

Equateur

Refonte du régime politique et remaniements institutionnels

Etude au profit de la DAS

Rapport final

Rédacteurs : Olivier Dabène, Marie-Esther Lacuisse

Novembre 2011

REPÚBLICA DEL ECUADOR



*Ce rapport a bénéficié de l'assistance en Equateur d'Anne-Lize Naizot.
 Ses principales conclusions ont été discutées à l'occasion d'un séminaire fermé à Paris avec
 Flavia Freidenberg et Andres Mejia.
 Les auteurs leur adressent leurs chaleureux remerciements.*

Sommaire

Relevé des principales conclusions	5
Introduction générale	6
1^{ère} partie : La redéfinition des pouvoirs et le renouvellement des élites.....	10
Introduction.....	10
L'émergence de Rafael Correa et d'Alianza País: un produit de l'instabilité et de la fragmentation politique	11
<i>Crise des partis politiques 1980-1996.....</i>	<i>11</i>
<i>Crise Économique et implosion des forces politiques, 1997-2002.....</i>	<i>13</i>
<i>Crise des institutions juridiques : paroxysme de la crise politique en 2004-2005.....</i>	<i>17</i>
Objectifs de la réforme constitutionnelle de 2008.....	18
<i>Rétablir l'équilibre entre les pouvoirs.....</i>	<i>19</i>
<i>Rétablir une représentation nationale et la réglementation sur les élections.....</i>	<i>21</i>
Effets des réformes sur la recomposition du régime politique	21
<i>Réduction du clivage régional et du capital économique des partis politiques traditionnels</i>	<i>22</i>
<i>Montée du localisme et de la fragmentation</i>	<i>24</i>
<i>Instabilité des blocs à l'assemblée et intervention du président</i>	<i>25</i>
<i>La réforme de la justice dans l'impasse.....</i>	<i>26</i>
Conclusion : Les paradoxes du processus de réforme.	28
2^{ème} partie : Les mutations de l'action publique	29
Introduction.....	29
La rationalisation des institutions.	30
<i>Rationalisation et pragmatisme comme principe d'action.</i>	<i>31</i>
La réforme institutionnelle de la fonction exécutive	33
<i>Le processus.....</i>	<i>33</i>
Le retour de la planification.....	36
Les principes cépaliens adaptés à l'économie de l'Equateur.	37
<i>Les trois secteurs clefs de la planification pour Correa: secteurs énergétiques stratégiques, défense nationale, éducation.</i>	<i>38</i>
La vision historique de la planification.....	39
Le rôle décisif du SENPLADES dans l'élaboration des politiques publiques.....	41
<i>Un organisme de décision, coordination et contrôle.....</i>	<i>41</i>
<i>La répartition du budget de l'Etat.....</i>	<i>43</i>
<i>La définition des secteurs prioritaires de l'investissement public</i>	<i>43</i>
Conclusion : La restructuration de l'action publique peut rester conjoncturelle	44
3^{ème} partie. La politique internationale de Correa.....	47
Introduction : chronique d'un désastre diplomatique	47
Politique internationale et révolution citoyenne	48
La politique internationale et le Régime	49
<i>Le présidentielisme</i>	<i>49</i>
<i>La planification.....</i>	<i>50</i>
L'Equateur et ses voisins.....	53
<i>Pérou.....</i>	<i>54</i>
<i>Colombie</i>	<i>56</i>
L'Equateur et l'Amérique latine	57
<i>La Communauté andine</i>	<i>58</i>
<i>L'Alliance bolivarienne pour les Amériques.....</i>	<i>60</i>
<i>L'Union des Nations Sud-américaines.....</i>	<i>61</i>

L'Equateur et les grandes puissances.....	62
<i>Etats-Unis</i>	62
<i>Union Européenne</i>	64
Multilatéralisme et anti-hégémonisme.....	65
<i>Commerce, environnement et développement : ACD et ITT-Yasuní</i>	65
<i>L'Iran</i>	67
Conclusion: Politique étrangère, évolutions institutionnelles et promotion du bien vivre.....	68
Conclusion générale	69
Bibliographie	70
Webographie	70

Illustrations

Tableau n°1 : Pourcentage de sièges de députés provinciaux obtenus par les partis majoritaires par région, 1984-1998.....	12
Tableau 2 : la fragmentation partisane sur le Côte et dans la Sierra.....	15
Tableau 3 : Participation des mouvements politiques indépendants aux élections.....	25
Tableau 4 : Référendum et consultation populaire du 7 mai 2011.....	27
Tableau 5 : Les stratégies du Plan National pour le Bien Vivre.....	31
Tableau 6 : Les sept conseils sectoriels et les ministères associés.....	36
Tableau 7 : La planification participative: la préparation du Plan national de développement 2007-2011 en matière de politique étrangère.....	51
Tableau 8 : L'objectif 5 du Plan national pour le bien vivre 2009-2013 : Garantir la souveraineté, la paix et impulser l'intégration latino-américaine.....	53
Carte 1 : La Grande Colombie (1819-1830).....	54
Carte 2 : Revendications territoriales de l'Equateur face au Pérou.....	55
Tableau 9 : Les grands axes de la politique étrangère équatorienne en matière d'intégration régionale.....	58

Relevé des principales conclusions

- La révolution citoyenne lancée par Rafael Correa en 2006 a eu pour principal effet d'apporter de la stabilité politique au pays et d'atténuer les clivages régionaux ;
- Cette stabilisation doit cependant plus aux qualités personnelles du chef de l'Etat qu'à la refonte des institutions ;
- Habile stratège, Correa a considérablement affaibli les partis politiques traditionnels et installé sa formation *Alianza País* en acteur hégémonique du jeu politique ;
- Irritable et susceptible, le président ne tolère guère les critiques et sa lutte contre l'oligarchie ou ses porte-paroles (médias) peut porter atteintes aux libertés publiques ;
- Le charisme de Correa s'est ajouté aux caractéristiques de la nouvelle constitution de 2008 pour imprimer au régime des traits présidentialistes ;
- Correa a conféré aux élections une dimension plébiscitaire et placé son pays en campagne électorale permanente depuis cinq ans ;
- La volonté de Correa de mettre rapidement en œuvre son projet refondateur l'amène à bafouer certaines règles constitutionnelles ;
- Soucieux toutefois d'inscrire son action dans le long terme, Correa a conféré des prérogatives importantes au Secrétariat national de planification et développement social (SENPLADES) ;
- Le gouvernement a engagé une réforme de l'Etat visant à rationaliser l'action publique ;
- Les secteurs prioritaires de l'action publique sont l'éducation ; la défense et l'énergie ;
- Correa conduit une politique étrangère active, centrée sur l'intégration régionale dans le cadre de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) ;
- Peu diplomate, certains de ses choix lui valent des rapports tendus avec les Etats-Unis ;
- Son initiative phare (ITT Yasuni) consistant à renoncer à exploiter des gisements de pétrole situés dans une zone écologiquement fragile n'a pas abouti.

Introduction générale

L'Équateur est engagé depuis 2006 dans une « révolution citoyenne » aux contours encore flous, mais qui inclut de profonds changements politiques et institutionnels. Rafael Correa s'est imposé en 2006 comme candidat du changement institutionnel (avec un programme largement antisystème) dans un contexte de crise politique profonde. Il a bénéficié dans un premier temps des effets stabilisants de la dollarisation et des cours élevés du pétrole. Fin manœuvrier, il est parvenu à accélérer le déclin des partis politiques traditionnels et de leurs ancrages régionaux. En se faisant réélire dès le premier tour en 2009, il a mis un terme à un cycle court d'instabilité politique qui durait depuis 1996 – avec trois présidents (A. Bucaram, J. Mahuad, L. Gutierrez) renversés en moins de dix ans - et il devient dans le même temps le premier président à être réélu depuis le retour de la démocratie en 1979. Toutefois, comme l'a montré l'insurrection policière du 30 septembre 2010, l'agitation sociale demeure latente et les fondements démocratiques vulnérables. Replacé dans une perspective d'analyse sur le temps long, l'Équateur est le pays de la région qui a vécu le plus grand nombre de refontes constitutionnelles et de coups d'Etat. La nouvelle Constitution adoptée en 2008 sous l'impulsion de Correa peut-elle offrir un cadre garantissant la stabilité du pays?

Les réformes politiques et institutionnelles mises en œuvre par Correa dans la nouvelle constitution de 2008 renforcent la figure du président de la république ce qui, dans le contexte équatorien, concourt à la stabilisation du régime mais dans le même temps recèle un certain danger pour l'équilibre des pouvoirs et la qualité de la démocratie dès lors que la présidentialisation dérive vers la personnalisation du pouvoir. Évaluer la stabilité politique en Équateur requiert donc de s'intéresser à la figure présidentielle tout autant qu'à l'évolution des pratiques institutionnelles en les comparant dans le temps. Le processus actuel de réforme offre-t-il un respect des règles constitutionnelles au regard des dysfonctionnements antérieurs ?

Ce rapport se propose d'aborder les dimensions suivantes :

- Institutions

Les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif constituent la clef de voûte de l'instabilité politique équatorienne. Aucun président depuis 1979 n'a pu bénéficier d'une majorité à l'Assemblée, et celle-ci pouvait destituer un président, par exemple pour

«incapacité mentale» (Abdalá Bucarám, 5 février 1997). La nouvelle constitution confère des prérogatives accrues au président.

Par ailleurs, la décentralisation, souvent évoquée comme solution de nature à atténuer les effets de la fragmentation géographique du pays, est ralentie par Correa.

- Partis politiques

Les modifications apportées au fil du temps à la réglementation des partis politiques en Equateur ont engendré un système très fragmenté et un multipartisme extrême qui affecte singulièrement la gouvernabilité du pays. En refusant de présenter des candidats aux élections législatives de 2006, Correa a d'emblée manifesté sa volonté de faire table rase du passé et de refonder le paysage partisan autour de son « Alliance Pays ». Correa parvient à gagner cinq élections consécutives, provoquant ce que de nombreux observateurs qualifient de « tsunami politique » : 2006 : élection présidentielle ; 2007 : référendum sur la constituante, puis élection pour l'assemblée constituante ; 2008 : référendum portant sur la nouvelle constitution ; 2009 : élections générales, à l'occasion desquelles son parti emporte 46% des sièges à l'assemblée. Ces résultats n'ont pas été accompagnés pour autant d'une refonte du système électoral qui encourage toujours autant la fragmentation.

- Leadership

Le style politique de Rafael Correa contribue de façon décisive à l'évolution des institutions. Leader charismatique, Correa se situe dans la lignée des dirigeants populistes. Il a cependant réussi à se détacher des discours régionalistes propre à la politique équatorienne. Issu d'une famille de la côte (Guayaquil), et parlant avec l'accent de cette région, il a pourtant construit sa base électorale dans les couches moyennes de Quito. Il a su étendre son réseau de soutien parmi les couches populaires, auprès desquels son discours « antipolitique » sur la « partitocratie » fait mouche. Ses prises de position sur la scène internationale (crise avec la Colombie) ont aussi contribué à renforcer sa stature.

- Action publique

Dans la lignée des autres gouvernements de gauche d'Amérique latine, Rafael Correa a réhabilité le rôle de l'Etat, et notamment l'instrument de la planification. Le « Plan national de développement », présenté durant sa campagne de 2006, possède des accents « cépaliens » prononcés qui tranchent avec l'orientation néolibérale des gouvernements précédents. Le Secrétariat National de Planification et du

Développement (SENPLADES), directement rattaché à la présidence de la République, est chargé de mettre en place le plan quinquennal, autour de l'objectif de stimuler l'économie solidaire et l'inclusion sociale. Il a opéré une forte recentralisation des politiques publiques qui n'est pas sans provoquer des réactions d'opposition notamment dans les provinces majoritairement indigènes (crise de l'eau en 2009/2010)

- Politique étrangère

L'intégration régionale, dans la région andine, en Amérique du sud et en Amérique latine, figure au rang de priorité pour Correa, et la nouvelle constitution traduit cette préoccupation. Correa a joué un rôle moteur dans la constitution de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), dont l'Equateur accueille le Secrétariat. Dans sa gestion des crises, Correa a su faire preuve de fermeté, à la suite notamment du bombardement colombien d'un camp des FARC en territoire équatorien. Correa a ainsi pleinement contribué au « présidentielisme collectif » qui régule les relations interaméricaines, en défendant les préférences nationales de son pays.

La présidentialisation/personnalisation du régime politique équatorien contribue à la stabilité politique, mais affecte aussi la qualité de la démocratie et peut générer des réactions de rejet. Ainsi, Correa n'hésite pas, lorsqu'il en ressent le besoin, à bafouer les normes constitutionnelles. Lors de l'adoption de la nouvelle Constitution, plusieurs voix se sont élevées au sein de son parti « Alianza Pais » pour dénoncer un manque de respect des nouveaux principes constitutionnels en cours d'approbation. Le président de l'Assemblée Constituante avait d'ailleurs démissionné.

Il fait preuve par ailleurs d'un certain autoritarisme qui entraîne une grande instabilité du personnel l'entourant. Il a enfin tendance à vouloir se mettre en avant, en court-circuitant les médiations sociales et politiques, ce qui peut mettre en péril la figure présidentielle et aggraver certains conflits.

Cette étude propose une analyse détaillée de ces différents aspects, afin de saisir la portée des changements politiques en cours. Elle adopte pour cela une double perspective comparative, géographique, afin de situer l'Equateur par rapport aux tendances lourdes observables en Amérique latine ces dernières années, et historique, afin d'évaluer l'expérience de Correa par rapport à un cycle long d'instabilité qui s'est ouvert en 1925 avec la révolution de juillet, premier coup d'Etat civil.

L'ensemble est divisé en trois parties, qui ont chacune fait l'objet d'un rapport d'étape.

La première porte sur les changements politiques, la deuxième sur l'action publique et la troisième sur les relations extérieures.

Le projet politique de Rafael Correa s'insère dans un temps court de recomposition des forces politiques (début de la crise politique, 1992), dans une temporalité moyenne de refonte des institutions (transition à la démocratie, 1979) et dans une temporalité plus longue de construction nationale (amorcée par l'œuvre du dirigeant libéral Eloy Alfaro, 1910). Ces trois enjeux sont décryptés dans les deux premières parties. La première, qui porte sur le système de partis et la réforme de la Constitution, revient sur la temporalité courte de la redéfinition des forces politiques et de l'équilibre entre les pouvoirs. La deuxième, qui s'attache à caractériser l'action publique, articule la temporalité moyenne et la temporalité longue. Enfin, la troisième partie traite de la politique internationale de l'Équateur. Les crises politiques et économiques qui se sont succédées à partir des années 1990 ont fait perdre du crédit au pays sur la scène internationale, le marginalisant dans les dynamiques d'intégration régionale. Correa a amorcé un changement important en s'impliquant dans le régionalisme andin et sud-américain.

La clef de voute de ces trois éclairages est la figure du président tant au niveau de la politique nationale que de la reconfiguration des échanges internationaux. Rafael Correa se substitue-t-il aux institutions ou les institutions lui imposent-elles un cadre le contraignant à stabiliser le régime et rétablir un État de droit ? La question revient à se demander si le retour de la stabilité est engendré par la consolidation de nouvelles institutions, en tant que régulatrice des comportements, ou si il est lié à la conjoncture et au charisme d'un dirigeant.

1^{ère} partie : La redéfinition des pouvoirs et le renouvellement des élites.

Introduction

Rafael Correa est un président populaire mais il est aussi critiqué pour son autoritarisme et le peu de cas qu'il fait des institutions. Lors du processus de la réforme constitutionnelle (2007-2008), il a plusieurs fois contourné les règles et procédures.¹ Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 2008, il a régulièrement fait en sorte que le pouvoir exécutif s'impose vis-à-vis du législatif, face à une assemblée qui tarde à voter les lois. Rafael Correa a été élu pour la première fois à la présidence de la république en Equateur pour son programme réformateur, afin de rétablir l'ordre institutionnel dans le pays. Mais face à des pratiques à la marge du système, des interrogations subsistent quant à la nature et l'ampleur des changements que sa politique introduit.

L'Equateur est pourtant bien entré dans un processus de refondation de ses institutions, marqué par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2008, puis par différentes réformes institutionnelles qui tâchent d'effacer les stigmates de plus de dix ans d'instabilité politique. La redéfinition du fonctionnement des institutions juridiques reste encore un défi que le gouvernement s'emploie à relever. Le referendum du 7 mai 2011, qui porte sur la réforme du système judiciaire, apparaît en ce sens comme la dernière pierre angulaire d'un cycle de réformes ouvert en 2006.

Afin d'évaluer l'effet de la politique réformiste de Rafael Correa sur la refonte du régime et des institutions, il est nécessaire de s'intéresser en premier lieu aux partis politiques qui ont provoqué la crise des institutions. La politique menée par le gouvernement est une réponse au mouvement d'opposition à la *partidocracia* (la démocratie des partis politiques) qui a gouverné l'Equateur depuis les années 1990. Pour ce faire, le projet de réforme a dû composer dans un premier temps avec les pratiques et règles informelles

¹ Deux mois après l'investiture du gouvernement de Rafael Correa, la crise politique a battu à nouveau son plein en Equateur. Suite à l'approbation par le congrès d'un référendum pour la mise en place d'une assemblée constituante le 13 février, négociée par l'exécutif avec le Congrès, le président est revenu sur ces décisions et n'a pas hésité à destituer 57 députés avec l'appui du Tribunal Suprême Electoral pour faire passer son projet de réforme.

en vigueur. Dans ce cadre, la redéfinition des pouvoirs passe par le démantèlement des partis politiques.

Cette première partie s'attache à présenter les avancées de la réforme en termes de rééquilibrage des pouvoirs monopolisés pendant dix ans par la *partidocracia*. Pour cela nous revenons dans un premier temps sur le processus de décomposition des institutions (1994-2005) afin de contextualiser les enjeux des objectifs de la réforme. Puis, nous évaluerons le rééquilibrage des pouvoirs au regard de l'amélioration des indicateurs de gouvernabilité. En conclusion, nous relèverons les éléments qui créent encore des zones d'incertitude.

L'émergence de Rafael Correa et d'Alianza País: un produit de l'instabilité et de la fragmentation politique

Depuis 1997, le pays a subi plusieurs crises majeures qui ont conduit à la destitution de trois présidents (Bucaram, 1997 ; Jamil Mahuad, 2000, Lucio Gutierrez, 2004) et à la décomposition des institutions. Certes, cette instabilité s'est installée dans un contexte de fragilité économique, qui a d'ailleurs conduit à la dollarisation du pays en 2000, mais le contournement des lois par les partis politiques pour conserver leur représentation a provoqué le dysfonctionnement des institutions.

Crise des partis politiques 1980-1996

Le système de partis politiques en Equateur s'est structuré autour d'un clivage partisan se superposant aux divisions territoriales entre les zones de montagne (Sierra), du littoral (Costa), et de l'Amazonie (Oriente). Cette représentativité régionale, sur laquelle s'appuient les partis, se traduit par une forte fragmentation politique. Pourtant, lors du retour à la démocratie en 1979, la Constitution avait mis l'accent sur le renforcement du système de partis en disposant de règles pour réduire le pluralisme et la fragmentation régionale. Les pratiques n'ont pas suivi la norme. En 1983, la loi des partis est même déclarée inconstitutionnelle par le Congrès. Le nombre effectif² de partis politiques reste

² Mesure de la fragmentation partisane qui tient compte de la taille relative des partis. Si deux partis se partagent à parts égales tous les sièges d'une Assemblée, le nombre effectif est de 2. Si un parti détient 90% des sièges et son opposant 10%, le nombre effectif est de 1,22. Entre 1979 et 2006, le nombre effectif moyen de partis politiques au Congrès équatorien a été de 5,82 ce qui en fait un des pays les plus fragmentés au monde.

élevé et les gouvernements affrontent des problèmes de gouvernabilité. Durant la première décennie qui a suivi la transition démocratique, aucun gouvernement ne parvient à obtenir une majorité absolue au congrès. Seul un président de la république a su conserver une majorité sur une courte période, grâce à une alliance (Borja en 1988). Dès les années 1980, le pouvoir exécutif est bloqué par le pouvoir législatif, et les problèmes de gouvernabilité provoquent la crise des partis politiques. En 1992, Sixto Durán Ballén, un membre du plus ancien parti, le Parti Social Chrétien (PSC), se sépare de sa formation, devenue trop proche des intérêts économiques des provinces de la Côte (Guayaquil), et remporte les élections avec un parti créé pour les élections³ afin d’initier un cycle de réforme. Le gouvernement n’a aucun appui au Congrès et il tente d’affaiblir le pouvoir législatif. Dans le cadre de l’application d’une politique néo-libérale alignée sur les principes du Consensus de Washington, les indigènes (indiens de la sierra et population de l’Amazonie) deviennent la première force d’opposition. Ils menacent de créer un parlement indigène et de boycotter les élections locales de 1994. Les partis politiques préfèrent alors ouvrir le système électoral aux organisations politiques indépendantes afin de récupérer des appuis. Lors du référendum du 27 août 1994, les citoyens approuvent l’ouverture du système électoral mais aussi la réduction des prérogatives du Congrès dans le domaine de la politique économique. Le parti politique indigène (Pachakutik) devient, suite aux élections législatives de 1996, la quatrième formation politique au Congrès et le parti dominant dans les zones rurales de la sierra. En dépit d’une forte fragmentation, les provinces de la Sierra étaient jusqu’alors représentées par deux partis politiques, la Gauche démocratique (ID) et la Démocratie populaire – Union démocrate chrétienne (DP-UDC), et celles de la Côte par le Parti Social Chrétien (PSC) et le Parti Roldosiste Equatorien (PRE)

Tableau n°1 : Pourcentage de sièges de députés provinciaux obtenus par les partis majoritaires par région, 1984-1998.

	COTE	SIERRA	ORIENTE
DP-UDC	4.4%	14.9%	22%
PSC	34%	14.6%	8.3%
PRE	27%	6.1%	1.7%
ID	9.2%	25.8%	26.7%
TOTAL	74.20%	61.4%	58.4%

Source : Alcantara, Freidenberg (2001)

³ Le Parti Unité Républicaine (PUR).

Dès lors, les partis politiques s'attachent à modifier le système électoral, afin de consolider leur main mise sur la vie politique. Le système électoral est ainsi régulièrement amendé, au rythme des crises et des renversements de présidents.

Crise Économique et implosion des forces politiques, 1997-2002.

En 1997, l'Équateur porte à la présidence Abdala Bucaram, un représentant d'un parti populiste issu de Guayaquil, le Parti Roldosiste Equatorien (PRE). Il ne l'emporte cependant au second tour que grâce à l'appui des indigènes de la sierra. Les six mois de gouvernement du président Bucaram mettent à mal le pays. La corruption et les décisions en matière de politique économique affectent la stabilité économique et politique du pays, à tel point que l'ensemble des forces politiques s'unit pour le destituer⁴. Son renversement acquis, le gouvernement intérimaire soumet un projet d'élection d'une assemblée constituante et de réforme du système électoral à l'approbation des Equatoriens par référendum.

Le nouveau système électoral prévoit pour les élections législatives, provinciales et municipales un scrutin à la proportionnelle avec listes ouvertes⁵. L'électeur se trouve désormais en mesure de sélectionner les candidats au sein d'une même liste ou entre différentes listes. Il peut fractionner son vote entre autant de représentants qu'il y a à élire dans la circonscription. Ce nouveau mode de scrutin est bénéfique aux partis politiques traditionnels lors des élections pour l'assemblée constituante et il est d'ailleurs repris par la Constitution de 1998⁶.

Les partis traditionnels de tendance néo-libérale, le Parti Social Chrétien (PSC) et Démocratie populaire Union démocrate chrétienne (DP-UDC), s'assurent une majorité absolue à l'assemblée constituante. Pour la première fois, la représentation régionale ne domine pas les alliances. En l'absence d'opposition conséquente, les deux partis majoritaires, dont les dirigeants politiques sont respectivement issus de la Côte et de la Sierra, s'allient pour rédiger un projet de Constitution aligné sur les principes néo-libéraux du Consensus de Washington.

⁴ Le président Abdala Bucaram (1996-1997) a été destitué par le Congrès le 7 février 1997 pour cause d'incapacité mentale à gouverner. C'est le seul article de loi que les députés ont trouvé pour recourir à un processus de destitution constitutionnel.

⁵ Référendum le 25 mai 1997.

⁶ Article 99 de la Constitution de 1998.

Nous reviendrons plus loin sur la Constitution de 1998 qui est l'axe de la bataille réformiste de Correa. Pour l'heure, soulignons que si d'un côté elle dispose de nouveaux instruments démocratiques, avec des gouvernements locaux renforcés, les mécanismes de participation sont affaiblis. Les partis, peu soucieux de jouer leur rôle d'intermédiaire, ont restreint toute possibilité de transformer les demandes citoyennes et sociales en décisions politiques. L'action collective menée par la CONAIE⁷ et la Coordination des Mouvements Sociaux a montré que la société se faisait plus active, et en renforçant le pouvoir exécutif, les partis politiques traditionnels cherchent à protéger leur pouvoir de l'entrée de nouvelles forces au Congrès.

La nouvelle constitution réduit les fonctions du pouvoir législatif mais renforce celle des partis politiques, notamment concernant le contrôle des institutions juridiques. Le congrès perd ses prérogatives en matière de nomination des sept magistrats du Tribunal Suprême Electoral, à partir de listes (« *ternas* ») proposées par le Président de la République et la Cour Suprême de Justice, mais la réforme constitutionnelle renforce dans le même temps le pouvoir des partis politiques. En effet, la constitution prévoit que le TSE est désormais composé de représentants des partis politiques ou mouvements politiques qui ont obtenu le plus grand nombre de voix aux élections législatives⁸. Le TSE devient ainsi l'instrument des partis politiques. Dans ce nouveau cadre, si le gouvernement est minoritaire au Congrès, il n'a pas de recours auprès des instances juridiques désormais sous la coupe des partis majoritaires au congrès.

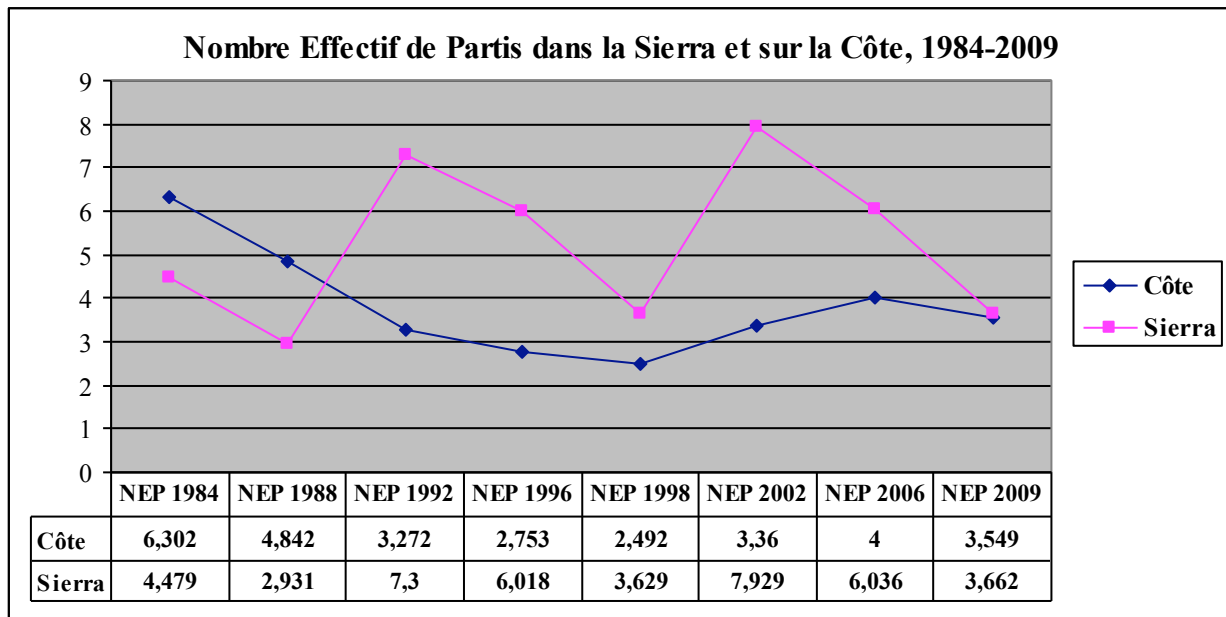
La Constitution de 1998 renforce de surcroît les pouvoirs de l'exécutif sur le législatif, en attribuant au président un droit de dissolution de l'Assemblée, mais ce sont bien les partis politiques traditionnels qui s'arrogent le contrôle du système politique.

La crise politique s'aggrave suite à la destitution par coup d'Etat du président Jamil Mahuad, représentant des forces majoritaires à l'Assemblée Constituante, en janvier 2000. La politique de dollarisation du président fait perdre le peu de légitimité que les partis politiques traditionnels avaient récupérée avec l'adoption de la nouvelle constitution. La participation de Mouvements politiques indépendants (MPI) explose aux élections locales de 2000, comme le montre le tableau suivant.

⁷ Confédération des nationalités indigènes d'Equateur.

⁸ Article 209, Titre IX, Constitution, 1998.

Tableau 2 : la fragmentation partisane sur le Côte et dans la Sierra



Source : Elaboration de Marie-Esther Lacuisse à partir des données de l'Assemblée nationale (2009), du Tribunal Suprême Electoral (ex Conseil National Electoral) pour la période 1992-2006 et des données de Flavia Freindeberg de l'Institut Iberico Américain de Salamanque pour la période 1984-1992.

Face à cette montée en puissance des organisations politiques indépendantes à l'échelle locale, les partis politiques traditionnels, auteur de la nouvelle constitution, interviennent pour contrôler leur degré de représentation. La crise a réduit leur pouvoir à l'Assemblée, un nombre important d'élus ayant quitté les rangs de l'UDP suite à la dollarisation, mais l'UDP et le PSC conservent le contrôle du Tribunal Suprême Electoral, présidé par le parti politique ayant reçu le plus grand nombre de sièges lors du dernier scrutin. Ils décident alors de modifier la réglementation du système électoral au lendemain du scrutin afin de limiter l'avancée des forces alternatives . L'article 74 de la loi électorale modifié en juillet 2000, mentionne que les électeurs pourront désormais voter « *en cochant la case correspondant aux candidats de leur choix appartenant à une liste ou à plusieurs listes [...]* » ; « *cependant, s'ils le veulent, les électeurs pourront exprimer leur choix pour l'ensemble de la liste en cochant la case qui identifie la liste* »⁹. Or, le vote par liste n'est pas reconnu par la loi du système électoral de 1997 qui prévoit un vote nominal par liste ou entre listes, faisant par la même du système électoral équatorien le plus complexe au monde. En outre, cette transformation crée une distorsion de la représentation entre votes nominaux et votes par liste. Il a été

⁹ *Expresso*, 7 mai 2006.

démontré que la majorité des électeurs qui fractionnent leur vote entre liste n'utilise pas tout le potentiel de leur vote. Par exemple, ils ne cocheront que six candidatures alors que la circonscription compte huit élus. Leur vote est du coup sous représenté face à un vote par liste. De plus, les électeurs qui reportent leur voix sur des forces alternatives choisissent un vote fractionné entre listes. Lorsqu'ils votent pour un parti politique traditionnel, ils ont tendance à choisir une liste.

La stratégie de récupération des voix des partis politiques traditionnels ne s'arrête pas là. Afin de contrer la percée des MPI aux élections locales, majoritairement des organisations politiques locales sans « passé » électoral avant la formation d'*Alianza Pais* pour les élections de 2006, les partis politiques font approuver par le TSE une deuxième réforme. Désormais, en cas d'alliance, pratique généralisée pour les élections municipales¹⁰, la répartition des sièges entre les partis ou mouvements ne s'effectue plus sur la base de l'addition des voix obtenues par chacun de leurs candidats, mais en vertu de « l'antécédent zéro ». Dans ce cadre, si un MPI participe à sa première élection, il ne pourra obtenir plus de la moitié ou le tiers des voix selon que l'alliance comprend deux ou trois organisations politiques, et cela même si leurs candidats ont remporté plus de voix que le parti traditionnel avec lequel ils étaient alliés.

Dans ce contexte, les manipulations du système électoral colmatent les brèches au niveau local mais ne peuvent stopper l'émergence de candidats dits « outsiders » aux élections nationales. En 2002, l'ex général Lucio Gutierrez remporte l'élection présidentielle avec l'appui du mouvement politique indigène « Pachakutik ». Cet ancien militaire n'est issu d'aucune force politique traditionnelle. Originaire d'une province de la partie amazonienne du pays, il est l'auteur du coup d'Etat contre le président Jamil Mahuad de janvier 2000. Il remporte les élections sur la base d'un programme réformiste qui vise à rétablir le bon fonctionnement des institutions, mais dépourvu d'appuis régionaux, il ne parvient pas à remporter une majorité au Congrès. Dans le même temps, le parti politique majoritaire au Congrès, le PSC, représentatif de la côte, transforme le système électoral pour tendre des embûches au parti du nouveau

¹⁰ De plus en plus de maires sont élus sur la base d'alliances. Alors qu'en 1996, aucun maire n'avait été élu au nom d'une alliance, ils sont cinquante quatre en 2004.

président. Les députés nationaux sont supprimés et le quota de 5% de représentativité exigé pour le maintien de l'existence légale d'une organisation politique est rétabli.

Crise des institutions juridiques : paroxysme de la crise politique en 2004-2005

La crise politique explose sous la présidence de Lucio Gutierrez (2002-2005) dont le comportement erratique fait perdre tout semblant de stabilité institutionnelle en Equateur. La manipulation des instances juridiques par le pouvoir exécutif est au cœur de la crise.

Un an après son élection, le président Lucio Gutierrez se retrouve de plus en plus isolé. Dès 2003, le mouvement politique indigène lui retire son appui. Le président n'a plus de moyen de pression sur le Congrès ni sur les instances électorales. Son parti politique, le Parti Social Patriotique (PSP), créé pour les élections de 2002, n'a remporté que cinq sièges de députés. Face à la médiocrité des scores de son parti aux élections locales de 2004, Lucio Gutierrez décide de négocier de nouveaux appuis au Congrès afin de récupérer le contrôle du Tribunal Suprême Electoral. Les résultats officiels des élections locales ne sont pas communiqués avant février 2005. Les premiers résultats des élections locales laissant entrevoir que le PSP n'atteindrait pas les 5% nécessaires pour préserver son existence légale, il cherche désormais à établir de nouvelles alliances au Congrès avec des partis qui ont des représentants au TSE. Le parti de l'ex président Abdala Bucaram disposant de 15 sièges au Congrès, Gutierrez se rend au Panama où il vit en exil. Il recherche également des appuis du côté du Parti rénovateur institutionnel action nationale (PRIAN), parti politique d'Alvaro Noboa, qui a perdu la présidence de la république en 1998 suite à une fraude électorale. L'objectif de cette nouvelle alliance est de pouvoir compter sur des appuis au Congrès, afin de limoger des magistrats proches du PSC et ainsi placer des représentants de ces deux partis à la tête des instances juridiques et modifier le résultat des élections. Malgré le soulèvement citoyen que déclenchent ces pratiques frauduleuses, Lucio Gutierrez parvient dans un premier temps à ses fins. A la publication des résultats des élections locales en février, le PSP dépasse les 5% d'élus. Les manifestations pour la démission du président prennent une toute autre ampleur lorsque le 2 avril 2005, Abdala Bucaram rentre en Equateur, sous la protection de la Cour Suprême de justice présidée par un représentant de son parti.

Alors que les mobilisations s'étaient surtout organisées à Quito, désormais Guayaquil réclame également la destitution du président.

Les manœuvres anticonstitutionnelles du président, avec la complicité des nouveaux dirigeants de la CSJ, du TC et du TSE, conduisent au déclenchement de la révolte des « *forajidos* », dirigée en autres par Rafael Correa. Cette crise des institutions juridiques dévoile la prolifération des pratiques inconstitutionnelles en Equateur mais aussi les incohérences dans les relations de pouvoir établies par la Constitution de 1998. Cette crise démontre aussi la vulnérabilité des institutions juridiques ainsi que l'impossibilité de gouverner sans la coopération du congrès. Elle débouche sur le renversement d'un troisième président, le 15 avril 2005. Le président intérimaire, Alfredo Palacio (avril 2005-janvier 2007), cherche à mettre en place une Assemblée constituante afin de modifier le système politique (système électoral, redécoupage des circonscriptions, etc.) et redéfinir les fonctions du pouvoir législatif. Cependant, et sans grande volonté personnelle, il ne parvient pas à faire approuver le contenu du referendum par le Congrès ni par le Tribunal Suprême Electoral.

Objectifs de la réforme constitutionnelle de 2008

S'il n'avait pas gagné l'élection présidentielle du 26 novembre 2006, R. Correa et son mouvement politique dit *Alianza Pais* (AP), aurait pu disparaître de la scène politique. En effet, *Alianza Pais* ne présente pas de candidats aux élections législatives, afin d'afficher la position anti-système de son mouvement politique. Preuve du soutien de la population au projet politique de Correa, le vote nul aux élections législatives atteint 40% des suffrages dans la province de Pinchincha où est située la capitale.¹¹ Le refus de participer aux élections législatives est utilisé comme un moyen pour défendre le premier objectif du projet, celui de transformer le fonctionnement du pouvoir législatif. Pour atteindre son but, AP doit porter un coup de grâce à une élite politique en crise afin de reconstruire les institutions sur de nouvelles bases démocratiques. Pourtant, sans élu au congrès, l'opération est difficile. Rafael Correa doit nécessairement coopter le président du Tribunal Suprême électoral afin de l'associer à son projet politique. Pour cela, il a recourt aux mêmes pratiques anticonstitutionnelles que les partis politiques

¹¹ La moyenne pour l'ensemble du pays est de 26%.

traditionnels, afin d'obtenir la tenue d'un référendum pour mettre en place une Assemblée Constituante.

La nouvelle Constitution se base sur trois objectifs majeurs : rétablir l'équilibre des pouvoirs avec la création notamment d'un cinquième pouvoir¹², le Conseil de la participation citoyenne et du contrôle social ; la construction d'un Etat Plurinational ; et la réactivation d'un projet national. Ce dernier point sera plus largement traité dans la deuxième partie de ce rapport.

Rétablir l'équilibre entre les pouvoirs.

Afin d'atténuer les luttes de pouvoir entre l'exécutif et le législatif qui ont mis à mal la démocratie, la Constitution prévoit la mise en place d'instruments de contrôle. Auparavant, les sorties de crise étaient complexes, car le pouvoir de révocation était limité. Désormais, le président de la république et l'assemblée ont respectivement des droits de révocation mutuelle. En dépit de certaines apparences, Rafael Correa réduit le pouvoir de l'exécutif. Désormais, l'Assemblée nationale peut destituer le président de la république par un vote des deux tiers de ses membres et sous certaines conditions dont dispose l'article 132. La révocation du mandat du président peut également faire l'objet d'une initiative citoyenne, appuyée par au moins 15% des électeurs inscrits sur les listes électorales (art.106). De son côté, lorsque le président veut dissoudre l'Assemblée nationale, il est obligé de remettre en jeu son mandat (art. 150). Ces nouveaux mécanismes ont pour objectif de faciliter les sorties de crise. En effet, la constitution de 1998 ne prévoyait pas la révocation des mandats, ce qui plongeait le pays dans l'instabilité politique durant plusieurs mois à chaque nouvelle crise et contraignait les acteurs à recourir à des mesures inconstitutionnelles pour contraindre un président à la démission.

Néanmoins, dans la nouvelle constitution, le pouvoir exécutif conserve toutes les prérogatives en matière de politiques économiques que lui avait conférées la Constitution de 1998. En termes de conduite des politiques publiques, l'Assemblée perd tout pouvoir de décision. Selon l'article 135 de la constitution de 2008 : « *Seul, le président ou la présidente pourra présenter des projets de loi qui créent, modifient ou suppriment des impôts* », alors que dans l'article 130 de la Constitution de 1998, le Congrès disposait du droit d'« *établir, modifier ou supprimer, au moyen de la loi, les*

¹² Le quatrième pouvoir étant celui des médias.

impôts, les taxes ou autres revenus publics, exceptée les taxes et contributions spéciales qui reviennent de droit aux organismes du régime des sections autonomes ». Face aux blocages du vote des lois au Congrès depuis les années 1980, Rafael Correa a quasiment donné à l'exécutif un pouvoir exclusif en matière d'élaboration des politiques publiques. Le pouvoir législatif ne conserve qu'un droit d'approbation dans ce domaine qui l'apparente à une chambre d'enregistrement. En ce qui concerne l'augmentation des dépenses publiques et la division politique administrative du territoire, rien n'a été changé. Elles restent sous le contrôle de l'exécutif.

La deuxième réforme majeure s'est centrée sur la transformation du fonctionnement des instances juridiques. L'objectif est de mettre un terme au contrôle des organes juridiques par les partis politiques. La réforme a ainsi porté sur la redéfinition de la nomination des membres de la Cour Suprême de Justice et du Tribunal Suprême Electoral, renommés Cour national de Justice (CNJ) et Conseil national électoral (CNE). En 2008, les Equatoriens approuvent une réforme constitutionnelle qui prévoit que les neuf magistrats du Conseil de la Magistrature seront sélectionnés par voie de concours au mérite. Le Conseil de la Participation Citoyenne et du Contrôle Social (CPCCS) sera en charge de leur nomination et les magistrats nommeront à leur tour les membres de la Cour de Justice. Quant aux conseillers du CNE, ils seront également nommés par le CPCCS. La création de ce conseil est présentée comme le pivot de la nouvelle régulation institutionnelle. En effet, Rafael Correa souhaite remplacer le contrôle des institutions par les partis politiques par celui des citoyens. D'où le nom de « *Révolution citoyenne* » donné au processus de la réforme constitutionnelle. La Constitution prévoit ainsi la création d'un cinquième pouvoir, dit citoyen, avec la Création du Conseil de la Participation Citoyenne et du Contrôle Social.

La redéfinition des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif ne se limite pas aux institutions au niveau national. La conflictualité entre les deux pouvoirs concernait également le niveau local. L'Equateur, comme la France, avait un double système de gouvernance au niveau local avec la nomination d'un gouverneur par le pouvoir exécutif et l'élection d'un préfet. Afin de réduire la conflictualité entre les deux pouvoirs, le gouverneur disparaît et seul le préfet, élu tous les 4 ans, gouverne les provinces. Nous retrouvons encore une fois dans cette réforme la volonté du président d'améliorer la gouvernance des politiques publiques.

Rétablir une représentation nationale et la réglementation sur les élections.

Deux dispositions de la Constitution démontrent que le nouveau texte de loi est une offensive contre la *partidocracia* régionalisée. Rafael Correa a bâti son projet de réforme sur la reconstruction d'une politique nationale qui doit dépasser les clivages régionaux. Tout d'abord, la Constitution réaffirme le principe de la représentation nationale prévu par la Constitution de 1979. Supprimés en 2002, la nouvelle chambre comprend des députés nationaux. Sur 124 sièges, seize sont désormais réservés à des candidats élus à l'échelle de la circonscription nationale. Ensuite, l'article 117 spécifie que dorénavant « *il est interdit de réaliser des réformes électorales durant l'année antérieure à la tenue des élections* ». Ce qui devrait tenir lieu de réglementation du système électoral est intégré dans le texte constitutionnel.

La nouvelle Constitution est le produit d'un processus de transformation propre à l'Équateur ce qui le rend difficilement comparable avec d'autres propositions de réforme constitutionnelle dans la région. A cet égard, la redéfinition du texte constitutionnel s'appuie sur une temporalité courte des crises qui ont bouleversé le pays, sans trop se focaliser sur les grands principes démocratiques de l'État de droit.

Effets des réformes sur la recomposition du régime politique

Le processus engagé par le président répond à une demande de la population, et s'est traduit dans les urnes par un réel plébiscite en faveur de la mise en place de l'Assemblée constituante le 15 avril 2007 avec plus de 81% des suffrages favorables. L'appui au projet de réforme a été confirmé par les résultats de l'élection des représentants pour l'Assemblée constituante le 30 septembre 2007, où AP a gagné une majorité absolue avec 80 des 130 sièges. L'Équateur n'avait encore jamais connu une coalition aussi forte autour d'un projet politique. Quant à la Constitution, elle a été approuvée à hauteur de 63%. L'opposition au référendum s'est imposée dans deux provinces et une ville : le Napo, province dont est originaire Lucio Gutierrez, l'Orellana, province de la partie orientale du pays où le chef du gouvernement est en conflit avec la population sur l'orientation de la politique extractive, et la ville de Guayaquil où le maire, Jaime Nebot,

est devenu le principal opposant au projet réformiste de Correa. Le nouveau texte a tout de même été approuvé dans la province du Guayas (dont la capitale est Guayaquil).

Le processus de réforme a néanmoins connu des phases conflictuelles. D'une part, des voix d'opposition se sont faites entendre au sein d'*Alianza Pais* lors de la Constituante ; d'autre part, la fragmentation des groupes au sein de l'assemblée ralentit les prises de décision.

Réduction du clivage régional et du capital économique des partis politiques traditionnels

Au regard de l'évolution historique des clivages politiques en Equateur, Rafael Correa a réalisé une réelle performance en faisant reculer les démarcations régionales qui ont structurées jusque là les comportements électoraux. Il est tout d'abord le premier président à terminer un mandat depuis 1996. Il est aussi le premier à être réélu depuis le retour à la démocratie. En 2009, il gagne dès le premier tour avec 51,8% des suffrages. Enfin, AP obtient un nombre équivalent de députés dans les provinces de la sierra et de la côte (21). Le nombre effectif de partis est désormais homogène, respectivement de 3, 5 et 3,6 dans les deux régions.

Ces résultats traduisent la création d'un capital de confiance par le mouvement politique du président. La victoire d'un mouvement politique indépendant face aux partis politiques et l'aboutissement du premier cycle de réformes constitutionnelles représentent ce que chacun n'osait plus espérer face à l'instabilité politique. La méthode est parfois radicale, mais elle séduit une grande partie de l'électorat, car elle démontre que le pays est enfin dirigé, y compris dans le domaine de la politique étrangère, sur laquelle se pense la troisième partie de ce rapport. Ainsi, la cote de popularité de Correa bondit lorsqu'il s'oppose aux interventions militaires de l'Etat colombien sur le territoire équatorien (80% en mars 2008). Certes, il bénéficie alors d'une conjoncture économique favorable avec une flambée des cours du pétrole (110 dollars le baril en mars 2008), premier produit d'exportation du pays. Mais la population soutient surtout un président qui, à la différence des précédents, réagit à un différend frontalier et impose ses vues¹³. Le conflit avec la Colombie crée également un effet d'aubaine pour Rafael Correa, qui s'en saisit pour renouveler une partie de la hiérarchie militaire. Selon le président, une partie des services d'intelligence et des militaires est coupable de ne pas avoir su

¹³ Les incursions en territoire équatorien ont débuté avec l'application du plan Colombie en 2000 et elles se sont multipliées à partir de 2004.

garantir le contrôle des frontières. Pour la première fois, et malgré le pouvoir du lobby militaire en Equateur qui détient une partie de l'économie pétrolière, Rafael Correa nomme un civil au poste de ministre de la défense. Il écarte les généraux proches de Lucio Gutierrez des postes clés de l'Etat major afin de réduire les risques de coup d'Etat. Concernant les partis politiques traditionnels, Rafael Correa n'avait recruté dans son équipe qu'un ancien du PRE, Gustavo Larrea, qui se retrouve au cœur des accusations concernant les relations du gouvernement équatorien avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Farcs).

La popularité de Correa et d'Alianza Pais est aussi le produit de la ténacité du gouvernement à réduire le pouvoir des partis politiques traditionnels et des médias qu'ils détiennent. Correa cherche à démanteler le réseau médiatique des hommes politiques. Alvaro Noboa, le principal adversaire de Correa lors de la campagne électorale de 2006, détient les deux chaînes de télévision privées les plus importantes du pays. Le revers de cette politique est l'agressivité du chef de l'Etat envers tous les médias qui s'osent à la critiquer.

Les bases d'Alianza Pais se sont constituées à Quito. C'est d'ailleurs dans la province de la capitale et celle de Loja au sud que le mouvement politique obtient le plus grand nombre de voix. Sans organisation partisane consolidée, le mouvement regroupe dans un premier temps des acteurs provenant de diverses tendances politiques autour d'un noyau dur composé de professeurs universitaires, économistes et sociologues, formés en Equateur et à l'étranger, ce qui fait de cette organisation politique un cas unique dans la région. La campagne est soutenue par les entrepreneurs de petites et moyennes entreprises, la classe moyenne urbaine des villes de la sierra et les jeunes. AP étend également rapidement son réseau à Guayaquil sous l'influence de Ricardo Patino, ex professeur d'économie de Guayaquil, bras droit du président depuis la première campagne de 2006. Par ailleurs, et c'est là que le charisme de Rafael Correa se confond avec l'effet des réformes, le président est originaire de Guayaquil où il a grandi et où sa famille réside encore. Compte tenu de l'importance de l'identification régionale dans la politique en Equateur, ce point n'est pas à négliger pour expliquer l'appui national au projet du président.

La politique de Rafael Correa parvient à niveler les clivages régionaux et démanteler la représentation des partis politiques traditionnels. Pour autant, la fragmentation politique n'a pas disparu dans le pays et certains anciens membres des partis

réapparaissent dans des mouvements politiques indépendants réorganisés autour d'enjeux locaux.

Montée du localisme et de la fragmentation

Rafael Correa a innové en impulsant un mouvement politique à l'échelle nationale. Il a été à contre courant de la politique nationale qui tendait à se replier sur des enjeux locaux plus que régionaux. Lorsqu'AP se lance dans la compétition électorale en 2006, des brèches étaient déjà ouvertes dans les partis politiques traditionnels et certains membres s'étaient déjà retirés pour créer leur propre mouvement politique. L'exemple le plus significatif est celui du maire de Guayaquil, Jaime Nebot, qui dès les élections locales de 2004 s'était présenté en marge du Parti Social chrétien. Désormais, AP est en concurrence avec ces organisations locales qui récupèrent la seconde génération des membres de partis politiques traditionnels en extinction. Il y a un changement dans la manière de faire de la politique, mais une certaine continuité concernant les acteurs qui intègrent les nouvelles organisations hormis *Alianza Pais*. Un certain parallélisme peut être établi avec la création d'organisations politiques indépendantes en Bolivie. Il ne s'agit pas seulement des groupes civiques de Santa Cruz en totale opposition au gouvernement d'Evo Morales, mais aussi de mouvements politiques à la Paz qui rivalisent avec la structure du parti au gouvernement, le Mouvement pour le Socialisme (MAS). Le processus d'extension des appuis d'AP et du MAS sont en revanche divergents. Aux élections législatives de 2009, AP remporte cinquante huit sièges, ce qui ne lui permet pas de disposer de la majorité absolue sans alliance¹⁴. Quant aux élections locales, AP remporte soixante douze municipalités sur deux cent onze. Le résultat n'est pas négligeable dans la mesure où *Alianza Pais* est désormais la principale organisation politique du pays avec une représentation nationale diversifiée. Le mouvement politique ne noue d'ailleurs aucune alliance en vue des élections locales pour les maires et conseillers municipaux. Cependant, AP ne parvient pas à regrouper sous son étiquette une multitude de mouvements politiques dits indépendants au niveau local qui remportent plus de soixante municipalités (maires). Pour l'élection des préfets de province, AP passe un certain nombre d'accords avec des MPI. Sur les 23 préfets à élire, AP en remporte treize, dont 3 en alliance avec des mouvements locaux. Quant aux MPI, ils remportent dix préfetures. Cette multiplication des organisations indépendantes

¹⁴ L'assemblée compte désormais 124 sièges.

atteint désormais l'assemblée nationale. Le nombre effectif de partis diminue considérablement, mais les élus indépendants se multiplient créant une fragmentation difficile à gouverner. La tendance est plus importante dans les provinces de la Sierra que sur la Côte. Plus de dix députés sur quarante cinq dépendent d'une organisation politique indépendante. Dans les provinces côtières, la tendance est réduite, seulement quatre élus sont identifiés à une organisation indépendante. Dans la province du Guayas et du Manabi, les voix se sont portées sur le Mouvement Madero de Guerrero composé d'anciens acteurs du PSC. L'organisation locale du maire de Guayaquil sert désormais d'étiquette pour des représentants nationaux.

Le succès d'Alianza Pais a encouragé la multiplication des MPI, dont la légitimité semble avoir dépassé celle des partis politiques. Leur représentation ne semble plus entachée par les manœuvres du Conseil national électoral.

Tableau 3 : Participation des mouvements politiques indépendants aux élections

	1996	1997	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2009
National	3	2	4	2	7	7	8	19	20
Provincial/ Municipal	79	44	49	158	48	122	63	84	170

Source: Elaboration de Marie-Esther Lacuisse à partir des données brutes du Tribunal Suprême Electoral

Instabilité des blocs à l'assemblée et intervention du président

Nous venons d'évoquer le fait que certains mouvements politiques se sont constitués autour d'anciens membres des partis politiques, ce qui entraîne une reproduction des pratiques des périodes précédentes. La réforme a établi de nouvelles règles pour les relations entre pouvoirs, mais certaines pratiques erratiques perdurent au sein des organisations politiques qui ralentissent le processus de réformes. Selon le chercheur équatorien Franklin Ramirez, AP est l'unique organisation politique dont les élus respectent une ligne programmatique. Toujours selon Ramirez, le gouvernement peut compter sur une majorité diffuse mais non établie. La plus forte opposition au gouvernement est formée par les huit élus en alliance du mouvement de Jaime Nebot et du PSC. Or, à eux seuls, ils ne constituent pas une force d'opposition effective. La deuxième force d'opposition se situe à l'autre bout de l'échiquier politique avec les forces de l'extrême gauche, Pachakutik et le Mouvement populaire démocratique (MPD).

Quant aux indépendants et aux représentants du parti de Lucio Gutierrez, leur position est variable et changeante. Dans ce contexte, il est difficile de créer des alliances stables et de savoir où se situe exactement l'opposition. Le gouvernement se retrouve face à des zones d'incertitude et, dans ce cadre, le président de la république est contraint de monter au front pour accélérer le processus de prise de décision. C'est une pratique dont use et abuse Rafael Correa face à l'assemblée mais aussi au sein de son organisation politique. En 2007, le président de l'Assemblée Constituante, Alberto Acosta, proche conseiller du président, avait démissionné de ses fonctions quelques jours avant l'approbation du texte par les députés pour protester contre le rythme accéléré imposé par le président.

La réforme de la justice dans l'impasse

Les institutions juridiques constituent le principal problème auquel fait face le gouvernement. Le manque d'efficacité de la justice créé un risque important pour la stabilité politique du pays. Le nouveau fonctionnement prévu par la Constitution n'a pas réussi à relancer les institutions anéanties par la crise politique de 2004. Les nouvelles Cours ont du récupérer les dossiers après trois années de dysfonctionnement. Par ailleurs, le nouveau processus de nomination par le biais du Conseil de la Participation Citoyenne et du Contrôle Social (CPCCS) s'est montré trop lent. La nomination des membres de ce conseil a été fortement critiquée, les candidatures n'étant pas anonymes. De plus, il a fallu réglementer le fonctionnement du CPCCS, ce qui a retardé la nomination des magistrats. Le système juridique comprend également de nombreux dysfonctionnements internes qui retardent le traitement des dossiers. Selon le gouvernement, plus de mille remises en liberté auraient été concédées sans procès entre 2008 et 2010. L'inefficacité de la justice alimente un sentiment croissant d'insécurité dans la population.

Dans ce contexte, Correa organise le 7 mai 2011 un référendum et une consultation populaire portant sur dix questions concernant notamment l'organisation de la justice (tableau 4).

Préoccupé par la montée de la violence et de l'insécurité, Correa propose aux Equatoriens du durcir le code pénal, en allongeant la détention préventive (questions 1 et 2).

Il ajoute une question (la 3) concernant de possibles conflits d'intérêts dans le secteur de la finance et des médias. Là encore, l'objectif est clairement politique, visant à affaiblir ses adversaires.

Enfin, concernant l'organisation de la justice, il effectue un pas en arrière au regard de la Constitution, en demandant aux citoyens d'accepter une réforme de la composition du Conseil de la Magistrature. Pour certains, la réforme comporte des risques de politisation du pouvoir judiciaire

La consultation populaire, quant à elle, concerne autant l'interdiction des jeux de hasard que la tauromachie ou encore la protection des travailleurs handicapés. La question la plus décriée a toutefois été celle qui concerne la création d'un conseil de régulation des médias, que d'aucuns ont interprété comme un vecteur potentiel de censure. La question sur la pénalisation de l'enrichissement illicite est destinée à faire taire les critiques de la corruption gangrénant l'entourage du gouvernement.

Comme tout référendum, celui du 7 mai est une opération politique destinée à rafraîchir la légitimité du gouvernement. Elle constitue en l'occurrence un succès très mitigé pour Correa puisque les Equatoriens ne se sont pas massivement déplacés pour voter¹⁵, mais ont approuvé toutes les propositions du gouvernement.

Tableau 4 : Référendum et consultation populaire du 7 mai 2011

Questions soumises à référendum	Résultat
1- Etes-vous d'accord pour ajouter à l'alinéa 9 de l'article 77 de la constitution une disposition permettant d'allonger les délais de garde à vue ?	OUI : 56,5%
2- Etes-vous d'accord pour que les substitutions à la prison préventive ne s'appliquent qu'aux infractions mineures ?	OUI : 54,2%
3- Etes-vous d'accord pour interdire aux institutions du système financier privé ainsi qu'aux médias privés, à leurs directeurs et principaux actionnaires, d'être propriétaires ou actionnaires d'entreprises en dehors de leur secteur d'activité ?	OUI : 53%
4- Etes-vous d'accord pour que l'Assemblée plénière du Conseil de la magistrature soit remplacée par un Conseil transitoire, composé de trois membres nommés par le Président, le Congrès et la Fonction de transparence et contrôle social qui, pendant 18 mois, reformera la fonction judiciaire ?	OUI : 52%
5- Etes-vous d'accord pour réformer la composition du Conseil de la magistrature?	OUI : 52,7%
Questions soumises à consultation	Résultat
6- Etes-vous d'accord pour que l'Assemblée nationale qualifie dans le code pénal de délit autonome l'enrichissement privé non justifié ?	OUI : 53,4%
7- Etes-vous d'accord pour interdire les jeux de hasard dans le pays?	OUI : 52,3%

¹⁵ Le taux de participation est de 77%, et pour la plupart des questions, les votes blancs et nuls dépassent les 10%.

8- Etes-vous d'accord pour que soient interdits dans votre canton les spectacles qui ont pour finalité la mort d'un animal ?	OUI : 131 cantons sur 226
9- Etes-vous d'accord pour que l'Assemblée nationale adopte une loi prévoyant la création d'un Conseil de régulation des médias ?	OUI : 51,7%
10- Etes-vous d'accord pour que l'Assemblée nationale adopte une loi qualifiant d'infraction pénale la non inscription d'un travailleur en situation de dépendance à l'Institut équatorien de sécurité sociale ?	OUI : 55%

Source : Conseil national électoral

Conclusion : Les paradoxes du processus de réforme.

Rafael Correa a rétabli une stabilité institutionnelle inédite, qui permet aux institutions de faire face aux turbulences. Le soulèvement des policiers du 30 septembre 2010 aurait certainement provoqué le renversement du président avant 2006. Les chiffres de la représentation politique démontrent également qu'il a réussi à construire un projet politique appuyé par une majorité de citoyens au niveau national.

Toutefois, la fragmentation politique a tendance à se creuser. La division régionale qui structurait le système politique s'est dissipée, mais elle s'est convertie en clivage national/local. La politique localiste était déjà présente depuis 2000 mais elle semble s'être intensifiée malgré une politique nationale articulée désormais sur des enjeux plus sectoriels que territoriaux. Ce phénomène quelque peu contradictoire peut être expliqué par l'absence de réforme du système électoral. Rafael Correa n'a pas dissipé les ambiguïtés du système électoral qui mêle votes nominaux et par liste, ce qui n'est pas en adéquation avec une ligne politique qui souhaite le renouvellement des pratiques politiques. Le système favorise la multiplication des petites organisations politiques, et handicape la gouvernabilité du pays.

Quant à la figure autoritaire que peut représenter le président Rafael Correa, elle n'est pas un produit du renforcement du pouvoir de l'exécutif. Elle est bien plutôt la résultante de son affaiblissement, qui engendre des rapports de force plus tendus avec l'assemblée et les autres institutions. Le référendum du 7 mai 2011, montre d'ailleurs bien que Rafael Correa veut imposer plus fermement la figure du président dans la gestion des affaires publiques.

2^{ème} partie : Les mutations de l'action publique

Introduction

Nous avons insisté, dans la première partie, sur la répartition nationale des appuis au président Correa, qui contrebalance la division politique régionale historique. Ce large soutien n'est pas seulement du aux bénéficiaires de la rente pétrolière durant le cycle électoral de 2007 et 2008 mais aussi à l'adhésion à un nouveau projet constitutionnel et politique. Cette réduction de la fragmentation régionale, que les résultats du référendum de 2011 sur la justice sont venus confirmer¹⁶, est liée à un renouvellement des élites politiques mais aussi à une transformation de l'action publique.

Une étude sur la refonte des institutions en Equateur doit nécessairement intégrer les changements dans l'action publique pour trois raisons :

- Les politiques publiques font partie du projet de réforme constitutionnelle ; telle est d'ailleurs la principale critique faite à la nouvelle Constitution, adoptée le 28 septembre 2008, dont deux parties sont consacrées aux politiques publiques ce qui relève plus de l'ordre du projet politique que de la définition de l'Etat droit. Il s'agit de la partie V « Régime de développement » et de la Partie VI « régime du Bien Vivre ».
- La transformation de l'action publique a impliqué une rationalisation des institutions, pilier de la « révolution citoyenne ».
- L'efficacité de l'action publique dépend de la refonte du pouvoir législatif et juridique abordée dans la première partie et où les dysfonctionnements persistent. La consolidation du projet dépend plus du nouvel ancrage institutionnel que de la gouvernance économique globale. Les cours du pétrole peuvent aider dans un temps très court à engager plus d'action mais n'assure pas l'irréversibilité des transformations.

Le projet de réforme de l'action publique s'inscrit dans le temps moyen de l'échec de la planification des politiques publiques depuis les années 1970 et dans le temps court du

¹⁶ Voir encadré : http://especiales.elcomercio.com/2011/05/consulta_2011_resultados/pregunta_1.html

désengagement de l'Etat dans les politiques publiques depuis les réformes néo libérales de 1994. Le projet s'inspire du socialisme comme modèle de développement, des principes de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et de la révolution libérale menée par Eloy Alfaro en 1906¹⁷.

Les points forts de la réforme pour conduire la « révolution citoyenne » sont la rationalisation des institutions et le recours à la planification. L'institution motrice de la transformation de la gestion publique est le Secrétariat National de la Planification et du développement (SENPLADES). Les secteurs clefs de la réforme sont les énergies, l'éducation et le pouvoir militaire. Dans ce cadre, la réforme de l'Etat passe également par la diversification de ses ressources financières pour l'investissement (fiscalité et partenariat public-privé) dominé depuis les années 1970 par la rente pétrolière (Fontaine et Narvaez, 2005). Si la consolidation du nouveau modèle dépend d'un nouvel ancrage institutionnel, les nouveaux instruments de pilotage de l'action publique requièrent aussi un appui citoyen. Or, à ce niveau, la réforme des politiques publiques n'est pas sans heurts et critiques, comme le montrent la mobilisation des populations indigènes et paysannes dans les zones rurales contre la réforme de la politique de l'eau en 2009 (recentralisation et privatisation), et le soulèvement policier du 30 septembre 2010 contre la réforme du service public (contrôle et redéfinition du pouvoir de la police).

Nous analysons dans ce qui suit les nouveaux mécanismes de rationalisation de l'action publique et les distorsions qu'ils peuvent produire. En conclusion, nous appréhenderons l'action publique en Equateur au regard du continent et du monde, dans la mesure où depuis deux ans le pays exporte certaines de ces innovations. Le pouvoir exécutif propose en Equateur un réel modèle de politique publique en comparaison avec les autres gouvernements qui se réclament du Socialisme du XIXème siècle (Bolivie et Venezuela) malgré une instabilité institutionnelle constante.

[La rationalisation des institutions.](#)

¹⁷ Ce dernier fut le premier président libéral du pays originaire de Monte Cristi, ville où a symboliquement siégé l'assemblée constituante. Il a favorisé l'intégration nationale du pays et la démocratisation de la république notamment avec la déclaration de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Il a mis en place un système éducatif public. Il fut assassiné à Quito par les forces conservatrices en 1912.

Les projets économique et politique ne font qu'un en Equateur. Ils se basent sur le concept du « Bien Vivre »¹⁸, principe qui guide la « révolution citoyenne ». Il se construit autour de trois grands axes : changement du modèle d'accumulation et de développement ; réinterprétation et changement de la relation entre les êtres humains et la nature, de l'anthropocentrisme au « bio pluralisme » ; égalité et justice sociale et reconnaissance de la différence et de la diversité. Le Plan National pour le Bien vivre se veut une approche différente des programmes d'ajustement structurel inspiré du Consensus de Washington. Ce nouveau modèle de politique économique implique ainsi des réformes institutionnelles.

Tableau 5 : Les stratégies du Plan National pour le Bien Vivre.

1	Démocratisation des moyens de production, (re)distribution de la richesse et diversification des formes de propriété et d'organisation
2	Transformation du modèle de spécialisation de l'économie à travers de la substitution sélective d'importations pour le Bien vivre
3	Augmentation de la productivité réelle et diversification des exportations, exportateurs, et destinations mondiales
4	Insertion stratégique et souveraine dans le monde et intégration latino américaine
5	Transformation de l'éducation supérieure et transfert de connaissances en sciences, technologie et innovation
6	Connectivité et télécommunications pour construire la société de l'information
7	Changement de la matrice énergétique
8	Investissement pour le Bien vivre dans le cadre d'une macroéconomie durable
9	Inclusion, protection sociale solidaire et garantie des droits dans le cadre de l'Etat constitutionnel de droits et justice
10	Durabilité, conservation connaissance du patrimoine naturel et encouragement du tourisme communautaire
11	Développement et organisation territoriale, déconcentration et décentralisation
12	Pouvoir citoyen et protagonisme social

Source : SENPLADES

Rationalisation et pragmatisme comme principe d'action.

L'Equateur est connu pour son instabilité politique, qui se manifeste dans les relations entre pouvoirs, au sein des agences bureaucratiques ou encore plus simplement par le renversement de ses présidents. Cette instabilité historique a été accentuée par la mise en œuvre, au cours des années 1990, de réformes néo libérales, pourtant relativement modestes comparées à celles des pays voisins. Fort de sa rente pétrolière, l'Equateur n'a jamais eu à appliquer un ajustement comme celui de 1985 en Bolivie.

¹⁸ Notion empruntée à la cosmovision ancestrale andine (*sumak kawsay*), que l'on retrouve dans les constitutions bolivienne et équatorienne. Elle se réfère notamment à l'harmonie avec la nature et aux valeurs de solidarité et réciprocité dans les rapports sociaux.

Pour autant, l'application des programmes d'ajustements structurels a encouragé la décentralisation des politiques publiques et le démantèlement des institutions publiques nationales pour faciliter l'accumulation et l'externalisation du capital dans des secteurs ou zones stratégiques. Ce modèle de développement soutenu par le Fond Monétaire International (FMI), qui a inclus la totale dollarisation de l'économie en 2000, a permis de juguler l'inflation, mais a eu de lourdes conséquences sociales.

Dans ce contexte, Rafael Correa et son premier gouvernement (2006-2008) ont placé l'enjeu de la reconstruction nationale au cœur de la réforme constitutionnelle. L'objectif est de rétablir l'ordre institutionnel par un processus de rationalisation qui touche tant les organisations institutionnelles que l'orientation des politiques publiques. Le projet de base est donc la restructuration des bases institutionnelles et de leur fonctionnement associé à un système de planification participatif capable d'articuler le local, dont l'influence est forte en Equateur, et le national. A ce stade, le pouvoir exécutif a surtout enclenché un processus de recentralisation.

Le modèle proposé est accompagné d'une politique de diversification des ressources de l'Etat, jusqu'à présent dépendant de la rente pétrolière et des exportations de crevettes et bananes (1^{er} producteur mondial). La rationalisation ne vise pas seulement la performance des institutions de la fonction exécutive mais aussi la relance d'une économie diversifiée pour assurer une qualité constante de service public.

Rafael Correa est souvent présenté comme une figure autoritaire qui ne laisse pas de place au dialogue, ce qui entre en contradiction avec les objectifs participatifs du Plan de développement dit du « Bien Vivre ». Ce n'est pas tant l'autoritarisme du président qu'il faut discuter mais le rôle prépondérant attribué au Secrétariat National de la Planification et du développement (SENPLADES) dans la refonte des institutions liées à la gestion publique.

Depuis l'approbation de la nouvelle constitution le 27 septembre 2008 et la réélection de Rafael Correa à la présidence de la République en avril 2009, la SENPLADES oriente et supervise l'ensemble des politiques publiques et va jusqu'à intervenir auprès de l'Assemblée nationale pour que les projets de loi sont compatibles avec le plan de développement économique. La problématique est complexe dans la mesure où, d'une part, le pouvoir législatif continue de souffrir de dysfonctionnements persistant qui retardent l'adoption des nouvelles lois et, d'autre part, les politiques publiques sont

dépendantes du pouvoir législatif. Dans un contexte de post réforme constitutionnelle, aucune action publique ne peut être conduite sans la promulgation de lois organiques. Dans ce cadre, la Constitution prévoit une dissolution possible de l'Assemblée nationale au cas où les députés feraient obstruction à l'adoption de lois relatives à la mise en œuvre du Plan national. C'est ce que les médias appellent plus communément, dans un contexte toujours et encore tendu entre l'exécutif et le législatif, la « *silla de la muerte* » où passé le délai de discussion des projets de loi prévu par la Constitution, le président a le droit de dissolution¹⁹. C'est sous cette pression que la loi organique sur le service public a été votée en septembre 2010. Cette loi est primordiale pour l'action du gouvernement, car elle révisé en autres le financement du service public. L'émeute policière du 30 septembre 2010²⁰ a éclaté le lendemain du vote de cette loi. La réforme prévoyait une augmentation des salaires contre la suppression des primes, incontrôlables pour l'Etat, mais les raisons de cette révolte, nous le verrons plus loin, sont plus généralement liées au projet de transformation de l'action publique en cours.

La réforme institutionnelle de la fonction exécutive

Dès 2007, le SENPLADES élabore une proposition de réforme institutionnelle de la fonction exécutive, approuvée par le président de la république en janvier 2008. L'objectif de la proposition est de rationaliser le fonctionnement du pouvoir exécutif afin d'éliminer l'arbitraire et les doublons dans la définition des fonctions, compétences, et statuts de chacune des organisations institutionnelles qui le composent. Il s'agit aussi de repenser la présence de l'Etat sur le territoire pour réduire les déséquilibres entre les provinces.

Le processus

Le processus a comporté plusieurs étapes. Tout d'abord, un diagnostic de l'organisation de la fonction exécutive a été réalisé. Les conclusions ont pointé la duplication d'institutions, tant au niveau des fonctions que des compétences à un niveau macro, et

¹⁹ Le retard dans l'adoption des lois vient le plus souvent du changement de position des députés qui ne suivent pas forcément les lignes du parti.

²⁰ Voir l'article sur le site opalc.org : Lacuisse, Marie-Esther, [Etat d'exception en Equateur: le président Correa pris en otage par la police](#), le 1^{er} octobre 2010.

l'intromission d'intérêts privés dans les structures de décision de politique publique. A partir de ce diagnostic une matrice de différenciation fonctionnelle a été élaborée pour situer les rôles et fonctions de chaque institution et les relations des institutions entre elles. Enfin la nouvelle architecture institutionnelle a été discutée avec le président de la république. Au cours de cette phase, le SENPLADES a participé activement aux débats de l'Assemblée Constituante (2007-2008) pour « marquer le nouveau terrain juridique ».

La réforme institutionnelle comporte trois aspects principaux:

- ✓ La suppression ou la fusion et le changement de fonction de 119 institutions: 36 sont supprimées, 23 fusionnent, et 60 changent de fonction. Ces dernières sont rattachées à la présidence de la république et/ou aux ministères sectoriels. D'autres se transforment en secrétariats techniques, ou sont amenées à se constituer en Conseils Nationaux d'Egalité (SENPLADES, 2009 a : 46).
- ✓ Le regroupement de l'ensemble des entités rattachées à la fonction exécutive en 7 secteurs de coordination de la politique publique, donnant lieu à la création de 7 ministères coordinateur²¹ (secteurs stratégiques, politique économique, développement social, production, sécurité interne et externe, politique, patrimoine naturel et culturel) et de 7 Conseils Sectoriels, organes chargés de la définition des politiques sectorielles et composés des ministères sectoriels, des ministères coordinateurs, du SENPLADES et du Secrétariat National de l'Administration publique (SNAP) sous l'autorité du président de la république.
- ✓ La réforme interne de chaque institution de la fonction exécutive pour une répartition des fonctions et des compétences entre échelles de gouvernement.

Pour la réorganisation du SNAP, le gouvernement a fait appel aux compétences du Centre Latino américain d'Administration pour le Développement (CLAD).

La déconcentration sectorielle

L'objectif de la déconcentration des compétences est la projection d'une équité territoriale face au processus de décentralisation arbitraire et discrétionnaire de la Constitution de 1998²². Un nouveau modèle de décentralisation est inscrit dans les

²¹ Ces ministères ne dirigent ni ne mettent en œuvre la politique publique, fonction réservée aux ministères sectoriels qui les composent. Ils ont pour rôle de coordonner et de définir la politique intersectorielle.

²² Sur ce point, la loi de décentralisation, votée lors de l'assemblée constituante de 1997, a fixé des critères de redistribution discrétionnaire basé sur la démographie, le niveau de pauvreté, mais aussi les capacités des gouvernements locaux.

textes mais dans le processus de rationalisation actuel, la déconcentration est privilégiée.

L'objectif de la réforme est de créer une nouvelle organisation de la gestion publique territorialisée sur la base d'un système redistributif du pouvoir et de la construction d'un Etat de proximité capable de fournir des services publics de qualité à toutes les échelles. Dans ce cadre, le Plan national doit être couplé avec des plans régionaux qui s'alignent sur les objectifs du premier. Pour cela, un double agenda de déconcentration et de décentralisation a été mis en place mais c'est surtout la déconcentration sectorielle qui oriente la réforme. La transformation du système s'articule sur la réorganisation interne de chaque secteur de la fonction exécutive pour garantir l'équité territoriale. La typologie pour la déconcentration de la fonction exécutive comprend quatre degrés de déconcentration/décentralisation, en rapport aux fonctions et compétences de chaque ministère et des services publiques qui leur correspondent :

- les ministères peu déconcentrés et dont les compétences ne font l'objet que d'un transfert très limité aux gouvernements autonomes décentralisés (défense, relations extérieures et commerce, justice et droits de l'homme, gouvernement et police) ;
- les ministères fortement déconcentrés et avec peu de transfert de compétences aux gouvernements autonomes décentralisés (travail et emploi, éducation, santé et industrie) ;
- les ministères peu déconcentrés et avec un transfert de compétences important aux gouvernements autonomes décentralisés (agriculture, élevage, aquaculture et pêche, environnement, tourisme, culture, sport, développement urbain et logement, inclusion économique et sociale, planification, secrétariat des peuples et de la participation) ;
- les secteurs stratégiques (électricité et énergies renouvelables, mines et pétroles, transport et œuvres publiques, eau) sont peu déconcentrés.

La décentralisation reste pour l'heure subsidiaire. Même si des instruments de participation sont créés pour élaborer les plans régionaux, les objectifs nationaux priment, excepté dans le secteur agricole décentralisé. La rationalisation est difficilement compatible dans un premier temps avec la diversité des demandes locales. En outre, et face à la diversité géographique de l'Equateur qui accentue les divisions, le gouvernement a initié un redécoupage des espaces administratifs qui contribuent à lier rationalisation et participation. Il a mis en place un découpage régional, nouvelle échelle territoriale, qui couple horizontalement différentes zones écologiques pour créer une

complémentarité de revenus au niveau local. Cette transformation de la gestion territoriale n'est pas une innovation du gouvernement mais un projet de longue date qui n'avait pas pu voir le jour faute de planification des politiques publiques.

Tableau 6 : Les sept conseils sectoriels et les ministères associés

DEVELOPPEMENT SOCIAL	Programme national de finances populaires, et économie solidaire, ministères de la santé publique, de l'éducation, d'inclusion économique et sociale, du développement urbain et logement, secrétariat du migrant
PRODUCTION, EMPLOI ET COMPETITIVITE	Ministères de coordination de l'emploi et compétitivité, ministères des relations du travail, du transport, ministère du tourisme, de l'industrie et de la productivité, de l'agriculture, élevage, et pêche
PATRIMOINE	Ministère de l'environnement, de la culture, des sports, ministère du tourisme, conseil de gouvernement du régime spécial des Galápagos, Institut pour l'écodéveloppement de la région amazonienne, Institut national du patrimoine culturel, ensemble national de danse, conseil national de cinématographie
SECTEURS STRATEGIQUES	Secrétariat de l'eau, ministère des ressources non renouvelables, ministère de l'électricité et énergie renouvelable, des télécommunications et de la société d'information
SECURITE	Ministère coordinateur de sécurité, secrétariat de gestion des risques, ministère de l'intérieur, police nationale, conseil national de réhabilitation sociale, ministère de la justice, droits de l'homme et cultes, de la défense nationale, institut géographique militaire, des relations extérieures, commerce et intégration
POLITIQUE ECONOMIQUE	Ministère de coordination de la politique économique, des finances, SRI corporation douanière équatorienne
POLITIQUE ET GOUVERNEMENTS AUTONOMES DECENTRALISES	Secrétariat de transparence, ministère coordinateur de la politique, secrétariat des peuples et participation citoyenne

Source : élaboration propre

[Le retour de la planification.](#)

La politique du gouvernement soutient dans le même temps une décentralisation participative et un retour fort de la planification qui passe par la recentralisation des secteurs stratégiques, ce qui n'est pas sans créer des conflits sociaux. Aucun gouvernement en Equateur n'avait encore adopté de manière si orthodoxe les principes économiques de la CEPAL de la substitution des importations qui passe par une recentralisation sectorielle.

Ainsi, par exemple, dans le secteur de l'eau, depuis 1998, les municipalités avaient acquis des compétences en matière de gestion. Or, Rafael Correa opère une

recentralisation du secteur qui provoque de fortes mobilisations en 2009. Le président déclare avoir recentralisé le secteur pour limiter la corruption au niveau local et apporter un surcroît d'efficacité. Ce processus est cohérent avec le modèle de gestion publique mis en œuvre par le gouvernement, mais il peut déboucher sur une privatisation qui n'a pas été négociée avec les autorités locales et les usagers. D'ailleurs, certaines pancartes lors des mobilisations disent « Non à la privatisation de l'eau ». Pourquoi la planification a-t-elle pris tant de place au détriment de la participation ? C'est dans cette ambivalence que se joue la refonte des institutions publiques²³.

Les principes cépaliens adaptés à l'économie de l'Equateur.

L'Equateur est le pays d'Amérique latine, parmi les gouvernements de gauche du continent, qui a mis en place la politique la plus protectionniste. Le gouvernement réhabilite au plus fort les anciens préceptes de la politique dite développementaliste de la CEPAL pour soutenir l'appareil productif national. Ce retour à une politique protectionniste est une réponse au déficit de la balance commerciale de l'Equateur depuis sa dollarisation en 2000. Lorsque les cours du pétrole sont élevés, comme entre 2006 et 2008, le pays parvient à équilibrer sa balance des paiements, mais lorsque le prix du baril baisse, les exportations non pétrolières sont désormais trop faibles pour combler le déficit²⁴. De plus, l'Equateur ne peut plus comme ses pays voisins jouer sur la dévaluation de sa monnaie face aux crises économiques. Le modèle développementaliste est représentatif des gouvernements de gauche dont le système monétaire est fragile. Dans la logique de rationalisation des politiques publiques, et face à une balance commerciale non pétrolière négative, qui varie entre - 2 et - 3 milliards de dollars, Rafael Correa décide d'augmenter les taxes sur les produits d'importations mais aussi de lancer une politique de diversification des ressources économiques centrée sur le développement de nouveaux secteurs énergétiques stratégiques.

Economiste de formation, Correa sait adapter les politiques publiques au contexte économique et financier mais aussi aux règles de la gouvernance économique actuelles.

²³ Lacuisse Marie-Esther. « La 'révolution citoyenne' par le peuple ou pour le peuple ? », dans *La gauche en action en Amérique latine*, sous la direction d'Olivier Dabène, Paris, Presses de Sciences Po, à paraître en 2012.

²⁴ Entre le dernier trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, la balance commerciale pétrolière a chuté de 5 à 1,7 milliards de dollars (source : Banco central del Ecuador).

Il combine les anciens préceptes développementalistes de la CEPAL avec les nouvelles recommandations qui encouragent le partenariat public-privé. Tout en déclarant que les ressources naturelles relèvent de la souveraineté nationale, l'Etat a, par exemple, signé un contrat avec une entreprise russe (NGT Holding) pour le développement du secteur du gaz naturel dans la région du Guayas.

Les trois secteurs clefs de la planification pour Correa: secteurs énergétiques stratégiques, défense nationale, éducation.

La planification n'est pas qu'un instrument de développement économique au service de la « révolution citoyenne ». Elle représente aussi un outil pour repenser la relation entre la société et l'Etat en Equateur. Les énergies sont au cœur de la planification mais aussi l'éducation et le pouvoir militaire. Ces trois secteurs ont des enjeux spécifiques pour le projet de construction nationale.

- Le gouvernement encourage le développement d'énergies alternatives (gaz et hydro-électricité) au pétrole, afin de réduire les importations de pétrole raffiné et de pouvoir exporter de nouveaux produits dans le but d'équilibrer la balance des paiements et de ne pas dépendre de ressources externes (prêts internationaux). Le projet phare du gouvernement est la raffinerie du pacifique où l'Etat a investi 200 millions de dollars.
- L'éducation est un pilier de la « révolution citoyenne » afin de former des fonctionnaires compétents et de développer un pôle d'innovation scientifique. Le gouvernement a ouvert le premier ministère de la recherche scientifique, et valorise la détention de diplôme. Ainsi, par exemple tout citoyen qui veut se présenter à un concours de la police doit obligatoirement avoir un niveau bac +2 et tout enseignant en université à l'obligation de détenir un doctorat. L'éducation dispose d'un budget de plus de 3 milliards de dollars, ce qui le situe à plus de 10% du PIB. La hausse est spectaculaire par rapport aux années antérieures où le budget éducatif plafonnait autour des 5% du PIB.
- Quant au pouvoir militaire, il a toujours joué un rôle prépondérant dans la planification nationale que la « révolution citoyenne » lui retire au profit d'un secrétariat de la planification. Ce changement fait partie de la refonte des institutions dans la mesure où le gouvernement souhaite un pouvoir militaire au service des citoyens et non des intérêts économiques. Les militaires ont désormais un rôle important dans la protection civile (catastrophe naturelle, mission sociale) mais aussi dans le domaine de la sécurité intérieure, fonction d'ordinaire confiée à la police. Le ministre de la défense nationale est d'ailleurs un civil pour la première fois dans l'histoire de l'Equateur. Ce renforcement du

rôle du pouvoir militaire dans la « révolution citoyenne » s'est accéléré depuis l'attaque des forces armées colombiennes à Angostura contre une base des FARC située à la frontière du Putumayo et du Sucumbios en territoire équatorien en mars 2008. Le gouvernement a décidé d'augmenter le budget de la défense nationale, afin de mieux protéger la frontière nord des incursions des forces subversives et du narcotrafic²⁵. Et il a par ailleurs transféré des fonctions de la police aux militaires. Le gouvernement considère avoir plus de contrôle sur les forces militaires que la police qui, durant deux décennies, a rendu plus de compte aux Etats-Unis qu'à l'Etat équatorien. Dans le cadre de la politique anti-drogue des Etats-Unis, le *State Department*, malgré l'interdiction de l'Assistance Act (1961), a financé de nombreuses unités de forces spéciales de police dans les pays andins²⁶, ce qui a affecté les relations avec les autres institutions. De façon significative, les rapports sur les relations possibles du gouvernement équatorien avec les FARC, ont conclu à des dysfonctionnements au sein du ministère de la sécurité intérieure et non pas dans les forces armées. La présidence de Correa est progressivement entrée dans une épreuve de force avec les forces polices, ce qui explique les événements du 30 septembre 2010.

La planification en général, et le rôle du pouvoir militaire, doivent être appréhendés au regard de l'histoire pour comprendre le rôle majeur que lui accorde Correa pour marquer le changement institutionnel.

La vision historique de la planification

Au-delà de la référence au projet de construction nationale de Eloy Alfaro (1906-1911), les premiers jalons de la planification en Equateur date du second gouvernement de Velasco Ibarra (1952-1954). En 1954, suite aux recommandations du Rapport sur le Développement Economique de l'Equateur réalisé par la CEPAL, se crée la Junte Nationale de Planification (JUNAPLA), organisme qui élabore le premier plan national de

²⁵ Lors de son premier mandat, Rafael Correa avait considérablement baissé le budget des forces armées dont les dépenses étaient alors les plus importantes du continent en rapport au PIB. Celles-ci sont passées de 3% du PIB à moins de 2%. Depuis 2009, le pourcentage est remonté à 2,7%. Cette année là le budget était de 1,2 milliards de dollars et pour 2011, il a été fixé à 1,5 milliards.

²⁶ Voir Isacson Adam, « Just the facts » disponible sur www.ciponline.org/facts/.

développement du pays. Velasco Ibarra, figure du populisme en Equateur²⁷, est resté proche des intérêts de certains secteurs privés, dont la banane, sans réellement conduire une planification constructive. En 1972, au moment du boom pétrolier, les forces armées renversent le président V. Ibarra, revenu à la tête de l'Etat en 1968, pour récupérer la gestion d'une manne qu'ils veulent mettre à profit pour le développement industriel du pays. Le général Rodriguez Lara lance une réforme sociale et politique, amorce une réforme agraire et limite les investissements des multinationales. Le gouvernement engage la première politique de planification en s'appuyant sur les ressources du pétrole pour mettre en place le modèle d'industrialisation par substitution d'importation développé depuis les années 1950 dans les autres pays d'Amérique latine (Bustamente, Fontaine, 2011). Le passage à la démocratie en 1979, suivi de la crise économique de 1981, n'a pas permis de consolider le modèle.

Dans le contexte de transition démocratique (1979), la JUNAPLA est remplacée par le Conseil National de Développement (CONADE). A partir de 1984, et durant les années 90- décennie d'application en équateur des politiques du Consensus de Washington - la planification nationale commence à décliner²⁸. C'est sous le gouvernement de Sixto Durán Ballen que se crée, en 1994, le Conseil National de Modernisation (CONAM), organisme rattaché à la présidence de la république, pour donner l'impulsion à la privatisation des entreprises publiques. En 1998, la Constitution crée le Bureau de Planification (ODEPLAN), en substitution du CONADE, ce qui, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, stimule le démantèlement de la planification nationale et la substitution des plans nationaux de développement au profit de plans de développement locaux. C'est dans ce contexte qu'en 2004, le gouvernement de Lucio Gutierrez remplace l'ODEPLAN par le SENPLADES²⁹, et crée le Secrétariat de Dialogue Social et Planification, dupliquant ainsi les fonctions de planification. En 2005, suite à la destitution de Lucio Gutierrez, sous le gouvernement d'Alfredo Palacio, se crée le Secrétariat des Objectifs de Développement du Millénaire (SODEM)³⁰, organisme technique rattaché à la présidence de la république, chargé de la mise en œuvre des

²⁷ Il a été à cinq reprises chef de l'Etat soit par nomination en tant de crise soit à l'issue d'élections. Il n'a pu terminer qu'une présidence (1952-1956). Lors de son dernier mandat (1968-1971) il a été renversé par les militaires.

²⁸ Exception faite du Plan formulé par le gouvernement de Rodrigo Borja, dans une perspective redistributive et de développement national, et qui servit de guide à l'action gouvernementale entre 1988 et 1992.

²⁹ Décret exécutif 1372 du 20 février 2004.

³⁰ Décret exécutif 294 du 1er juillet 2005.

Objectifs du Millénaire définis par l'ONU. Durant cette dernière période (2000-2007), la planification est marquée par une structure fortement segmentée : de multiples institutions cohabitent sans coordination, et la planification est réduite à la mise en œuvre d'accords internationaux passés par le gouvernement avec des organismes sans adaptation à la réalité du pays; de plus, la logique de la planification suit globalement une organisation clientéliste, corporatiste, et patrimoniale de l'Etat équatorien.

Le retour de la planification pour rétablir les relations institutionnelles en Equateur relève d'une certaine manière de la performance face aux oppositions qui subsistent face à ce modèle.

Le rôle décisif du SENPLADES dans l'élaboration des politiques publiques.

En 2007, le président Rafael Correa restructure le SENPLADES³¹ (fusion du CONAM et du SODEM) et lui donne un rôle transversal et prépondérant: la planification générale de la politique publique à travers le Plan National de Développement et la démocratisation de l'Etat. Du CONAM et de la SODEM, qui fonctionnaient essentiellement grâce à des consultants externes, rien ou presque ne reste dans la nouvelle institution³².

Un organisme de décision, coordination et contrôle.

La structure organisationnelle du SENPLADES répond à une organisation par processus : le secrétariat national (le plus haut niveau dans la hiérarchie institutionnelle), cinq coordinations, transversales à l'organisation (d'insertion stratégique internationale, de planification institutionnelle, de participation citoyenne et interculturalité, juridique et administrative-financière), deux sous-secrétariats généraux chargée des deux grands pans d'action du SENPLADES (de planification pour le Buen Vivir, et de démocratisation de l'état), et leurs sous-secrétariats et directions respectifs. Il faut rajouter à cette structure organisationnelle centrale une structure déconcentrée dans chaque zone de planification.

Le SENPLADES a vocation à doter le projet politique de cohérence en matière de politique publique. Par le biais des sous-secrétariats de la planification nationale,

³¹ Décret exécutif 103 du 8 février 2007.

³² Très peu des fonctionnaires du SODEM et du SENPLADES 2004 demeurent dans la nouvelle institution. Les fonctionnaires du SENPLADES 2007 sont jeunes (la moyenne d'âge estimée est de 30 ans), qualifiés, et le taux de rotation du personnel est très élevé.

territoriale et politiques publiques et de l'investissement public, le SENPLADES fait autorité sur la formulation des politiques publiques.

Il a à sa charge :

- La formulation du Plan National de Développement (PND), dont la mise en œuvre est obligatoire pour les entités publiques (Art. 280 de la Constitution) ;
- Le renforcement de la coordination sectorielle pour assurer la cohérence des politiques sectorielles avec les grandes orientations du développement national, définies dans le PND.

Le SENPLADES a également pour fonction de donner une cohérence territoriale à la gestion des politiques en renforçant la coordination entre les niveaux déconcentrés de la fonction exécutive et les gouvernements autonomes décentralisés selon les objectifs du PND (sous secrétariat du Changement institutionnel).

Enfin le sous-secrétariat à la décentralisation a pour mission de soutenir des espaces et mécanismes participatifs dans la formulation des politiques publiques.

Le SENPLADES est également chargé du suivi et de l'évaluation des politiques publiques à un niveau macro (sous-secrétariat de suivi et d'évaluation). Dans ce cadre, le SENPLADES réalise une évaluation annuelle du PND et du degré de réalisation de ses objectifs qu'il doit présenter à l'assemblée nationale. Cette évaluation cherche à inclure les processus de vigilance citoyenne, et constitue un instrument important de rectification des politiques et de restructuration institutionnelle. Le SENPLADES mesure également l'impact général des politiques sectorielles, en fonction des objectifs chiffrés établis dans le PND et les agendas sectoriels. Le SENPLADES coordonne les ministères sectoriels et coordinateurs au sein de Comités d'Évaluation des politiques publiques (évaluation de la programmation de la planification, des résultats, des processus, d'impacts généraux), puis, de Comités d'engagement (reformulation des projets et évaluation de l'investissement publique de l'année suivante).

Le double rôle du SENPLADES est clairement établi dans la présentation de la mission de l'institution : « *administrer et coordonner le système national décentralisé de planification participative*³³ *comme un outil de développement intégral du pays au niveau sectoriel et*

³³ La Constitution de 2008 établit, dans son article 279 que "le système national décentralisé de planification participative organisera la planification pour le développement. Le système sera formé par un Conseil National de Planification, qui intégrera les différents niveaux de gouvernement et la participation citoyenne, et sera coordonné par un secrétariat technique. Ce conseil aura pour objectif établir les grandes lignes et les politiques qui orientent le système et approuver le Plan National de Développement, et sera présidé par le président ou la présidente de la république ... »

territorial, à travers l'établissement d'objectifs et de politiques stratégiques (...), l'orientation de l'investissement public et la promotion de la démocratisation de l'Etat³⁴». Dans ce cadre, le SENPLADES entretient des relations étroites avec l'ensemble de la fonction exécutive³⁵. Il occupe d'ailleurs un rôle clef dans l'organisation institutionnelle de la fonction exécutive. Avec le Secrétariat National de l'Administration publique (SNAP) sous l'autorité de la présidence de la république, il chapeaute les ministères coordinateurs (nous y reviendrons) et les ministères sectoriels. Mais si, comme nous l'avons vu, l'essentiel de son action dans le processus de rationalisation se concentre sur les institutions de la fonction exécutive, le SENPLADES entretient également des relations d'ordre technique avec le pouvoir législatif (appui technique pour l'élaboration des lois d'origine parlementaire, par exemple).

La répartition du budget de l'Etat

Selon l'article 293 de la Constitution « *la formulation et la mise en œuvre du Budget Général de l'Etat se soumettront au Plan National de Développement. Les budgets des gouvernements autonomes décentralisés et des autres entités publiques s'ajusteront aux plans régionaux, provinciaux, cantonaux et paroissiaux, respectivement, dans le cadre du Plan national de Développement, sans préjudice de leurs compétences et autonomie* ». Le SENPLADES, à travers son sous-secrétariat d'investissement public, détermine les priorités de l'investissement public, répartit le budget de l'Etat et autorise l'allocation des ressources pour chaque projet, politique, programme, présenté par l'ensemble des institutions publiques (toutes fonctions confondues) en fonction de ses priorités. Dans ce cadre, le SENPLADES élabore également la Loi de Planification et Finances.

La définition des secteurs prioritaires de l'investissement public

Les priorités en matière d'investissement public déterminent la répartition du budget de l'Etat. Elles sont établies selon deux grands critères. Le premier est la satisfaction des premières nécessités et le développement des capacités (nutrition, éducation, prévention en santé, logement et infrastructure de salubrité, protection et sécurité sociale) et opportunités (création d'emplois, accès au crédit productif, renforcement d'initiatives

³⁴ Statut organique du SENPLADES, Accord No. 392-2010.

³⁵ La fonction exécutive comporte (art; 141 de la Constitution) «la présidence et vice présidence de la république, les ministères d'état, et les autres organismes et institutions nécessaires pour accomplir, dans le domaine de leurs compétences, les attributions de direction, planification, mise en œuvre, et évaluation des politiques publiques nationales et des plans créés pour les mettre en œuvre».

associatives, coopératives et solidaires, etc.) de la population. Les secteurs, services ou programmes, politiques, projets publics qui permettent d'atteindre ces conditions seront prioritaires. Quant au second, il est relatif à l'accumulation de capital dans les secteurs productifs qui génèrent de la valeur ajoutée.

Trois catégories d'investissements permettent ce type d'accumulation :

- Développer l'infrastructure de support pour l'activité économique et sociale (télécommunications, routes, transport etc.) ;

- Développer la spécialisation des capacités de la population (recherche, science et technologie, transferts de technologies, etc.) ;

- Encourager des industries naissantes qui visent à satisfaire les premières nécessités (industrie alimentaire, textile, de construction - surtout de logement social - pharmaceutique de médicaments génériques), à renforcer la souveraineté alimentaire, énergétique et technologique et réduire la vulnérabilité et dépendance du pays (industrie biochimique, pétrochimique, de hardware et software, métallurgique et mécanique, etc.), les services touristiques communautaires et services environnementaux.

La méthodologie développée par SENPLADES pour établir les programmes, politiques ou projets prioritaires s'appuie sur la création d'un Indice de Priorité de l'Investissement (IPI) qui permet de savoir quel projet sera financé en priorité³⁶.

En 2011, le Plan d'investissement annuel a favorisé trois conseils : le Conseil sectoriel de développement social (27%), le Conseil sectoriel des secteurs stratégiques (26%) et le Conseil sectoriel de la production, emploi et compétitivité (23,4%).

Conclusion : La restructuration de l'action publique peut rester conjoncturelle

Le SENPLADES joue désormais un rôle prépondérant dans la transformation de l'action publique, ce qui peut l'amener à entrer en conflit avec le pouvoir législatif et ce surtout dans le domaine de la décentralisation.

³⁶ L'IPI considère 4 critères : la création d'emplois : estimation du nombre d'emplois créé par le projet ; l'équité régionale : les projets localisés dans les zones les plus défavorisées du territoire nationale ont la priorité ; la productivité systémique : évaluation prospective de l'augmentation de capital, de l'impact territorial du projet et de l'apport à l'autosuffisance nationale et locale et à la substitution d'importations ; la durabilité éco systémique : promotion de l'usage durable des ressources naturelles, pratiques favorables de production responsable, et limitation des externalités négatives de la production en fonction de la capacité de résilience de l'écosystème.

L'assemblée nationale conserve pour fonction selon les dispositions de l'article 132 de la constitution: « Attribuer des fonctions, responsabilités et compétences aux gouvernements autonomes décentralisés ». Le SENPLADES ne contrôle pas ce domaine, ce qui peut expliquer certains retards dans le processus.

L'efficacité de l'action publique en Equateur restera fragile tant que les relations entre l'exécutif et le législatif ne seront pas stabilisées et la réforme du pouvoir judiciaire n'aura pas aboutie.

Mais si l'on place l'Equateur en perspective comparative, au moins Correa se montre-t-il particulièrement proactif en matière de politiques publiques, en cherchant à construire un Etat « pluri-capacitaire »³⁷.

Surtout par rapport à ses voisins andins, Correa se démarque au moins dans trois domaines.

La distinction de la dynamique de l'action publique en Equateur avec les autres pays d'Amérique latine vient du fait que l'Etat est devenu pro actif sur des enjeux de politiques publiques. D'ailleurs, le pouvoir exécutif a lancé deux politiques publiques innovantes reconnues internationalement: le projet yasuni et la redéfinition de la dette³⁸.

La politique de Correa ne s'inscrit pas dans la lignée de l'Etat plurinational bolivien qui s'appuie sur des revendications communautaires. Correa refuse la logique communautaire, même s'il met en place un système participatif. C'est d'ailleurs avec les organisations indigènes que le gouvernement est le plus en conflit. Le gouvernement formule ses politiques publiques au regard des problématiques sociales qui n'intègrent pas le champ de l'ethnicité.

Dans le domaine des politiques sociales, Correa fait de l'intégration des personnes handicapées sa priorité. Ces programmes ont une grande valeur symbolique, dans la mesure où les handicapés peuvent provenir de n'importe quel milieu social, zone territoriale et groupes ethniques. Le vice-président de la république, Lenin Moreno, est lui-même handicapé moteur et c'est lui qui conduit le programme « Manuel Espejo para discapacitados » qui inclut une aide financière pour les dépenses des handicapés et la mise en place de « cirques » sociaux pour leur épanouissement. En effet, les enfants suivent des cours de cirque et sont amenés à se produire en représentation dans tout le pays. Le modèle a été exporté au Guatemala et au Paraguay et le sera prochainement en Colombie.

En matière de politiques énergétiques, enfin, Correa se distingue nettement d'Hugo Chavez qui reste très dépendant de la rente pétrolière. L'Equateur poursuit un objectif de modification

³⁷ Expression du vice-président, Lenin Moreno (Informe de la Nación, le 10 août 2011).

³⁸ <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/may/04/european-debt-crisis-audit-commission>

de sa « matrice énergétique » en diversifiant ses ressources. L'initiative Yasuni, commentée plus bas, est emblématique de cette volonté d'ouvrir l'ère de l'après pétrole.

3^{ème} partie. La politique internationale de Correa

Introduction : chronique d'un désastre diplomatique

Le 22 septembre 2011, Rafael Correa se rend à New York accompagné d'une délégation d'une centaine de personnes. Il souhaite profiter de l'opportunité offerte par l'ouverture de l'Assemblée générale de l'ONU, pour convaincre la communauté internationale de soutenir son projet Yasuni-ITT. En septembre 2007, il avait fait sensation à la tribune des Nations Unies en présentant cette initiative visant à renoncer à l'exploitation de trois champs de pétrole situés dans un parc national amazonien. Cette fois, Correa boude l'Assemblée générale, qu'il qualifie de « totalement inefficace », et organise une réunion parallèle qui n'attire aucun chef d'Etat. En dépit du soutien de Ban Ki-moon, l'objectif de lever 100 millions de dollars en 2011 est loin d'être atteint.

Son programme à New York comprend aussi une conférence à l'école de journalisme de l'Université de Columbia. Or le 21 septembre, une cour de justice équatorienne confirme la condamnation à de très lourdes peines d'un journaliste et des directeurs du quotidien de Guayaquil *El Universo*, accusés d'avoir calomnié et diffamé le président. Devant disserter sur le thème « Sociétés vulnérables : média et démocratie en Amérique latine », Correa se retrouve sous le feu d'accusations d'atteintes à la liberté de la presse.

Enfin, sa participation à un événement culturel organisé par la communauté équatorienne du New Jersey est annulée par le maire de la ville de Union City, choqué par les relations qu'entretient l'Equateur avec Cuba et l'Iran.

Cette visite de Correa à New York, qui aurait du constituer un temps fort de la projection internationale de sa révolution citoyenne, se révèle un échec cuisant. Toutes les contradictions et ambiguïtés de la politique étrangère de Correa s'y trouvent condensées en quelques jours : agenda mal préparé parce que trop centré sur la volonté du président de se mettre en avant, ambiguïté de ses prises de position, incapacité à convaincre du bien fondé de certaines de ses initiatives, impuissance à déjouer les effets dévastateurs au plan international de son autoritarisme croissant au plan intérieur.

Cette partie se penche sur ces contradictions et ambiguïtés et tente d'apporter des éléments d'explication. Elle commence par expliciter la place que tient la politique étrangère dans la refonte de l'ordre politique équatorien, puis elle passe en revue les

différents domaines des relations extérieures du pays, avant de conclure sur l'apport éventuel de la politique internationale au bien vivre du peuple équatorien.

Politique internationale et révolution citoyenne

Le président Correa a fait de la politique internationale un instrument au service du « bien vivre » que sa révolution citoyenne tente d'offrir aux Équatoriens depuis 2007.

En ce sens, il est aujourd'hui un des seuls présidents d'Amérique latine à avoir à ce point pris acte des progrès de l'internationalisation de la politique.³⁹ La politique internationale de l'Équateur n'est pas seulement, dans son esprit, une série de normes et d'actions visant à préserver l'intégrité territoriale et défendre la souveraineté du pays. Elle est aussi une composante essentielle du modèle de développement qu'il s'emploie à mettre en œuvre.

Comme souligné plus haut, Correa est influencé par les théoriciens de la dépendance qui, dans les années 60 et 70, avaient décrit les mécanismes par lesquels les économies des petits pays en voie de développement voyaient leur vie politique et leur chance de progrès social surdéterminés par la division internationale du travail. Cantonnés dans un rôle de pourvoyeurs de matières premières, ces pays étaient dominés par des groupes oligarchiques qui freinaient la démocratisation des sociétés.

A l'époque de la globalisation, les marges de manœuvre d'un pays comme l'Équateur sont davantage encore réduites, son économie étant toujours aussi dépendante de son industrie extractive (pétrole) et de ses exportations de matières premières (cacao, banane, crevettes).

Correa a bien compris que l'avenir de sa révolution citoyenne se joue en partie dans les arènes internationales et les organismes multilatéraux, là où il peut défendre les intérêts de son pays et contribuer à la solidarité du Sud.

Durant sa campagne, Correa annonçait déjà une politique internationale volontariste, ce qui n'est pas fréquent en Amérique latine. Le programme de gouvernement présenté en 2006 par le parti de Correa, l'Alianza País⁴⁰, présentait un long chapitre dédié à la politique internationale, qui insistait notamment sur les points suivants : volonté de

³⁹ Lula au Brésil entre dans cette catégorie de présidents qui ont mené une politique étrangère au service du développement.

⁴⁰ Rappelons que PAIS est le sigle de Patria Altiva i Soberana, ce qui peut se traduire par Patrie fière et souveraine et dénote une certaine sensibilité internationale.

défendre les émigrés équatoriens dans le monde (leurs droits et leurs conditions de travail) ; refus de l'offre nord-américaine d'un traité de libre-échange ; renforcement de l'intégration latino-américaine ; adoption d'une position neutre vis-à-vis du conflit colombien ; refus de la prolongation du contrat permettant à l'armée de l'air nord-américaine d'utiliser la base de Manta sur le côté pacifique équatorienne.

Nombre de ces objectifs ont ensuite été incorporés à la constitution de 2008, dont le titre VIII portant sur les « Relations internationales » stipule que les « relations internationales de l'Equateur avec la communauté internationale répondront aux intérêts du peuple équatorien » (article 416). Un exemple précis est abordé par l'article 412 qui porte sur les accords commerciaux et qui stipule qu'ils ne devront pas affecter « de façon directe ou indirecte le droit à la santé, l'accès aux médicaments, services ou progrès scientifiques et techniques ». ⁴¹

On les retrouve aussi dans les documents servant de feuille de route à l'action gouvernementale. Le Plan national pour le bien vivre, évoqué plus haut, comprend une stratégie d' « insertion stratégique dans le monde et d'intégration latino-américaine », qui pose clairement que « l'objectif fondamental de la politique extérieure équatorienne consiste à renforcer le développement endogène du pays ». Afin de réduire la dépendance, la stratégie consiste à développer des communautés d'intérêts sud-sud, en commençant par un renforcement du régionalisme latino-américain.

La politique internationale et le Régime

La fabrique de la politique extérieure équatorienne sous Correa est affectée par deux traits du nouveau régime : le présidentielisme et la planification.

Le présidentielisme

La politique étrangère est traditionnellement un « domaine réservé » des présidents, et partout dans le monde les présidents sont les acteurs centraux des relations inter-gouvernementales. En Amérique latine, la multiplication des sommets dans les années 1990-2000 a même conduit à évoquer un « présidentielisme collectif », qui marque le fonctionnement des processus d'intégration régionale.

La révolution citoyenne de Rafael Correa en Equateur était à ses débuts très inspirée par une logique participative qui ambitionnait d'ériger les citoyens en contre-pouvoir.

⁴¹ Il y a là une référence claire aux clauses de propriété intellectuelle des accords de libre-échange.

Toutefois, le président Correa a rapidement concentré entre ses mains l'essentiel des pouvoirs.⁴² La politique internationale ne pouvait pas échapper à son emprise, faisant apparaître les ministres des affaires étrangères comme de simple exécutants.⁴³

Cette emprise se traduit par exemple par un contrôle total sur l'ensemble des nominations de diplomates. L'Equateur ne dispose pas d'une procédure de confirmation parlementaire comme les Etats-Unis ou le Brésil. Une tradition de consultation de la Junta consultiva de relaciones exteriores du Ministère équatorien des affaires étrangères, a même fait l'objet en 2011 d'un recours victorieux et sera donc abandonnée. Il va de soi dans ces conditions que la nomination des ambassadeurs, comme dans de nombreux pays d'Amérique latine sauf au Brésil, relève du clientélisme politique. Dans un Ministère des affaires étrangères aux mains des amis de Correa, les diplomates de carrière sont marginalisés.

L'Assemblée nationale équatorienne ne peut donc guère agir, même si la constitution de 2008 prévoit dans son article 418 que la ratification d'accords internationaux requiert son approbation préalable lorsque ils concernent certains domaines comme la délimitation de frontières, la défense, l'intégration régionale et le commerce, les juridictions internationales ou le patrimoine naturel. Il s'agit là d'une prérogative résiduelle car l'article 417 stipule bien que « le Président souscrit et ratifie les traités et instruments internationaux ».

Le monopole de Correa sur la conduite de la diplomatie expose le pays aux sautes d'humeur de son président. Nous verrons plus loin un exemple avec l'expulsion de l'ambassadrice des Etats-Unis.

La planification

La grande innovation de la révolution citoyenne de Correa dans le domaine des politiques publiques est le retour à la planification reposant sur le SENPLADES.

En matière de politique internationale, Correa n'a toutefois pas entièrement innové. Avant son élection, en 2005, un Plan national de politique extérieure pour la période 2006-2020 (PLANEX 2020) avait été élaboré, qui a ensuite été largement repris par

⁴² Voir le rapport d'étape n°1.

⁴³ Quatre ministres se sont succédés depuis 2007, une instabilité qui n'a toutefois rien d'exceptionnel dans ce pays : Maria Fernanda Espinosa Garcés (janvier – décembre 2007) ; Maria Isabel Salvador Crespo (décembre 2007 – décembre 2008) ; Fander Falconí (décembre 2008 – janvier 2010) ; Ricardo Patiño (depuis janvier 2010).

Correa, notamment dans le volet « Politique extérieure » du Plan national de développement 2007-2010.

On insistera sur deux points.

Du point de vue de la forme, la planification est conçue comme un exercice participatif. A titre d'exemple, le tableau suivant montre la liste des réunions préparatoires au Plan national de développement 2007-2010 pour la politique extérieure.

Tableau 7 : La planification participative: la préparation du Plan national de développement 2007-2011 en matière de politique étrangère

Dates et thématiques des séminaires

1	12 juin 2007	L'Equateur et les organisations internationales
2	14 juin 2007	Migration et politique extérieure
3	19 juin 2007	Développement frontalier
4	28 juin 2007	Relations économiques internationales
5	3 juillet 2007	Coopération internationale

Participants aux séminaires

Secteurs	1	2	3	4	5	Total
Fonctionnaires	12	10	5	10	5	42
ONG/associations	7	4	2		2	15
Académie	2	3	5	2	2	14
Media	1					1
Patronat	1			5		6
Total	23	17	12	17	9	78

Source : Elaboration de l'auteur à partir des données du Plan nacional de desarrollo 2007-2010.

L'exercice a associé une diversité d'acteurs raisonnable, même si les fonctionnaires du gouvernement sont majoritaires. La communauté académique, ainsi que le secteur associatif et des ONG, ont été sollicités. Les interventions, publiées, ont pu faire l'objet de débats publics. Certes, il convient d'être prudent, car en dernière analyse le président Correa impose ses vues. Le Secrétaire général de la planification de l'époque, Fander Falconí, un proche de Correa, est d'ailleurs devenu Ministre des affaires étrangères en 2008, afin de mettre en œuvre les grands axes du plan qu'il avait contribué à arrêter.

Du point de vue du fond, la SENPLADES, dans son Plan national pour le bien vivre 2009-2013, inclut toujours un objectif 5 intitulé « Garantir la souveraineté, la paix et impulser l'intégration latino-américaine ». Cet objectif se décline en sept politiques et un très grand nombre de lignes d'action (Tableau 80. Parmi ces politiques, nous reviendrons plus bas sur l'intégration régionale.

Une des facettes les plus intéressantes de la diplomatie telle qu'elle est envisagée par le SENPLADES fait le lien entre les caractéristiques « pluri-nationales » de la société équatorienne et la défense de la souveraineté au plan international (Politique 5.1). Ainsi, il n'est pas envisagé de défense efficace de la souveraineté sans que la construction sociale des préférences nationales fasse l'objet d'un consensus et pas d'une capture par des intérêts privés ou corporatistes. En ce sens, la révolution citoyenne consiste bien à créer du lien social et une coexistence pacifique en interne pour présenter un front uni en externe.

On note aussi que le SENPLADES insiste beaucoup sur les relations avec les deux pays voisins. Il n'y a pas de bien vivre sans tranquillité aux frontières. Nous allons voir dans le point suivant qu'une telle préoccupation est fondée.´

Tableau 8 : Les 7 politiques correspondant à l'objectif 5 du Plan national pour le bien vivre 2009-2013 : Garantir la souveraineté, la paix et impulser l'intégration latino-américaine

1	Exercer la souveraineté et promouvoir la coexistence pacifique des personnes en une culture de paix
2	Défendre l'intégrité territoriale et les droits souverains de l'Etat
3	Tendre à la réduction de la vulnérabilité produite par la dépendance externe alimentaire et énergétique
4	Promouvoir le dialogue politique et la négociation souveraine de la coopération internationale et des instruments économiques
5	Impulser l'intégration avec l'Amérique latine et la Caraïbe
6	Promouvoir les relations extérieures souveraines et stratégiques, complémentaires et solidaires
7	Combattre la délinquance transnationale organisée dans toutes ses manifestations

Lignes d'action correspondant à la politique 1	
	Défendre l'intérêt national par rapport aux intérêts corporatistes et particuliers, d'acteurs nationaux ou étrangers, préservant la capacité décisionnelle de l'Etat face aux processus qui compromettent sa sécurité intégrale
	Générer des mécanismes de cohésion sociale pour maintenir le caractère unitaire de l'Etat, respectant ses multiples diversités
	Renforcer et spécialiser les capacités stratégiques de la sécurité intégrale de l'Etat, tout en respectant strictement les droits de l'homme
	Impulser des activités internationales de promotion de la paix et la construction de frontières de paix avec les pays voisins
	Renforcer les programmes de coopération humanitaire et d'attention aux personnes réfugiées et nécessitant une protection internationale
	Promouvoir l'usage efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme et le droit international humanitaire
	Impulser des programmes qui favorisent la conservation et la récupération des eco-systèmes dans la zone frontalière en coordination avec les pays voisins
	Soutenir et appuyer les initiatives de solution pacifique des conflits actuels et éventuels internes des Etats, en respectant leur souveraineté
	Développer la transparence dans les achats et usage des armes et équipements, de même que dans les dépenses militaires en général, à l'échelle nationale et régionale dans le cadre des engagements internationaux des registres de dépenses militaires établies dans des instances bilatérales et multilatérales

Source : SENPLADES, *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013*.

L'Equateur et ses voisins

Comme souvent en Amérique latine, l'Equateur a hérité de la période coloniale une problématique frontalière qui a empoisonné ses relations avec ses voisins. En l'occurrence, le démantèlement en 1830 de la Grande Colombie a frustré l'Equateur. Toutefois, dans le même temps, les tensions frontalières ont historiquement été un vecteur de construction étatique et d'affirmation nationale dans un pays divisé.

Pérou

Entre 1819 et 1830, dans le cadre de la Grande Colombie, le territoire de l'Équateur s'étendait jusqu'au fleuve Amazonie, ce qui potentiellement lui donnait un accès à l'Atlantique (carte 1). Lorsque les frontières des pays sont redessinées en 1830, l'Équateur perd à peu près la moitié de son territoire, dans cette partie orientale amazonienne qui est octroyée au Pérou. L'Équateur n'a alors de cesse de faire reconnaître sa souveraineté sur ces territoires, mais sans succès (carte 2)

Carte 1 : La Grande Colombie (1819-1830)



Carte 2 : Revendications territoriales de l'Equateur face au Pérou



Au XXème siècle, les deux pays connaissent 32 disputes militarisées, dont deux guerres (1941-1995) et deux mobilisations générales (1910 et 1981).⁴⁴ En 1942, le Protocole de Rio qui met temporairement un terme au conflit, ne reconnaît pas l'accès de l'Equateur au fleuve Amazonie, ni même à ses affluents, et la question continue d'être soulevée par des dirigeants en quête de soutiens politiques, à l'image de la thématique de l'accès à l'océan pacifique pour les Boliviens. Dans les années 1980, le retour à la démocratie ne permet pas aux deux pays de pacifier durablement leurs relations. Treize disputes militarisées ont lieu entre 1981 et 1998, dont une courte guerre (guerre du Cenepa, janvier-février 1995). L'accord de paix du 26 octobre 1998 est l'occasion d'une révision stratégique pour l'Equateur. La médiation internationale ayant une nouvelle fois donné raison au Pérou, l'Equateur abandonne ses revendications territoriales en Amazonie, en contrepartie de facilités d'accès au port d'Iquitos garanties par les Péruviens.

⁴⁴ David Mares, *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, NY, Columbia University Press, 2000.

Il est vrai que pendant les années 1990, les échanges commerciaux entre le Pérou et l'Équateur s'intensifient, et que durant cette décennie néolibérale, les conflits frontaliers apparaissent coûteux et inutiles.

Deux ans plus tard, en 2000, l'Initiative pour l'intégration des infrastructures d'Amérique du sud (IIRSA) élabore un projet de couloir Manta/Manaus qui doit davantage encore faciliter l'accès des exportations équatoriennes à l'océan atlantique.

L'arrivée au pouvoir de Rafael Correa en 2007 ne change rien dans ce domaine. Correa, en dépit de différends politiques avec son homologue péruvien Alan Garcia, ne remet pas en question l'abandon de prétentions territoriales en Amazonie. La normalisation des relations entre les deux pays est totale, dix ans après la signature de l'accord de 1998. L'élection du candidat de gauche Ollanta Humala à la présidence du Pérou en 2011, ne peut que contribuer à l'intensification du rapprochement entre les deux pays.

Colombie

L'Équateur n'a pas avec son autre voisin un différend aux racines aussi lointaines. Toutefois, l'Équateur ne peut éviter un certain débordement sur son territoire du conflit qui affecte la Colombie depuis une cinquantaine d'années. La Colombie et l'Équateur partagent une frontière de plus de 1500 kilomètres, traversant des zones difficilement accessibles et pouvant donc facilement servir de sanctuaire pour les guérillas colombiennes. Le territoire équatorien frontalier est aussi affecté par la politique colombienne de fumigation des zones de production de la feuille de coca. La frontière est enfin traversée par de nombreux réfugiés qui fuient la violence en Colombie.

Pendant les deux présidences d'Alvaro Uribe en Colombie (2002-2010), l'Équateur a tâché d'adopter une politique de stricte neutralité, tout en déplorant l'externalisation du conflit colombien. La politique systématique de fumigation a créé des tensions, et l'Équateur a sollicité l'aide du Haut commissariat de l'ONU aux réfugiés (UNHCR) pour faire face à l'afflux de Colombiens. Dans les années 2000, l'Équateur devient le pays d'Amérique latine qui accueille le plus grand nombre de réfugiés. En 2010, 28 000 Colombiens étaient enregistrés par l'agence onusienne, tandis que plus du double étaient en attente, et que le nombre total de Colombiens en Équateur est estimé à 200 000.

La répression contre les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), lancée par Uribe dans le cadre de sa politique de sécurité, a souvent donné lieu à des violations de la souveraineté territoriale de l'Équateur. Les incidents étaient souvent minimisés par

les deux parties, dans la mesure où la frontière est mal délimitée et que les incursions étaient de courte durée. Il en va différemment lorsque le 1er mars 2008, l'armée colombienne bombarde un camp des FARC situé en territoire équatorien, tuant 26 personnes, dont le numéro 2 des FARC, Raul Reyes. La réaction du président Correa est alors rapide et ferme, motivée par le sentiment que le président Uribe a abusé de sa confiance en omettant de le consulter ou de l'avertir qu'une telle opération allait avoir lieu. Le 2 mars, Correa demande une réunion d'urgence de l'Organisation des Etats américains (OEA) et rompt les relations diplomatiques avec la Colombie. Dans les jours qui suivent, Correa est d'autant plus indigné que le ministre colombien de la défense, Juan Manuel Santos, justifie l'action et insinue l'existence de complicités entre les FARC et le gouvernement équatorien.

Correa parvient assez facilement à convaincre ses homologues latino-américains de sa bonne foi, en sorte que la Colombie se retrouve isolée tant à l'OEA qu'à l'occasion du sommet du groupe de Rio, le 7 mars à Saint Domingue, où Uribe présente des excuses publiques au peuple équatorien. Il faut toutefois attendre plus de deux ans pour qu'en novembre 2010 les relations diplomatiques entre les deux pays soient rétablies.

Le bombardement de 2008 a aussi produit des effets collatéraux dans la relation de l'Equateur avec les Etats-Unis, plusieurs spécialistes ayant fait remarquer qu'une telle opération ne pouvait être réalisée sans capacité d'espionnage probablement mise à la disposition de l'armée colombienne par les Etats-Unis depuis la base militaire de Manta, en territoire équatorien. Au plan intérieur, il a été signalé plus haut que cet épisode a motivé une réorganisation de la hiérarchie militaire.

La relation entre l'Equateur et la Colombie est à présent normalisée, les deux présidents Santos et Correa ayant opéré un rapprochement efficace.

L'Equateur et l'Amérique latine

Correa, on l'a dit, accorde une importance particulière aux relations internationales et, en particulier, à l'intégration régionale. La constitution de 2008 est, en ce sens, très intégrationniste puisqu'elle affirme dès son préambule que l'Equateur est « un pays démocratique, engagé en faveur de l'intégration latino-américaine ». Son article 423 évoque sept vecteurs d'intégration : économique, financier et solidaire ; socio-

environnemental; juridique; culturel; identitaire; souveraineté et sécurité; supranational.

Correa s'inscrit dans une grande tradition, car l'Equateur a été un des promoteurs de l'intégration régionale dans la zone andine. Toutefois, ses choix l'ont amené à quelque peu négliger la zone andine, pour lui préférer l'Union des nations sud-américaines (UNASUR).

Tableau 9 : Les grands axes de la politique étrangère équatorienne en matière d'intégration régionale

1/ Economie, finance, solidarité	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration économique, équitable, solidaire et complémentaire - Unité productive, financière et monétaire - Adoption d'une politique économique internationale - Politiques de compensation pour réduire les asymétries régionales - Commerce régional de biens à haute valeur ajoutée
2/ Socio-environnemental	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégies communes de protection de l'environnement naturel - Coopération et complémentarité énergétique durable - Conservation de la biodiversité, les écosystèmes et l'eau - Recherche, développement scientifique et échange de connaissance et technologie - Stratégies coordonnées de souveraineté alimentaire
3/ Juridique	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonisation des législations, relatives notamment aux droits et régimes du travail, aux thèmes migratoire, environnemental, social, éducatif, culturel et de santé publique
4/ Culturel	<ul style="list-style-type: none"> - Protéger et promouvoir la diversité culturelle - Exercice de l'inter-culturalité - Conservation du patrimoine culturel - Création de réseaux de communication et d'un marché commun pour les industries culturelles
5/ Identitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'une identité latino-américaine et caribéenne - Libre circulation des personnes - Politiques de défense des droits de l'homme des populations frontalières et réfugiées
6/ Souveraineté et sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Politique commune de défense qui consolide une alliance stratégique pour renforcer la souveraineté des pays de la région
7/ Supranational	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la création d'organisations de caractère supranational formées d'Etats d'Amérique latine et des Caraïbes

Source : Article 423 de la constitution de 2008.

La Communauté andine

Les discussions ayant abouti en 1969 à la création du Groupe andin (GRAN)⁴⁵, trouvent leur origine dans une relative frustration éprouvée par les petits pays au sein de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC). Le Brésil, l'Argentine et le Mexique tirent tout le profit de la modeste libéralisation des échanges, au détriment des

⁴⁵ L'accord de Carthagène donnant naissance au Groupe andin a été signé par le Chili, la Colombie, la Bolivie, l'Equateur et le Pérou. Le Venezuela a rejoint le groupe en 1973. Le Chili l'a quitté en 1976. Le GRAN devient Communauté andine (CAN) en 1997.

pays de « moindre développement relatif » comme les pays andins. La thématique des asymétries de développement est donc centrale dès les débuts du GRAN, ce qui explique que des dispositifs soient mis en place de façon précoce pour favoriser l'Equateur et la Bolivie. Les premières décennies de l'intégration andine sont aussi marquées pour l'Equateur par un développement rapide du commerce avec les autres pays de la zone et par une modification de la composition de ce commerce, avec une prédominance croissante des produits industrialisés. En fonction d'intérêts bien compris, l'Equateur est donc un partisan enthousiaste de l'intégration andine.

Mais l'Equateur soutient aussi l'intégration andine pour des raisons plus idéologiques. L'Equateur a en effet toujours été en phase avec le modèle de développement structuraliste mis en œuvre au sein du groupe jusque dans les années 1990. L'Equateur a toujours cru au rôle moteur que doit jouer l'Etat dans la promotion du développement, ce que tâchait de faire le GRAN au niveau régional, en développant une politique de planification et de complémentarité industrielle.

Lorsque l'intégration andine prend un tournant néolibéral en 1989, elle opte pour une démarche centrée sur le libre-échange et, ce faisant, abandonne toute ambition de réduction des asymétries de développement au sein de la zone. L'Equateur, qui n'adhère pas à ce tournant néo-libéral et perd son traitement préférentiel, voit son enthousiasme initial progressivement s'éteindre.⁴⁶

Dans les années 2000, la polarisation politique dans les Andes ne facilite pas le fonctionnement de la Communauté andine (CAN). La Colombie et le Pérou optent pour la signature d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis, ce qui provoque la sortie du Venezuela de la CAN (2006), tandis que la Bolivie fait le choix de rejoindre le Venezuela dans son Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA). Lorsque Correa arrive au pouvoir, il manifeste clairement sa préférence pour le « camp » de Chavez, mais n'adhère pas immédiatement à l'ALBA. Il soutient l'intégration andine et ce d'autant plus que le 1^{er} janvier 2007, l'Equateur obtient le poste de Secrétaire général de la CAN.⁴⁷

⁴⁶ Mónica Mancero, *Ecuador y la integración andina, 1989-1995. El rol del Estado en la integración*, Quito, Corporación Editora nacional, 1999.

⁴⁷ La désignation de Freddy Ehlers a provoqué des frictions avec la Bolivie, qui réclamait aussi le poste. Ehlers est resté en fonction jusqu'en 2010, lorsqu'il a été nommé ministre du tourisme par Correa. Le Bolivien Adalid Contreras lui a succédé à titre provisoire, dans une période de paralysie de la CAN (aucun sommet présidentiel n'a eu lieu entre 2007 et 2011).

En dépit des frictions politiques dans les années 2000, le commerce ne cesse de croître dans la zone et la CAN est un partenaire important pour l'Équateur. Entre 2000 et 2008, les exportations équatoriennes vers la CAN augmentent de 21% par an. En 2008, la CAN absorbe près de 15% des exportations équatoriennes.

Si l'Équateur a joué un rôle important dans le développement du GRAN, pour autant, Correa ne croit pas plus que ses homologues des autres pays à la CAN. A preuve, en 2008, comme d'ailleurs en 1995 (guerre avec le Pérou), il ne fait pas appel à la CAN, mais préfère porter l'affaire du bombardement devant l'OEA et le Groupe de Rio. Entre 2007 et 2011, le conseil présidentiel de la CAN ne se réunit pas, alors que Correa peut s'appuyer sur Ehlers, secrétaire général de l'organisation, pour réactiver l'intégration andine. Son ministre des affaires étrangères en 2009 le dit clairement : « il faut réinventer la CAN ».⁴⁸ Au-delà des dysfonctionnements de la CAN qui ont poussé Correa à introduire des recours auprès d'autres organisations régionales, ce dernier ne cherche pas non plus à contribuer à cette réinvention, préférant s'investir dans d'autres arènes.

L'Alliance bolivarienne pour les Amériques

Lorsque les États-Unis présentent à l'Amérique latine un projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) lors du sommet des Amériques de Miami en 1994, de nombreux secteurs évoquent un relent d'impérialisme et une réminiscence du projet panaméricain de 1889. La négociation débute en 1998, à l'issue du deuxième sommet des Amériques de Santiago du Chili. Cette année là, Hugo Chavez est élu président du Venezuela et prend immédiatement la tête de la résistance à l'impérialisme nord-américain.

En opposition à la ZLEA (ALCA en espagnol), Hugo Chavez propose en 2001 une Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA), mettant l'accent sur la solidarité, la coopération, les complémentarités et la réciprocité. En 2004, Chavez et Fidel Castro signent un accord de libre-échange pour les peuples (TCP) puis, en 2006, la Bolivie adhère à l'ALBA et au TCP. Rafael Correa, de son côté, ne se précipite pas. Soucieux de préserver son indépendance, mais attiré et séduit par les prises de position de Chavez, il préfère solliciter un statut d'observateur, avant finalement d'adhérer le 24 juin 2009. Ce que son ministre des affaires étrangères de l'époque qualifie de décision réfléchie, doit sans doute beaucoup à l'abandon de la ZLEA qui ne fait plus apparaître l'ALBA comme

⁴⁸ Fander Falconí, *¡Con Ecuador por el mundo! La política internacional ecuatoriana*, Quito, Editorial El Conejo, 2010, p.157.

une alternative⁴⁹, mais comme un projet innovant.⁵⁰ La ZLEA n'étant même plus défendue par les Etats-Unis, Correa ne prend pas le risque de trop déplaire à Washington en rejoignant l'ALBA. Il insiste plutôt sur la capacité de l'ALBA à contribuer au changement du système international.

Dans le cadre de l'ALBA, l'Equateur de Correa signe avec le Venezuela une trentaine d'accords de coopération dans des domaines qui vont de la sécurité alimentaire et énergétique à la santé et au transfert de connaissances. Les résultats tangibles de cette coopération tardent toutefois à apparaître.

L'Union des Nations Sud-américaines

Parallèlement à l'ALBA, Correa mise beaucoup sur le développement de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) et s'emploie activement à sa réussite. Certes, l'Equateur n'a pas été à l'origine du projet. L'idée est lancée par le président brésilien Fernando Henrique Cardoso, lors d'un sommet à Brasilia le 1^{er} septembre 2000, et le traité constitutif de l'UNASUR est signé huit ans plus tard, dans la même capitale brésilienne. L'Equateur a en revanche le redoutable rôle d'assumer la deuxième présidence du groupe, après celle du Chili. Le 1^{er} août 2009, l'Equateur prend cette présidence dans un contexte très compliqué et une ambiance de guerre froide. Le 10 août, le sommet de l'UNASUR est le théâtre d'une mise en accusation de la Colombie, suite à l'annonce de l'existence d'un accord militaire avec les Etats-Unis dans le cadre de la politique de lutte contre les drogues de ce pays. Les pays condamnent aussi fermement le coup d'Etat au Honduras. Quatre semaines plus tard, un sommet extraordinaire se tient à Bariloche (Argentine) afin d'examiner des mesures de confiance mutuelle en matière de sécurité et défense. En septembre, le Conseil de défense de l'UNASUR se réunit à deux reprises et adopte finalement une importante résolution jetant les bases d'un dispositif de confiance et de sécurité commune.

Certes, la résolution des crises doit beaucoup à la modération de la diplomatie brésilienne, mais cette séquence relativement intense de réunions aura permis à

⁴⁹ L'ALBA a d'ailleurs changé de nom pour devenir une Alliance et non plus une Alternative.

⁵⁰ Fander Falconí évoque des « schémas intégrationnistes innovants dans le domaine économique et financier (la création de la Banque de l'ALBA, la mise en place d'un système unifié de compensation régionale), et dans sa façon de coordonner des actions dans la politique internationale (affaire du Honduras et sommet du changement climatique) » (*op. cit.* p.154-155).

l'Equateur de faire preuve de son implication, au point que le pays offre d'accueillir le secrétariat général de l'UNASUR.

L'Equateur et les grandes puissances

Seuls les deux partenaires les plus importants sont évoqués dans cette section : les Etats-Unis et l'Union européenne.

Etats-Unis

Comme pour beaucoup de pays d'Amérique latine, les Etats-Unis représente un partenaire incontournable mais aussi une menace. L'histoire diplomatique de l'Equateur n'est pourtant pas jalonnée d'épisodes de confrontations avec la grande puissance. Tout au contraire, elle est même caractérisée par un alignement assez constant, qui s'accompagne d'une certaine dépendance économique. Les Etats-Unis sont le principal partenaire commercial de l'Equateur, absorbant plus de la moitié de ses exportations pendant les années 2000.

La crise financière de 1999 et les mouvements sociaux qui se sont développés dans son sillage, ont fait apparaître dans le pays une recrudescence de la thématique anti-impérialiste. Durant sa campagne pour les élections de 2002, Lucio Gutiérrez parvient à séduire la contestation sociale et indienne, avec un discours aux accents clairement anti-américains. Mais sitôt élu, il revient à l'alignement avec les Etats-Unis, en acceptant d'ouvrir des négociations pour un accord de libre-échange et en apportant son soutien au Plan Colombie.

Après la chute de Gutiérrez, et la période d'intérim qui l'a suivie, l'arrivée de Correa marque un nouveau virage. La politique extérieure de Correa, tout en restant prudente, se teinte souvent d'anti-américanisme.

Comme annoncé dans sa campagne, Correa fait inscrire dans la constitution l'interdiction des bases militaires étrangères dans le pays.⁵¹ Les Etats-Unis, qui utilisaient depuis 1999 la base de Manta pour coordonner leur stratégie de lutte contre le trafic de drogue dans la région, doivent l'abandonner le 18 septembre 2009. Cette décision ne produit pas de crise entre les deux pays. Elle oblige en revanche les Etats-Unis à chercher une alternative, et l'option colombienne déclenche une levée de bouclier en Amérique du sud, que l'UNASUR parvient à maîtriser, on l'a vu.

⁵¹ Article 5.

Au plan commercial, Correa avait manifesté son désintérêt pour la signature d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Une fois élu, les négociations, ouvertes en 2004 et interrompues par le président par intérim Palacios, sont définitivement enterrées. Pour autant, le gouvernement est soucieux de ne pas perdre les avantages commerciaux concédés par les Etats-Unis depuis 1991 dans le cadre de l'Andean trade promotion and drug eradication act (ATPDEA). Le lien imposé par l'administration américaine entre octroi d'avantages commerciaux et résultats en matière de lutte contre le trafic de drogue est critiqué par Correa, qui met en avant le fait que l'Equateur n'est pas un pays producteur de feuilles de coca au même titre que la Bolivie, la Colombie et le Pérou.

En février 2011, l'ATPDEA arrive à terme, sans qu'un accord soit conclu. Il est toutefois prolongé jusqu'en juillet 2013 par le Sénat américain.

Preuve que le gouvernement de Correa ne souhaite pas rompre toute discussion commerciale avec les Etats-Unis, le Plan national de développement 2007-2011 prévoit la poursuite de la négociation, mais sur une base différente, en conformité avec sa perspective développementaliste et sa volonté de « dé-narcotiser » les relations entre les deux pays.

Les Etats-Unis, de leur côté, continue d'accorder une assistance économique importante à l'Equateur, par l'intermédiaire de leur agence de développement (US AID). En 2010, l'assistance atteint 70 millions de dollars.

Au plan économique, les Etats-Unis, comme d'ailleurs le Brésil⁵², ont eu à souffrir d'un certain nationalisme industriel. En mai 2006, avant l'élection de Correa, l'annulation du contrat de la compagnie pétrolière nord-américaine Occidental Petroleum Corporation (OXY), avait déjà provoqué une interruption des négociations commerciales.

Mais c'est au plan politique que Correa se montre irritable. En février 2009, il expulse deux diplomates américains accusés d'espionnage, et le 5 avril 2011, il déclare l'ambassadrice Heather Hodges persona non grata, suite à la publication par Wikileaks d'un télégramme où elle avançait que Correa avait été mis au courant d'actes de corruption du chef de la police. Deux jours après, les Etats-Unis font de même avec l'ambassadeur équatorien à Washington.

Même si les deux parties minimisent la crise et s'engagent à reprendre langue rapidement, la confiance mutuelle est écornée.

⁵² L'Equateur n'a pas hésité à déclarer illégitime une dette envers la banque de développement brésilienne (BNDES) et a expulsé l'entreprise de travaux publics Oderbrecht en septembre 2008.

Union Européenne

Parallèlement aux négociations entre la Commission européenne et la CAN, dont l'objectif est la signature d'un accord d'association, l'Equateur a signé un mémorandum pour la période 2007-2013 qui fixe deux grandes priorités pour la coopération : contribuer à la cohésion sociale en augmentant le montant des investissements dans le secteur de l'éducation et soutenir l'intégration régionale.

En juin 2008, le dialogue politique avec l'Union européenne est affecté par l'approbation de la directive dite « du retour », qui prévoit des peines de prison pour les étrangers dépourvus de titres de séjour. Le 10 juillet 2008, Rafael Correa, en sa double qualité de président de l'Equateur et de la CAN, envoie une lettre aux autorités de l'UE, dans laquelle il menace d'interrompre les négociations en vue d'un accord d'association si la directive n'est pas retirée ou si des mauvais traitements sont avérés. A la tribune de l'ONU, la ministre des affaires étrangères équatorienne, Maria Fernanda Espinosa, se fait l'écho d'une indignation qui parcourt tout le continent en déclarant : « il n'existe pas d'êtres humains illégaux, mais des pratiques qui affectent les droits de la personne ».

Il est vrai que l'Equateur a quelque raison de s'inquiéter, tant ce pays possède une importante communauté émigrée en Europe et tout particulièrement en Espagne.

Suite à la crise économique de 1999, près d'un million d'Equatoriens ont fui leur pays en quête d'opportunités. La préoccupation de Correa concernant le sort des quelques 500000 équatoriens résidant, souvent illégalement, en Espagne, est motivée par un souci humanitaire, mais aussi et surtout par des considérations économiques.

Les remises (*remesas*) des émigrés équatoriens sont en effet devenues dans les années 2000 une importante source de revenus, dépassant ceux procurés par les exportations non pétrolières. En 2000, ces envois d'argent représentaient plus de 8% de PIB du pays, avant de se stabiliser autour de 5% à partir de 2005.

Dans la deuxième moitié des années 2000, l'Equateur connaît une phase de croissance économique accélérée, mais Correa craint l'épuisement des flux de remises et le retour massif de populations expulsées par la crise du secteur du bâtiment et la progression du chômage en Espagne. La directive du retour n'est donc qu'un facteur aggravant, et qui permet au surcroît à Correa de critiquer l'orientation prise par la négociation de l'accord d'association avec l'Union européenne, trop centrée sur la dimension commerciale à son goût.

Multilatéralisme et anti-hégémonisme

L'Équateur possède une très ancienne tradition de participation aux organismes multilatéraux, qui s'explique par sa volonté d'utiliser toutes les enceintes internationales pour faire valoir son point de vue dans son litige avec le Pérou. Cette stratégie n'a pas porté ses fruits, mais le pays conserve une présence plus ou moins active dans la plupart des organisations internationales.

Avec Correa, le multilatéralisme est mis au service de sa stratégie de développement en faveur du « bien vivre ». Parallèlement, il doit permettre de faire entendre le point de vue des faibles et des opprimés, à la recherche d'une nouvelle architecture des relations internationales. C'est le sens de la dynamisation de la relation avec l'Iran.

Commerce, environnement et développement : ACD et ITT-Yasuní

Correa mène une politique multilatérale au service du développement.

Au plan commercial, cela se traduit pas l'élaboration d'un projet d'accord commercial pour le développement (ACD) destiné à remplacer les accords de libre-échange (TLC). L'objectif est de rompre avec la logique mercantile des traités de libre-échange qui, selon lui, ne permettent pas de parvenir au « bien vivre », car ils ne prêtent pas attention à l'environnement, à la sécurité alimentaire ou aux cultures traditionnelles des peuples indigènes. L'ACD, comme le TCP proposé par le Venezuela, se propose de développer le commerce sur une base de complémentarité et réciprocité, en tenant compte de la souveraineté alimentaire et des besoins de développement des partenaires. Comme les traités négociés par l'Union européenne, l'ACD comprend trois volets : dialogue politique, commerce et coopération. A partir de 2012, les ACD seront proposés par l'Équateur à ses différents partenaires.

Au plan environnemental, Correa s'est voulu innovant en lançant en septembre 2007 à l'assemblée générale de l'ONU une initiative audacieuse, consistant à volontairement renoncer à exploiter un gisement de pétrole situé dans un parc national (Yasuni). Trois avantages devaient être retirés de l'initiative connue sous le nom de Yasuni-ITT⁵³ : respect de l'environnement et de la biodiversité amazonienne ; sauvegarde du cadre de vie des populations indigènes Huaorani vivant dans la zone ; réduction des émissions de CO₂. En contrepartie, Correa demandait à la communauté internationale de contribuer à

⁵³ ITT, du nom des trois champs de pétrole : Ishpingo ; Tambococha ; Tiputini.

hauteur de 50% des bénéfices potentiels de l'extraction du pétrole, estimés à 3,3 milliards de dollars, soit 7,5% du PIB du pays. Correa déclarait alors que son entreprise pourrait représenter un « extraordinaire exemple d'action collective mondiale ».

Ce choix politique de Correa faisait suite à plusieurs décennies de débats et de mobilisations sociales, mais aussi plus récemment de conflits diplomatiques avec les Etats-Unis et le Brésil, à propos des concessions de licences. L'exploitation pétrolière du champ Tiputini a débuté en 1948 et le premier oléoduc a été construit en 1972. Depuis, les campagnes d'exploration et les performances se succèdent, la contamination s'étend, tandis que les mobilisations sociales s'organisent. En 1979, la création du parc national Yasuni marque une étape.

Ce choix a suscité aussi des débats internes au propre gouvernement de Correa, avec d'un côté le camp des « extractivistes », représenté par le président de la compagnie pétrolière Petroecuador, Carlos Pareja Yanuzelli, et de l'autre celui du ministre de l'énergie et des mines, Alberto Acosta, défendant un modèle de développement post-pétrole. En 2008, la nouvelle constitution incorpore toute une série de droits favorisant les peuples indigènes et la protection de la nature, donnant des arguments légaux à la proposition de Correa.⁵⁴

Le projet inclut la constitution d'un Fond de capitalisation Yasuni-ITT sous contrôle international, destiné à financer des projets dans le domaine des énergies renouvelables. Depuis 2007, l'initiative a connu un succès d'estime, mais guère plus. Le projet a sans doute souffert d'un certain nombre de maladresses du Président. Ainsi, lors du sommet sur le changement climatique de Copenhague en décembre 2009, Correa s'allie avec les autres pays de l'ALBA pour tenir des propos clairement hostiles aux pays développés. Par la suite, le 9 janvier 2010, Correa démet sa commission de négociation, ce qui provoque la démission de son ministre des affaires étrangères Falconi. L'attitude du président consistant à constamment menacer de lancer les opérations d'exploitation si les contributions financières ne se concrétisent pas, sème le doute dans la communauté internationale. Comme l'indique Alberto Acosta, « le président Correa, consciemment ou inconsciemment, a fait perdre toute crédibilité à l'initiative ».⁵⁵

⁵⁴ Notamment l'article 407 interdisant l'exploitation du pétrole dans les zones protégées.

⁵⁵ Esperanza Martínez y Alberto Acosta, *ITT-Yasuni entre el petróleo y la vida*, Quito, Editorial Abya-Yala, 2010, p.29.

Les délais pour recueillir les sommes sont repoussés à plusieurs reprises. Comme indiqué en introduction, l'objectif pour l'année 2011 était de lever 100 000 millions de dollars.⁵⁶

Correa donne le sentiment qu'il n'est pas insensible aux arguments des compagnies pétrolières et qu'il pourrait rapidement donner raison aux « extractivistes ».

L'Iran

Le 15 janvier 2007, la communauté internationale était surprise de voir le premier ministre iranien Ahmadinejad participer à la cérémonie d'investiture du président Correa. Certes, la visite n'a duré que quelques heures, mais elle a déclenché une vague de préoccupations, notamment aux Etats-Unis, dans la mesure où elle s'inscrivait dans le cadre d'une tournée qui incluait aussi le Nicaragua et le Venezuela. L'annonce de l'établissement de relations diplomatiques et de la signature d'un accord commercial semblait venir conforter l'hypothèse de la consolidation d'un axe anti-américain sur le continent appuyé par l'Iran. Pourtant, dans les mois et les années qui ont suivi, Correa n'a eu de cesse de minimiser cette relation avec l'Iran, se plaçant sur un terrain strictement commercial. Et de fait, la relation entre les deux pays n'a guère prospéré depuis lors, malgré une visite de Correa en Iran en décembre 2008. Pourquoi donc Correa a-t-il pris le risque de mécontenter les Etats-Unis, sans retirer de bénéfices économiques de cette relation? L'hypothèse la plus vraisemblable est celle d'un alignement sur la position du président vénézuélien Chavez. En 2007, cet alignement était total, alors qu'il s'est délité par la suite, entraînant un relâchement du lien en construction avec l'Iran.⁵⁷

Au total donc, l'Equateur a pris bien soin de ménager la chèvre et le chou, soutenant la position de Chavez sans outrepasser les limites acceptables par les Etats-Unis concernant l'Iran.

⁵⁶ Voir la contribution de Guillaume Fontaine à la livraison 2011 du *Latin American Political Outlook* de l'OPALC.

⁵⁷ César Montufar, « Recent diplomatic developments between Ecuador and Iran : a gesture of sovereign affirmation or lukewarm geopolitical alignment ? », p.101-113 dans *Iran in Latin America. Threat or « axis of annoyance » ?*, Woodrow Wilson Center reports on the Americas n°23, 2009.

Conclusion: Politique étrangère, évolutions institutionnelles et promotion du bien vivre

La politique étrangère au service du développement est un crédo de la révolution citoyenne de Correa. Quel bilan peut-on tirer sur ce plan des cinq dernières années ?

La seule initiative de politique étrangère d'envergure lancée par Correa pour contribuer au « bien vivre » des populations est le projet Yasuni-ITT. L'intention était louable, la réalisation a péché et le projet est en passe aujourd'hui d'être abandonné.

Pour le reste, Correa adhère aux conceptions de Chavez d'une intégration régionale au service des peuples qui a permis, au sein de l'ALBA, de développer d'intéressants schémas de coopération en dehors de toute logique de marché. Mais pour l'heure, les projets de l'ALBA ont favorisé surtout la Bolivie et le Pérou. Correa a ébauché un projet d'accord commercial pour le développement, mais qui n'a pas encore été mis en application.

Cela ne signifie pas que le bilan de Correa soit négatif. Sa politique étrangère peut même à terme contribuer à une meilleure insertion de l'Equateur dans le système international et les combats qu'il mène, notamment au sein de l'UNASUR, auront probablement des retombées.

Mais les évolutions institutionnelles du régime et le style propre à Correa ont fait monter les attentes en matière de politique étrangère. Elles sont aujourd'hui déçues. Le chemin pour parvenir au bien vivre en portant le combat à l'international est bien identifié. La façon de le parcourir l'est moins.

Conclusion générale

Rafael Correa a indiscutablement introduit des réformes fondamentales dans l'ordre politique et constitutionnel équatorien. Sa lutte contre la main mise des partis politiques traditionnels (*partidocracia*) sur la vie politique du pays a été couronnée de succès. La refonte des institutions a permis de clore un cycle d'instabilité politique. Sa nouvelle façon d'envisager la fabrique de l'action publique, par le biais de la planification participative, lui permet à la fois de rapprocher la prise de décision des préoccupations citoyennes, tout en lui permettant de projeter son projet de société vers l'avenir et vers l'international.

La population équatorienne n'a sans doute pas encore accès au bien vivre promis par la révolution citoyenne, mais elle apprécie les progrès réalisés et plébiscite régulièrement son dirigeant.

L'œuvre de Correa demeure toutefois fragile, car elle dépend assez largement de son équation personnelle. Leader charismatique, Correa est à la fois l'inspirateur et le principal artisan de la révolution citoyenne.

Qu'en restera-t-il un fois parti ? La question vaut pour tous les autres dirigeants de la gauche « radicale » d'Amérique latine (Venezuela, Bolivie, Nicaragua). Conscients du problème, ils font parfois preuve d'une certaine précipitation à l'heure de mettre en œuvre des réformes qu'ils jugent indispensables et qu'ils savent impossibles à engager sans forcer le destin. Cet acharnement les amène souvent à ne pas s'embarrasser avec les lenteurs de la délibération démocratique, ou à malmener la liberté d'expression, contribuant à cliver les espaces publics.

Parmi les réformes engagées, celles des institutions resteront, mais le cinquième pouvoir ne survivra sans doute pas au départ de Correa. Et concernant ses politiques publiques, il est vraisemblable que ses politiques sociales seront défendues contre toute velléité conservatrice.

Bibliographie

Alcantara, Manuel; Freidenberg, Flavia, « Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación regional y apoyo nacional », *América latina hoy* 27, avril 2001.

Falconí, Fander; *Con Ecuador por el mundo! La política internacional ecuatoriana*, Quito, Editorial El Conejo, 2010, p.157.

Fontaine, Guillaume et Narvaez, Ivan. « Problèmes de la gouvernance énergétique en Équateur », in David Garibay e Isabelle Rousseau (Coord.), *Problèmes d'Amérique latine*, 57-58, 2005, disponible sur : http://www.flacso.org.ec/docs/art_gf_equateur.pdf

Mancero, Mónica, *Ecuador y la integración andina, 1989-1995. El rol del Estado en la integración*, Quito, Corporación Editora nacional, 1999.

Mares, David, *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, NY, Columbia University Press, 2000.

Martínez, Esperanza; Acosta, Alberto, *ITT-Yasuní entre el petróleo y la vida*, Quito, Editorial Abya-Yala, 2010, p.29.

Montufar, César, « Recent diplomatic developments between Ecuador and Iran : a gesture of sovereign affirmation or lukewarm geopolitical alignment ? », p.101-113 dans *Iran in Latin America. Threat or « axis of annoyance » ?*, Woodrow Wilson Center reports on the Americas n°23, 2009.

Webographie

Centre latino américain de l'Administration pour le Développement (CLAD) : www.clad.org

Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) : www.eclac.org/

Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC): www.opalc.org

Senplades : www.senplades.gob.ec/