des données agrégées dans l'Indice Social Comparée, se référer à la p29, de l'Atlas des Inégalités publié en 2013 par la Senplades.

⁹⁸ Nous ferons remarquer que l'ensemble des territoires à Orellana et Sucumbios sont inférieures à la moyenne présentée plus haut, qui englobe le développement social des provinces du sud de l'Amazonie ce qui vient « gonfler » l'Indice Social Comparatif.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'éducation, de centraliser les populations dans infrastructures de bonne qualité plutôt que de multiplier les dispensaires de santé ou les écoles où tous les niveaux sot regroupés en une seule classe. Nous aborderons les tensions engendrées par cette problématique un peu plus loin. En tout cas, cela renforce le lien existant entre redistribution de la rente pétrolière et constitution de centre peuplé, car les construction de ces infrastructures tendent à provoquer des mouvements de migrations de populations vers les centre peuplés des paroisses ou vers les villes.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana



La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Figure 35 Montant des 12% investit et Indice Social Comparatif (ISC) à Sucumbios et Orellana (2012 – 2014). Source :Ecuador Estrategico et l'Unité de Recherche Socio-Environnementale . Réalisation : l'Unité de Recherche Socio-Environnementale (UISA) de l'Université Simon Bolivar

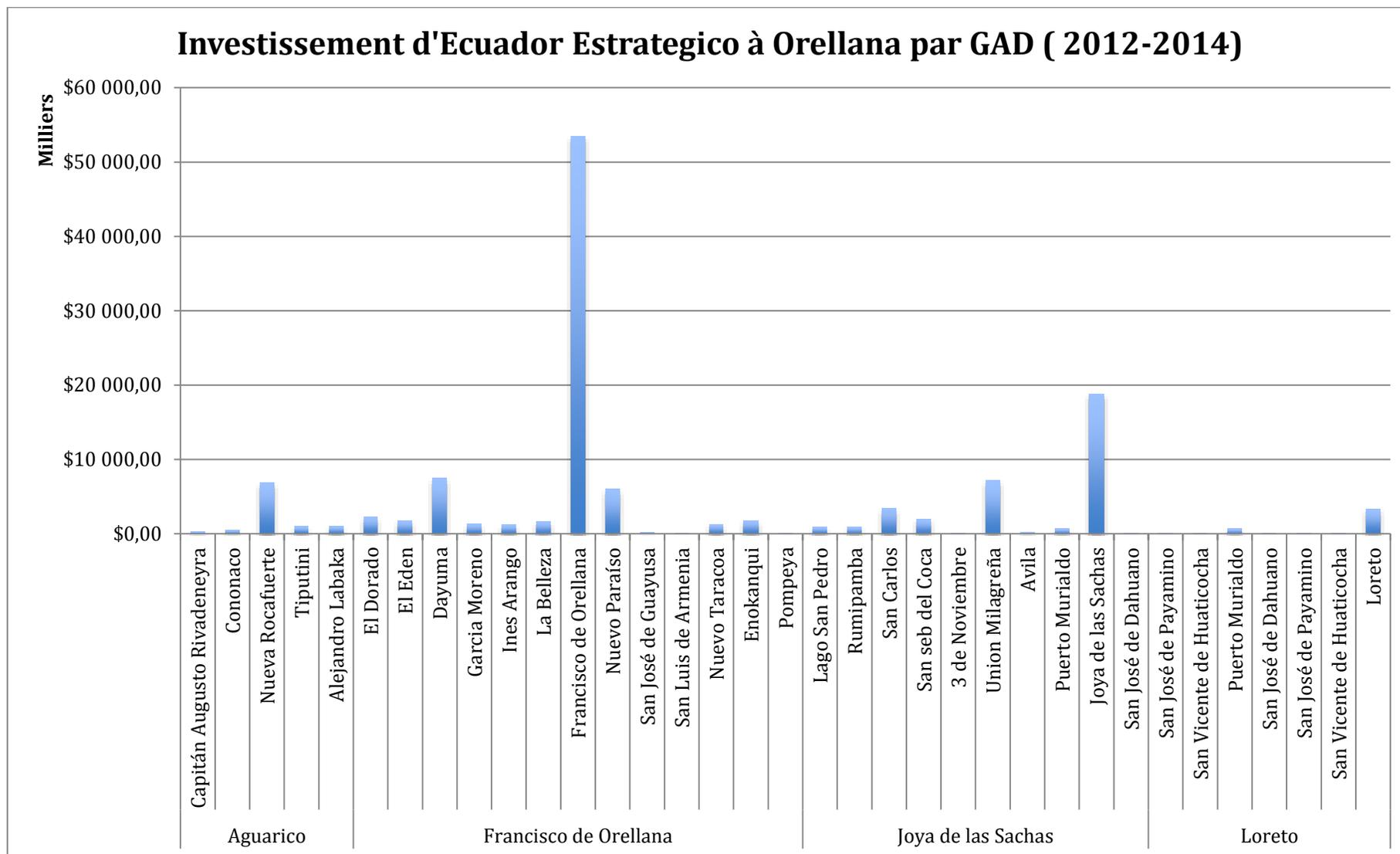


Figure 36 Investissement d'Ecuador Estrategico à Orellana par GAD (2012-2014)

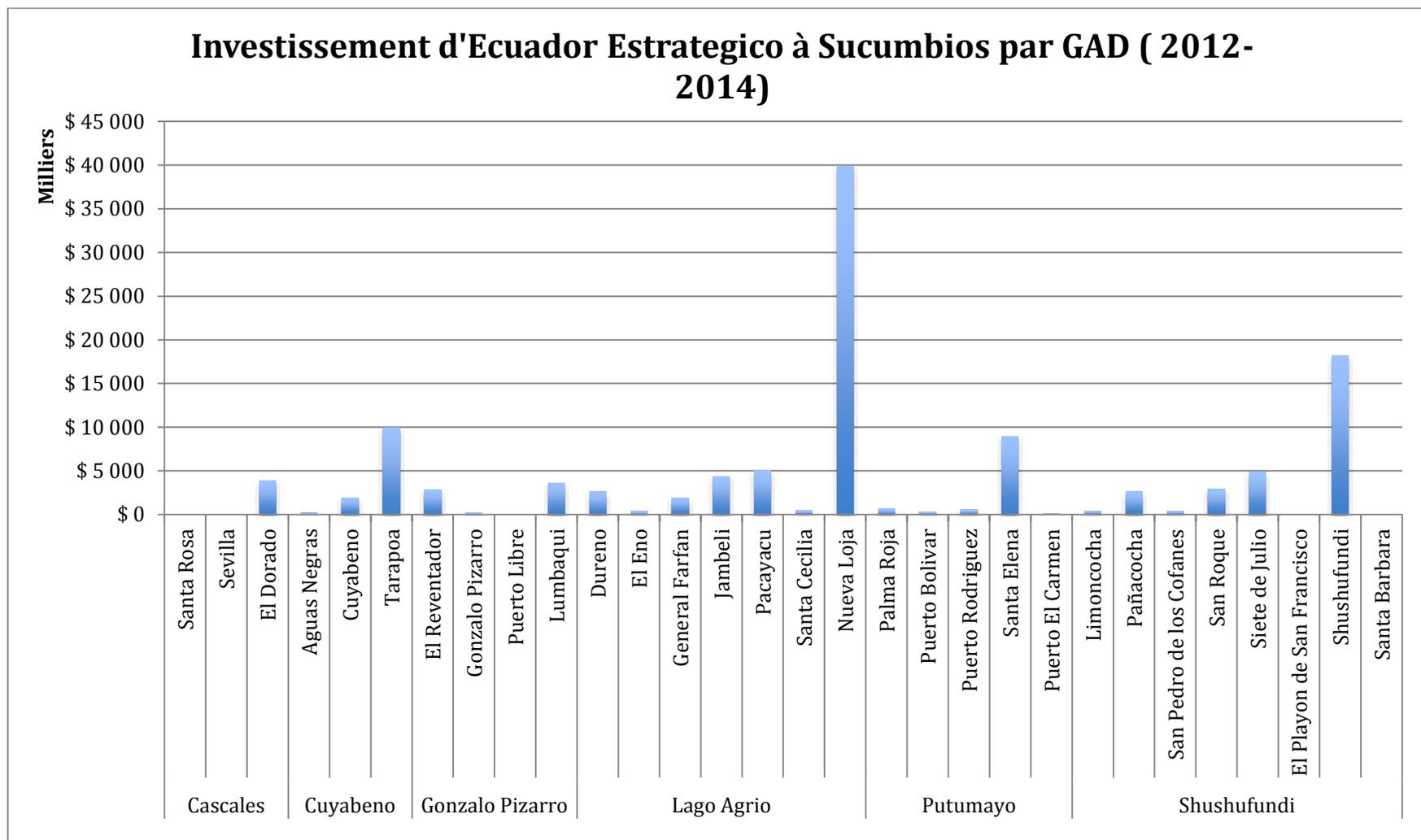


Figure 37 Investissement d'Ecuador Estrategico à Sucumbios par GAD (2012-2014).

2. LES AGENCES REGIONALES D'ECUADOR ESTRATEGICO

Au vue des montants investis à Sucumbios et Orellana, l'entreprise publique a ouvert des agences régionales pour épauler son action dans les deux capitales provinciales que sont Coca et Nueva Loja. Ce sont des agences qui tout comme l'entreprise sont récentes et qui sont encore en cours de structuration et de construction. Ainsi l'agence d'Orellana s'est ouverte en novembre 2012 tandis que l'agence de Sucumbios s'est ouverte 2012. (entretien n°14, avec les membres de la direction d'Ecuador Estrategico à Quito et n°15 avec le gérant de l'agence d'Ecuador Estrategico à Orellana) .

(1) L'AGENCE D'ORELLANA

L'agence provinciale d'Equateur Stratégique à Orellana possède la singularité d'avoir un directeur jugé efficace par le siège situé à Quito car possédant une excellente connaissance du territoire qu'il administre. Né dans le Yasuni- ITT, il est monté à Quito pour faire des études d'ingénieur Il est par ailleurs l'héritier d'une famille traditionnellement impliquée en politique (son père a été préfet). Ainsi la direction d'Ecuador Estrategico à Quito, met en exergue l'importance de compter sur une personne connaissant les subtilités de la réalité de la RAE et possédant d'ores et déjà un réseau social. Tant par son héritage familial que par son activité professionnelle (il dirige une petite entreprise d'informatique), il dispose d'une bonne connaissance des entreprises de construction agissant à Orellana, information essentielle pour une entreprise Ecuador Estrategico, dont le plus gros de son activité se concentre dans la construction d'infrastructures.

“ C'est un directeur vif qui connaît le territoire et qui vient d'une famille de là-bas. Il a une grande connaissance de la réalité et aide beaucoup notre travail. Ce n'est pas facile de trouver des professionnels à ce point impliqué et avec une telle connaissance de la réalité sociale” (entretien n°14)

Pour ce directeur, l'exploitation est une activité à double tranchant : les GAD réclament depuis des décennies de l'investissement provenant des bénéficiaires pétroliers dans leurs territoires sans vouloir de l'exploitation du pétrole. L'exploitation de nouveaux blocs pétroliers comme le Yasuni ITT ou les nouveaux gisements découverts dans le canton de Joya de las Sachas, sont synonyme d'une diversification des ressources économiques et la possibilité d'augmenter le nombre de projets exécutés par l'entreprise au bénéfice la

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

population d'Orellana. Il conçoit le rôle d'Ecuador Estrategico comme devant répondre en priorité aux besoins des communautés qui ont traditionnellement été délaissés par les autorités publiques : souvent elles ne possèdent pas un accès aux services de bases (eau, assainissement, électricité), les bénéfices des industries extractives allaient aux populations des grandes villes (voir les figures 36 et 37) . En écho à ce qui est mentionné dans les textes règlementaires notamment le décret 980 et 1135 , Ecuador Estrategico se réaffirme comme une entité devant apporter le développement aux communautés les plus éloignées :

« Avant on parlait d'exploitation pétrolière parce que la seule chose qu'on faisait c'était extraire les ressources pour obtenir des recettes qui allaient directement dans le budget général de l'Etat... mais ces recettes ne bénéficiaient pas là où les ressources étaient extraites, ils allaient principalement dans les grandes villes et les communautés n'en bénéficiaient pas. (...) Il faut que pour les nouveaux projets pétroliers, la majorité des bénéfices restent au sein de la communauté où le pétrole est exploité» (entretien n°15, avec le gérant de l'agence d'Ecuador Estrategico à Orellana)

Selon le directeur de l'agence provinciale d'Orellana dans les sièges provinciaux, la tendance va vers l'embauche de directeurs natifs de la province. L'entreprise essaie de privilégier des contrats avec des acteurs économiques de la province malgré un faible nombre des ces entreprises à Orellana. La main d'œuvre locale est un priorité : 80% des ouvriers seraient locaux. Et s'il n'existe pas d'entreprises pouvant répondre aux cahiers de charges établis par Ecuador Estrategico, ce sont les consortiums entre entreprises de la province et des entreprises d'autres provinces qui sont privilégiés.

(2) L'AGENCE DE SUCUMBIOS

A Sucumbios aucun des entretiens faits n'a pu être enregistré, les employés de l'agence justifiant ce refus par l'absence d'autorisation du siège de l'entreprise à Quito. Ils ont de par ce fait souligné le caractère extrêmement hiérarchique et peu décentralisé de cette entreprise. En effet, les agences provinciales sont conçus comme un support local, mais l'ensemble des décisions sont prises au siège à Quito et il est fréquent que les présidents des juntas paroissiales se déplacent à Quito pour la signature de documents ou la négociation des projets. (entretien n°16) Cette méfiance s'ajoute aux difficultés de trouver un gérant de l'agence qui remplisse les conditions imposées par l'entreprise, alors que ce fut la première agence créée, aucun directeur n'est resté plus de quelque mois.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Pour l'agence de Sucumbíos, le budget total dépensé depuis la création de l'agence est de 44 millions de \$. De même que pour l'agence d'Orellana, ses priorités sont les services de base comme l'électrification, surtout dans un contexte de changement de la « matrice productive » lancée par le président Correa : d'ici à juillet 2015 le gaz –principale énergie utilisée par les communautés- ne sera plus subventionné passant de 2 à 20 dollars. Ce qui explique que les projets d'électrifications sont particulièrement importants pour les communautés éloignées.

En résumé, à l'époque du terrain effectué il existe une différence substantielle entre les deux agences liées à la difficulté de recruter des employés qui aient un niveau d'éducation supérieur. L'agence de Sucumbios est restée 6 mois sans directeur tandis que l'agence d'Orellana jouissait d'un directeur natif de la province.

3. LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT FINANCES PAR L'ENTREPRISE ECUADOR ESTRATEGICO

L'étendue des données et du terrain analysé rend difficile d'aborder le sujet par cas d'étude. Bien que l'approche première ait été de constituer des échantillons d'études, les situations sont si différentes dépendant du contexte politique, sociale, environnementale et économique qu'il est difficile d'identifier un profil type d'acteur ayant reçu ou non un investissement de la part d'Ecuador Estrategico. Cependant il existe de grandes similitudes des expériences vécus par les gouvernements territoriaux selon les types des projets de développement financés par l'entreprise publiques. Ainsi les juntas paroissiales qui ont obtenus le financement de centre de santé semblent partager les mêmes stratégies et obstacles, il en va de même pour les projets d'eau ou d'éducation. Nous adopterons donc cette porte d'entrée pour tenter d'esquisser les relations qui se sont développées entre juntas paroissiales, municipalités, l'entreprise Ecuador Estrategico et l'arrivée des services déconcentrés des ministères de l'Education et de santé, à travers les directions districtales.

Nous aborderons les projets de développement selon la priorité d'intervention définie par l'entreprise. D'abord les services de base tels que l'eau et l'assainissement (1) qui constituent la base d'une grande partie des revendications sociales. Ensuite les services rendus par les infrastructures de base que sont les écoles et centre de santé (2). Enfin nous le cas controversé des communautés du millénaire (3).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

(1) LES PROJETS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT : STRATEGIE DE RESISTANCE DES MUNICIPALITES ET OBJET DE NEGOCIATION AVEC LES ENTREPRISES PETROLIERES

L'enjeu de la couverture des services de bases tels que l'accès à un réseau d'eau potable ou un service d'assainissement est considéré comme l'une des stratégies de la Senplades pour éradiquer la pauvreté. Selon le Secrétariat Technique de l'Eradication de la Pauvreté, dans un tiers des situations l'absence de couverture de ces services de base est à l'origine de la situation de pauvreté d'un individu tandis que dans 64% des cas, elle est à l'origine de situation d'extrême pauvreté (Senplades, 2014)

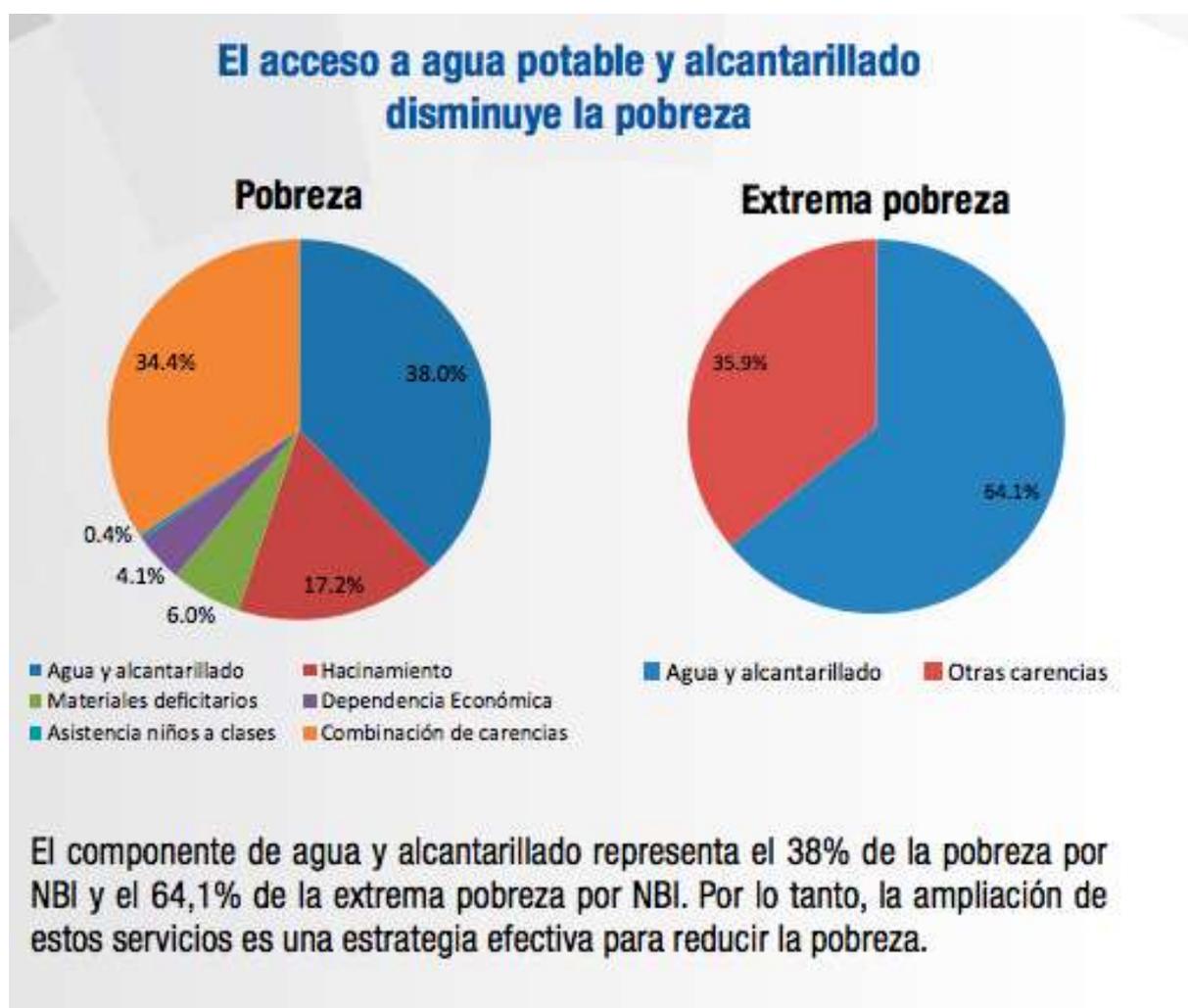


Figure 38 Liens entre services de bases, situation de « pauvreté » et d' « extrême pauvreté ». Source : Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en Ecuador. Senplades, 2014.

De plus à Orellana et Sucumbios la couverture de ces services de bases est déficiente. A Orellana la couverture d'eau potable est de 48,3% et celle d'un réseau d'assainissement

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

s'élève à 27% tandis qu'à Sucumbios la couverture d'eau potable est de 40,6% et celle d'assainissement est de 39,8%.

Ajouté à la contamination d'une grande partie des ressources hydriques par la présence d'hydrocarbures (San Sebastien, 2000) générant un impact significativement négatif sur la santé de ses habitants, ces deux secteurs sont porteurs d'enjeux sociales et environnementales considérables aux yeux de la population.

Tandis qu'aux yeux des gouvernements territoriaux, l'obtention de ces projets acquièrent une charge politique et symbolique et témoigne de deux processus :

- La revendication de leur autonomie comme acteur gouvernant de la RAE, face à l'intervention importante d'Ecuador Estrategico dans ces secteurs (1^{er} secteur où est investit la rente pétrolière, cf figure 32 et 34)
- Le risque de glissement du mécanisme des 12% comme nouvel objet de négociation entre les gouvernements territoriaux et les entreprises pétrolières

(1) Zones de friction entre les GAD et Ecuador Estrategico

Les infrastructures d'eau et d'assainissement sont de la compétence des municipalités selon l'article 55 du COOTAD. Or avec l'arrivée d'Ecuador Estrategico en RAE, l'entreprise devient un nouvel acteur auquel des niveaux infra-municipaux comme les juntas parroissiales ou des communautés de colons et/ou d'indigènes peuvent s'adresser pour demander des projet, créant une zone où se confronte la position de gouvernant de chacun des acteurs, chacun considérant son action comme légitime. De leur côté les municipalités se prévalent de l'attribution de cette compétence par le COOTAD. Ecuador Estrategico pour sa part défend l'accapuration de cette compétence par la particularité de l'intervention (financement par la rente pétrolière), justifiant une prestation efficace et opérationnelle qu'Ecuador Estrategico est en mesure d'assurer. La présence de des deux acteurs ayant des rationalités différentes dans une même zone d'action, conduit à des situations de frictions et de revendications de la part des municipalités dans certains cas. Celles-ci adressent des critiques sur le mode de fonctionnement des 12% sous l'égide de l'entreprise au regard du fonctionnement précédent des 12% sous la Banque de l'Etat. A l'époque les municipalités possédaient une plus grande marge de manœuvre à travers la gestion financière du projet et la gestion des contrats avec les entreprises constructrices (entretien n°52 avec l'assesseur de la mairesse de Coca et entretien n°59 avec un membre du service de planification de la municipalité de Shushufundi).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Néanmoins il existe également d'autres municipalités, qui conscientes de l'importante déficience de la couverture d'eau potable et assainissement au niveau provincial et de la part importante des ressources financières à engager pour financer de tels projets, considère la venue d'Ecuador Estrategico comme une aubaine (entretien n°58 avec le service eau et assainissement de la municipalité de Nueva Loja).

Nous allons donc détailler dans les paragraphes qui viennent les conflits et attentes des gouvernements territoriaux face à la venue de l'entreprise dans le panorama institutionnel de la RAE. Pour cela nous nous intéresserons dans un premier temps aux obstacles techniques et sociaux intrinsèques aux projets d'eau et d'assainissement (a) et dans un second temps les cas de lutte ou d'acceptation de l'intervention d'Ecuador Estrategico au regard de deux types de projets : les réseaux d'eau potable et d'assainissements classiques (b) et les Unités d'Assainissement Basiques Unifamilial (c)

a. LES LIMITES TECHNIQUES ET SOCIALES DES PROJETS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Les projets d'eau potable et d'assainissement présentent trois caractéristiques : ils mobilisent des **ressources financières conséquentes**, un **coût d'entretien élevé** et leur **utilité est subordonnée aux représentations sociales de la population**.

En terme de financement, les projets d'eau ou d'assainissement d'Ecuador Estrategico s'élèvent à 2 millions 700 000\$ pour la province d'Orellana et à 1 million 120 000 pour la province de Sucumbios (voir annexe 2). Ces projets peuvent atteindre des sommes telles que 13 millions de dollars dans le cas du projet emblématique de la construction de la plante de traitement d'eau potable de Nueva Loja. Elle est conçue pour augmenter la capacité de traitement de l'eau potable pour les deux prochaines décennies (entretien n°58 avec le service eau et assainissement de la municipalité de Nueva Loja). Au contraire dans certains cas pour diminuer le coût de ces infrastructures, un sacrifice est fait sur la qualité des tuyaux employés. C'est le cas de la station d'eau potable de la paroisse de Pacayacu, construite grâce à un financement de Petroecuador au début des années 2000 en tant que compensation. Lors de la visite de cette infrastructure le 22 mai 2014, les deux employés du service d'eau et d'assainissement de la municipalité de Nueva Loja attendaient la venue du directeur pour constater la présence de nombreuses fuites dans les tuyaux de la station, qui s'expliquent selon eux par la qualité moindre des tuyaux choisis par l'entreprise pétrolière.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana



Photographie 1 : Puits du centre de traitement d'eau potable de Pacayacu avec un employé municipal. Photo prise par l'auteure, le 22/05/14.

Le coût d'entretien élevé de ces projets concerne donc l'entretien de la tuyauterie, compétence qui revient au département « Eau et assainissement » de chaque municipalité. C'est une tâche peu aisée, les tuyaux étant enterrés, l'entretien nécessite des machines spécifiques dont l'acquisition est hautement coûteuse. Par conséquent, les unités disponibles sont peu nombreuses face à la quantité d'infrastructure dont la municipalité a la charge. L'acquisition de ces machines pour l'entretien de la tuyauterie devient cruciale pour assurer une durée de vie de plusieurs années à ces infrastructures. L'enjeu stratégique de ces machines s'illustre par ailleurs dans le cas de la municipalité de Cuyabeno (déjà mentionné plus haut) qui profite de la redistribution des profits pétroliers pour financer l'achat de camions servant à l'entretien des réseaux d'eau potable.

Et même avec la possession de la machinerie adéquate pour l'entretien de ces infrastructures, son fonctionnement est subordonné aux représentations et pratiques sociales. Dans le cas de la station d'eau de Pacayacu, en sus des fuites d'eau diminuant sa capacité de fonctionnement, la qualité de l'eau est mise en doute par les habitants desservis qui hésitent à la consommer. Les points de captation de l'eau se situent à proximité de la rivière Aguarico qui a subi de

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

nombreux « derrame » de pétrole et alimentent la croyance sociale que l'eau est toujours contaminée. Les employés du centre de traitement, assurent qu'une analyse de l'eau a été faite en amont ne décelant pas de contamination⁹⁹ par le pétrole, mais plutôt une teneur très élevée en fer.



Photographie 2 : Eau ferreuse aux alentours du centre de traitement d'eau potable de Pacayacu. Photo prise par l'auteure le 22/05/14.

L'importance des pratiques sociales relatives à ces infrastructures devient par ailleurs une préoccupation qui s'intègre dans les discours de socialisation des œuvres financées par l'entreprise Ecuador Estrategico. Ainsi dans un Discours de socialisation d'un réseau d'assainissement à Jambeli le 29.05.14 par l'agence de Sucumbios d'Ecuador Estrategico l'emphase est mise sur « *le devoir de chaque citoyen de surveiller la bonne conduite des travaux d'installation du réseau d'assainissement. Il ne faut pas hésiter à aider les ouvriers, vous vous aidez vous-mêmes ! Et surtout il ne faut pas laisser les voisins se connecter sur votre connexion à vous au réseau d'assainissement. C'est de votre responsabilité de faire bon*

⁹⁹ Nous soulignerons ici que les analyses effectuées -telles que décrit par les employés de la station- sont faites à partir d'échantillon d'eau courante, alors que les molécules de HAP étant hydrophobes se trouvent en majorité dans les sédiments des rivières.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

usage de cette œuvre pour qu'elle dure 15 ans » (membre de l'agence d'Ecuador Estrategico de Sucumbios, lors d'une socialisation pour un projet d'assainissement à Jambelo).

L'ensemble de ces facteurs font des projets d'eau et d'assainissement des infrastructures très techniques et sociales à la fois. Leur bon fonctionnement nécessite un investissement initial de milliers voir de millions d'euros mais aussi une prise en compte des pratiques sociales des populations bénéficiaires. L'arrivée d'Ecuador Estrategico présente alors un avantage et un inconvénient. L'avantage réside dans l'exigence de ses interventions qui sont conditionnées par des normes techniques élevées, l'entreprise allant jusqu'à avoir « *une meilleure réputation que l'Institut de responsable des Contrats des Œuvres publiques (ICO)* » (entretien n°16, directeur de l'agence provincial d'Ecuador Estrategico a Orellana). Néanmoins, l'entreprise se caractérise également par manque de collaboration avec les GAD lors du processus de construction de l'infrastructure. Cela contribue à dissocier les enjeux techniques des enjeux sociaux, laissant ces derniers à la charge des gouvernements territoriaux eux-mêmes mis de côté lors de la construction des infrastructure et donc peu aptes à créer ce lien entre exigence technique et pratiques sociales.

b. COOPERATION ET RESISTANCE DES GAD MUNICIPAUX A L'INTERVENTION D'ECUADOR ESTRATEGICO

Au fil des entretiens avec les municipalités, deux positions se distinguent. Une première est d'accueillir l'intervention de l'entreprise Ecuador Estrategico comme une réelle fenêtre d'opportunité assurant le développement des territoires de la RAE. C'est la position tenue par la municipalité de Nueva Loja. Face à aux difficultés techniques intrinsèques aux projets d'eau et d'assainissement, le délestage de la gestion financière de la construction de la prochaine station de traitement de l'eau potable, pour un montant de 13 millions de \$ est perçu positivement (entretien n°58 avec le service eau et assainissement de la municipalité de Nueva Loja). Ecuador Estrategico devient un exécutif de premier plan des infrastructures, jouissant d'une réputation d'exigence de qualité et de respect des délais imposés.

L'autre position cristallise les critiques du *modus operandi* de l'entreprise qui est hermétique à une collaboration avec les gouvernements locaux. C'est la problématique à laquelle fait face la municipalité de Shushufundi qui se voit remettre la responsabilité de l'entretien du réseau d'assainissement d'eau potable de la communauté du millénaire de Playas de Cuyabeno. La construction de cette cité du millénaire s'est faite sans concertation avec la municipalité, sur l'unique incitative et gestion de l'entreprise Ecuador Estrategico. Or comme la compétence de

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'entretien de ces infrastructures revient à la municipalité, l'entreprise veut livrer cette infrastructure à la responsabilité de Shushufundi. Celle-ci au moment de l'entretien avait décidé de refuser de se voir transmettre légalement la responsabilité de l'entretien d'une œuvre qui n'était pas prévue dans son aménagement territorial. La construction de ce projet sans concertation avec la municipalité,, représente un coût que la municipalité n'a pas budgétisé et pour finir le service d'eau et assainissement de la municipalité n'ayant pas participé à sa conception, ne possède pas les connaissances techniques nécessaires pour effectuer l'entretien de l'œuvre (type de tuyau, profondeur à laquelle le tuyau est enterré) (entretien n°59 avec un membre du service de planification de la municipalité de Shushufundi). Ce refus de recevoir l'infrastructure construite par Ecuador Estrategico se lit comme une critique de la modalité d'intervention de l'entreprise qui empiète sur diverses compétences des municipalités telles que la planification de son aménagement territorial ou sa compétence exclusive en terme d'eau et d'assainissement. Le *modus operandi* de l'entreprise est alors vécue par les GAD comme une confiscation des ses compétences et une menace à sa position d'acteurs gouvernants au sein de le RAE.

En résumé, Ecuador Estrategico se caractérise par une intervention hermétique à une collaboration des gouvernements locaux, justifiée par des arguments d'efficacité économique et d'opérationnalité mais aussi de légitimité de son action. Ainsi le directeur de l'agence d'Orellana décrit comment les élections notamment des gouvernements territoriaux sont encore très marqués par des logiques de clientélisme et les campagnes électorales par des don de cadeaux, avec des candidats présentant un niveau d'éducation peu élevé. Au contraire l'entreprise publique se décrit comme plus neutre aux considérations politiques et guidée par un intérêt supérieur qui est celui du bien être des communautés (Entretien n°16, directeur de l'agence d'Ecuador Estrategico à Orellana).

Néanmoins le *modus operandi* d'Ecuador Estrategico très technique et mettant de côté l'appropriation sociale des infrastructures, connaît des limites comme nous allons le voir dans le cas des Unités d'Assainissement de la paroisse de l'El Dorado.

c. LES LIMITES DE L'INTERVENTION D'ECUADOR ESTRATEGICO : LE CAS DES UNITES D'ASSAINISSEMENT DE LA PAROISSE DE L'EL DORADO.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Si en régime urbain les projets financés sont des projets d'eau et d'assainissements classiques, un nouveau prototype de latrine sanitaire est popularisé auprès des communautés rurales éloignées avec l'arrivée d'Ecuador Estrategico. Ce sont des « Unités Basiques d'Assainissement Unifamiliales ». Notamment dans la province d'Orellana, c'est le même prototype breveté par un ingénieur - anciennement employé du conseil provincial de Orellana - qui est diffusé dans plusieurs paroisses. Ce sont des systèmes à portée individuelle, installés chez chaque famille. et qui se compose d'un puits d'une profondeur d'une dizaine de mètres, d'un biodigesteur, d'une cabine comprenant une douche et des toilettes, d'une bombonne, d'une pompe et deux filtres.



Photographie 3 Unité d'assainissement abandonnée dans la paroisse de l'El Doarado, le 17/06/14.

Le prix abordable de ces unités (de 10 000\$ à 15 000\$) et les possibilités ouvertes de les installer auprès des communautés éloignée et dispersées, convertissent le projet en une solution emblématique d'Ecuador Estrategico pour faire face aux carences de services d'eau et d'assainissement dans les parties rurales des provinces de Sucumbios et Orellana. D'ailleurs, pour rendre visible son action, l'entreprise exige dans le cahier des charges l'obligation d'inclure un budget publicitaire pour les œuvres se situant au bord des routes

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

(entretien n°70, ingénieur responsable de la construction d'Unité d'Assainissement dans la paroisse de Aguas Negras) .



Photographie 4 . Panneau signalant la construction d'Unité Basique d'Assainissement par Ecuador Estrategico dans la paroisse d'Aguas Negras. 30/05/14

Or c'est dans la paroisse d'El Dorado que le projet pilote ces prototypes est lancé. L'ingénieur à l'origine de la conception étant à l'époque employé par cette paroisse, il décide de proposer son système comme solution pour fournir une eau filtrée¹⁰⁰ et un assainissement en milieu rural comme projet éligible au mécanisme des 12%. Ecuador Estrategico accepte de financer

¹⁰⁰ Nous soulignerons que le fait de savoir si cette eau est potable ou non reste peu clair. Le vocabulaire utilisé pour décrire l'eau sortant de ces systèmes est celui « d'eau sûre » : l'eau subit un processus de traitement basique en traversant un lit de gravât, sables et en recevant du chlore. L'eau peut donc être utilisée pour la vaisselle, la douche, les toilettes. Néanmoins aucune analyse n'est faite en amont de la construction du dispositif, pour savoir si l'eau captée, est apte à la consommation humaine.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

les projets et 132 unités sont financées dans la paroisse d'El Dorado. (entretien n°71, ingénieur à l'origine de la conception des Unités d'Assainissement Basiques).

Six mois plus tard suite à la finalisation de ces infrastructures, la nouvelle équipe paroissiale élue en juin 2014 décide d'effectuer une inspection de ces infrastructures dont le dysfonctionnement a été signalé par plusieurs habitants. La junta paroissiale¹⁰¹ convie l'agence provinciale d'Ecuador Estrategico¹⁰² et fait état de diverses défaillances :

- (1) La détérioration rapide des infrastructures. Certaines installations présentent des problèmes de pression d'eau au niveau de la cabine de douche, le socle de l'infrastructure ne permet pas l'écoulement des eaux usées vers le bio-digesteur ou la bonbonne située à une dizaine de mètre de hauteur n'a pas été nettoyée depuis l'inauguration de l'infrastructure.
- (2) La mauvaise utilisation de l'infrastructure, notamment du bio-digesteur. En l'absence d'instruction pour optimiser son utilisation de nombreuses familles laissent les eaux usées s'accumuler, générant un risque sanitaire potentiel.
- (3) Sur une quinzaine d'infrastructure visitée, quatre ont été construites sur des terrains désormais vides où les habitants changent fréquemment. Il s'agit parfois de terrains dont les propriétaires vivent désormais en ville et qui engagent de manière cyclique des ouvriers pour entretenir leur terrain.

Ces défaillances mettent en valeur des problématiques génériques rencontrées lors de l'introduction d'une œuvre hautement technicisée dans une communauté en RAE. D'abord le manque de formation préalable sur le fonctionnement de l'infrastructure pour assurer la longévité du projet mais aussi le manque de culture tributaire des familles bénéficiaires. Selon les membres de la junta paroissiale, c'est le résultat d'années de négociation et de relations « paternalistes » entre communautés et entreprises pétrolières. Certaines familles reçoivent l'œuvre sans se préoccuper de son entretien, générant des dynamiques de dépendance aux négociations avec les entreprises pétrolières. .

Cette inspection pointe alors les limites d'une intervention cloisonnée entre d'un côté l'entreprise Ecuador Estrategico qui construit l'infrastructure et de l'autre, les gouvernements locaux qui effectuent en amont la demande de projet et en aval l'entretien des infrastructures. Tout se passe comme si d'une part, la conception de l'ouvrage et son usage était conçue de manière complètement séparée. Cette fragmentation des rôles met l'emphasis

¹⁰¹ Sont présents à cette visite le vice-président de la junta paroissiale, le 1^{er} vocal, le 3^e vocal, l'ingénieur de la paroisse, une représentante de l'agence d'Ecuador Estrategico d'Orellana et un chauffeur.

¹⁰² Visite à laquelle j'ai été convié en tant qu'observatrice le 17/06/14.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

sur les limites d'une approche ponctuelle de l'entreprise qui ne se focalise que sur la livraison d'une infrastructure, en mettant au second plan l'utilisation de ladite infrastructure. Il convient néanmoins de souligner à cet égard le rôle crucial des juntas paroissiales, qui étant l'échelle gouvernante la plus proche des communautés doit servir à la fois de relai des revendications mais aussi de collaborateur de premier plan à l'intervention de l'entreprise Ecuador Estrategico.

(2) LE MECANISME DES 12%, NOUVEAU TERRAIN DE NEGOCIATION ENTRE ENTREPRISE PETROLIERE ET COMMUNAUTE ?

Si le mécanisme des 12% a été conçu à l'attention des GAD, il existe toute une gamme d'acteurs publics qui ont la possibilité de déposer des projets auprès d'Ecuador Estrategico¹⁰³. Ainsi la redistribution de la rente pétrolière étend son champ d'action à une grande diversité d'acteurs publics.

Il existe donc un cas, dans la paroisse de San Carlos dans le canton de Joyas de las Sacha, d'un projet d'Unité Basique d'Assainissement déposé par l'entreprise pétrolière auprès d'Ecuador Estrategico. La junta paroissiale ayant déjà bénéficié d'un financement de projets de la part de la Banque de l'Etat, le président de cette paroisse a notamment déposé un projet d'Unité Basique d'Assainissement pour 170 familles. Quelques semaines plus tard, convoqué par la direction d'Ecuador Estrategico, celle-ci lui expose qu'un projet similaire a été déposé par l'entreprise pétrolière ENAP SIPEC¹⁰⁴ pour 130 familles de la paroisse de San Carlos (entretien n°17, président de la junta paroissiale de San Carlos). Le choix lui est alors laissé de poursuivre avec le projet déposé concernant les 170 familles ou de continuer le processus avec le projet déposé pour les 130 familles, qui avait déjà reçu l'approbation d'Ecuador Estrategico. La décision est prise alors de reprendre le projet de l'entreprise pétrolière. (entretien n°18, Technicien de la junta paroissiale de San Carlos).

Or l'une des communautés recevant une quarantaine de ces infrastructures était en négociation avec l'entreprise ENAP SIPEC pour une compensation au nom de l'activité

¹⁰³ Dans « Instructivo para presentación de proyectos a Ecuador Estrategico », un règlement expose les conditions requises pour déposer des projets. Il est stipulé que tant les GAD, comme les Ministères, Directions décentralisées, Entreprise Publique, Institut National, Secrétariat Public, Conseil National et toute organisation sociale légalement constituée rentre dans le spectre d'action de l'entreprise.

¹⁰⁴ Entreprise publique chilienne.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

pétrolière, et le projet aurait donc été présenté par l'entreprise d'Ecuador Estrategico en complément du matériel de construction livré par l'entreprise à la communauté.¹⁰⁵

Rappel. Indemnisation, compensation et répartition des bénéfices pétroliers

Le gouverneur de Sucumbios (entretien n°40) ainsi que le mémoire de Paichard (2012) différencie clairement 3 types de rétributions entourant les activités :

1. L'indemnisation : qui correspond au paiement d'un montant de l'entreprise pétrolière aux propriétaires qui se trouvent directement affectés par une infrastructure pétrolière sur leur terrain (puits, plateforme...), selon l'estimation du dégât occasionné.
2. La compensation : les termes sont définis par l'accord 001. Les bénéficiaires doivent se situer dans l'aire d'influence directe (e 500 m aux alentours) et l'aire d'influence indirecte (1000 m aux alentours) d'une installation pétrolière. Cette compensation est financée par l'entreprise et exécutée par elle-même, un GAD ou une institution de l'Etat.
3. La répartition des « excedentes » et « utilidades » : ou mécanisme des 12% qui se basent sur des critères tels que la proximité géographique des population avec les infrastructures, le niveau de vulnérabilité sociale qui se mesure à travers l'indicateur des Nécessités de Bases Insatisfaites (NBI) ou le niveau de conflictivité social.

La frontière est floue entre ce qui relève de l'entreprise pétrolière et de l'indemnisation et ce qui relève du mécanisme des 12%. La redistribution de la rente pétrolière, semble alors devenir un nouvel objet de négociation entre les communautés et entreprises pétrolières, excluant la junta paroissiale comme possible acteur de médiation. La question reste de savoir s'il s'agit là d'un cas particulier ou si d'autres dynamiques similaires ont pu voir le jour, où l'accès au mécanisme des 12% à travers les compétences techniques des entreprises pétrolières, devient le prétexte de nouvelles formes négociations pour compenser les conséquences de l'activité pétrolière.

¹⁰⁵ Propos recueillis auprès d'habitants de cette commune lors d'une première visite avec le MAE à cause d'un conflit pour déterminer le nombre de bénéficiaire de la compensation proposée par l'entreprise (19/05/14) et une deuxième visite effectuée en compagnie des membres de la junta paroissiale pour visiter les unités d'assainissement en cours de construction (19/06/14).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

En conclusion, nous pouvons souligner que les projets d'eau et d'assainissement sont ceux qui ont généré le plus de phénomènes de friction entre l'entreprise et les gouvernements territoriaux. L'adoption de position de résistance face à ce que les municipalités considèrent comme une ingérence de leur compétence, associé aux difficultés techniques et sociales de ces projets ont poussé l'entreprise à se retirer de ces domaines d'intervention. Cette décision fait suite à une déclaration du président de la république à une de ces « sabbatins ». Alors que ces projets figuraient comme priorité pour l'entreprise et représentait le premier poste de dépense, l'entreprise commence à refuser le financement de tout projets d'eau ou d'assainissement à partir de fin juin 2014 (entretien n°55, assesseur de la mairesse de Coca). L'entreprise adopte alors la position des GAD, argumentant que leur autonomie équivaut à trouver également par eux même des financements ou de prioriser les projets d'eau et d'assainissement sur leur propre budget. (entretien avec un membre de la direction d'Ecuador Estrategico, le 30/08/14).

Si ce retrait de l'Etat s'observe dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, elle se renforce au contraire dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

(2) LA RECONQUETE DE L'ÉTAT DES SECTEURS EDUCATIFS ET SANITAIRES

L'investissement d'Ecuador Estrategico se caractérise par une plus grande importance donnée au secteur de l'éducation face au secteur de la santé (voir figure 32 et 34).

Entre 2012 et 2014, sont investis dans le secteur de l'Education 31 millions de \$ à Orellana, finançant 26 projets pour un budget moyen d'1 million 200 000 \$. Pour la province de Sucumbios, 23 millions de dollars sont investit pour 19 projets et un budget moyen par projet d'1 million 200 000\$. Il y'a donc eu moins d'investissement dans la province de Sucumbios, mais les projets sont standardisés et possèdent des coûts similaires. Selon la carte , l'investissement semble se concentrer dans les centres urbains qui sont en vert, notamment les villes de Nueva Loja, Joyas de las Sacha, Shushufundi et San Francisco de Orellana. Les paroisses qui se distinguent sont celle de Dayuma, Union Milagrena (dont une étude pour construire une cité du millénaire est en cours), Nuevo Rocafuerte et Santa Elena.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

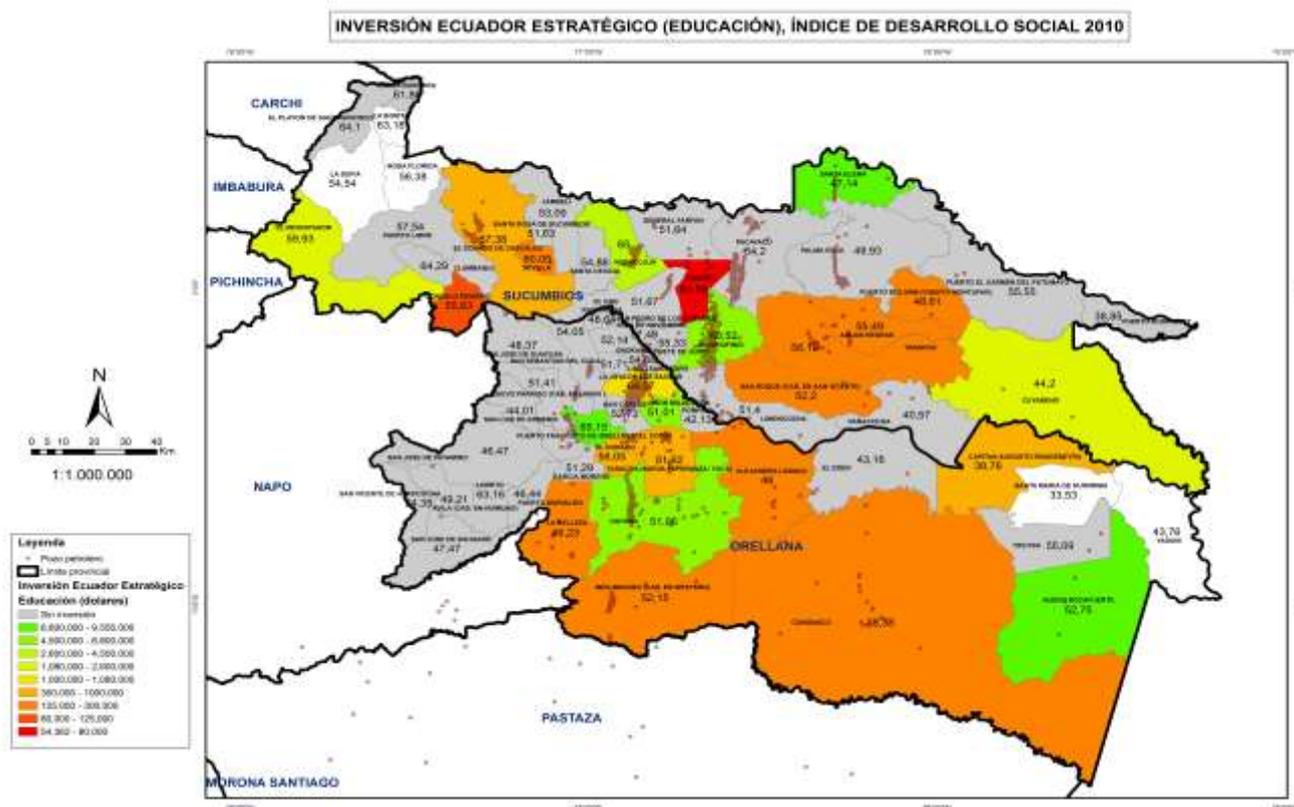


Figure 39. Montant de l’investissement d’Ecuador Estrategico et Indice Social Comparatif, dans le secteur de l’éducation à Sucumbios et Orellana entre 2012 et 2014.

Dans le secteur de la santé, l’investissement s’élève à 9 millions de dollars pour Orellana et 8 millions 500 000 dollars pour Sucumbios, qui sont des montants similaires. De plus pour les deux provinces, sept projets ont été financés avec un budget d’1 million 250 000. Ainsi de même que pour le secteur de l’éducation, les infrastructures sont standardisées. Cet investissement plus parcimonieux (voir figure 40) qu’en éducation peut s’expliquer par les critères très précis imposés par le Ministère de la Santé Publique (MSP), en terme d’investissement.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

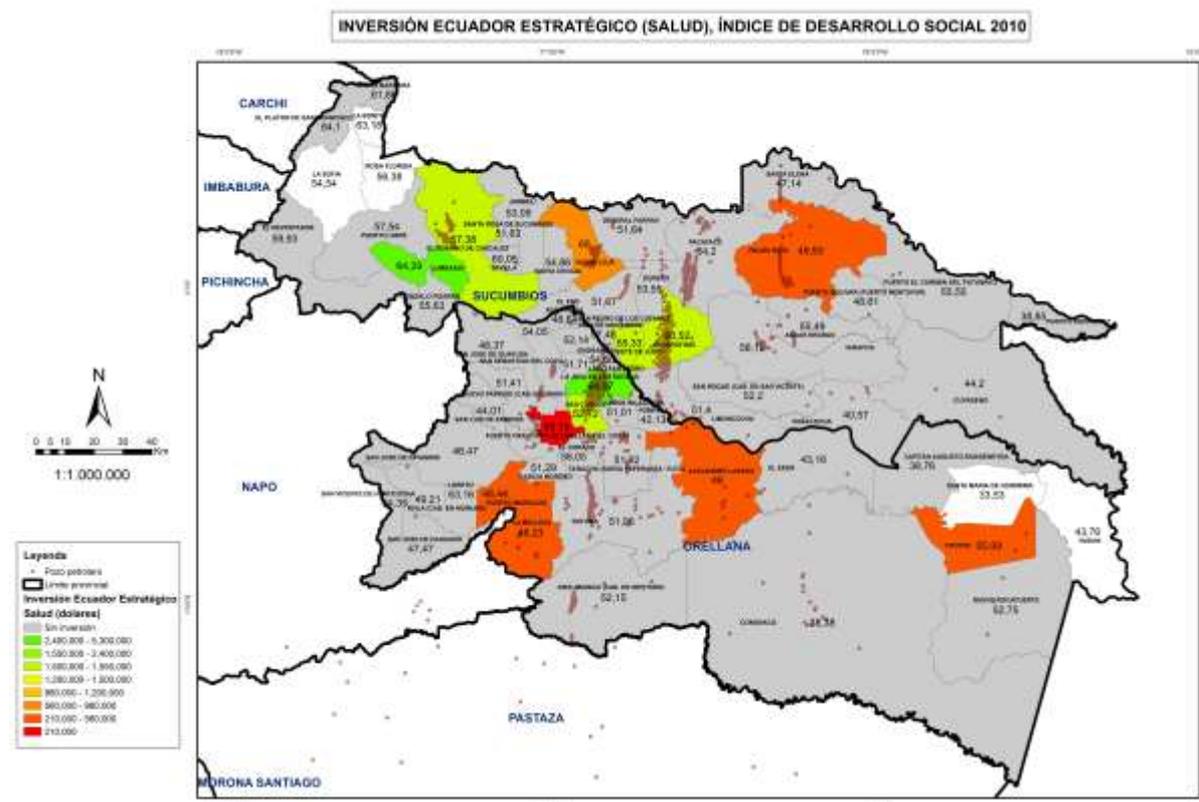


Figure 40 Montant de l’investissement d’Ecuador Estrategico et Indice Social Comparatif, dans le secteur de la santé à Sucumbios et Orellana entre 2012 et 2014.

L’action d’Ecuador Estrategico dans les secteurs de l’éducation et de santé se caractérisent par deux phénomènes . D’une part les infrastructures construites telles que les « Ecole du Millénaire » répondent à la volonté de l’Etat de centraliser et rationaliser les ressources humaines et techniques qu’il met à disposition dans ces secteurs. D’autre part, le modèle de déconcentration de l’Etat à travers la création de district et circuit s’incarne surtout dans ces deux secteurs, impulsant la multiplication d’administrations publiques sur le territoire, financées par la rente pétrolière. Cette déconcentration présente l’objectif de rapprocher l’Etat de ses citoyens. Cette reprise en main traduit une logique de réappropriation de ces compétences par l’Etat, autrefois à la charge des gouvernements territoriaux. En sus, cette vague de standardisation de l’investissement public à travers la création de catégories génériques (district et circuit ; école du millénaire) risque de générer des changements dans la structure démographique et laisse présager un modèle de développement ne prenant pas en compte les particularités de la RAE.

Afin d'inscrire durablement ces changements, une liste de 16 amendements¹⁰⁶ à la Constitution est déposée auprès de la Cour Constitutionnel par le parti d'Alianza Pais. Parmi ces amendements, deux propositions visent à partager l'intervention dans ce domaine entre l'Etat et les gouvernements locaux. Ainsi l'alinéa 7 de l'article 264 de la Constitution précisera que les gouvernements locaux pourront construire et maintenir les infrastructures mais devra « *préalablement obtenir l'autorisation de l'administration publique rectrice en la matière* » tandis qu' à l'alinéa 6 de l'article 261 se verra rajouter en matière de compétence exclusives de l'Etat « *planifier, construire et maintenant les infrastructures physiques et les équipement* ». (El Universo, 2014)

(1) Vers une standardisation de l'investissement

A travers l'investissement d'Ecuador Estrategico, on devine une logique de rationalisation et centralisation des ressources, en réponse à un investissement fluctuant durant les décennies précédentes. Ainsi Juteau (2012) expose comment période de gouvernance unipolaire s'est caractérisée par des négociations permanentes des communautés avec les entreprises pour financer les infrastructures de santé ou d'éducation, créant une situation d'assistancialisme. Cette relation de négociation inégalitaire débouchant sur le financement de projets aléatoires est désormais encadrée par l'accord ministériel 001 entériné par le MAE en 2012.

Ce sont les Gouvernements Autonomes Décentralisés qui prennent le relai ensuite en terme d'investissement. La Constitution de 1990 propose un « modèle de décentralisation à la carte » (Larrea, 2012) , et certains gouvernements autonomes – conseil provincial, municipalité, junta paroissiale- commence à assumer des compétences et construire notamment des infrastructures de santé et d'éducation.

Or depuis mai 2012, les provinces d'Orellana et Sucumbios expérimente l'arrivée des services déconcentrés de l'Etat, en éducation et santé. Les directions districtales¹⁰⁷ contribuent à affirmer l'autorité des ministères sur la planification et construction des infrastructures. L'objectif est de rationaliser les infrastructures et faire table rase des dynamiques d'investissement ayant mené à qu'illustre la figure 41 en « oferta actual ».

¹⁰⁶ Cette liste d'amendements constitutionnels est toujours en processus d'analyse par la cour constituionnelle.

¹⁰⁷ Voir « la remise en ordre du modèle territorial », p47 du mémoire.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana



Figure 41 : Comparaison de l'état actuel des services déconcentrés et de l'objectif à atteindre. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014

Cette planification est un processus très bureaucratique qui se fonde sur des critères et catégories d'analyses telles que , le profil épidémiologique de la population ou une analyse de l'offre et de la demande des services (entretien n° 47, Direction Distritale de Santé, Joyas de las Sachas). Ainsi l'espace de la RAE s'organise à travers des catégories de « circuit idéal » , « district idéal » ou « d'accès aux services de l'Etat en un temps raisonnable ».. Comme l'illustre la figure 41 et 42, le district idéal est un territoire où théoriquement les administrations publiques se situent à une distance accessible en en temps restreint à l'ensemble des citoyens de son district. Le circuit quant à lui désigne un espace dont le service est assurée par une infrastructure (centre de santé, école...).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

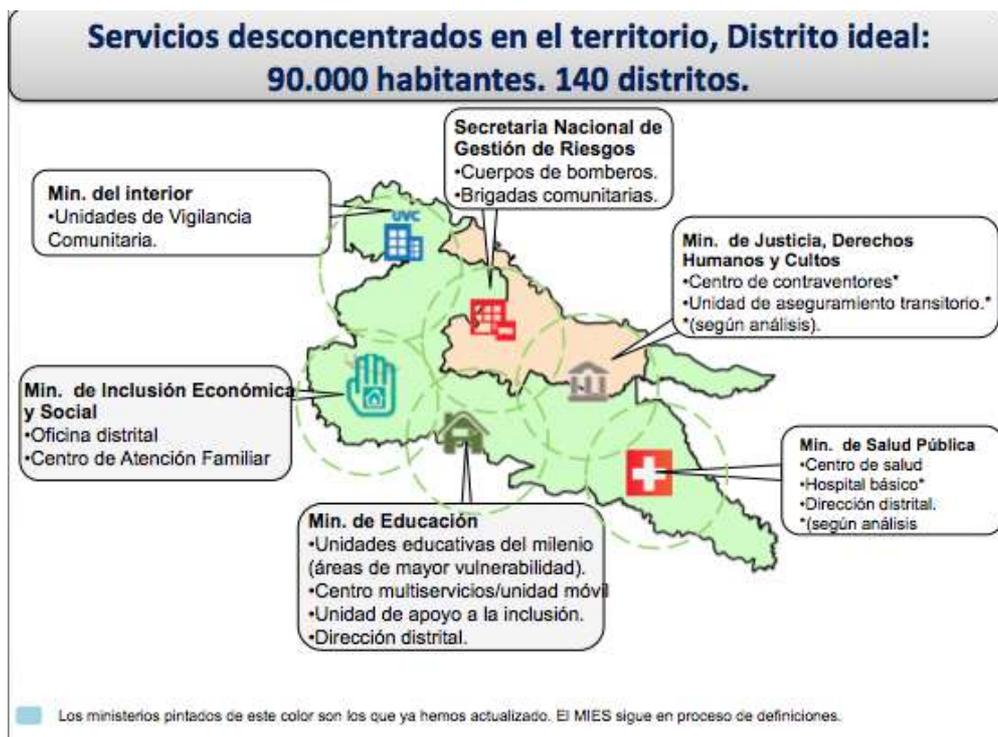


Figure 42 : Définition d'un district idéal. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014.

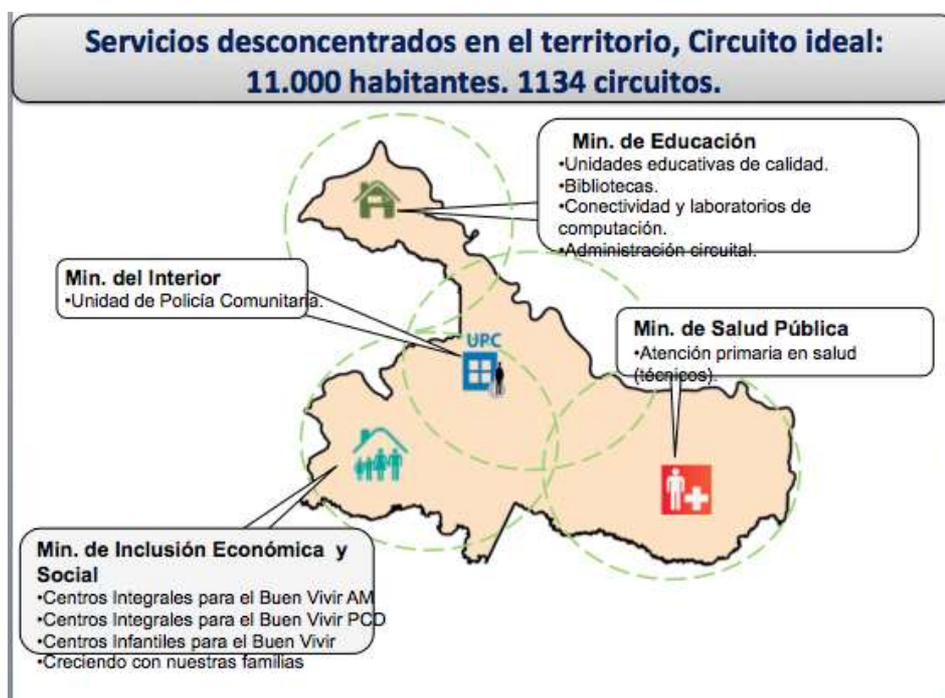


Figure 43 : Définition d'un circuit idéal. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014

(2) une difficile prise en compte des particularités socio-territoriales de la RAE

Cette vague de planification lancée par la SENPLADES au niveau national a des répercussions sur la RAE, du fait de sa géographie sociale particulière. En effet le territoire de la RAE est caractérisé par une population dispersée dans un grand territoire, avec une mobilité des populations accrues par la présence des entreprises pétrolières (Bravo et Vasconez, 2010). Les particularités de ce territoire se déclinent à travers la présence , d'une « population flottante » composée d'employés des entreprises pétrolières faisant des allers retours entre la sierra et l'Amazonie, des mouvement des populations vers les capitales provinciales pour des raison économiques (Bravo et Vasconez, 2010)..

Or des divers entretiens réalisés avec les directions distritales d'éducation ou de la santé, il en ressort que cette planification basée sur des catégories génériques utilisées au niveau national ne prend pas en compte les particularités de la réalité sociale en RAE. Ainsi un technicien du district d'éducation de Lago Agrio soulève le décalage provoqué par la fermeture des écoles communautaires dans l'optique de centraliser les élèves dans une école du millénaire. De nombreuses protestations ont été formulées. D'abord parce que les écoles représentent souvent le « centre de vie » des communautés (entretien n°12, président de l'association des juntas paroissiales d'Orellana et entretien n°52, assesseur de la mairesse de Coca) et aucune communauté n'a envie de voir son école communautaire fermée , signifiant bien souvent le déclin d'une communauté. Ensuite, les routes qui donnent accès à cette future école sont dites « de second ordre » (comprendre non asphaltées) et les personnes vivant dans les communautés éloignées mettraient en réalité entre 1h30 et 2h pour accéder à l'endroit choisi par les autorités publiques à Quito. Une route asphaltée est effectivement prévue mais ne sera pas opérationnelle avant 2 ou 3 ans.

Un cas similaire avec fermeture d'un centre de santé dans le district de Shushufindi pour répondre à cette définition de « district idéal » a été soulevé par le directeur distrital de santé. Dans ce cas, le directeur argumente qu'avec cette rationalisation des services de santé, sur 3 paroisses l'un des centres de santé allait être fermé pour augmenter la dotation en termes de personnel et de budget d'un autre centre de santé. Or le centre de santé voué à être fermé ne desservait pas seulement la paroisse mais également des communautés d'un canton voisin pour lesquels ce centre de santé résultait le plus proche. Désormais ces communautés devront faire « 3h à 4h de route pour aller au centre de santé suivant » Le directeur du district a donc

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

demandé à son agence zonale de déroger au modèle de « district idéal ». Sans succès, l'agence zonale lui répond que les exceptions sont très peu admises et qu'ils ne veulent pas faire fonctionner un centre de santé pour un nombre de personnes réduites

" *Primeramente, considerando que aquí es una población dispersa y la accesibilidad, en vehículos no es dable. La Primavera es un sub centro que está en un centro poblado, pero detrás de La Primavera hay como 12 comunidades que están más adentro y para ir a cada comunidad no hay vehículos. Es de difícil acceso por el transporte. (...) y hay que ir hasta el el hospital donde los turnos están congestionados. La gente se regresa sin ser atendida. Esa necesidad yo la pongo en el informe técnico conforme sí necesita porque son tantas comunidades y tanta población. Tengo que discutir un poco con planta central del ministerio de Salud, que me pregunta cuánta población son allá, son 1 200 habitantes «no justifica técnicamente construir un centro de salud porque son 1 200 habitantes», significa para el estado mas gasto de personal médico » (Entretien n°46, Direction Distritale de Santé, Shushufundi. 29/05/14)*

Il existe néanmoins des négociations qui aboutissent, comme le cas de la junta paroissiale de García Moreno . Face à l'insistance du président de la junta, une école communautaire est restée ouverte en dépit de la nouvelle logique planificatrice imposé par le découpage en district/circuit et malgré une certaine rigidité des ministères sur une possible adaptation des critères de planification à la réalité territorial de l'Amazonie (population très dispersée, peu ou mauvaises routes).

(3) Le mécanisme des 12% en aide au processus de déconcentration de l'Etat

Le nouveau modèle de déconcentration, associé à l'objectif de « développement territorial » devant guider le réinvestissement de la rente pétrolière ont créé une opportunité de financement non plus seulement pour les GAD mais aussi pour les services déconcentrés de l'Etat d'éducation et de santé. En effet de nouvelles infrastructures nécessaires à la déconcentration de l'Etat, notamment des directions de district de santé et d'éducation ont vu le jour grâce aux bénéfices, redistribués, des activités pétrolières. Très clairement les directions distritales nouvellement mises en place voient Ecuador Estrategico comme l'un des acteurs leur permettant de capter des ressources pour assurer leur bon fonctionnement.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

« C'est très simple. L'hôpital est trop petit et, j'avais besoin d'un nouveau bâtiment pour la partie administrative de l'hôpital. J'ai regardé mes ressources économiques et fait une demande au ministère de santé qui n'a pas abouti. Et puis Ecuador Estrategico est apparu, j'ai fait une demande de financement pour l'édifice dont j'avais besoin et le projet a été accepté ». (Entretien n°46, Direction Distritale de Santé, Shushufundi. 29/05/14)

Ce financement génère un débat parmi certaines ONG de la société civile, qui ne considèrent pas comme prioritaire le financement d'infrastructures de l'Etat et de fait au détriment des besoins des communautés. Cela alimente les positions en opposition avec l'intervention d' 'Ecuador Estrategico, qui redoute le financement des projets sans liens avec les besoins réels des communautés et prenant le pas sur des projets d'accès aux services de bases. Un regard sur les chiffres permet de minimiser ce phénomène. Dans le secteur de l'éducation, 5 bâtiments abritant les directions districtales ont été financé, dont 2 à Orellana ce qui représente 5% de l'investissement d'Ecuador Estrategico et 3 à Sucumbios, ce qui représente 12% de l'investissement d'Ecuador Estrategico en éducation.

Ce lien entre rente pétrolière et déconcentration de l'Etat est particulièrement présent dans le canton Joyas de las Sachas qui a été désigné parmi les 4 cantons modèle au niveau national, devant expérimenter les effets de la déconcentration des administrations de l'Etat. En tant que canton modèle, le canton bénéficie alors d'une attention particulière de l'ensemble des administrations publiques .

En résumé, cette réappropriation de l'Etat représente un enjeu important sur le développement notamment urbain des prochaines années de l'Amazonie. Cette standardisation de l'investissement, vers de centres peuplés poussent les habitants à quitter les communautés éloignées pour bénéficier de cette infrastructure. L'une des limites principales devient celles de l'emploi, alors que les familles vivaient d'agriculture, l'arrivée en régime urbain se soldera difficilement par un emploi (Figuro et Vasconez 2010). Or l'action d'Ecuador Estrategico ne prévoit dans aucun cas de figure le financement de projets productifs, moyen qui permettrait de remédier à la pauvreté croissante qui risque de s'accumuler dans les franges urbaines des villes en amazonie.

(3) LES COMMUNAUTÉS DU MILLENAIRES

L'un des projets les plus emblématiques d'Ecuador Estrategico sont les communautés du millénaire construites. La première communauté de ce genre est construite dans la communauté indigène de Panacocha, se situant géographiquement à la porte du bloc Yasuni-ITT. Le label de « communautés du millénaire » désigne une intervention complète de l'entreprise qui englobe des projets d'eau à la construction de poste de polie, afin de répondre à l'ensemble des besoins de la population. Ici nous présenterons le cas de la paroisse de Dureno, junta paroissiale voisine à l'un des sites d'étude de Pacayacu. Celle-ci présente la particularité d'être divisée en deux parties :

- Une cité du millénaire à l'attention de la population Cofan
- Une cité du millénaire à l'attention des colons

Il est important de souligner que les enjeux pour ces deux types de communautés du millénaire ne sont pas de même nature. Dans le premier cas, le projet implique la sortie de terre d'une ville de taille réduite, tandis que dans le second cas une « communauté du millénaire » implique un réarrangement des infrastructures existantes et la construction de ce qui manque.

(1) Côté colon, méconnaissance et passivité des juntas paroissiales

Collecter des informations sur la construction de communautés du millénaire dans des populations colonnes a été difficile. Notamment à cause de la méconnaissance des projets par les juntas paroissiales mais aussi du fait qu'aucune communauté du millénaire dans une communauté de colons ne s'est encore matérialisée.

Cette méconnaissance des présidents sur le thème s'explique en partie par le fait que ce sont de nouvelles administrations qui sont entrées en fonction depuis le 14 juin 2014. Du au manque de procédé formel de suivi ou de passation d'information entre plusieurs administrations, les nouvelles équipes par exemple d'Union Milagrena, Dureno ou Pacayacu ne possèdent que peu d'information sur ces communautés du millénaire. Le passage déficient des dossiers entre ancienne et nouvelle administration sont la conséquence tant de l'importance du poids partisan que le manque de formalisation des juntas paroissiales. Cela met en difficulté leur capacité à identifier des nécessités de la population, sans risque de superposition avec des processus potentiellement entamés par l'administration sortante. Ne voulant pas empiéter sur les projets futurs d'Ecuador Estrategico, les juntas paroissiales de

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Dureno et de Pacayacu, ont envoyé des courriers à Ecuador Estrategico pour prendre connaissance du projet pour établir un programme un programme d'action en fonction des projets de l'entreprise publique .

Dans le cas de la junta paroissiale de Pacayacu, le président tient à voir les plans du projet de la communauté du millénaire pour « laisser leur empreinte » , argumentant que l'administration précédent avait des objectifs différents que son équipe (entretien n°21, avec le résident de la junta paroissiale Pacayacu le 22.05.12). A Dureno cependant, la nouvelle administration de la junta paroissiale ne souhaite pas modifier les plans de la communauté du millénaire, par souci d'opérationnalité : d'une part, l'entreprise publique a déjà obtenu l'aval de l'ancienne administration, d'autre part elle ne souhaite pas rallonger les délais de construction (entretien n°21, avec le président de la junta paroissiale Dureno le 26.05.14). En effet le processus du projet de communauté du millénaire ayant été entamé sous l'administration précédente, la version définitive du projet aurait été présenté par Ecuador Estrategico à l'équipe sortante, trois semaines avant la date de passation d'administration.

La conclusion étant que règne autour de ces projets une grande méconnaissance des projets à venir, alimentant une position de passivité pour les présidents nouvellement élus ¹⁰⁸.

(2) Côté indigène, les enjeux de l'introduction de la modernité

Dans le cas de Dureno, la communauté du millénaire en cours de construction pour le peuple Cofan s'apparente à un outil de gestion des conflits sociaux en créant un espace de négociation avec les entreprises pétrolières et l'introduction d'un nouveau mode de vie chez ces peuples indigènes.

Par le passé, face à l'arrivée des colons en Amazonie, la perte progressive de leurs terres ancestrales prises par l'Etat et l'arrivée des industries extractives, le peuple a développé un processus de politisation de sa composante ethnique. Leur identité culturelle se traduit par un lien particulier avec la forêt qui les entoure, alimentant leur spiritualité, indissociable de leur mode de vie et source de nourriture (Gonzalez, 2012). Par conséquent, comme processus de défense de leur identité culturelle, le peuple des Cofan s'est particulièrement mobilisé contre l'exploitation pétrolière, en endossant notamment un rôle de garde-parcs des forêts présents

¹⁰⁸ Pour le cas des paroisses de Pacayacu, Dureno et Union Milagrena.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

leur territoire ancestrale menant à des conflits entre les entreprises pétrolières et les Cofan. (Gonzalez 2012, Juteau 2012 et entretien avec un membre de la Fédération Indigène de Nationalité Cofan en Equateur). La promesse de la construction d'une communauté du millénaire a alors permis dans une certaine mesure l'entrée des entreprises sur le territoire des Cofan. Aucun puits pétrolier n'a été perforé sur le territoire Cofan, mais une étude sismique a été réalisée en échange de bourses d'études, d'une camionnette et de cours payés à des membres de la communauté Cofan par l'entreprise pour obtenir le permis. (entretien n°25, avec le président de la commune des COFAN a Dureno).

En sus d'une entrée relative d'entreprise pétrolière sur le territoire cofan, l'arrivée de la communauté du millénaire soulève la question des impacts de l'arrivée d'une certaine modernité sur le mode de vie des indigènes. Ainsi Ecuador Estrategico reconnaît qu'avec le projet de Panacocha qui est était expérimental, le processus n'a pas su suffisamment intégré les suggestions des communautés indigènes :

« Ecoute, il y'a un nouveau procédé que nous sommes en train d'établir et dont nous n'avons pas fait attention à Pañacocha: c'est l'appropriation par la communauté de ce que tu veux construire pour que ce soit en adéquation avec ce dont ils ont besoin. Il faut que ce soit dès les prémisses du projet, de l'étude de faisabilité jusqu'à la construction des infrastructures ».

C'est dans cette logique de processus d'appropriation que la conception des maisons, auraient été faite en collaboration avec les dirigeants des Cofan pour que leur dimension culturelle soit respectée. (entretien avec le chef de la communauté Cofan le 17.06.14, et des membres de la direction d'Ecuador Estrategico 13.03.14).

Du côté de la commune Cofan, le président est conscient des changements que la communauté du millénaire apportera dans le fonctionnement de la communauté. Il confie préparer les membres de sa communauté à de nouvelles habitudes, :

« j'essaie de préparer les membres de ma communauté à être plus constant dans le paiement des factures d'eau et d'électricité, maintenant que la communauté du millénaire arrive. Je n'accepte plus qu'il y ait des retard sur le paiement des factures » (entretien n°25, avec le chef de la communauté Cofan le 17.06.14)

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana



Photographie 5 Maison Cofan. Avant la communauté du millénaire Prise par l'auteur.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana



Photographie 6 : en haut, Communauté Cofan autour de la maquette de la communauté du millénaire. En bas : maquette des nouvelles maisons. Photo prise par l'auteur

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

L'arrivée d'un nouveau confort occidental pose les problématiques du paiement de services et de l'entretien de ceux-ci. N'ayant pas accès à des services tels qu'internet ou l'électricité, l'arrivée de ces services va s'accompagner de nouveaux coûts dans une communauté où les sources de revenus sont limitées et où règnent des logiques de solidarité entre familles. Ces limites sont d'ores et déjà observables dans d'autres communautés du millénaire comme Playas de Cuyabeno (entretien n°59, avec un membre du service de planification de la municipalité de Shushufundi), mais le président de la communauté affirme que ceux qui pointent ces défaillances tentent « *de justifier la pauvreté comme un trait ethnique de notre culture. Nous sommes tout à fait capable de garder notre culture tout en s'adaptant à l'arrivée d'un mode de vie légèrement différent* ».



Photographie 7 : Village Cofan. Photo prise par l'auteure

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Pour conclure cette partie sur l'investissement d'Ecuador Estrategico, le constat qui saute aux yeux est la diversité des pistes de recherche à aborder concernant l'arrivée de ce nouvel acteur. Nous avons pu ici qu'esquisser un nombre de cas de figure, en orientant le sujet sur l'interaction entre les gouvernements municipaux et Ecuador Estrategico. Comme l'illustre la carte générale de l'investissement en figure 35, le mécanisme des 12% sous la direction d'Ecuador Estrategico ne se cantonne pas à investir dans les territoires comprenant des puits d'extraction mais étend également son action aux territoires ayant eu des passifs environnementaux par la présence du SOTE ou l'OCP, notamment dans la zone près de Gonzalo Pizarro.

Néanmoins, une grande partie de l'investissement se concentre tout de même autour de la municipalité de Coca et autour du complexe pétrolier Sacha-Shushufundi, le cœur de l'activité pétrolière. La redistribution de la rente pétrolière si elle répond à des revendications sociales depuis longtemps formulées par les habitants, Ecuador Estrategico possède à son agenda d'autres obligations et objectifs. Le conflit autour des projets d'eau et d'assainissement est l'exemple de l'ambition l'Etat d'instaurer une action « top-down » avec les acteurs territoriaux et de sa méfiance envers le rôle croissant qu'incarnent les GAD en RAE. La résistance des municipalités est d'autant plus forte, que ces projets de développement ne se contentent pas d'être des projets de développement inertes, mais portent en eux des enjeux sociaux et environnementaux cruciaux pour améliorer le niveau de vie des populations de la RAE. Or le monde d'intervention de l'entreprise bâtie sur une exigence d'opérationnalité ne permet pas la prise en compte de ces processus sociaux en amont et en aval de ces projets développement. L'atout d'Ecuador Estrategico qui se base sur son agilité et opérationnalité se transforme en faiblesse, si l'on veut assurer la pérennité de ces projets. L'ensemble de ces éléments a donc conduit à la suppression des zones de friction entre GAD et Ecuador Estrategico, en coupant tout simplement les collaborations entre ces deux acteurs.

En matière d'éducation et de santé, le résultat diffère. Si les GAD subissent une réappropriation par l'Etat, ceux-ci n'avaient en réalité avant qu'une compétence de construction d'infrastructure. Les moyens humains et matériels ont toujours étaient pourvus par l'Etat et la standardisation de l'investissement des infrastructures répond alors à un Etat à une rationalisation de ces ressources en matière de politiques publiques. Cependant l'apparition de catégories, telles que « district », « circuit », « école du millénaire » traduit

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'imposition d'un modèle de développement en décalage avec la réalité sociale et territoriale. Loin de critiquer le choix de rationaliser les moyens afin d'assurer leur efficacité, nous nous devons de souligner néanmoins que ce processus de centralisation des infrastructures d'éducation et de santé assurée par les directions districtales laisse esquisser un modèle développement concentré sur des centres urbains et un dépeuplement des zones rurales, avec une Population Economiquement Active (PEA) qui pour 40% (à Orellana et Sucumbios) se dédiant à des activités agro-productives, secteur totalement oublié par Ecuador Estrategico.

Concernant les Communautés de millénaires, ce sont des projets qui se distinguent des autres. Ces projets s'apparentent à un processus institutionnalisé et avalisé par l'Etat de paix social, afin d'assurer la production sans interruption du pétrole. La récente construction de ces complexes rend difficile l'exercice de bilan. Mais d'ores et déjà on voit apparaître la difficulté pour les communautés indigènes bénéficiaires de s'approprier les infrastructure, l'apparition d'une lutte entre conservation de leur identité et culture et l'entrée de la modernité dans leur mode de vie. Les conséquences pour la communauté de Dureno vont de la viabilité économique de cette communauté du millénaire et la division causée dans la communauté mais aussi le fossé qui risque de se créer entre la communauté de Dureno et le reste du peuple Cofan. Côté colon, les communautés du millénaire mettent l'emphasae sur le rôle crucial des juntas paroissiales dans l'ensemble du processus.

La dernière partie se consacre donc à une synthèse des stratégies adoptée par les juntas paroissiales face à l'arrivée d'Ecuador Estrategico.

C. SYNTHÈSE DES STRATÉGIES DES JUNTAS PAROISSIALES FACE AU MÉCANISME DES 12%

L'arrivée d'Ecuador Estrategico et du mécanisme des 12% en RAE est un élément qui vient influencer les relations qu'entretenait les juntas parroissiales avec les autres gouvernements territoriaux, et surtout les municipalités. Étant l'acteur gouvernant le plus proche du territoire et des communautés, une analyse des stratégies et obstacles qu'expérimentent cet acteur est crucial pour comprendre les dynamiques de répartition des bénéfices du pétrole. En effet on observe de grandes disparités en terme d'investissement, entre des juntas parroissiales soumis à des conséquences environnementales et sociales similaires, comme l'illustre les figures 36 et 37. Bien que la méthodologie de répartition utilisée par Ecuador Estrategico ait permis de définir un groupe d'acteurs éligibles au mécanisme des 12%, cela n'est en aucun cas une garantie d'une redistribution effective de ces bénéfices pétroliers. Il existe alors une zone où se démarquent certaines juntas parroissiales au détriment d'autres, laissant présager le risque si rien n'est fait que des territoires accentuent leur situation de vulnérabilité. L'enjeu d'effectuer un bilan de l'impact de mécanisme de redistribution de la rente pétrolière revient alors *in fine* à tenter d'identifier des facteurs déterminants le degré d'investissement reçu. Nous proposons donc dans cette dernière partie une synthèse des ressources à leur disponibilité ainsi que les facteurs menant à une capacité à élaborer des stratégies pour dépasser les obstacles auxquels ils font face. L'objectif final étant d'esquisser une définition à travers la notion de la « capacité politique », de la paroisse-type ayant réussi à transformer cette fenêtre d'opportunité en développement territorial.

I. LES JUNTAS PAROISSIALES : UN ACTEUR EN DÉFINITION

À l'origine désigné par l'Eglise comme « territoire sous la juridiction du curé des âmes », la junta parroissiale est un ensemble de personnes ayant les fonctions de diriger, orienter et défendre les intérêts d'une communauté (Torres Paz, 2004). Les juntas parroissiales sont des acteurs récents, introduit par la Constitution de 1998 à l'art 235.¹⁰⁹ La reconnaissance de leur utilité dans la structure politico-administrative est lente et inégale dans le temps (Torres

¹⁰⁹ Art 235 de la Constitution de 1998 « En cada parroquia rural habra una junta parroquial de eleccion popular. Su integracion y atribuciones se determinaran en la ley. Su presidente sera el principal personero y tendra las responsabilidades y competencias que senale la ley ».

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2004). Ce sont des acteurs qui, de par leur faible compétence technique et économique, sont souvent dépendants des municipalités ou conseils provinciaux de même ligne politique (Torres 2004) ; n'ayant quasiment aucune compétence exclusive, les juntas paroissiales sont réduites au rôle de « gestion » et de canalisateur des doléances des habitants de leur communautés.

Nous montrons comment dans ce contexte le dispositif de redistribution des bénéfices pétroliers participe à l'émancipation des juntas paroissiales des tutelles municipales et provinciales.

(1) DES MOYENS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES LIMITES

(1) Un budget modeste

Les juntas paroissiales ont à leur disposition deux sortes de revenus, ceux provenant de la loi 010 qui taxe 1\$/baril de pétrole vendu générant un revenu mensuel fluctuant entre 800 et 4000 \$ par mois (entretien n°22), le reste provient des ressources transférées par l'Etat qui s'impose un modèle d'« équité territoriale » et dépendant des compétences attribuées (entretien n°6).

Ainsi le budget des juntas paroisses est fonction de la quantité de population ; il peut varier de 200 000 \$ à 400 000\$ (entretien n°13 avec le président de l'association des juntas paroissiales AGOPARUS le 27.05.14 et entretien° 22 avec le président de la junta paroissiale de Dureno le 26.05.14). A cela s'ajoute une autre limite imposée par la COOTAD en matière de gestion budgétaire, un plafond de 40% doit être réservé aux frais d'administration et la paie du personnel (président, 3 conseillers et éventuellement un technicien ou homme à tout faire). Ce plafonnement rend difficile l'emploi d'une personne supplémentaire non élue (ingénieur par exemple) .Néanmoins selon le président des juntas paroissiales d'Orellana, les revenus transférés par l'Etat ont subi une augmentation constante depuis 2008. Celui-ci déplore cependant que parfois le COOTAD soit éloigné des réalités financières et techniques des juntas paroissiales dans sa répartition de compétence.

Cette faiblesse en termes de capacité financière, s'ajoute une offre de formation à l'attention des juntas paroissiales lacunaire.

(2) ... et une faible offre de formation

Les juntas paroissiales constituent le niveau de gouvernement autonome le plus récent. Ainsi l'étude de Torres (2004) montre qu'uniquement 21% des juntas paroissiales possèdent leur

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

propre local, 90% de leur personnel n'a pas de formation technique et 28% d'entre eux seulement ont un niveau d'éducation supérieur.

Une analyse de l'offre de formation par le Conseil National des Compétences¹¹⁰ (Plan de Décentralisation 2012-2015) conclue que chaque niveau de gouvernement a mis en place indépendamment ses propres formations techniques, avec ses fonctionnaires et son budget sans collaboration avec d'autres GAD (juntas paroissiales, municipalités et conseil provincial).. Or les présidents de l'associations des juntas paroissiales de Sucumbíos et Orellana identifient comme cruciale la nécessité d'améliorer leur capacité de gestion financière :

« Nous avons besoin d'être plus efficace dans l'administration des fonds reçus. Bien qu'ils ne représentent pas une grosse somme, l'argent de l'Etat doit être justifié à la bonne heure et avec le bon document » (entretien n°21, avec le Président de la junta paroissiale Pacayacu le 22.05.14)

Concernant l'offre existante elle reste majoritairement centralisée dans les grandes villes de la « Sierra » dans les institutions suivantes : Institut des Hautes Etudes Nationales (IAEN), Banque de l'Etat, Universidad Andina Simon Bolivar (entretien n°5 ; responsable des mancomunidades du Conseil National des Compétences le 31.03.14). Par conséquent l'assistance à des formations implique des coûts annexes (logement, nourriture, transport) que les membres des juntas paroissiales ne peuvent pas toujours assumer. Néanmoins il existe des offres spécifique qui essaient de proposer un processus de formation à l'attention des gouvernements près de la frontière colombienne dans la région de Sucumbios. C'est une incitative de l'IAEN qui organise des ateliers tous les mois dans les provinces, bénéficiaires comme à Sucumbios. Ces ateliers durent 4 jours et 430 places sont offertes par mois, à travers une convention avec l'IAEN en vigueur jusqu'en 2016. (entretien n°13 avec le président de l'ensemble des juntas paroissiales de Sucumbios AGOPARUS, 27.05.14)

(3) Illustration : le cas de l'élaboration des PDOT

Les faibles capacités financières et techniques des juntas paroissiales se reflètent dans un processus commun à l'ensemble : chaque Gouvernement Autonome décentralisé doit élaborer un Plan de Développement et d'Aménagement du Territoire (PDOT) pour la

¹¹⁰ Institution chargée d'appliquer les réformes qui mènent à la transférence des compétences et d'un budget associé aux GAD

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

première fois en 2011 et ensuite à chaque nouvelle élection. L'élaboration de ce document de planification est une expérience commune car c'est une obligation légale qui figure dans le COOTAD (art 45) et que chacun bénéficie des mêmes lignes directrices dictées par la SENPLADES. Un hypothétique manquement à cette obligation se traduirait par une sanction économique, la suspension des ressources économiques reversées par l'Etat aux juntas parroissiales. Ajouté au fait que la qualité du document élaboré est pris en compte par Ecuador Estrategico, une analyse de son processus d'élaboration nous sert de premier indicateurs des forces et faiblesses des juntas parroissiales.

a. CONTRAT COMMUN ET DEGRE D'IMPLICATION DES JUNTAS PAROISSIALES

A Sucumbios, le contrat pour l'élaboration des PDOT est conclu de manière groupée entre un cabinet de consultant de Quito et les 22 parroisses de Sucumbíos (3 autres parroisses ont déjà passé indépendamment des contrats avec d'autres cabinets lorsque cette décision commune est prise). Cette commande groupée permet d'obtenir un prix extrêmement compétitif : 6000\$ par document (entretien n°13, avec le président de l'ensemble des juntas parroissiales de Sucumbios AGOPARUS, 27.05.14). Selon le guide publié par la Senplades sur les exigences attendues (Senplades, 2011), le document doit se structurer en trois parties :

- Un diagnostic territorial prenant en compte les inégalités sociales, les déséquilibres socio-territoriaux, les potentialités de développement et une articulation avec le Plan National du Buen Vivir
- Une proposition d'action, les objectifs et résultats espérés à court et moyen terme ainsi que les stratégies mis en place pour les atteindre
- Un modèle de gestion, qui regroupe des chronogramme, un budget pour chaque projet prévu ainsi qu'un système de suivi et d'évaluation de l'accomplissement des objectifs

Le processus d'élaboration du PDOT se compose généralement en plusieurs étapes :

- D'abord vient la partie « terrain » afin d'effectuer le diagnostic territorial

Il est nécessaire pour cela de parcourir le territoire pour collecter des données telles que le nombre de communautés et d'habitants composant ces communautés ou les types de sols sur le territoire de la parroisse. Il est effectué à différent degrés par chacune des juntas parroissiales. Certains réutilisent les données disponibles d'un précédent document de planification et ciblent les sorties pour collecter uniquement les données manquantes (Entretien n°26 , avec un_vocal de la junta parroissiale de Dureno le 26.05.14) et d'autres

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

s'obligeant à réactualiser l'ensemble des données (entretien n°12, avec le président des juntas paroissiales d'Orellana CONJUPAS).

- Les informations collectées sont transmises au cabinet de consultant en charge de la réalisation du document, à travers un formulaire rempli par l'équipe de la junta paroissiale.
- Ensuite vient l'élaboration de la partie « proposition d'action »

Une convocation est faite en assemblée générale des présidents de quartiers, communes et communauté pour élire un conseil de planification, qui à la responsabilité d'établir la partie « proposition d'action ». C'est cette institution qui s'occupe du suivi et de la mise en application du PDOT et qui reste en vigueur sur la même durée que le mandat de l'équipe de la junta paroissiale.

De l'avis de plusieurs juntas paroissiales ce processus est long et chronophage (entretien n°13 avec le président des juntas paroissiales de Sucumbios AGOPARUS et n°19 vocal de la junta paroissiale Pacayacu, le 11.03.14) . L'appui des équipes de la junta paroissiale et des habitants de la paroisse est vital puisque tout ce processus s'appuie sur la bonne volonté des habitants et il n'y a pas de rémunération ou d'aide financière en contre partie de leur implication au conseil de planification.

« Les compagnons ne veulent pas faire partie du conseil de planification car cela génère des coûts. Rien que sortir de la maison représente un coût : c'est un problème de taille pour l'élaboration du PDOT » (entretien n°13 avec le président des juntas paroissiales de Sucumbios AGOPARUS).

La principale limite dans l'élaboration du PDOT la livraison par les cabinets d'études de document générique . D'une part les contrats communs poussent les cabinet d'études à effectuer un travail générique et peut précis et d'autre part le degré d'implication de la junta paroissiale dans le collecte des données et l'élaboration des propositions impactent la qualité du document. Ainsi de nombreuses plaintes des présidents des juntas paroissiales pointent du doigt la qualité du travail du bureau d'étude, qualifié de « travail de bureau » (entretien n°20, avec le président de la junta paroissiale Pacayacu), les PDOT sont bien souvent des « copié-collé » améliorés. La grande majorité des présidents des juntas paroissiales ont relevé des incohérences dans leur PDOT : des noms de communautés qui n'existent pas dans leur junta paroissiale, des limites géographiques fausses, des noms d'autres paroisses qui apparaissent etc. (entretien n°19,20,21 et 23). De plus malgré l'effort des junta paroissiale pour avoir

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'information territoriale la plus exhaustive possible, certaines données recueillies lors des sorties de terrain n'apparaissent pas dans le PDOT (entretien n°13, n°19, n°20 et n°26).

b. STRATEGIES POUR MENER A BIEN LE PDOT : MICRO-POUVOIR ET RETRIBUTION SYMBOLIQUE

Face à l'ensemble de ces obstacles, il y a néanmoins certaines juntas paroissiales qui se démarquent par l'utilisation des moyens de pressions sous la forme de micro-pouvoir et la rétribution symbolique.

A propos du pouvoir, Foucault le définit dans *Surveillance et Punir* comme n'étant « pas conçu comme une propriété, mais comme une stratégie, que ses effets de domination ne soient pas attribués à une « appropriation », mais à des dispositions, des manœuvres, des tactiques ». Il postule également que la réalité sociale est composée d'une myriade de micro-pouvoirs. C'est l'un de ces micro-pouvoirs qu'exerce ensemble trois (El Eno, Palma Roja et Pacayacu) des vingt-deux paroisses à Sucumbios ayant signé le contrat avec le même cabinet d'étude. Elles refusent de signer l'acte de livraison du document soulignant les multiples failles de celui-ci et exigeant une révision du document. Ces trois paroisses obtiendront de ce cabinet d'études de légères améliorations qui se traduisent par une révision du PDOT et la livraison d'un livret de quelques feuilles en supplément du PDOT.

Une autre forme d'incitation utilisée par certaines juntas paroissiales est la valorisation de ce que Gaxie désigne par « rétribution symbolique ». L'auteur qui a travaillé sur les thèmes du militantisme et de l'action collective distingue deux moyens de récompenses qui sont symbolique ou matérielles. Ces incitations à passer de l'engagement à l'acte de l'ordre du symbolique et de la récompense morale. Les équipes paroissiales s'impliquent dans la collecte des données territoriales malgré le manque de rétribution pécuniaire, évoquant des motifs tels que « c'est notre devoir en tant qu'élu » (entretien n°26, avec Ancien vocal de la junta paroissiale de Dureno) ; « notre président a travaillé si dur pour nous, je suis fier de l'avoir aidé comme j'ai pu » (Entretien n°16, technicien de la junta paroissiale Carlos le 15.05.14). La motivation n'est donc plus économique mais morale, avec un sentiment d'avoir apporté une contribution à sa communauté. Le constat permet de nuancer l'hypothèse selon laquelle les juntas paroissiales sont un acteur en retrait à cause de leur faible capacité financière et technique. Certes cela crée un préjudice sur leur marge de manœuvre, mais de façon paradoxale chez certaines juntas paroissiales cela se traduit par un recours à d'autres ressources et la création de stratégies.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2. LE DISPOSITIF DES 12% OPPORTUNITE D'EMANCIPATION DES JUNTAS PAROISSIALES

(1) la possibilité d'augmenter sa capacité financière et technique

L'un des principaux indicateurs de bonne gestion se mesure à la capacité pour un président d'obtenir des investissements pour le développement de sa junta paroissiale. Avant l'arrivée du mécanisme des 12%, les opportunités de financement se trouvaient auprès d'ONG ou d'autres GAD (municipalité ou provinces) à travers la répartition annuelle d'un budget participatif pour chaque paroisse. L'arrivée d'Ecuador Estrategico élargit considérablement les opportunités de financement de projet de développement, lui donnant une importance renouvelée dans la hiérarchie territoriale. Ce mécanisme des 12%, permet à des juntas paroissiales d'accéder à un niveau supérieur d'action avec le financement d'œuvres de grande magnitude comme des écoles du millénaire des centres de santé ou des réseaux d'eau potable et d'assainissement.

Le cas de Dayuma est assez illustratif avec ces 9 millions de dollars reçus en 2012 par la Banque de l'Etat. Ajouté au fait qu'avec cette modalité, c'est le président de la junta paroissiale qui est responsable de l'ensemble du processus de construction, depuis la formulation du profil de base du projet jusqu'à l'embauche des ouvriers et la supervision des travaux (entretien n°30). Grâce aux montants reçus, l'ancien président de la junta paroissiale a pu embaucher l'équipe technique nécessaire, l'embauche d'un technicien étant rare chez les juntas paroissiales. En résumé le mécanisme des 12% devient source d'apprentissage, contribuant ainsi à augmenter la capacité technique des juntas paroissiales.

De plus la mise en place en amont de ce dispositif a généré de manière indirecte un processus de reconnaissance institutionnelle du rôle des juntas paroissiales dans l'hiérarchie territoriale. Lorsque le mécanisme des 12% transitait par la Banque de l'Etat, les juntas paroissiales n'étaient pas des clients de l'institution, leur interdisant par ce fait d'accéder aux programmes et crédits proposés par la Banque de l'Etat en terme d'investissement public. Par contrainte juridique une circulaire interne à l'institution a dû être éditée en 2011, pour admettre les juntas paroissiales comme cliente de l'institution, afin qu'elles puissent accéder au mécanisme des 12%. (Entretien n°7, avec l'assesseur juridique de la Banque de l'Etat. Les juntas paroissiales peuvent alors s'affirmer en tant qu'autorités territoriales ayant les mêmes droits et avantages

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

que les gouvernements municipaux et provinciaux, puisqu'elles disposent également d'une capacité d'endettement et d'un accès à des crédits à taux privilégié. Cette reconnaissance institutionnelle est vécue comme une réelle avancées pour les juntas paroissiales (entretien n°30), leur permettant d'augmenter leur capacité financière (entretien n°13, avec le président d'AGOPARUS Sucumbios, le 27.05.14)

(2) Emancipation partielle de la relation de tutelle des municipalités

Un autre phénomène causé par l'action d'Ecuador Estrategico est l'opportunité donnée aux juntas paroissiales de s'émanciper de leur relation de tutelle avec les municipalités au travers des projets d'eau et des unités d'assainissement. Cette opportunité devient une stratégie pour minorer la relation de tutelle dont dispose les municipalités sur les paroisses de leur canton. Ainsi l'obtention de plusieurs projets d'eau et d'assainissement par la paroisse de Dayuma tant à travers la Banque de l'Etat en 2012 à travers Ecuador Estrategico en 2013, est perçu comme un tour de force par l'ancien président de la junta paroissiale. Il expose que cela permet d'affirmer la capacité de gestion de la paroisse malgré une équipe technique réduite en comparaison avec celle de la municipalité de Coca (entretien n°31 avec l'ancien président de la junta paroissiale de Dayuma). Du côté de la municipalité de Coca, cela est interprété comme une velléité d'indépendance de la paroisse qui a l'ambition de se constituer en canton dans les années à venir. (Entretien n°52 assesseur de la mairesse de Coca). Le mécanisme des 12% vient alors exacerber les rivalités territoriales, en constituant une opportunité d'émancipation pour les juntas paroissiales. La stratégie de résistance de la municipalité afin de réaffirmer sa position hiérarchique dans l'aménagement territorial, sera de ne pas remettre le document attestation de la délégation de compétence pour un projet d'eau potable à Dayuma, obstruant de ce fait la réalisation du projet (entretien n°30 avec l'ancien président de la junta paroissiale de Dayuma).

Il en va de même pour la construction des Unités Basiques d'Assainissement. Normalement afin de respecter l'agencement territorial établi par le COOTAD qui établit que les compétences en terme d'assainissement et d'eau sont de le municipalité, les juntas paroissiales doivent obtenir l'autorisation de délégation de la compétence auprès de la municipalité. Pourtant ces unités d'assainissement ont été construites sans autorisation de délégation de compétence de la part de la municipalité (entretien n°52, avec l'assesseur de la municipalité de Coca, le 07.03.14) L'ingénieur, inventeur du système original des systèmes

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

d'assainissement compliqué notamment dans le cas de la paroisse de l'El Dorado avance que pour la réalisation du projet l'autorisation de délégation de compétence n'a pas été nécessaire car ce sont des « mini-projets » en zone rurale, or la compétence d'assainissement et d'eau potable des municipalités concerne spécifiquement les zones urbaines (Entretien n°71, avec l'ingénieur inventeur des Unités d'assainissement, le 16.06.24°

Le résultat restent une opportunité pour les juntas paroissiales de s'émanciper, ce qui ne va pas sans créer des tensions avec les municipalités. Le mécanisme des 12% vient influencer les interactions entre les différents gouvernements territoriaux, et vient remodeler l'agencement territorial. Il permet de mettre en lumière la présence dans les cas de degré d'investissement important d'Ecuador Estrategico, la figure de « l'entrepreneur politique », modèle type des qualités nécessaires pour capter les ressources mises à disposition à travers le mécanisme des 12%

3. LA FIGURE DE L'ENTREPRENEUR POLITIQUE

A partir de l'étude de l'échantillon des juntas paroissiales étudiés, l'hypothèse se dessine que l'obtention d'un projet est dû à la présence d'entrepreneur politique en position de pouvoir accéder à ses 12%. L'entrepreneur politique est défini dans la littérature comme « *quelqu'un qui reconnaît qu'un groupe d'individu partage une même demande pour un bien collectif ou un but commun et qui croît qu'il peut en tirer un profit pour lui-même en supportant les coûts de la mise en place de l'organisation qui atteindra un tel but ou fournira un tel bien* »¹¹¹ Dans notre cas, l'obtention par une paroisse de nombreux projets d'investissements s'explique par l'implication de son président: En effet comme nous l'avons démontré dans l'ensemble de ce mémoire, bien que le critère des dommages possiblement causés par l'entreprise pétrolière ait influencé la redistribution de la rente pétrolière, c'est plutôt la présence ou non d'une capacité politique à capter cette ressource, à effectuer la gestion nécessaire afin de le transformer en infrastructure améliorant le niveau de vie des habitants de son territoire qui est décisif. Cette capacité à bénéficier de ces ressources est

¹¹¹ Jones cité dans Facchini François, « L'entrepreneur politique et son territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2/ 2006 (juillet), p. 263-280

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

définit en régime urbain comme une « *capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre* »¹¹².

A l'issue de cette étude, nous avons identifié un profil bien particulier de l'entrepreneur politique en RAE, qui vient réguler l'accès au mécanisme des 12% par d'un constat généralisé : Les juntas paroissiales n'ont pas les capacités pour formuler des projets et les déposer auprès d'Ecuador Estrategico afin de bénéficier de la redistribution de la rente pétrolière. Cette faible technique et économique les poussent à faire appel à d'autres ressources : la connaissance des mécanismes institutionnels, leur capital social, la capacité d'accès à une compétence technique sont autant de critères qui influencent la captation des bénéfices pétroliers au profit du développement de leur territoire.

(1) FAMILIARITE DES MECANISMES INSTITUTIONNELS

L'un des traits commun à des entrepreneurs politiques à Sucumbios et Orellana parmi les présidents des juntas paroissiales est la connaissance des mécanismes institutionnels de l'Etat ou des Gouvernements Autonomes Décentralisés. Ils sont soit passés par la « *tenencia politica* »¹¹³ (ancien président de 7 de Julio) par des administrations publiques (ancien président de Dayuma et président actuel de San Carlos), soit par l'échelon territorial à la municipalité ou à travers l'association de juntas paroissiales (ancien président de El Eno, président de Garcia Moreno, président de Dureno).

Leur expérience dans ces institutions leur a permis d'acquérir des compétence en termes de gestion de projet, de processus administratif, autant de ressources qu'ils peuvent mobiliser dans leur rôle de président de junta paroissiale.. L'ancien président de la paroisse Siete de Julio, évoque son passage dans la direction provinciale du MIES comme expérience formatrice en terme de gestion de projet et connaissance des rouages institutionnels. De même les président des paroisses El Eno et Garcia Moreno, soulignent les différentes opportunités d'apprentissages à travers des formations sur l'aménagement territorial et l'administration de finances publiques, qui leur ont été offertes à travers le poste de président de l'association des juntas paroissiales.

¹¹² Clarence N.Stone cité dans Dormois Rémi, « *Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine* » Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), Revue française de science politique, 2006/5 Vol. 56, p. 837-867.

¹¹³ Local présent dans chaque junta paroissiale, c'est la représentation locale du ministère de l'intérieur, subordonné au département politique de la *gubernacion* (équivalent de la préfecture en France).

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Ces différentes expériences précédentes constituent pour l'ensemble de ces présidents un socle de connaissance des rouages institutionnelles à connaître, pour aller jusqu'au bout de la gestion d'un projet de développement.

(2) CAPITAL ET CONNECTIVITE SOCIALE

Putnam définit capital social comme « des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel » Un autre trait stratégique est donc l'accès à un réseau social facilitant des connexions lors du processus administratif relatif à la collecte des documents nécessaires à la constitution d'un dossier de projet, la collecte d'information ou l'établissement de lien avec des acteurs au niveau national

Par exemple l'ancien président de la junta paroissiale de Dayuma, explique en partie son succès dans l'obtention de projets déposés à la Banque de l'Etat, grâce à l'implication d'une employée avec laquelle il établit un lien de confiance au fil du temps (entretien n°29). C'est d'ailleurs grâce à ce contact qu'il introduira notamment la paroisses de San Carlos également bénéficiaire de la Banque de l'Etat. Pour le cas de la communauté du millénaire du Dureno, l'ancien président de la junta paroissiale évoque l'aide d'un intermédiaire- un député- connue lors de la campagne électorale. Celui-ci introduit auprès de « la bonne personne » directement à la direction d'Ecuador Estrategico à Quito sans passer par l'agence provinciale. Cela lui permet de passer d'une arène régionale à une arène nationale rendant le processus de dépôt de projet plus agile (entretien n°24)..

En résumé dans l'obtention de financement provenant de la rente pétrolière un certain capital social représente un avantage considérable pour chacune des paroisses étudiées,.

(3) ACCES A UNE COMPETENCE TECHNIQUE

Enfin vient le critère d'accès à une compétence technique .En effet, l'obtention de financement par Ecuador Estrategico est conditionné par la nécessité de déposer un projet contenant une étude de faisabilité. Or les juntas paroissiales faisant preuves d'une faible capacité technique et financière, les juntas paroissiales qui réussissent à capter un montant important de l'investissement d'Ecuador Estrategico ont ceux qui ont su contourner cette lacune. Plusieurs attitudes peuvent être soulignées. Les présidents doivent soit financer

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

l'étude elle-même, soit demander de l'aide à une tierce institution pour effectuer le dossier du projet, soit mobiliser les connaissances de son réseau social.

La première source de capacité technique substitutive constitue le réseau personnel du président de la junta paroissiale. Ainsi le président de Garcia Moreno fait appel à l'ingénieur ayant breveté le système d'Unités Basiques d'Assainissement lui permet d'obtenir un projet d'un montant de 1 millions 200 000\$ pour sa paroisse. Dans un autre cas, le président de la paroisse 7 de julio conclut d'un contrat sur sa paroisse en échange de la constitution de plusieurs projets pour Ecuador Estrategico.

Le deuxième type d'aide vient des équipes techniques provinciales, municipales ou association de GAD qui selon l'entente sociale et partisane du président de la junta paroissiale avec l'autorité en poste, consacrent une petite partie de leur temps à constituer des dossiers à déposer auprès d'Ecuador Estrategico. C'est le cas de la paroisse d'Ines Arango, qui recycle un ancien projet à l'aide du département d'Ouvrage Public de la province d'Orellana. . Ainsi dans le cas de la paroisse d'Ines Arango, un projet d'électrification avait été déposé à l'attention du Fond d'Electrification Rural Marginal (FERUM) en 2005, sans aboutir.. A l'arrivée d'Ecuador Estrategico, le vice-président de la junta paroissiale décide de réactualiser quelques détails du dossier (prix et date) à l'aide de l'ingénieur du conseil provincial et l'envoie à Ecuador Estrategico,...

« les projets étaient dans les tiroirs depuis 2005, avec un peu d'aide je n'ai fait que les réactualiser et ils ont été acceptés » (entretien n°27, vice-président de la junta paroissiale d'Ines Arango le 14.05.14).

La paroisse de El Eno qui voit son président se faire élire à la tête de l'association des juntas paroissiales de Sucumbios, peut quand à elle bénéficier sur quelques projets de l'aide ponctuelle de ces techniciens.

Enfin certaines juntas paroissiales identifient le fait d'avoir un ingénieur employé comme un levier stratégique pour obtenir des financements. C'est le cas de la paroisse de San Carlos, qui malgré un budget moyen de 200 000\$, investit dans la présence permanente d'un ingénieur plutôt que de financer multiples petites structures dans sa paroisse.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

V. Conclusions

L'analyse présentée dans ce mémoire se structure autour d'une question : celle de l'impact de l'application du mécanisme des 12% en RAE. Le choix a été fait de s'intéresser à la fois au processus de naissance, formation et ajustement de cet instrument d'action publique d'une part et d'autre part de aux stratégies émergentes de la part des GAD pour maximiser les bénéfices de cet instrument. Le travail s'est structuré autour de l'objectif d'ambitieux de vouloir mettre en lumière comment une dynamique de développement impulsé par le gouvernement, pouvait s'inscrire dans un territoire aux caractéristiques socio-territoriales particulières comme les provinces pétrolières d'Orellana et Sucumbios. Les hypothèses sur lequel repose ce travail sont :

- L'apparition de l'outil des mécanismes des 12% comme une recherche de légitimité de l'Etat en RAE, et comme cadre cognitif d'un nouveau rapport entre l'Etat et ses administrés
- L'arrivée du mécanisme des 12% est moteur d'élaboration de stratégies par les municipalités et juntas paroissiales,

Pour ce faire, une approche à deux échelles est faite : à l'échelon national, l'analyse de concentre sur les dynamiques des politiques publiques passées et présentes en terme de développement et bénéfices pétroliers, afin de tenter un nouveau regard sur les enjeux compris dans le mécanisme des 12%. A l'échelle de Sucumbios et Orellana, de la RAE, l'analyse se porte sur les stratégies et rationalités des gouvernements territoriaux dans un territoire pétrolier.

1. le mécanisme des 12%, un outil de réaffirmation de la légitimité de l'Etat

A propos de la première hypothèse, nous pouvons conclure que le mécanisme des 12% regroupe les critères de la grille de lecture proposée par Lascoumes et Galles (2004). En premier lieu à propos du critère d'efficacité, une rapide mise en perspective avec l'ECORAE – sorte d'ancêtre du mécanisme des 12% - nous permet de voir les similitudes et différences entre ces deux mécanismes de redistribution. Les similitudes sont, dans les deux cas la création d'une institution spécifiquement dédiée à l'application de la redistribution des

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

bénéfices pétroliers ou encore l'emphase mise sur la nécessité de développement en coopération avec les acteurs locaux et l'importance croissante de la planification au sein des projets déposés. Quant aux différences, on observe que les bénéficiaires identifiés sont dans le cas des 12% les territoires pétroliers alors que dans le cas de l'Ecorae l'accent est mis sur l'ensemble des six provinces amazoniennes. De plus alors que la distribution des bénéfices pétroliers par la loi 010 est en grande majorité – 95% - directement versé sur le compte bancaire des GAD, dans le cas des 12% elle est conditionnée par le contrôle d'une institution (Banque de l'Etat ou l'entreprise publique Ecuador Estrategico) et à un dépôt de projet de développement. De plus la création du mécanisme des 12% s'accompagne de l'apparition de catégories territoriales (aire directe, aire indirecte, bénéfice national), de type d'interventions (classe 1, classe 2, classe 3) et la définition de nouveaux critères pour assurer une meilleure redistribution de la rente pétrolière. Le passage par exemple de l'accord N°553 au décret N°1135 nous permet de conclure que l'ensemble de ces réformes correspond bien à la recherche d'une meilleure efficacité

A propos du critère de rationalité axiologique, l'analyse des évolutions législatives du mécanisme des 12% ainsi que de ces modalités d'application nous renseigne sur les valeurs et cadres cognitifs promus. Derrière chaque loi et chaque décret, on observe la défense par l'Etat d'un nouveau « référentiel » de l'action publique, marquée par la planification et le processus de déconcentration de l'Etat. Ainsi la politique de développement en RAE est soumise au lancement du modèle territorial en district et circuit, qui alimente un processus de redéfinition de la répartition des compétences entre acteurs territoriaux et l'Etat. Ensuite à travers les modalités d'application des 12%, il est mis en exergue que le mécanisme est largement subordonné à une logique planificatrice imposée par la Senplades notamment à travers l'usage de plan de développement ou de viabilité technique. Le nouveau modèle de développement territorial caractérisé par l'utilisation de la planification comme outil pivot entre les gouvernements territoriaux et les administrations étatiques déconcentrées devient le cadre cognitif dans lequel s'organise l'investissement de la rente pétrolière. La promotion de ce cadre cognitif permet d'assurer une action cohérente de la politique de développement impulsé en RAE, avec les politiques publiques au niveau national.

Qui plus est, il convient de souligner que l'arrivée de l'entreprise Ecuador Estrategico est source de renforcement de deux blocs d'acteurs, qui se caractérisent chacun par leur propre rationalité, agenda et moyens d'actions. La planification et la décentralisation deviennent des

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

réformes permettant d'introduire une présence renouvelée de l'Etat en RAE et de coordonner les sphères d'actions de deux types d'acteurs. D'un côté les administrations publiques, techno-bureaucratiques et centralisées (Directions provinciales, directions districtales, Ecuador Estrategico) et de l'autre les gouvernements territoriaux. L'apparition de zones de frictions entre ces deux « blocs » d'acteurs à cause d'un chevauchement de compétence dénote d'une lutte d'affirmation de la prévalence de chacun des acteurs. Si dans le cas des secteurs éducatifs et sanitaires, c'est bien le « bloc » des administrations techno-bureaucratiques publiques qui prennent progressivement le dessus, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement la résistance se fait avec plus de vigueur au vue des enjeux sociaux et environnementaux de ces projets dans l'Amazonie. Cette zone de friction aboutit alors à un désengagement de l'Etat dans ces secteurs à travers un arrêt de financements par Ecuador Estrategico de ces projets.

Enfin le critère de geste politique se retrouve également dans les modifications législatives et l'évolution du paramétrage du mécanisme des 12% Cette institution devient un outil de réduction de la marge d'action des acteurs territoriaux. La prise en charge de l'ensemble processus de construction par Ecuador Estrategico tend à pointer des doigts un possible manque de capacité technique, financière ou de gestion. En effet progressivement dans les textes législatif, les GAD sont désignés comme un obstacle à l'action de l'Etat en RAE. La dimension politique transparait également dans les finalités des communautés du millénaire, qui ouvrent les négociations entre les peuples indigènes et les entreprises pétrolières. C'est une réelle « technologie de gouvernement » qui se fonde sur l'introduction de la modernité chez les peuples indigènes, menaçant leur identité et cohésion culturelle. Le mécanisme des 12% est un outil de structuration des relations de pouvoir, plaçant l'acteur étatique dans une position de régulateur, face aux gouvernements territoriaux.

2. capacité politique et stratégie des acteurs.

La mise en place du mécanisme des 12% étant un « espace socio-politique », l'idée structurant cette hypothèse est de s'intéresser aux capacités démontrées par les acteurs pour s'approprier l'instrument et l'utiliser à leur avantage. L'illustration parfaite de cette « capacité politique » est la municipalité de Coca qui figure tant parmi les bénéficiaires de la Banque de l'Etat qu'Ecuador Estategico. Premièrement, la mairesse de Coca identifie très tôt le mécanisme des 12% comme une réelle fenêtre d'opportunité et mobilise les ressources qu'elle

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

identifie adéquate pour en bénéficier. Cela passe par la sollicitation d'un think tank universitaire des politiques publiques et par l'utilisation de sa couleur politique pour obtenir un projet d'envergure pour sa ville. Deuxièmement, on remarque aussi une propension à se projeter dans le futur et formuler des projets à travers les mécanismes des 12%, qui serviront au développement de la ville une fois l'ère pétrolière terminée.

L'échelle à laquelle une grande attention a été accordée est celle des juntas paroissiales. En effet malgré des capacités financières et techniques très faibles, on observe une grande disparité entre les territoires. Le résultat montre que les juntas paroissiales qui se démarquent sont celles qui possèdent à leur tête un dirigeant avec un profil d'entrepreneur politique, c'est à dire avec une certaine connaissance des mécanismes institutionnels, un capital social élevé et une capacité à mobiliser des ressources technique. Enfin un dernier résultat de l'analyse des stratégies et perception des juntas paroissiales est l'utilisation du mécanisme des 12% notamment d'Ecuador Estrategico comme un processus d'autonomisation de la tutelle des municipalités. En effet, désormais pour obtenir des projets la junta paroissiale peut également recourir à cette institution et non plus uniquement à la municipalité.

Pour finir nous tenons à souligner que de par la diversité des sujets traités, ce mémoire pose de nombreuses autres questions. Plusieurs pistes de recherches complémentaires se dessinent. D'abord, en réponse à l'accent mis sur l'élaboration des documents de planification pour l'obtention de projets financés par la rente pétrolière, le Plan de Développement et d'Aménagement Territorial (PDOT) se mue en un indicateur de capacité politique. A travers le processus d'élaboration de ce document, on peut distinguer l'implication à différent degré des juntas paroissiales mais aussi le degré de connaissance de leur territoire et le niveau de proximité avec les communautés de sa paroisse. Une piste de recherche serait donc de s'intéresser au PDOT comme indicateur de compétences telles que la mobilisation de ressources adéquates pour en formuler une solution et la capacité de relayer les revendications infra-paroissiales à aux autorités adéquates, et comme outil d'articulation entre les communautés et les juntas paroissiales.

Une seconde piste de réflexion, concerne la différence de situation entre les provinces d'Amazonie du sud et les provinces pétrolières. En effet, l'une des faiblesses de l'intervention de l'entreprise et l'absence d'un volet productif parmi les projets financés. Or cela n'apparaît pas être une spécificité de l'intervention de l'entreprise, mais une différence de traitement

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

avec les provinces d'Amazonie du sud. A Archidona, ville de la province de Napo, s'est inaugurée en novembre 2014 un projet touristique et une foire du Cacao, afin de soutenir les activités productives. Cela met la lumière sur la présence d'une réelle différence entre les provinces du Sud et les provinces pétrolières, tout comme nous avons pu l'observer avec l'Ecorae. L'absence de projets productifs dans les provinces pétrolières, serait-elle un aveu du délitement du tissu social causé par l'entreprise pétrolière ? Comment se caractérise l'investissement d'Ecuador Estrategico dans les autres provinces présentant des industries extractives ?

Une dernière piste de recherche concerne l'évolution de l'Ecuador Estrategico, comme une version « agencifiée » de la fonction redistributive de l'Etat. On peut remarquer dans l'actualité une réforme similaire à celle qui a vu naître le mécanisme des 12% de la rente pétrolière. Correa a envoyé une réforme de la loi des télécommunications le 14 juillet 2014 qui établit que désormais 12% des « utilidades » de ce secteur ne seraient plus reversé aux ouvriers mais à l'Etat, afin qu'ils puissent « l'investir dans des projets sociaux et de développement des télécommunications » (EL Universo, 2014). Or rappelons nous qu'en tant que secteur stratégique, les revenus générés par le spectre radioélectrique sont de la compétence d'Ecuador Estrategico. Nous pouvons alors nous demander si cette entreprise sera amenée dans les années qui viennent, dans une nouvelle configuration de l'action publique par la doctrine du « New Public Management », à s'ancrer comme un outil assurant le retour d'un Etat comme « Méga-acteur », omniprésent et omnipotent.

VI. Bibliographie

ACCION ECOLOGICA, 1993 Amazonia por /a Vida. Debate Ecologico sobre el Problema Petro/ero en e/ Ecuador, Acción Ecológica, Quito.

ACOSTA Alberto 2001. Breve historia económica del Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional

ACOSTA Alberto, 2012 Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición

ACOSTA, Alberto 2006 "Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales". En Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador.

ARTEAGA, Aída, 2003, "Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana", en Guillaume Fontaine (Ed.), Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. 1. Las reglas de juego, Quito, FLACSO, GPA Petroecuador.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", julio-agosto, 2007,

BUSTAMENTE Teodoro 2007, *Detrás de la cortina de humo : dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador*. Editor : . FLACSO - Sede Ecuador. 165 p.

BRIEVA.S et al « *El Concepto de desarrollo en las ciencias sociales. Pasado y presente de una categoría central en el análisis de las sociedades latinoamericanas* », FLACSO, 2002.

CUEVA Simon et ORTIZ Maria, 2013, Ingresos fiscales por Explotacion de hidrocarburos en Ecuador, Banque Inter-Américaine de Développement, departemento de paises de grupo Andino

DAVILA, A. MEJIA, R. OROXON, J. y JARRIN, S. 2014, *.Renta de las industrias extractivas para generar 'desarrollo'*. Ciudadanía Analiza No. 9. Quito: Grupo FARO

DAMIAN Michel, 2013 *Disparue entre les sables du Quater et l'Amazonie Equatorienne, la proposition Daly Correa du gel de pétrole en terre (Initiative Yasuni-ITT)*. Cahier de recherche EDDEN n°6/2014.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

DORMOIS Rémi, 2006, *Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine*, Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), *Revue française de science politique*, 2006/5 Vol. 56, p. 837-867.

FACCHINI François, *L'entrepreneur politique et son territoire*, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2/ 2006 (juillet), p. 263-28.

FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

FINER et al (2009), *Ecuador's Yasuni' Biosphere Reserve: a brief modern history and conservation challenges*, *Environmental Research Letters*, 4(3), August 24.

FONTAINE, Guillaume (2003) *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. 1 Las Reglas del Juego*. Quito. FLACSO-Petroecuador.

FONTAINE Guillaume (2005 a) *Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana*. *Revista ÍCONOS* N°21. Pág. 35-46. FLACSO.

FONTAINE, Guillaume. 2005 b *Petróleo, contaminación y conflictos ambientales en la Amazonía*. *Revista de Ciencias Sociales*. Num. 21, Quito, enero 2005, pp. 35-46

FONTAINE Guillaume (2007) *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito. FLACSO-IFEA-ABYA YALA.

GAUDIN J.P et NOVARINA.G 1997, *Coopération et construction d'une capacité d'action, le concept d'Urban Regimes chez Clarence Stone* in *Politiques publiques et négociations, multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, CNRS-PIRVilles 1997.

GAXIE Daniel , *Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective*, *Swiss Political Science Review* 11, 2005, (1): 157-188.

GUDYNAS. E *Mas alla del nuevo extractivismo : transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo* . pp 379- 410, En: *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*. Fernanda Wanderley, coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz, Bolivia, 2011.

GONZALEZ ESPINOZA, Ana Carolina *La Gauche et la continuité du projet extractiviste en Amérique Latine. Les cas de la Bolivie, de l'Équateur et du Venezuela*, In Olivier Dabene (ed), *La gauche en Amérique latine*, SciencesPo Presses, 2012.

GONZALEZ GUZMAN Juan Carlos, 2012. *La identidad étnica, componente simbólico para la gobernanza territorial indígena* in *Periferias de la periferia: procesos territoriales*

La redistribución de la renta petrolífera en Amazonía Ecuatoriana au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

indígenas en la Costa y la Amazonía ecuatoriana, coordinado por Juan Pineda y Anita Krainer. Quito : FLACSO, Sede Ecuador,

HATCHUEL, A. et WEIL.B. *L'Expert et le Systeme. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Economica, Paris 1992

HERREA, López, J & ARIAS. 2012, *El liderazgo dela gestión petrolera regresa al Estado*. Monitoreo, Quito, Grupo Faro, 2011. Lupa fiscal n°04

HOOD C, *The Tools of Government*, cité dans Londres, Macmillan Press, 1983, p. 72-89

JOCHNIK Chris, *Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana. Las consecuencias humanas del desarrollo petrolero*, Quito, CERS, 1994.

KLEIN, N. (2010). *Las resistencias a la “doctrina del shock” en América Latina*. León (Ed.), Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios (2 ed.). Quito: FEDAEPS

KINGDON John, *The reality of Public Policy Making », in Ethical Dimensions of Health Policy* Marion Danis,Carolyn M. Clancy,Larry R. Churchill Oxford University Press

LACUISSE, Marie-Esther ,*Equateur : La révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personification du pouvoir*. In Olivier Dabene (ed), *La gauche en Amérique latine*, SciencesPo Presses, 2012.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, *L'action publique au prisme de ses instruments* Introduction,. *Revue française de science politique*, 2011/1 Vol. 61, p.

LE QUANG Matthieu cité dans « Equateur : Yasuni ITT où l'échec de la non exploitation du pétrole », *Le Monde*, daté du 16.08.2013. Ecrit par Jonathan Parienté.

LARREA MALDONADO Ana María, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador* SENPLADES / 1a edición – Quito, 2011.

LAFFERRIERE Augusto, 2003 *Los años '90: América Latina y el Consenso de Washington*

MARTIN Pamela L., *Payer pour préserver : la politique internationale de la proposition équatorienne Yasuní-ITT*, *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 2 | 2011.

NARVAEZ Ivan, NARVAEZ Maria José , 2012« Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque politico) » Quito : FLACSO, Sede Ecuador.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

NEVEU Eric , *Sociologie des mouvements sociaux*, Repères, la Découverte, 2000 (1ère édition 1996)

PUTNAM Hillary, *Realism with a human face*, Harvard 1997

RAMIREZ , Franklin y MINTEGUIGUA Analia (2007). El Nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo. OSAL. 22, 15 pág.

SACHER William, 2013 « Yasuni-ITT un projet impossible pour l'extractives Correa », FAL Mag, automne 2013

SANTOS, Boaventura de Sousa, 2010, *Refundacion del Estado en aMERICA LATINA ; Perspectivas desde una epistemologia del Sur*. Bolivia: Plural editores.

SAN SEBASTIAN Miguel y Hurtig, Anna-Karin, Informe Yana Curi, Francisco de Orellana (Coca), Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunárriz, 2002

SVAMPA Maristella « Néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, 2011/3 N° 81,

SIERRA, Alexis , « Les dimensions géopolitiques du processus de rénovation politique en Equateur », *EchoGéo* 3/2007

UPPSAE, Culturas bañadas en petróleo, Diagnóstico de salud realizado por promotores, Lago Agrio, Abya-Yala, 1993. 6

VASCONEZ, & FIGUEROA, I. (2010). La influencia de la actividad extractiva en el ordenamiento territorial: El caso de la Amazonía ecuatoriana. *Hablemos de Políticas* No. 7. Grupo FARO. Quito, Ecuador.

VITERI Ramiro (2011), *Evolución política, participación y nuevo diseño institucional in Estado del país: Informe cero, Ecuador 1950-2010* . Zambrano Mendoza, Otto Ed- Quito : 2011 - 363 p.

1) LITTERATURE GRISE

ASOCIACION DE LA INDUSTRIA HIDROCARBURIFERAS DEL ECUADOR, 2012 , *El petroleo en cifras*.

BANCO DEL ESTADO, *Rendición de cuentas del año 2013*.

La redistribución de la renta petrolífera en Amazonia Ecuatoriana al profit del desarrollo local : el caso de Sucumbios y Orellana

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, 2e edición-Quito 2012

CORREA Raphael (2007), « Los objetivos del milenio limitan aspiraciones de cambio social », Discours prononcé à la 60^e assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. 28 septembre 2007

GRUPO FARO, Lo nuevo en petróleo y minería: régimen de cambios estatales in. Ciudadanía analiza: coyuntura y dialogo ° 3. Marzo-junio 2011.

MUNICIPALITE DE SAN FRANCISCO DE ORELLANA, Plan d'Aménagement du Territoire de San Francisco de Orellana, 2012-2015.

REPUBLIQUE DE L'EQUATEUR

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD) Lunes 19 octubre 2010, Registro Oficial Suplemento 303

Decreto 870, Registro Oficial No 534, Lunes 14 de Septiembre 2011

Decreto 989, Registro Oficial No. 617 Jueves 12 de Enero de 2012

Decreto 557-2012 Registro oficial, edicion special n°290. Lunes 28 mayo 2012.

Decreto 1135 Registro Oficial No 699- Miércoles, Martes 09 de Mayo de 2012

SUPLEMENTO

Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, Registro Oficial No 583. 24 de noviembre 2011.

Ley Organica de Empresa Publicas, Suplemento del Registro Oficial 48,16-X-2009.

SENPLADES 2008, Reforma democratica del Estado. Rediseño de la función ejecutiva : de las carteras del estado y su modelo de gestión, y de las organización territorial

SENPLADES, 2011. Guía para la formulación de los PD y OT,

SENPLADES, 2013. Atlas de Desigualdades.

SENPLADES, 2014. - Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Secretaría Técnica del Agua - Banco del Estado. Agua Potable y Alcantarillado para Erradicar la Pobreza en el Ecuador

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

2) SITES INTERNET

VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010 », INEC. www.inec.gob.ec, consulté le 27/06/14.

FAOLEX, legislative database of FAO Legal Office. www.fao.org/faolex. Visité le 15/04/2014.

Site internet du Système National d'Indicateur des Passifs Environnementaux et Sociales (SIPAS) : www.ambiente.gob.ec/sistema-nacional-de-indicadores-de-pasivos-ambientales-y-sociales. Visité le 22.08.14/

3) ARTICLES DE PRESSE

Rafael Correa aseguró que está lista ley de hidrocarburos, El Universo. Sabado 12 de junio 2010.

Oposición pide a Cordero tratar reformas a ley de hidrocarburos, El Universo, Miercoles 21 de Julio del 2010

Artículo 408 de Constitución entra al debate de utilidades, El Universo, martes 5 de Agosto 2014.

Corte Constitucional descarta convocatoria a consulta popular en Ecuador, El Universo, Viernes 31 de octubre 2014

El Cuyabeno: hacia una gestión turística sostenible, USAID. Le 10 avril 2013.

4) MEMOIRES DE RECHERCHE

ANDRADE 2004 *“El papel del ECORAE en la Region Amazonica Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democratica en el Ecuador”* Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales; FLACSO sede Ecuador. Quito

BARRERA Juan Manuel, 2013, *« El Buen Vivir: Del Sumak Kawsay y Suma Qamaña a las Constituciones el Buen Vivir Contradicciones y desafío entre la teoría y la práctica »* Maestría en globalizacon y desarrollo. Instituto de Estudio sobre Desarrollo y cooperacion Internacional. Universidad del Pais Vasco

DIAZ Andy, 2005. *La comuna Kichwa San Carlos y la actividad petrolera*. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Asuntos Indígenas; FLACSO - Sede Ecuador. Quito

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

HERRERA, Doris M. 1996. *Petróleo, deterioro ambiental y salud: el caso de la comuna de San Carlos*. Maestría en Estudios Amazónicos; FLACSO sede Ecuador. Quito.

JUTEAU, Guillaume, 2012. *L'exploitation pétrolière en Equateur : À la recherche d'un nouveau modèle de développement, entre enjeux économiques et conflits socio-environnementaux.* , IEP de Toulouse, GET/Observatoire Midi-Pyrénées.

MORAN, María Cristina 2010. *Relaciones comunitarias del desarrollo petrolero en la Amazonía ecuatoriana*. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales; FLACSO sede Ecuador. Quito.

NARVAEZ Helga, 2011, *Luchas políticas ambientalistas y poder económico transnacional: estrategias de comunicación en el caso Texac*. Maestria de Comunicacion, Universidad Simon Bolivar

PAICHARD, Elise, 2012, *Vivre avec les activités pétrolières : quel quotidien économique, social et sanitaire ? La cas de la paroisse de Dayuma*, IEP de Toulouse, GET/Observatoire Midi-Pyrénées.

ROBALINO GALLEGOS, Maria, 2014. *La réforme démocratique de l'Etat en Equateur: Une analyse des changements dans la structure du pouvoir exécutif au cours du mandat du Président Rafael Correa*. Master en administration publique, Orientation Management et évaluation en politiques publiques. Université Catholique de Louvain

TORRES PAZ, Marcelo (2004) *Las juntas parroquiales rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas limitaciones y perspectivas*. Maestría en Políticas Públicas con mención en Políticas Sociales; FLACSO - Sede Ecuador. Quito. 105 p

5) VIDEOS

CORREA Raphael (2013), « Cadena nacional sobre iniciativa Yasuni-ITT »
Presidencia de la republica del Ecuador, SECOM. 15 aout

VII. Liste des Illustrations

TABLE DES FIGURES

Figure 1 Juntas paroissiales et cantons constituant l'échantillon d'étude . Source ; (UASB).....	26
Figure 2 Organisation de la nouvelle fonction exécutive (Senplades, 2007)	44
Figure 3 Déclinaison des 12 objectifs du Plan National pour le Buen Vivir (2013-2017). Source : Atelier de l'agence zonal 1 de la SENPLADES, le 12 novembre 2013	44
Figure 4 Concordance entre Objectifs du Millénaire et les objectifs à atteindre par les politiques publiques, entre 2013-2017. Source : PNBV 2013-1017. Elaboration par l'auteur même).....	46
Figure 5 Assignation budgétaire à chaque collectivité territoriale. Source : Consejo Nacional de Competencias, 2012.....	48
Figure 6. Compétence exclusive de chaque Gouvernement Autonome Décentralisé. Source : COOOTAD	50
Figure 7 Définition d'un district idéal. Source : Direction distrital de santé, canton Joyas de la Sacha.....	51
Figure 8 Définition d'un circuit idéal. Source : Direction distrital de santé, canton Joyas de la Sacha.....	52
Figure 9 Provinces Equatoriennes et leurs poids démographique.....	53
Figure 10 Les 6 provinces d'Amazonie.....	60
Figure 11. Chronologie des textes définissant l'administration des 12%. Elaboration : l'auteur même.....	70
Figure 12 Rôle institutionnel de chacun des acteurs impliqués dans la redistribution de la rente pétrolière. Source : article 2 de l'accords interministériel n°553.	72
Figure 13 Etapes d'un projet financé par la rente pétrolière. Réalisation : l'auteur... ..	74
Figure 14 Documents requis pour l'acceptation d'un projet par la Banque de l'Etat. Source : Accord interministériel n°553.....	75

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Figure 15	Projet d'éducation éligible au mécanisme des 12%. Source , accord institutionnel n°553.	77
Figure 16	. Projet de santé éligible au mécanisme des 12% Source : accord institutionnel n°553	77
Figure 17	Blocs pétroliers présents dans la junte paroissiale de Dayuma (2012). Source : Junte paroissial de Dayuma.....	80
Figure 18	C cadastre des blocs pétroliers en exploitation à Orellana et Sucumbios, septembre 2012 Source : le Secrétariat des Hydrocarbures.	83
Figure 19	Carte des projets stratégiques en Equateur. Source : Ecuador Estrategico avril 2014.....	88
Figure 20	Nature de l'intervention de l'entreprise Ecuador Estrategico. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014	92
Figure 21	Territoires prioritaires pour des projets de développement. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014.....	93
Figure 22	. Modalité de dépôt de projet. Source : l'auteure.	94
Figure 23	Echelle de priorisation des projets d'Ecuador Estrategico. Source : Ecuador Estrategico, avril 2014.....	95
Figure 24	Répartition de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat entre 2011-2014 (en millions \$). Source : la Banque de l'Etat.	108
Figure 25	Répartition de la rente pétrolière par la Banque de l'Etat entre 2011-2014 (en %). Source : la Banque de l'Etat.	109
Figure 26	Projets financés par les « fond en administration », entre la Banque de l'Etat et Ecuador Estrategico. Source : Banque de l'Etat.....	110
Figure 27	Cadastre des blocs pétroliers en exploitation à Orellana et Sucumbios, septembre 2012. Source : le Secrétariat des Hydrocarbures.	111
Figure 28	Paroisses figurant dans la Zone d'Influence Locale (ZIL). Source : SIPAS, 2014.....	113

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Figure 29 Extrait d'un courrier envoyé par le Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables à la Banque de l'Etat, le 18 novembre 2011. Source : Junte paroissiale de Dayuma	115
Figure 30 Nombre de contrats signés entre les GAD et la Banque de l'Etat. Source : la Banque de l'Etat	117
Figure 31. Investissement d'Ecuador Estrategico a Sucumbios, de 2012 à 2014, en millions de dollars. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure	133
Figure 32 . Investissement d'Ecador Estrategico a Sucumbios, de 2012 à 2014, en%. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure	133
Figure 33 . Investissement d'Ecador Estrategico à Orellana de 2012 à 2014, en millions de dollars. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure	134
Figure 34 Investissement d'Ecuador Estrategico à Orellana de 2012 à 2014, en %. Source : Ecuador Estrategico. Réalisation : l'auteure	134
Figure 35 Montant des 12% investit et Indice Social Comparatif (ISC) à Sucumbios et Orellana (2012 – 2014). Source :Ecuador Estrategico et l'Unité de Recherche Socio-Environnementale . Réalisation : l'Unité de Recherche Socio-Environnementale (UISA) de l'Université Simon Bolivar	138
Figure 36 Investissement d'Ecuador Estrategico à Orellana par GAD (2012-2014).	139
Figure 37 Investissement d'Ecuador Estrategico à Sucumbios par GAD (2012-2014).	140
Figure 38 Liens entre services de bases, situation de « pauvreté » et d' « extrême pauvreté ». Source : Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en Ecuador. Senplades, 2014.....	144
Figure 39. Montant de l'investissement d'Ecuador Estrategico et Indice Social Comparatif, dans le secteur de l'éducation à Sucumbios et Orellana entre 2012 et 2014.	157
Figure 40 Montant de l'investissement d'Ecuador Estrategico et Indice Social Comparatif, dans le secteur de la santé à Sucumbios et Orellana entre 2012 et 2014.	158
Figure 41 : Comparaison de l'état actuel des services déconcentrés et de l'objectif à atteindre. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014	160

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Figure 42 : Définition d'un district idéal. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014. 161

Figure 43 : Définition d'un circuit idéal. Source : présentation de planification du ministère de la santé, juin 2014. 161

TABLE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 1 : Puits du centre de traitement d'eau potable de Pacayacu avec un employé municipal. Photo prise par l'auteure, le 22/05/14. 147

Photographie 2 : Eau ferreuse aux alentours du centre de traitement d'eau potable de Pacayacu. Photo prise par l'auteure le 22/05/14. 148

Photographie 3 Unité d'assainissement abandonnée dans la paroisse de l'El Doarado, le 17/06/14. 151

Photographie 4 . Panneau signalant la construction d'Unité Basique d'Assainissement par Ecuador Estrategico dans la paroisse d'Agua Negras. 30/05/14 152

Photographie 5 Maison Cofan. Avant la communauté du millénaire Prise par l'auteure. 168

Photographie 6 : en haut, Communauté Cofan autour de la maquette de la communauté du millénaire. En bas : maquette des nouvelles maisons. Photo prise par l'auteur 169

Photographie 7 :Village Cofan. Photo prise par l'auteure. 170

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Annexe 1 : Entretiens effectués et grille d'entretien

Entretiens enregistrés

Acteurs	Sucumbios	Orellana	Quito	Seule / A deux ¹¹⁴	Total
Universitaires	---	----	5	2 / 3	5
Institutions Etatiques (Ministères et Banque de l'Etat)	---	----	7	5 / 2	7
PetroEcuador	---	----	2	0 / 2	2
Gremios	1	1	4	1 / 5	6
Gouverneur	3	2	----	1 / 4	5
Services de l'Etat déconcentrés	6	5		10 / 1	11
Ecuador Estrategico / ECORAE	1	2	1	3 / 0	3
Conseil Provincial	3	2	----	2 / 3	5
Municipalité	3	6	---	7 / 2	9
Junte Paroissiale	10	10	----	15 / 5	20
Communauté	4	1	----	3 / 2	5
Autres	5	----	----	2 / 3	5
Total	27	31	17	51 / 32	83

¹¹⁴ La mission de terrain à Sucumbios et Orellana, s'est effectué en compagnie de G.Juteau doctorant dans le programme MONOIL. Certains entretiens se sont donc fait à deux.

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Entretiens non enregistrés

Acteurs	Sucumbios	Orellana	Quito	Seule / A deux	Total
Ecuador Estrategico	3	----	----	2 / 1	3
Municipalité	2	----	---	1 / 1	2
Junte Paroissiale	2	1	----	0 / 3	3
Autres	1	----	1	2 / 0	2
Total	8	1	1	5 / 5	10

Sorties sur le terrain

Nature de la Sortie	Orellana	Sucumbios	Acteurs présents
Visite d'infrastructure d'Ecuador Estrategico / présentation publique d'une œuvre d'Ecuador Estrategico	2	2	Ecuador Estrategico, ingénieurs, junte paroissiale
Sortie avec le MAE	2	----	MAE, chargé de relation communautaire
Sortie avec la Junte Paroissiale	1	1	Junte paroissiale et communautés
Création de la fédération Shuar de Sucumbios	----	1	Communauté Shuar, institutions provinciales (Ecuador Estrategico, conseil provincial, l'ECORAE etc)

Liste et numéro des entretiens

	<u>Entité</u>	<u>date</u>
<u>Universitaires</u>		
<u>Entretien n°1</u>	<u>Groupe Faro, Programme des industries extractives, Sebastian Jarrin,</u>	<u>29.04.14</u>
<u>Entretien n°2</u>	<u>FLACSO, Alberto Acosta</u>	<u>01.04.14</u>
<u>Ministères et Institution de l'Etat</u>		

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

<u>Entretien n°3</u>	<u>SENPLADES , direction aménagement du territoire et micro planification.</u>	<u>04.04.14</u>
<u>Entretien n°4</u>	<u>SENPLADES, direction des entreprises publiques</u>	<u>08.04.14</u>
<u>Entretien n°5</u>	<u>Conseil National des Compétences, responsable des mancomunidades.</u>	<u>31.03.14</u>
<u>Entretien n°6</u>	<u>Ministère des Finances, Direction des GAD.</u>	<u>26.04.14</u>
<u>Entretien n°7</u>	<u>Banque de l'Etat, assesseur juridique de la zone 1 et 2.</u>	<u>11.07.14</u>
<u>Entretien n° 8</u>	<u>Ministère des Ressources Naturelles Non Renouvelables, secrétariat des hydrocarbures</u>	<u>23.04.14</u>
<u>Associations des Gouvernements Autonomes Décentralisés</u>		
<u>Entretien n°9</u>	<u>CONAGORAPRE, Direction planification</u>	<u>15.04.14</u>
<u>Entretien n°10</u>	<u>AME, Direction planification</u>	<u>14.04.14</u>
<u>Entretien n°11</u>	<u>CONGOPE, direction planification et aménagement du territoire</u>	<u>15.04.14</u>
<u>Entretien n°12</u>	<u>CONGOPE, direction planification et aménagement du territoire</u>	<u>16.04.14</u>
<u>Entretien n°12</u>	<u>CONJUPAS Orellana</u>	<u>07.04.14</u>
<u>Entretien n°13</u>	<u>AGOPARUS Sucumbios</u>	<u>27.05.14</u>
<u>Ecuador Estrategico</u>		
<u>Entretien n°14</u>	<u>Direction planification, siège à Quito</u>	<u>13.03.14</u>
<u>Entretien n°15</u>	<u>Gérant de l'agence d'Orellana</u>	<u>07.03.14</u>
<u>Juntas paroissiales</u>		
<u>Entretien n°16</u>	<u>Président de la junta paroissiale San Carlos</u>	<u>15.04.14</u>

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

<u>Entretien n°17</u>	<u>Président de la junta paroissiale San Carlos</u>	<u>19.06.14</u>
<u>Entretien n°18</u>	<u>Technicien de la junta paroissiale Carlos</u>	<u>15.05.14</u>
<u>Entretien n°19</u>	<u>Ancien vocal de la junta paroissiale Pacayacu</u>	<u>11.03.14</u>
<u>Entretien n°20</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale Pacayacu</u>	<u>11.03.14</u>
<u>Entretien n°21</u>	<u>Président de la junta paroissiale Pacayacu</u>	<u>22.05.14</u>
<u>Entretien n°22</u>	<u>Président de la junta paroissiale de Dureno</u>	<u>26.05.14</u>
<u>Entretien n°23</u>	<u>Vice-présidente de la junta paroissiale de Dureno</u>	<u>05.04.14</u>
<u>Entretien n°24</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale de Dureno</u>	<u>28.05.14</u>
<u>Entretien n°25</u>	<u>Président de la commune des COFAN a Pacayacu</u>	<u>07.06.14</u>
<u>Entretien n°26</u>	<u>Ancien vocal de la junta paroissiale de Dureno</u>	<u>26.05.14</u>
<u>Entretien n°27</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale d'Ines Arango</u>	<u>14.05.14</u>
<u>Entretien n°28</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale 7 de Julio</u>	<u>02.06.14</u>
<u>Entretien n°29</u>	<u>Président de la junta paroissiale 7 de Julio</u>	<u>02.06.14</u>
<u>Entretien n°30</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale Dayuma</u>	<u>08.08.13</u>
<u>Entretien n° 31</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale Dayuma</u>	<u>09.03.14</u>
<u>Entretien n°32</u>	<u>Ancien président de la junta paroissiale Dayuma</u>	<u>08.05.14</u>

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

<u>Entretien n°33</u>	<u>Technicien de la junte paroissiale Dayuma</u>	<u>20.06.14</u>
<u>Entretien n°34</u>	<u>Présidente de la junte paroissiale Dayuma</u>	<u>20.06.14</u>
<u>Entretien n°35</u>	<u>Présidente de la junte paroissiale El Eno</u>	<u>04.06.14</u>
<u>Entretien n°36</u>	<u>Vocal de la junte paroissiale El Eno</u>	<u>10.06.14</u>
<u>Entretien n°37</u>	<u>Président de la junte paroissiale Union Milagrena</u>	<u>17.06.14</u>
<u>Entretien n°38</u>	<u>Technicien de la junte paroissiale El Dorado</u>	<u>18.06.14</u>
<u>Gouverneurs</u>		
<u>Entretien n°39</u>	<u>Gouverneur de Sucumbios</u>	<u>11.03.14</u>
<u>Entretien n°40</u>	<u>Gouverneur de Sucumbios</u>	<u>23.05.14</u>
<u>Entretien n°41</u>	<u>Gouverneur de Sucumbios</u>	<u>03.06.14</u>
<u>Entretien n°42</u>	<u>Gouverneur de Orellana</u>	<u>07.03.14</u>
<u>Direction Distritale et Administration déconcentrée</u>		
<u>Entretien n°43</u>	<u>SENAGUA, Lago Agrio</u>	<u>03.06.14</u>
<u>Entretien n°44</u>	<u>ECORAE, San Francisco de Orellana</u>	<u>16.06.14</u>
<u>Entretien n°45</u>	<u>MAGAP, Service Planification, San Francisco de Orellana</u>	<u>05.04.14</u>
<u>Entretien n°46</u>	<u>Direction Distritale de Santé, Shushufundi</u>	<u>29.05.14</u>
<u>Entretien n°47</u>	<u>Direction Distritale de Santé, Joya de las Sachas</u>	<u>19.06.14</u>
<u>Entretien n°48</u>	<u>Direction Distritale d'Education, San Francisco de Orellana</u>	<u>13.03.14</u>
<u>Entretien n°49</u>	<u>Direction Distritale d'Education, Joya de las Sachas</u>	<u>17.06.14</u>
	<u>Direction Distritale d'Education, Shushufundi,</u>	<u>08.06.14</u>

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

<u>Entretien n°50</u>	<u>Secretariat des Hydrocarbures, San Francisco de Orellana</u>	<u>23.06.14</u>
<u>Entretien n°51</u>	<u>MAGAP, service planification</u>	<u>05.05.14</u>
<u>Municipalité</u>		
<u>Entretien n°52</u>	<u>Municipalité de Coca, assesseur</u>	<u>07.03.14</u>
<u>Entretien n°53</u>	<u>Municipalité de Coca, service environnement</u>	<u>06.05.14</u>
<u>Entretien n°54</u>	<u>Municipalité de Coca, service environnement</u>	<u>14.05.14</u>
<u>Entretien n°55</u>	<u>Municipalité de Coca, assesseur</u>	<u>24.06.14</u>
<u>Entretien n°56</u>	<u>Municipalité de Coca, services eau et assainissement</u>	<u>23.06.14</u>
<u>Entretien n°57</u>	<u>Municipalité de Lago Agrio, service financier</u>	<u>10.03.14</u>
<u>Entretien n°58</u>	<u>Municipalité de Lago Agrio, service eau et assainissement</u>	<u>03.06.14</u>
<u>Entretien n°59</u>	<u>Municipalité Shushufundi, service planification</u>	<u>29.05.14</u>
<u>Entretien n°60</u>	<u>Municipalité Joya de las Sachas, service planification</u>	<u>19.05.14</u>
<u>Entretien n°61</u>	<u>Municipalité Cuyabeno, service planification</u>	<u>30.05.14</u>
<u>Conseil Provincial</u>		
<u>Entretien n°62</u>	<u>Conseil provincial de Sucumbios, service PDOT</u>	<u>16.05.14</u>
<u>Entretien n°63</u>	<u>Conseil provincial de Sucumbios, service PDOT</u>	<u>28.05.14</u>

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

<u>Entretien n°63</u>	<u>Conseil provincial de Sucumbios, service Planification</u>	<u>23.04.14</u>
<u>Entretien n°65</u>	<u>Conseil provincial de Orellana, service participation citoyenne</u>	<u>07.03.14</u>
<u>Entretien n°66</u>	<u>Conseil provincial de Orellana, service œuvres et infrastructures</u>	<u>14.05.14</u>
<u>Communautés</u>		
<u>Entretien n°67</u>	<u>Communauté à Dayuma</u>	<u>11.05.14</u>
<u>Entretien n°68</u>	<u>Comité pro Asfalto à Union Milagrena</u>	<u>19.06.14</u>
<u>Entretien n°69</u>	<u>Communauté 7 de Julio</u>	<u>04.06.14</u>
<u>Autres</u>		
<u>Entretien n°70</u>	<u>Ingénieur constructeur d'œuvre d'Ecuador Estrategico a Sucumbios</u>	<u>30.05.14</u>
<u>Entretien n°71</u>	<u>Ingénieur constructeur d'œuvre d'Ecuador Estrategico a Orellana</u>	<u>16.06.24</u>
<u>Entretien n°72</u>	<u>Journaliste Radio Sucumbios</u>	<u>04.06.14</u>
<u>Entretien n°73</u>	<u>Journaliste Radio Sucumbios</u>	<u>30.05.14</u>
<u>Entretien n°74</u>	<u>Comité droit de l'Homme Shushufundi</u>	<u>04.06.14</u>
<u>Sortie</u>		
<u>Entretien n°75</u>	<u>Visite d'œuvres d'Ecuador Estrategico à San Carlos</u>	<u>19.06.14</u>
<u>Entretien n°76</u>	<u>Visite d'œuvres d'Ecuador Estrategico à El Dorado</u>	<u>17.06.14</u>

La redistribución de la renta petrolera en Amazonia Ecuatoriana al beneficio del desarrollo local : el caso de Sucumbios y Orellana

Biografía personal		Hoja de vida y socialización del entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> • Cual es su cargo ? desde cuando? • Que formación tiene usted? • Que hacia antes ?
Presentación de la institución		Objetivos, recursos y Limites	<ul style="list-style-type: none"> • Me podría explicar el papel de su institución? • Cuales son sus objetivos en materia de desarrollo y planificación territorial ? • Cuales son sus recursos? (económicos, humanos) • Cual es el papel de las sedes regionales? • Cuales son las dificultades / obstáculos encontrados en su trabajo?
LEYES	Proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo	Influencia de las asociaciones territoriales en el diseño de las políticas publicas	<ul style="list-style-type: none"> • Que piensa usted de la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que se está afinando en la asamblea ? • Cuales son sus reivindicaciones en cuanto a esa ley ? Han sido consultados? • Que impactos tendría la ley sobre las competencias de los GAD en materia de planificación y desarrollo?
	Ley de hidrocarburos	Evolución de la percepción de la ley : gap entre la ley y su implementación efectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Cuales eran sus expectativas en 2010 cuando se publico la ley de hidrocarburos, sobre la disposición de los 12%? Y hoy día? • Hay una diferencia entre lo que está escrito en la ley y el manejo efectivo de los 12%? • Cuantos GAD han podido acceder a los 12% en SUC y OR ? • Según usted, esos recursos han podido aumentar la capacidad de acción de los GAD?
Fortalecimiento institucional		<hr style="border: 1px solid red;"/>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuales son las competencias que necesitan fortalecimiento institucional? • No hay conflictos en materia de agua entre las parroquias y municipios? • Cual es el papel del IAEN? Del CNC? • Quien beneficia del fortalecimiento institucional?
Capacidades de acción de los GAD		Los municipios, pilar del desarrollo territorial ?	<ul style="list-style-type: none"> • Que piensa usted de la capacidad de acción de los municipios para implementar concretamente sus objetivos de desarrollo? <ul style="list-style-type: none"> ○ La capacidad a identificar los problemas? ○ Elaborar soluciones? ○ Capacidad a hacer planes a largo plazo? • Cuales son las reivindicaciones principales de las parroquias? De las comunidades? Han tenido casos

La redistribución de la renta petrolífera en Amazonia Ecuatoriana al profit del desarrollo local : le cas de Sucumbios et Orellana

			de comunidades que vengán reivindicar proyectos directamente en Quito?
Los Planes de desarrollo (PD)	PDOT MUNICIPAL	Diseños de los PD municipales : socialización y identificación de las necesidades del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Como los municipios escogen los proyectos de desarrollo? Sobre que criterios son diseñados los planes de desarrollo? • Como son identificados las necesidades del municipio en términos de infraestructuras? • Que herramientas son utilizados? (consultación ciudadano, presupuesto participativo, consejo de planificación..) • Como participan los ciudadanos? • Si usted hiciera un balance de los proyectos de desarrollo, cuales son los temas (salud, agua..) donde se invierte de manera prioritario? • Cual es la legitimidad de un proyecto resultante de un compromiso presidencial, como el parque lineal de Joya de las Sachas?
		Mantenimiento de las infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> • Como se maneja el mantenimiento de los proyectos de desarrollo? • Tiene los recursos necesarios para mantenerlos? Ayudan a mantener infraestructuras en parroquias?
	PDOT CANTONAL	Diseños de los PD cantonales : que colaboración con las parroquias?	<ul style="list-style-type: none"> • Como se elaboran los PDOT cantonales? Sobre que criterios? • Como los municipios colaboran con las parroquias? A que frecuencia se reúnen? • Tengo la impresión que los municipios tienen autoridades sobre las parroquias, como calificaría la relación municipios/parroquias? • Los municipios tienen un papel en el diseño de los PDOT parroquiales? • Cual es la diferencia entre un Plan de Desarrollo y un PDOT?
		Municipios y parroquias tipos	<ul style="list-style-type: none"> • Según usted, cual es la parroquia/municipio la mas dinámica en OR y SUC? Quien se ha lo mas beneficiado lo mas de las utilidades petroleras para desarrollarse? (<i>inversamente y por qué</i>) • Joya de las sachas se ha apuntado cantón modelo, trabaja estrechamente con el municipio?
		Comunidad del milenio	<ul style="list-style-type: none"> • Que piensa usted de las comunidad del milenio? Del la comunidad de Pañacocha? • Quien formula los pedidos para obtener comunidades del milenio?

La redistribución de la renta petrolera en Amazonia Ecuatoriana al profit del desarrollo local : le cas de Sucumbios et Orellana

Gobernanza territorial en Ecuador	Descentralización o fragmentación territorial?	<ul style="list-style-type: none"> • Como se articulan los PDOT parroquiales / cantonales / provinciales? • Como el COOTAD influyo sobre la gobernanza territorial? Su publicación permitió aclarar las competencias de cada GAD? • Que piensa usted el plan de descentralización? • Como se efectúa la colaboración con otros municipios? • Han tenido casos donde han formando alianza territorial para obtener recursos para proyectos? • Cuales son los mecanismos que permiten la equidad territorial?
Relación con otras instituciones	AME y el Banco del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Como se relacionan con el Banco del Estado? Trabajan juntos? • Cuales son los obstáculos se encuentran los municipios para obtener créditos para el desarrollo? • Organizan talleres de capacitación para ayudar a obtener esos financiamientos?
	AME y otras representaciones de los GAD	<ul style="list-style-type: none"> • Cual tipo de relación tienen con la CONAGOPARE (parroquias)? Y con la CONGOPE? • Tienen reivindicaciones comunes?
	AME y EE	<ul style="list-style-type: none"> • Cuales es su relación con EE? • Que piensa de su papel en el manejo de los excedentes petroleros?
Escenarios	El porvenir de Sucumbios y Orellana	<ul style="list-style-type: none"> • Cual proyección hace usted del desarrollo dentro de 20 años en las provincias petroleras ? <i>Que escenarios se va a desarrollar esos próximos años ?</i> • Que temas se pueden fortalecer? • Cuales escenarios pueden ser lo mas probable?

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Annexe 2 : Investissement d'Ecuador Estrategico à Sucumbios et Orellana, 2012-2014

Province d'Orellana	
Télécommunication	
Total	1,220.964 \$
Projets	50
Budget moyen pour un projet	24.419 \$
Eau et Assainissement	
Total	49,636.597 \$
Projets	18
Budget moyen pour un projet	2,757.589 \$
Electricité	
Total	7,285.849 \$
Projets	49
Budget moyen pour un projet	148.691 \$
Education	
Total	31,424.387 \$
Projets	26
Budget moyen pour un projet	1,208.630 \$
Communauté du Millénaire	
Total	5,277.109 \$
Projets	6
Budget moyen pour un projet	879.518 \$
Santé	
Total	9,212.133 \$
Projets	7
Budget moyen pour un projet	1,316.019 \$
Culture	
Total	2,600.000 \$
Projets	1
Budget moyen pour un projet	2,600.000 \$

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Aménagement urbain et route	
Total	16,157.953 \$
Projets	4
Budget moyen pour un projet	4,039.488 \$
Programme de développement	
Total	3,257.428 \$
Projets	4
Budget moyen pour un projet	814.357 \$
Total investissement pour la province de d'Orellana	126,072.420 \$

Province de Sucumbios	
Telecommunication	
Total	1,789.621 \$
Projets	72
Budget moyen pour un projet	24.856 \$
Eau et Assainissement	
Total	35,018.740 \$
Projets	31
Budget moyen pour un projet	1,129.637 \$
Electricité	
Total	7,785.095 \$
Projets	54
Budget moyen pour un projet	144.168 \$
Education	
Total	23,858.821 \$
Projets	19
Budget moyen pour un projet	1,255.727 \$
Communauté du Millénaire	
Total	6,622.419 \$
Projets	7
Budget moyen pour un projet	946.060 \$

La redistribution de la rente pétrolière en Amazonie Equatorienne au profit du développement local : le cas de Sucumbios et Orellana

Santé	
Total	8,538.350 \$
Projets	7
Budget moyen pour un projet	1,219.764 \$
Culture	
Total	5,637.227 \$
Projets	1
Budget moyen pour un projet	5,637.227 \$
Aménagement urbain et route	
Total	25,106.001 \$
Projets	5
Budget moyen pour un projet	5,021.200 \$
Programme de développement	
Total	2,333.288 \$
Projets	4
Budget moyen pour un projet	583.322 \$
Autres	
Total	1,271.424 \$
Projets	3
Budget moyen pour un projet	423.808 \$
Total investissement pour la province de Sucumbíos	117960.986