

Université Panthéon-Assas

école doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 8 décembre 2014

**Construire les routes du
développement en Amazonie.
Étude des conflits sur l'aménagement du
territoire régional au prisme des
instruments**



Université Panthéon-Assas

Anne-Lucie Jarrier

Sous la direction de M. Yves Surel

Rapporteurs :

M. Patrick Le Galès Directeur de recherche CNRS, Centre d'études européennes de Sciences Po

M. David Garibay Professeur des universités, Université d'Auvergne

Membres du jury :

M. Olivier Dabène Professeur des universités, Sciences Po

Mme Natacha Gally Maître de conférences, Université Panthéon-Assas

M. Yves Surel Professeur des universités, Université Panthéon-Assas (Directeur de thèse)



Université Panthéon-Assas

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Université Panthéon-Assas

Remerciements

Mes premiers remerciements vont tout naturellement à Yves Surel, qui encadre mes recherches depuis le mémoire de master et à qui je dois mon inscription en thèse. Pour son accompagnement patient, sa venue à Bogotá, ses observations attentives et stimulantes, qu'il en soit remercié. Au moment de conclure ce travail, je pense aussi à Juan Esteban Gallego, dont les réflexions ont amplement contribué au choix de ce sujet de recherche. Mes remerciements vont ensuite aux membres du jury qui ont accepté de lire cette thèse et de la discuter.

Je tiens à remercier les nombreuses institutions qui, par leur soutien, ont rendu possible la réalisation de ce long séjour sud-américain dans les meilleures conditions : l'université Panthéon-Assas et le laboratoire CERSA, pour m'avoir offert la possibilité de réaliser cette thèse ; l'Université Externado de Colombia, qui m'a accueillie à mon arrivée à Bogotá et où j'ai pris goût à l'enseignement ; l'Institut Français d'Études Andines, qui a su voir l'intérêt de ce projet et l'a soutenu pendant deux ans ; et, enfin, le service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France à Bogotá, qui, à plusieurs reprises, s'est associé aux colloques et conférences organisés.

Je suis reconnaissante à toutes les personnes, spécialistes et anonymes, qui ont accepté de partager avec moi leurs connaissances, leur expérience et parfois leur frustration. Sans leur générosité et leur disponibilité, ce travail n'aurait pu être ce qu'il est. Une pensée aussi aux étudiants que j'ai pu accompagner, en Colombie et à Créteil, qui par leur curiosité, leurs questions et incompréhensions, ont beaucoup apporté à ma formation d'enseignant-chercheur.

Je ne pourrais manquer de mentionner mes proches, tous ceux qui se demandent toujours si mes choix professionnels sont avisés, mais qui savent trouver les mots pour calmer les moments de doutes. Il serait impossible de tous les citer mais je tiens à remercier mes parents et mon frère pour leur soutien inconditionnel ; Clément, Julien, Véronique et Viviane pour les nombreuses relectures, les questions déroutantes et le soutien moral ; ainsi qu'Arnaud, David, Elsa, Florent, Juliette, Marion, Valentine, Tangi qui ont accompagné mon retour en France. J'oublie de nombreuses personnes dont je sais qu'elles ne m'en voudront pas.

Au risque de bouleverser les conventions, certains remerciements ne peuvent se faire en français puisque ce travail doit beaucoup aux connaissances et amis de l'autre côté de l'Atlantique.

Quisiera darle las gracias a Gonzalo García Nuñez por su ayuda en Lima ; a Michel Levi y a la universidad Andina Simon Bolivar ; a Jairo Silva, por su disponibilidad ; a Iaku Sigindioy y a la comunidad Camëntsa. Un pensamiento muy especial para Laura, Blanca y Graziela por la acogida tan dulce en las temporadas quiteñas. A Mauricio, Javier y Linda, que a pesar de la distancia serán siempre parte de la familia. A la familia Pineda Jaramillo y a Michela que acompañaron esos años bogotanos.

A tous, merci du fond du cœur.



Résumé :

Avec le lancement de l'initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA), la construction d'un couloir de circulation « bi-océanique » cherche à relier l'Atlantique et le Pacifique par le fleuve Amazone. Ce projet, sous-tendu par un diagnostic économique selon lequel la situation de « sous-développement » est due à l'existence d'un « déficit » en matière d'infrastructures, entend palier ce manque en proposant un programme d'équipement du territoire unifié à l'échelle de l'Amérique du Sud. La pleine réalisation de ce programme ferait perdre leur pertinence aux entraves au commerce et permettrait d'intégrer des espaces marginalisés à l'économie productive. Toutefois, la réalisation de l' « axe amazonien » soulève de nombreux enjeux environnementaux et sociaux qui donnent lieu à la mise en forme d'un discours critique sur l'opportunité du projet, à l'émergence d'une mobilisation qui s'y oppose et dans certains cas à la formation de conflits locaux.

Cette étude considère l'Amazonie comme un laboratoire de la confrontation de deux paradigmes concurrents : la conquête de la frontière économique comme moteur du développement et celui de la préservation du « poumon de la planète ». S'appuyant sur des données collectées dans le cadre de trois projets de l'axe amazonien de l'IIRSA (en Colombie, en Équateur et au Pérou), cette étude propose une enquête comparative sur plusieurs niveaux (international, national et local) afin de mener une réflexion croisée sur l'articulation des différents niveaux de gouvernement (intégration régionale, gouvernance locale), mais aussi d'étudier les rapports de force entre deux modèles de développement contradictoires.

Descripteurs : intégration régionale ; sociologie du développement ; IIRSA ; transports ; aménagement du territoire ; conflits sociaux et environnementaux ; Amazonie ; Colombie ; Équateur ; Pérou ; Brésil

Building the roads of development in the Amazon. A study of land conflicts through its instruments

Launched as part of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), the construction of a “bi-oceanic” corridor intends to link the Atlantic with the Pacific through the Amazon river. This project finds its roots in the economic assessment that explains “under-development” by the existence of a gap in terms of infrastructure. A unified program of land planning proposed by IIRSA was conceived in order to bridge this gap. The full implementation of this program would reduce trade barriers and integrate marginalized territories to the productive economy. However, the implementation of the “Amazonian axis” raises many environmental and social issues that have sparked a critical discourse regarding the legitimacy of the project as well as opposition movements whose mobilization led, in some cases, to the formation of local conflicts.

This study considers the Amazon as a laboratory for the study of a confrontation between two competing paradigms: the conquest of the frontier as a driver of economic growth and the preservation of the “lung of the Earth”. Based on data collected on three of the IIRSA's Amazonian projects (in Colombia, Ecuador and Peru), this study uses a comparative approach on different levels (international, national and local) in order to conduct a cross-reflection on multi-level governance (regional integration, local governance) and to examine power relations between two antagonist development models.

Keywords: regional integration; sociology of development; transports; land planning; Amazon; Colombia; Ecuador; Peru; Brazil



Université Panthéon-Assas

Principales abréviations

Organisations

ALBA	Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALADI	Association latin-américaine d'intégration
APEC	Forum de coopération économique pour l'Asie-Pacifique
BID	Banque inter-américaine de développement
BNDES	Banque nationale de développement économique et social
CAF	Corporation andine de développement (<i>Corporación Andina de Fomento</i>)
CAN	Communauté andine des nations
CNS	Communauté des nations sud-américaines
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CETIF	Centre d'excellence en transport intermodal et fluvial
COICA	Coordination des organisations indigènes du bassin amazonien
COSIPLAN	Conseil sud-américain pour l'infrastructure et la planification
DAR	Droits environnementaux et ressources naturelles
FARC-EP	Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée populaire
FMI	Fonds monétaire international
FONPLATA	Fonds financier pour le développement du bassin de la Plata
IIRSA	Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine
ILSA	Institut latino-américain de services juridiques
INTAL	Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes
INVIAS	Institut national des transports
MOPT	Ministère des travaux publics et du transport
MERCOSUR	Marché commun du sud
MICI	Mécanisme indépendant de consultation et d'investigation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONIC	Organisation nationale des indigènes de Colombie
OSITRAN	Organisme de supervision des investissements de transport à usage public
PPP	Plan Puebla Panamá
SPDA	Société péruvienne du droit environnemental
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNASUR	Union des nations sud-américaines
ZELA	Zone de libre-échange des Amériques

Terminologie IIRSA

AIC	Agenda de mise en œuvre consensuelle (<i>Agenda de implementación Consensuada</i>)
AID	Axe d'intégration et de développement (<i>Eje de Integración y desarrollo-EID</i>)
CCT	Comité de coordination technique
CDE	Comité de direction exécutif
CEBAF	Centre binational d'attention aux frontières
Cns	Coordinations nationales

EASE	Évaluation environnementale et sociale à visée stratégique
GTE	Groupe technique exécutif
IprLg	Intégration productive et logistique
PSI	Processus d'intégration sectorielle
SIGE	Système d'information pour la gestion stratégique

Instruments d'action publique

CCR	Accords sur les crédits et les paiements réciproques
EIA	Étude d'impact environnemental
EAR	Études environnementales régionales
FIRII	Fonds pour les infrastructures d'intégration
ISI	Industrialisation par substitution d'importations
ITM	Rapports techniques de maintenance (<i>Informe Técnico de Mantenimiento</i>)
MDR	Mécanisme de distribution des risques (<i>Mécanismo de Distribución de Riesgos</i>)
MOC	Méthode ouverte de coordination
OA	Travaux accessoires (<i>Obras Accesorias</i>)
PAO	Paiement annuel du chantier (<i>Pago Anual por Obra</i>)
PAMO	Paiement annuel de maintenance (<i>Pago Anual por Obras de Mantenimiento</i>)
PMA	Plan de gestion environnementale
PPP	Partenariat public-privé
SEIA	Système national d'évaluation de l'impact environnemental
SNIP	Système national d'investissement public

Introduction.....	13
I. Un premier cadrage théorique : la question du changement des modèles de développement en Amérique du Sud.....	14
Les enjeux du développement à l'échelle nationale : crise et changement de paradigme.....	16
L'intégration régionale : une adaptation aux changements de paradigme.....	17
L'IIRSA : un projet charnière.....	19
Le développement durable : un paradigme « post-libéral » ?.....	20
II. Le bassin amazonien : un laboratoire de la confrontation des paradigmes.....	21
Le récit de la conquête de la frontière économique.....	22
La préservation du bassin amazonien : le récit de la préservation du « poumon de la planète ».....	25
L'idée fondatrice de l'IIRSA : construire les routes du développement.....	28
III. Problématique de recherche : la décision publique en situation d'hyperchoix.....	29
L'étude des instruments : un moyen d'objectiver les représentations du monde.....	31
IV. Enquête de terrain : méthode et produits.....	32
L'IIRSA : un objet de recherche peu investi.....	32
La méthode comparative : un protocole d'enquête.....	34
Sélection des cas.....	35
Du régional au national : l'IIRSA est-elle une priorité pour les États andins ?.....	36
Au niveau national : la politique environnementale est-elle une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers ?.....	36
Du national au local : les projets de l'axe amazonien sont-ils source de conflits ?.....	37
V. Argumentaire.....	37
 PARTIE 1. LA COMPOSITION DU RESEAU DE PROMOTION DE L'IIRSA.....	 39
L'IIRSA : un processus d'innovation.....	42
L'IIRSA : une méthode fonctionnaliste.....	43
La constitution du réseau de promotion de l'IIRSA : un processus graduel.....	45
 Chapitre 1. La construction d'infrastructures au service de la valorisation productive du territoire amazonien.....	 47
I. Aux origines de l'initiative IIRSA.....	48
L'intégration physique du territoire contrariée par les tensions géopolitiques.....	48
Le Consensus de Washington replace la question des infrastructures au cœur de l'agenda.....	51
L'intégration territoriale : un enjeu lié au projet ZLEA.....	53
Abandon de la ZLEA et récupération sud-américaine de l'IIRSA.....	54
II. Le programme IIRSA : un prolongement régional de la planification brésilienne.....	57
La vision territoriale de l'IIRSA : un système de « poupées russes ».....	57
Des macroeixos brésiliens aux axes d'intégration et de développement.....	64
La planification de l'IIRSA : un transfert sud-sud.....	65
III. Une politique publique régionale en formation.....	67
Un cadre institutionnel caractéristique de la gouvernance multi-niveaux.....	68
Le cadre institutionnel de l'IIRSA : une prise de décision intergouvernementale.....	69
Un comité de pilotage centré sur la technocratie financière internationale.....	70
L'instrumentation progressive d'une politique publique autonome.....	72
Le SIGE : un outil de gestion transnational.....	72
Les méthodologies de l'IIRSA : la production d'instruments d'action publique spécifiques.....	74

IV. Un projet d'intégration régionale incomplet.....	76
L'échec du « software » de l'intégration (2006-2010).....	77
Le Brésil recherche l'élargissement des marchés et non l'approfondissement de l'intégration.....	79
Conclusion.....	80
Chapitre 2. Le « label IIRSA » : une garantie d'accès au financement des projets.....	82
I. La politique d'équipement : un secteur dans l'impasse.....	83
L'IIRSA relance la discussion sur l'endettement public.....	84
L'Autorité Sud-américaine des Infrastructures : une idée avortée.....	84
II. Les banques de développement au service de l'IIRSA.....	86
La BID : une politique de financement axée sur le renforcement institutionnel.....	87
La CAF : un financement classique des chantiers de construction.....	90
Le BNDES : un nouveau bailleur de fonds.....	91
III. Diversification des sources de financement et dynamiques concurrentielles.....	94
Les orientations stratégiques de la BID en prise avec les intérêts nord-américains.....	94
Les investissements du BNDES : un instrument de la diplomatie commerciale brésilienne.....	96
La négociation des crédits internationaux : un jeu « à deux niveaux » entre États et banques de développement.....	98
IV. Les chantiers de l'IIRSA : un vecteur de pénétration des partenariats public-privé.....	101
Le cofinancement des chantiers de construction : Un modèle façonné par « Odebrecht ».....	103
Des « policy brokers » efficaces : les frères Vega Alvear.....	106
Des contrats structurellement déséquilibrés.....	110
Bilan financier intermédiaire et faiblesses institutionnelles.....	113
Conclusion.....	114
Chapitre 3. La participation des États andins : Un usage pragmatique du projet de l'IIRSA	116
I. De la négociation commune de l'agenda aux asymétries de mise en œuvre.....	118
Participer à la négociation de l'agenda IIRSA : un enjeu stratégique (2000-2004).....	120
Désintérêt politique et glissement technocratique de l'IIRSA (2004–2010).....	122
Expliquer les asymétries de mise en œuvre.....	123
II. Mesurer l'influence de la conjoncture diplomatique.....	125
Le désintérêt colombien : une diplomatie axée vers le nord.....	126
La frontière sud : un théâtre d'opérations militaires.....	126
Une politique économique tournée vers les marchés du nord.....	127
La Colombie et le Plan Puebla Panamá.....	128
L'affaire Hidropastaza et le gel de la coopération entre l'Équateur et le Brésil.....	129
Manta-Manaos : un projet largement investi.....	129
L'affaire Hidropastaza.....	130
L'expulsion d'Odebrecht pénalise Manta-Manaos.....	131
L'IIRSA : l'origine du rapprochement stratégique entre le Brésil et le Pérou.....	132
Les couloirs interocéaniques : un intérêt partagé.....	133
L'Alliance stratégique Brésil-Pérou.....	134
III. Cycles politiques et stabilité des engagements internationaux.....	136
L'IIRSA : un projet indépendant des cycles politiques au Pérou.....	136
La « revolución santista » : discours d'ouverture et retour de l'IIRSA en Colombie.....	139
L'IIRSA et le « bien vivre » : des projets axiologiquement incompatibles.....	141
Le gouvernement de Rafael Correa : un discours de rupture avec l'économie libérale.....	141
Le « bien vivre » : un projet de développement « vert » ?.....	142
Conclusion.....	145
Conclusion de la partie 1.....	147
 PARTIE 2. LES CHANTIERS DE L'AXE AMAZONIEN A L'EPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	 149

L'épreuve environnementale : une contrainte pour la mise en œuvre de l'IIRSA.....	151
De l'épreuve institutionnelle à la controverse sociale.....	153
Chapitre 1. Le permis environnemental : un dispositif d'arbitrage à la croisée de deux politiques publiques.....	157
Le permis environnemental : une épreuve institutionnalisée.....	159
I. Le cycle du projet : une procédure inter-sectorielle.....	160
Les étapes du cycle du projet.....	160
Un jeu de ping pong entre institutions.....	163
II. Le permis environnemental : un dispositif générique.....	166
L'étude d'impact sur l'environnemental (EIA) : mesurer les effets du projet sur l'environnement...	167
De l'identification de l'information à la définition des impacts.....	167
La valorisation des affectations.....	169
Le plan de gestion environnementale (PMA) : un suivi environnemental du chantier.....	170
Le permis environnemental : un objet-frontière ?.....	171
III. Placement institutionnel de l'outil et degré de contrainte.....	174
Les délais d'obtention du permis environnemental : un indicateur.....	174
Le modèle colombien : un système de contrôle environnemental indépendant.....	176
Le modèle sectoriel : une hiérarchie implicite des priorités.....	178
Conclusion.....	180
Chapitre 2. Les chantiers de l'IIRSA à l'épreuve des protestataires.....	181
I. Les conflits socio-environnementaux : une nouvelle catégorie d'analyse ?.....	184
Réintroduire les « profanes » au cœur des luttes écologiques.....	185
Du préjudice environnemental aux conflits d'usage des ressources naturelles.....	185
Les conflits locaux : une expression de « l'environnementalisme des pauvres ».....	186
Aux origines des revendications : un débat analytique.....	187
Une approche fondée sur le caractère identitaire des conflits : la « guerre des mondes ».....	188
Une approche fondée sur la mutation des conflits fonciers.....	189
La contestation des projets de l'IIRSA : une mobilisation en deux temps.....	191
II. La contestation de l'IIRSA : une contre-expertise fondée sur les risques environnementaux et sociaux.....	193
Les réseaux internationaux de défense de l'environnement : des lanceurs d'alerte.....	195
Les ONG nationales : les relais locaux de la contre-expertise.....	197
Le lobbying environnemental : un registre impraticable au niveau régional.....	200
Structure des opportunités et transformation de la mobilisation.....	202
III. La contestation de l'IIRSA sur le terrain.....	203
La population locale : un collectif difficile à réunir.....	203
L'inauguration du chantier « San Francisco-Mocoa » : un révélateur des clivages identitaires. .	204
La défense du territoire : registre protestataire et registre légal.....	210
La défense du territoire en Colombie : un conflit maintenu dans un registre légal.....	210
La défense du territoire au Pérou : radicalisation du conflit et criminalisation des mouvements sociaux.....	213
La route « Tarapoto-Yurimaguas » marque l'arrivée du groupe Romero.....	214
Du conflit social à la criminalisation des mouvements sociaux.....	215
Conclusion.....	217
Chapitre 3. L'institutionnalisation du développement durable : un facteur de dépolitisation des conflits.....	219
I. Le développement durable : une pression institutionnelle au changement.....	220
Le développement durable : des « bonnes pratiques » aux « bons outils ».....	221
L'étude environnementale stratégique : l'outil de la bonne gouvernance environnementale.....	221
La consultation préalable des peuples autochtones : une obligation issue du droit international	226
L'instrumentation sociale et environnementale du projet de l'IIRSA : une réponse « experte » aux contestations.....	229
La méthodologie EASE : un outil de contrôle environnemental exemplaire.....	229

II. Le transfert des « bonnes pratiques » : consolidation formelle et pratiques d'évitement.....	232
La Colombie : un État peu sensible aux pressions adaptatives.....	233
Renforcer le contrôle social et environnemental au Pérou : un scénario d'adaptation.....	235
Vers la création d'un ministère de l'environnement indépendant.....	236
La légalisation de la convention 169 de l'OIT.....	238
La pratique gouvernementale : une stratégie de contournement politique des outils de contrôle... ..	241
Les décrets d'urgence nationale : l'usage des moyens d'exception pour assurer la mise en œuvre	
des chantiers péruviens.....	242
Les ambiguïtés de l'application de la consultation préalable.....	246
Conclusion.....	248
Conclusion de la partie 2.....	250
La préservation de l'environnement : épreuve ou controverse ?.....	250
L'institutionnalisation du développement durable : un changement de second ordre.....	252
 Conclusion.....	 254
I. Le processus d'innovation : une démarche analytique utile à la compréhension du changement254
II. L'IIRSA face aux enjeux environnementaux : une épreuve pour de nouvelles grandeurs ?..	255
III. L'intégration physique du territoire : un projet de transition « post-libérale » ?.....	258
 Bibliographie.....	 261
 Table des annexes.....	 269
Annexe 1. Chronologie du conflit entre la communauté de Barranquita et le groupe Romero.....	270
Annexe 2. Communiqué de Brasilia.....	272
Annexe 3. Fiches techniques des projets.....	285
Annexe 4. Lettre de la société civile aux organisateurs de l'IIRSA.....	301
Annexe 5. Testament du cacique Tamaobioy.....	303
Annexe 6. Décret d'urgence n°001 et 002 de 2011.....	312
 Index.....	 319

Index des tableaux

Tableau 1 : Les quatre vagues de l'Intégration régionale en Amérique Latine.....	19
Tableau 2 : État d'avancement général des projets de l'IIRSA en 2009 (millions US\$).....	40
Tableau 3 : État d'avancement des Axes d'Intégration et de Développement du projet IIRSA en 2010.....	41
Tableau 4 : Création et abandon du projet ZLEA (1994-2005).....	55
Tableau 5 : Le projet de l'IIRSA et le régionalisme sud-américain.....	56
Tableau 6 : Mise en œuvre des projets de l'IIRSA en fonction de la conjoncture diplomatique et des cycles politiques.....	118
Tableau 7 : Assistance aux réunions du Comité de Direction Exécutif de l'IIRSA (2001-2008)....	119
Tableau 8 : Chronologie du conflit entre le gouvernement équatorien et l'entreprise Odebrecht...	131
Tableau 9 : Chronologie comparée du rapprochement diplomatique, de l'avancée de l'IIRSA et de la progression des échanges commerciaux entre le Brésil et le Pérou.....	135
Tableau 10 : Chronologie d'obtention du permis environnemental des routes « San Francisco-Mocoa » et « Tarapoto-Yurimaguas ».....	175
Tableau 11 : Chronologie de l'institutionnalisation du permis environnemental en Colombie.....	177
Tableau 12 : Conflictualité locale des projets de l'IIRSA.....	183
Tableau 13 : Divergences analytiques sur les mobilisations locales.....	188
Tableau 14 : La contestation du programme IIRSA : un processus en deux temps.....	192
Tableau 15 : Déroulement du conflit juridique opposant la communauté Camëntsa et l'État colombien.....	211
Tableau 16 : Différences conceptuelles entre l'EAE et l'EIA et leurs usages.....	224
Tableau 17 : Ateliers de formation à l'usage de la méthodologie EASE (en 2008).....	231
Tableau 18 : Centralisation de la politique environnementale au Pérou.....	236
Tableau 19 : Adaptation de la législation péruvienne à l'accord 169 de l'OIT.....	240

Index des illustrations

Illustration 1 : Pourcentage des ressources naturelles au sein des exportations en direction de la Chine.....	24
Illustration 2 : Le projet d'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-américaine IIRSA.....	59
Illustration 3 : L'axe amazonien de l'IIRSA.....	60
Illustration 4 : Groupe n°1 de l'axe amazonien de l'IIRSA.....	62
Illustration 5 : Schéma du cadre institutionnel de l'IIRSA.....	69
Illustration 6 : Répartition du financement des projets d'infrastructure de l'agenda IIRSA.....	86
Illustration 7 : Répartition des coopérations techniques en fonction de l'année et des secteurs d'activité.....	89
Illustration 8 : Juxtaposition des AID de l'IIRSA et de la localisation des filières de l'entreprise Odebrecht en Amérique du Sud.....	109
Illustration 9 : Les trois routes interocéaniques de l'IIRSA au Pérou.....	134
Illustration 10 : Les étapes du cycle du projet.....	162
Illustration 11 : Tracé du projet routier San Francisco-Mocoa.....	165
Illustration 12 : Le permis environnemental : un outil générique.....	166
Illustration 13 : Composition d'une étude d'impact environnemental.....	168
Illustration 14 : Le permis environnemental en Colombie et au Pérou.....	176
Illustration 15 : « Route San Francisco-Mocoa, projet de mort ».....	206
Illustration 16 : « Nous voulons affirmer notre sécurité et notre autonomie afin de poursuivre notre lutte pour le contrôle territorial. Nous habitons toujours ici, nous observons et nous sentons. » - « Pour la Terre, pour la vie, pour notre existence. Accord 169 – OIT. ».....	206
Illustration 17 : A gauche : « Avec la route San Francisco-Mocoa, plus de trampoline de la mort ». Au centre : « La route San Francisco-Mocoa, le multimodal que unie les océans. Vive la route ». A droite : « San Francisco ne veut pas de pourboires, il veut le développement. ».....	207
Illustration 18 : « Au Putumayo, il n'y a pas que des autorités indigènes, nous aussi les colons, existons et faisons partie de cette terre. ».....	207
Illustration 19 : « La route, c'est la vie pour le Putumayo. ».....	208

Introduction

« L'occident nous a appris que le développement c'est l'extraction des ressources, l'accumulation et la division individuelle. Nous, nous vivons en communauté, nos droits sont communautaires, nos connaissances et notre justice sont communautaires. Le « bien vivre », le « *sumak kawsay* », c'est vivre en harmonie avec la nature. C'est une vision du développement différente de celle de l'occident qui très souvent n'est pas comprise, et encore moins prise en compte par les politiques d'État. Pourtant, aujourd'hui, les nouveaux enjeux nous poussent à cela pour sauver la Pachamama de l'hécatombe. »¹

Ce travail fait l'analyse d'un projet d'intégration physique du territoire sud-américain par la construction de réseaux d'infrastructures : l'Initiative pour l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-Américaine (IIRSA). Cet agenda régional prévoit notamment la construction d'un couloir de circulation « bi-océanique » pour relier l'océan Atlantique à l'océan Pacifique par le fleuve Amazone, conçu comme une route alternative au canal de Panamá. Ce projet, nommé *axe amazonien*, s'inscrit d'ailleurs dans un contexte international nouveau car sa mise en service permettrait de drainer les productions de l'intérieur du sous-continent vers les marchés asiatiques et d'intégrer des espaces marginalisés à l'économie productive. Le projet de l'axe amazonien propose alors d'envisager l'intégration physique du territoire régional comme une solution pour engager une dynamique de croissance.

Toutefois, la réalisation concrète de ce projet soulève incontestablement de nombreux enjeux environnementaux et sociaux qui donnent lieu à la mise en forme d'un discours critique, à l'émergence d'une mobilisation qui s'y oppose et dans certains cas à la formation de conflits locaux. Comme le montre la citation introductive, l'IIRSA est perçue par ses détracteurs comme un projet prédateur pour l'environnement puisqu'il favorise

¹ Extrait des propos du représentant de la Confederación Andina de Organizaciones Indígena de Perú (CAIO) lors d'une audience publique. CIDH, « Situación de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto Iniciativa para la Integración de Infraestructura Sudamericana (IIRSA) », document video, 2 novembre 2009, Washington.

l'accès, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles et menace la subsistance des modes de vie traditionnels des populations autochtones et paysannes.

Dans ce contexte, la dichotomie opposant la croissance économique à la préservation de la nature semble s'établir progressivement comme un clivage politique nouveau. Nous souhaitons donc tester la pertinence de ce clivage dans « l'axe amazonien » de l'IIRSA en étudiant la diffusion et les effets des idées de préservation de l'environnement dans le contexte sud-américain, ainsi que le positionnement des institutions et des sociétés face à ce binôme fondamental. Ce travail considère « l'axe amazonien » de l'IIRSA comme un objet de recherche pertinent pour envisager la question du développement dans la région : l'arène régionale est-elle une arène pertinente pour penser le développement ? Comment concilier deux objectifs contradictoires tels que la croissance économique et la préservation de l'environnement ?

Nous proposons dans cette introduction un premier cadrage théorique de l'étude afin de déterminer les liens qui unissent la question du développement et la réflexion sur le régionalisme sud-américain. Nous justifions ensuite le choix de l'axe amazonien de l'IIRSA comme cadre de l'enquête de terrain. Enfin, nous présentons les questions de recherche et la méthodologie de ce travail.

I. Un premier cadrage théorique : la question du changement des modèles de développement en Amérique du Sud

Au cours du XX^e siècle, la recherche en économie s'intéresse au modèle de développement à adopter en Amérique du Sud. Plusieurs stratégies différentes ont été mises en œuvre. Nous proposons d'identifier les principes fondateurs de chaque modèle et d'expliquer que l'abandon d'un modèle au profit d'un autre correspond à l'évolution de la pensée économique. Les réformes des stratégies de développement, nationales mais aussi régionales, dépendent alors des théories économiques dominantes.

Dans les années 1940, la théorie de l'échange inégal forgée par Raúl Prebisch² identifie une situation de dépendance structurelle des États sud-américains face aux économies du « premier monde ». Dans une optique d'autonomisation et de renversement

² Raul Prebisch et Gustavo Martinez, « El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas », *El Trimestre Económico*, vol. 16, n° 63, 1949.

de cette tendance, un modèle d'industrialisation par substitution d'importation³ (ISI) est conçu au sein de la CEPAL et mis en pratique par les gouvernements jusqu'au début des années 1980. Ce modèle, fondé sur le rôle central de l'État et de l'investissement public, débouche sur la crise de la dette dès 1982.⁴ Le modèle est alors remplacé par les théories néolibérales, systématisées par les thèses du Consensus de Washington.⁵ Ce nouveau modèle économique se généralise dans la région lorsque les différents États sud-américains mettent en œuvre, au cours des années 1990, ce programme de réformes. La mise en pratique des réformes diffère en fonction des contextes nationaux,⁶ mais l'alignement des politiques économiques sur un « standard commun » est néanmoins manifeste.

Au début des années 2000, les politiques néolibérales suscitent à leur tour de plus en plus de critiques, aussi bien en économie que dans les arènes politiques. Après une phase d'austérité, les réformes structurelles auraient dû produire une « récompense sociale » avec la modernisation des structures de production et la création d'emplois.⁷ Or, le modèle ne semble pas avoir apporté de solution durable aux problèmes des économies latino-américaines. Les inégalités sociales ne se résorbent quasiment pas ; le niveau de l'économie informelle et celui de la pauvreté se réduisent difficilement. Bien qu'un rejet effectif de l'économie libérale ne soit que marginal, les incohérences du modèle contribuent à relancer la réflexion sur le développement en Amérique latine. Les alternances politiques et le « tournant à gauche » de l'Amérique latine avec l'élection de « gouvernements

³ Le modèle d'Industrialisation par substitution d'importation (ISI) est un modèle développement fondé sur les thèses de l'économiste argentin Raúl Prebisch. Il s'agit d'un modèle protectionniste, visant la promotion du marché intérieur, la valorisation d'une politique budgétaire active et la gestion de l'économie par l'État selon des critères politiques dans le but de renforcer l'indépendance nationale.

⁴ La crise de la dette de 1982 est la crise économique la plus importante dans l'histoire de la région. Elle éclate en 1982 lorsque le Mexique déclare son incapacité à faire face au paiement de sa dette publique. Cette crise est à la fois expliquée par l'endettement massif des États pour financer l'industrialisation au cours des décennies précédentes et comme une conséquence indirecte des chocs pétroliers des années 1970. Dans tout les cas, l'assainissement des finances publiques est prise en charge par le FMI et conduit à la pratique des réformes structurelles du Consensus de Washington.

⁵ La notion a été créée par l'économiste américain J. Williamson en référence aux auteurs de ce « programme » de réformes. Williamson désigne les institutions financières internationales basées à Washington comme inspirateurs et promoteurs d'un changement de modèle économique pour l'Amérique latine. L'auteur identifie l'austérité financière, la libéralisation des marchés, la privatisation des entreprises et l'internationalisation des économies comme principes directeurs de ce programme de réforme. John Williamson, « Democracy and the "Washington consensus" », *World Development*, vol. 21, n° 8, août 1993, p. 1329-1336.

⁶ Le Chili est considéré comme un réformateur « avant la lettre » puisque les réformes du Consensus de Washington sont observables sous le général Pinochet dans les années 1980. L'Argentine et le Pérou sont considérés comme des réformateurs « radicaux » puisque les ajustements sont menés dans tous les domaines en même temps. L'expression « Fujishock » a même été créée pour désigner la restructuration brutale de l'État entre 1991 et 1994. En revanche, le Brésil a suivi un processus graduel : une première phase de libéralisation commerciale, suivie d'un processus de privatisation et enfin l'ouverture financière.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, 2003.

progressistes » est, à bien des égards, l'expression d'une volonté de changement vers la recherche d'un nouveau modèle de développement. On assiste au retour sur le devant de la scène des thématiques de la dépendance et des théories keynésiennes.

Les enjeux du développement à l'échelle nationale : crise et changement de paradigme

D'un point de vue théorique, ces changements séquentiels et rapides peuvent être analysés à l'aide de la notion de paradigme.⁸ Cette notion, utilisée dans un précédent travail, pour étudier la transition entre le modèle ISI et l'adoption du Consensus de Washington en Colombie,⁹ permet d'expliquer ces changements grâce aux phénomènes de circulation des idées et d'appropriation de celles-ci par les acteurs locaux. A l'origine destinée à éclairer la question des changements de standard théorique, la notion de *paradigme* est forgée par Thomas Kuhn qui définit un modèle théorique comme un système cohérent composé de quatre éléments découlant les uns des autres : (1) des principes métaphysiques qui fournissent des valeurs structurantes ; (2) des hypothèses et (3) des méthodologies qui organisent ces idées en principes d'action ; et (4) des instruments spécifiques pour les mettre en œuvre. Dans le cadre de notre travail, l'usage de cette notion permet de dresser un constat d'opposition du contenu axiologique entre deux modèles économiques à différents niveaux (principes métaphysiques, hypothèses, méthodologies, instruments spécifiques).

L'intérêt de la notion de *paradigme* réside aussi dans sa capacité descriptive d'un processus de changement. Selon Kuhn, le remplacement d'une théorie scientifique par une autre est relativement simple. Elle se déroule en trois phases : dans un premier temps, une position théorique stable fait norme. Elle est ensuite critiquée, mise en controverse. Cette phase de crise s'achève lorsqu'une théorie concurrente parvient à s'imposer. On obtient alors une nouvelle situation stable mais de nature différente. A l'image d'une révolution, le remplacement des théories scientifiques permet de transformer la représentation du monde à un instant *t*. Dans ce contexte, étudier un changement de paradigme revient à proposer une mécanique spécifique du changement (stabilité/controverse/stabilité). Une telle perspective implique, de fait, l'existence de cycles routiniers, une sorte de rotation des représentations du monde au fil du temps.

⁸ Thomas S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, 2008 ; Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, OUP USA, 1986.

⁹ Anne-Lucie Jarrier, *Fedesarrollo et le Consensus de Washington. Innovation, système socio-technique et changement de paradigme*, mémoire de Master 2, Ecole doctorale de Sciences Po, Paris, 2009.

Le concept de paradigme est ensuite transposé à l'analyse des politiques publiques par Peter Hall.¹⁰ Hall reprend les trois phases structurant la mécanique du changement mais ajoute un processus de diffusion des idées au sein de l'arène politique. Le changement d'une politique publique est donc postérieur au changement des théories scientifiques. Le nouveau *paradigme* émerge et se stabilise d'abord dans les sciences pour ensuite se diffuser et se « routiniser » dans l'action. Périodiquement, on assisterait donc à une recomposition des idées structurantes de l'action publique. Une alternance entre situations de crise et périodes de stabilité guiderait un long processus d'évolution de l'action publique.

Notre étude de l'axe amazonien de l'IIRSA s'inscrit dans cette compréhension du changement. En suivant cette perspective, le Consensus de Washington qui s'impose comme un modèle stable au cours des années 1990, est inéluctablement voué à être mis en controverse et à terme remplacé par un modèle de nature différente. Si la critique du Consensus de Washington est au fondement du « tournant à gauche » en Amérique du Sud, des voies différentes sont empruntées par les États sud-américains. Les projets politiques populistes remportent l'adhésion au Venezuela et en Argentine alors qu'un modèle fondé sur la revalorisation de l'héritage amérindien et la préservation de la nature trouve un certain écho en Bolivie ou en Équateur. La Colombie et le Pérou se retrouvent alors les derniers représentants du projet néolibéral. Dès lors, la montée en puissance des idées écologiques et de l'héritage amérindien constitue une piste de recherche intéressante pour envisager la constitution d'un nouveau paradigme de développement.

L'intégration régionale : une adaptation aux changements de paradigme

Si l'étude des changements paradigmatiques fait partie des outils classiques dans l'analyse des politiques publiques au sein de l'État, elle est maintenant envisagée dans le cadre de l'intégration régionale par les travaux d'Olivier Dabène.¹¹

Afin de spécifier la trajectoire du régionalisme latino-américain, Olivier Dabène propose de dépasser la dichotomie classique régionalisme/nouveau régionalisme, peu éclairante, pour définir à la place plusieurs « vagues » d'intégration correspondant à des paradigmes de gouvernance différents. A l'image des observations réalisées à l'échelle nationale, les idées influencent aussi la façon de concevoir l'intégration régionale. La

¹⁰ Peter A. Hall, *Governing the Economy*, op. cit.

¹¹ Olivier Dabène, « Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind », *Congress of the Latin American Studies Association, Panel « Waves of change in Latin America. History and Politics »*, San Francisco, 25 mai 2012.

succession des quatre vagues d'intégration régionale, aux objectifs distincts, correspond alors à la rotation des modèles économiques dominants. Dans les termes de l'auteur, « [c]haque projet d'intégration correspond à un paradigme dominant, et une nouvelle vague est souvent synonyme d'un changement de paradigme. »¹²

La première vague d'intégration (1960-1970) regroupe des projets au contenu politique marqué, influencé par les idées structuralistes. Les organismes d'intégration créés à cette époque sont alors une traduction à l'échelle régionale du modèle ISI pratiqué à l'échelle nationale. Le pacte andin est caractéristique de la période. La seconde vague d'intégration (1970-1980) correspond à la remise en cause en cause du paradigme précédent par l'incorporation progressive des idées de libre échange. En ce sens, cette seconde vague se caractérise davantage par la mise en controverse du modèle ISI que par un changement de paradigme marqué. L'incorporation de dispositifs d'exportation relève alors d'un changement de second ordre, puisque l'orientation générale du modèle n'est pas remise en cause. Un changement radical intervient dans les années 1990 avec la généralisation du régionalisme ouvert. Les projets d'intégration de la troisième vague (1990-2000) correspondent à la traduction à l'échelle régionale des réformes du Consensus de Washington pratiquées par les États. Les projets d'intégration régionale sont alors orientés vers la libéralisation des échanges et conçus pour faciliter l'insertion dans la mondialisation. Le Mercosur constitue un symbole de cette époque. Enfin, la quatrième vague d'intégration, à partir des années 2000, correspond au « tournant à gauche » de l'Amérique Latine. Les projets d'intégration récents sont marqués par un retour d'un contenu politique et une extension des domaines de compétences des organisations régionales. Ils sont alors considérés comme des projets « post-libéraux ». ¹³ L'ALBA et l'Unasur sont considérés comme des projets de référence puisqu'ils proposent de dépasser une approche essentiellement commerciale de l'intégration régionale pour inclure de nouvelles thématiques, telles que la défense, la santé et les infrastructures.

Finalement, cette approche de l'intégration régionale par vagues successives, au contenu axiologique situé, est pertinente dans le cadre de notre étude puisqu'elle permet d'associer les projets d'intégration régionale au changement des paradigmes économiques dominants. Par conséquent, un projet d'intégration est porteur de valeurs, au même titre que

¹² *Ibid.*

¹³ L'expression utilisée ici est une traduction libre du terme « post-trade » utilisé par Olivier Dabène dans l'article précédemment cité.

les projets politiques nationaux. Il convient alors de questionner la place de l'IIRSA dans le panorama de l'intégration régionale sud-américaine.

L'IIRSA : un projet charnière

En ce qui concerne l'IIRSA, Olivier Dabène place l'initiative dans une catégorie indéterminée, aux frontières de la troisième vague – les accords de régionalisme ouvert – et de la quatrième – composée de projets « post-libéraux ». Nous reproduisons ici le tableau récapitulatif présenté par l'auteur.

Tableau 1 : Les quatre vagues de l'Intégration régionale en Amérique Latine

VAGUE	DATE	ACCORDS	SIGLE	ANTECEDENT
V1	1951	<i>Organization of Central American States</i>	OCAS	
	1960	<i>Central American Common Market</i>	CACM	
	1960	<i>Latin American Free Trade Association</i>	LAFTA	
	1964	<i>Special Latin American Coordinating Commission</i>	CECLA	
	1965	<i>Caribbean Free Trade Association</i>	CARIFTA	
	1967	<i>Eastern Caribbean Common Market</i>	ECCM	
	1969	<i>Andean Group</i>	GRAN	
	1969	<i>River Plate Basin Treaty</i>		
V2	1973	<i>Caribbean Community</i>	CARICOM	CARIFA
	1975	<i>Latin American Economic System</i>	SELA	CECLA
	1978	<i>Amazon Pact</i>		
	1980	<i>Latin American Integration Association</i>	LAIA	LAFTA
	1981	<i>Organization of Eastern Caribbean States</i>	OECS	ECCM
	1986	<i>Rio Group</i>		
V3	1991	<i>Common Market of the South</i>	MERCOSUR	
	1991	<i>Central American System of Integration</i>	SICA	ODECA
	1994	<i>Association of Caribbean States</i>	ACS	
	1995	<i>Group of three (Colombia, Mexico, Venezuela)</i>	G3	
	1996	<i>Andean Community</i>	CAN	GRAN
	2000	<i>Initiative for the integration of Infrastructure in SA</i>	IIRSA	
	2001	<i>Puebla Panamá Plan</i>	PPP	
V4	2004	<i>Bolivarian Alliance for the Americas</i>	ALBA	
	2004	<i>Community of South American Nations</i>	CASA	
	2008	<i>Union of South American Nations</i>	UNASUR	
	2011	<i>Pacific arch</i>		
	2011	<i>Community of Latin American and Caribbean States</i>	CELAC	CASA

Source : Olivier Dabène, 2012.

Au sein de cette classification, l'IIRSA apparaît comme un projet hybride empruntant à la fois aux idées du régionalisme ouvert mais aussi à celles du paradigme « post-libéral ». L'IIRSA serait alors un projet de transition entre deux modèles de développement. Notre travail de recherche souhaite éclairer ce positionnement charnière.

Le développement durable : un paradigme « post-libéral » ?

Si la constitution d'un paradigme « post-libéral » est essentiellement fondée sur le retour de la théorie de la dépendance, une nouvelle sensibilité de gauche émerge en Amérique Latine : le projet politique du « bien vivre », reposant sur la revalorisation de l'héritage culturel amérindien et une inclination vers la préservation de la nature. Ce modèle semble se diffuser dans la région puisqu'il est aujourd'hui mis en pratique par deux États, la Bolivie et l'Équateur, et qu'il cimente les revendications territoriales dans l'ensemble de la région. Dès lors, les idées de la conservation peuvent être considérées comme un facteur supplémentaire de contestation du modèle néolibéral. Nous souhaitons étudier la place des idées de préservation de l'environnement dans la formation d'un paradigme « post-libéral » en Amérique latine.

Plusieurs lignes de fracture sont envisageables, notamment sur la compréhension de la croissance comme moteur du développement. Dans le cadre du Consensus de Washington, stimuler la croissance économique à court terme est un objectif prioritaire alors que l'écologie politique insiste sur la maîtrise de la croissance à court terme et parfois même l'abandon pur et simple de cet objectif. La question des fondements de la théorie économique est aussi discutée. La théorie économique classique ne prend en compte que deux facteurs de production, le capital et le travail, pour concevoir l'ensemble des théories de la croissance et les différents modèles applicables pour la stimuler. Le discours de la conservation souligne quant à lui que l'oubli du facteur « terre » est à l'origine de la crise actuelle. Les propositions en économie insistent sur l'importance de la prise en compte du caractère limité des ressources naturelles et sur l'application du principe de précaution face au développement sans limite des activités économiques. A l'inverse, le Consensus de Washington incite à la libre affectation des ressources par le marché afin d'obtenir un meilleur rendement des facteurs de production.

Puisque les valeurs fondatrices sont différentes, un changement des méthodes est proposé. Par exemple, le rôle régulateur de l'État sur les activités productives est valorisé par les uns alors que le modèle du Consensus de Washington insiste sur son retrait complet de l'économie. On assiste aussi au dépassement de l'approche sectorielle dans la conception des politiques publiques pour favoriser une approche territoriale, dite intégrale. La politique économique doit dès lors considérer les spécificités des territoires pour formuler une politique adaptée et non plus seulement maximiser l'efficacité des secteurs

économiques. Dans l'ensemble, chacun des modèles implique une vision du développement et un ensemble de pratiques, d'outils et d'agencements incompatibles avec ceux de l'autre.

Pour résumer, la montée en puissance d'un clivage entre le modèle du Consensus de Washington et un modèle de préservation de l'environnement permet de dresser un constat d'opposition dans le champ des idées et des discours. Il s'agit ici d'envisager la circulation des idées écologiques et d'étudier la matérialisation des discours dans l'action :

« En documentant la question des modalités par lesquelles les transferts sont mis en œuvre, la notion même de transfert peut être pensée non comme un processus rationnel menant à la solution d'un problème, mais comme un ensemble de processus qui peuvent aller de l'instrumentalisation d'un objectif à l'introduction d'un nouveau système paradigmatique. Autrement dit, il s'agit de comprendre pourquoi des modèles sont finalement entièrement ou partiellement acceptés ou transformés par les acteurs. »¹⁴

Dès lors, l'Amazonie est un lieu de choix pour questionner les conflits entre deux modèles de développement alternatifs puisque cet espace est emblématique des tensions qui les opposent. L'Amazonie fait en effet l'objet de deux récits normatifs concurrents : le récit de la « conquête de la frontière » économique et celui de la préservation du « poumon de la planète ».

II. Le bassin amazonien : un laboratoire de la confrontation des paradigmes

Fondamentalement, la confrontation entre un modèle de développement économique néolibéral et la préservation de l'environnement est une controverse « sans site » puisqu'il serait possible de questionner ces rapports sur n'importe quel territoire. Pour autant, le bassin amazonien représente un enjeu particulièrement important pour les promoteurs de l'IIRSA mais aussi pour ses détracteurs, en raison du caractère symbolique de cet espace. En effet, l'Amazonie est le théâtre d'un conflit entre deux récits antagonistes. D'une part, à l'image de la conquête de l'Ouest nord-américain, un récit de la conquête de la frontière économique identifie un lien historique entre l'aménagement du territoire amazonien et l'expansion économique. D'autre part, le second récit fait de l'Amazonie un enjeu crucial pour la préservation des équilibres climatiques à l'échelle mondiale. Ce discours fondé sur l'imaginaire de la forêt sauvage alimente l'activisme international en

¹⁴ Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, n° 3, 24 septembre 2010, p. 9-24.

faveur de sa conservation et contribue à renforcer la rupture avec les modèles de valorisation productive du territoire.

Le récit de la conquête de la frontière économique

Si nous retraçons l'histoire de la région, il est possible d'identifier un mouvement de balancier entre des périodes de fort intérêt pour l'aménagement du territoire amazonien et des phases de désintérêt. En effet, la région a toujours été considérée par les pouvoirs centraux comme un réservoir de ressources naturelles. En ce sens, les États s'intéressent à l'aménagement du bassin amazonien seulement lorsque l'exploitation de ses ressources peut contribuer à l'économie nationale. La recherche en géographie s'est largement penchée sur la question et souligne un lien historique entre l'économie et l'avancée de la colonisation de l'espace amazonien. La découverte scientifique de l'Amazonie, tout comme son intégration au territoire national, va donc de pair avec une valorisation économique de la région. Nous proposons d'étudier ce parallèle dans une perspective historique.

Le premier cycle de conquête est identifiable avec l'exploitation de l'hévéa au tournant du XX^e siècle. La construction de l'usine Fordlandia témoigne de l'investissement des entreprises automobiles étrangères dans la région et des premières réflexions en matière de transport. Le président colombien Rafael Reyes,¹⁵ animé par une réflexion stratégique, avait alors proposé lors de la conférence panaméricaine de 1902 un projet de construction d'un réseau fluvial en Amazonie. Ce projet n'a pas dépassé le stade spéculatif mais peut être considéré comme une première tentative de valorisation de l'espace amazonien. Toutefois, la découverte du caoutchouc de synthèse en 1907 entraîne l'abandon progressif de l'exploitation de l'hévéa. La production est jugée trop coûteuse en raison des conditions de transports difficiles et à l'éloignement des zones de production des lieux de traitement industriel. Au cours des années 1930, l'usine Fordlandia est abandonnée, la nature reprend ses droits et le bassin amazonien traverse une période de désintérêt.

La fin de l'extraction du caoutchouc laisse la place à l'exploitation aurifère dans les années 1940, qui redonne au bassin amazonien son attractivité. De nombreux projets d'aménagement du territoire, des plus chimériques aux plus réalistes, sont alors évoqués. Un projet d'union fluviale est conçu par Mariano Ospina en 1945 et proposé à des investisseurs japonais.¹⁶ Cette idée est d'ailleurs reprise par l'Institut Hudson de New York

¹⁵ Rafael Reyes, *A través de la América del sur: exploraciones de los hermanos Reyes*, Ramón de S.N. Araluce, Ed., 1902.

¹⁶ Mariano Ospina, *Integración Fluvial de Sur America (IFSA): por los ríos hacia un Nuevo Mundo*,

en 1965,¹⁷ qui propose de construire un barrage sur l'Amazone dans le but de constituer un lac permettant de relier le fleuve Amazone au bassin de la Plata afin de produire de l'électricité et d'acheminer les marchandises. Ce projet fut évidemment abandonné, non pas en raison de son caractère farfelu mais à cause des craintes de l'État brésilien de perdre sa souveraineté sur la région. L'intérêt de ce projet pour nous est qu'il marque l'émergence de l'idée d'une régulation internationale de l'Amazonie. La perte de contrôle sur le territoire amazonien pousse les États sud-américains à s'appropriier la question de son aménagement. Les années 1960 sont l'époque des grands projets d'infrastructures péruviens et brésiliens : la marginale de la forêt du président Belaunde,¹⁸ ou encore la route transamazonienne.¹⁹ Ceux-ci constituent un précédent puisque les chantiers ont effectivement effectué une percée significative. Mais l'ampleur de ces chantiers et le poids des questions financières conduisent à l'arrêt des investissements à la fin des années 1970. L'aménagement du bassin amazonien est à nouveau délaissé pendant plus de vingt ans.

Un nouveau cycle économique s'ouvre au début des années 2000. Après avoir stagné à 20-25 dollars entre 1986 et 2003, le baril de pétrole s'apprécie peu à peu sous l'effet de l'accroissement de la demande des pays émergents, notamment de la Chine et de l'Inde. Dans ce contexte, l'exploitation du brut amazonien, peu valorisé jusque là, devient rentable et les États sud-américains se tournent vers son exploitation. Accompagnant celle du pétrole, l'exploitation des ressources minières prend aussi son envol. Les États sud-américains richement dotés en ressources naturelles sont face à une nouvelle opportunité d'obtention massive de devises et un levier important pour générer un cycle vertueux de croissance. Les évolutions récentes de l'économie mondiale participent alors d'un retour vers le secteur primaire en Amérique du Sud.

Les marchés asiatiques et principalement la Chine deviennent des nouveaux clients potentiels pour les matières premières. Avec un débouché commercial aussi important, l'augmentation des exportations contribue à tirer la croissance à la hausse. Nous

Bogotá, 1999 ; Fundación Mariano Ospina Pérez, *Proceedings of the Workshop on South American Riverway System (SARS), December 11-12, 1995*, Massachusetts Institute of Technology, 1995.

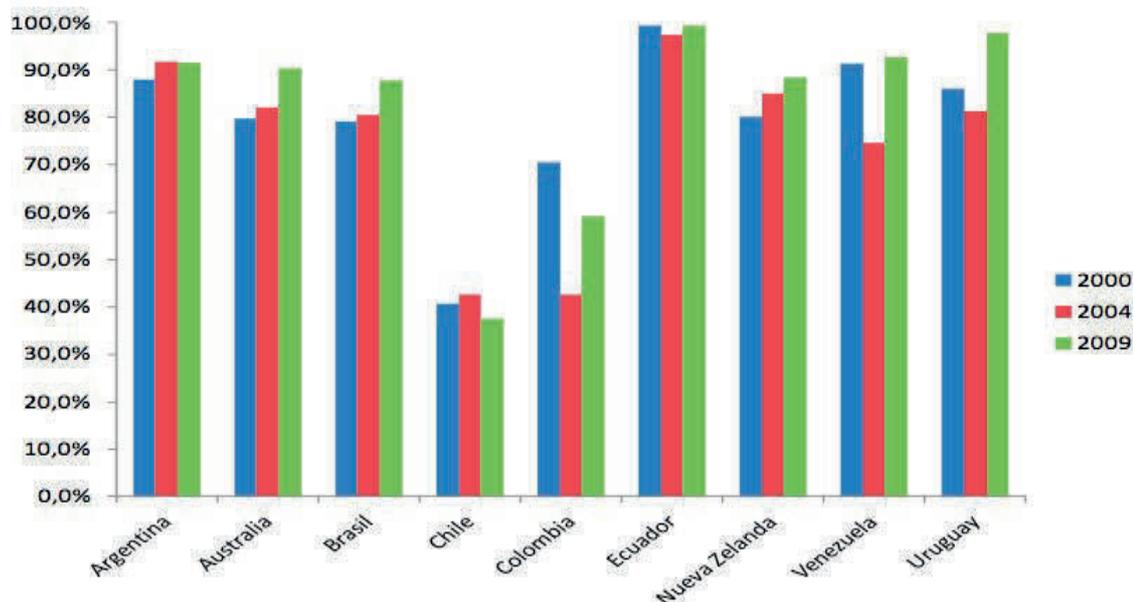
¹⁷ Robert B Panero et Hudson Institute, *A South American « Great Lakes » system.*, N.Y., Hudson Institute, 1967 ; Robert Panero et Hudson Institute, *The Amazon, a Catalytic Approach to Development*, Hudson Institute, 1972.

¹⁸ Pour une étude détaillée de la construction de la marginale de la forêt, consulter : Jean Gomez, *La Carretera Marginal de la Selva : routes et aménagement en Amazonie péruvienne*, Thèse de doctorat, Université Sorbonne Nouvelle, Paris, 1986.

¹⁹ Pour une étude de la route transamazonienne, consulter les travaux de Martine Droulers.

fournissons un graphique représentant l'évolution de la part des exportations de matières premières sur le total des produits échangés avec la Chine en Amérique du Sud.

Illustration 1 : Pourcentage des ressources naturelles au sein des exportations en direction de la Chine



Source : Santa Gadea, 2012.

De plus, le dynamisme du secteur extractif permet dans bon nombre de cas de financer l'action publique en général, et ce indépendamment des tendances politiques au pouvoir. On peut prendre pour exemple le Venezuela ou l'Équateur qui bien avant Hugo Chávez ou Rafael Correa sont des économies structurellement fondées sur la rente pétrolière. La nouveauté réside plutôt dans la conversion des États traditionnellement peu axés sur l'exploitation des hydrocarbures et des ressources minières. C'est le cas de la Colombie qui a récemment réorienté son développement économique vers la promotion du secteur extractif. Les documents « Colombia : un pays minier »²⁰ de 2002 et son successeur « Colombie vision 2019 » en 2008 dessinent une stratégie de développement à moyen terme fondée sur la promotion du secteur extractif. Le programme gouvernemental du président Santos identifie d'ailleurs cinq « locomotives » du développement, parmi lesquelles figurent l'exploitation des ressources minières et les infrastructures. Ces ambitions gouvernementales entraînent un véritable boom de l'exploration et la multiplication des ventes de titres d'exploitation. La Colombie s'est d'ailleurs donné comme objectif de produire un million de barils par jour en 2015, comme l'a indiqué le président de la société Ecopetrol en 2008 :

²⁰ Titre original : *Colombia un país minero*.

« L'objectif est d'atteindre le million par jour en 2015. Nous souhaitons nous établir comme leader en transformation et transport du brut dans la région caraïbe et la région andine. »²¹

On comprend donc pourquoi le choix de ces orientations économiques pose la question de l'acheminement des marchandises. La construction d'infrastructures vient alors soutenir ce nouveau cycle économique afin de faciliter l'accès aux territoires isolés. Tout comme à l'époque coloniale, où la construction d'infrastructures de transport avait pour but de permettre l'extraction et l'acheminement des richesses vers les ports de la côte caraïbe et de l'Atlantique, l'IIRSA vise à réorganiser les réseaux de transports vers le bassin pacifique pour faciliter l'établissement de ce commerce avec l'Asie.

Cet intérêt est particulièrement manifeste dans le cas du Brésil. Dans l'état actuel des choses, la route commerciale empruntée depuis ce pays pour aller en Asie est celle du canal de Panamá. Les temps de transport sont longs et le coût des marchandises élevé. En conséquence, l'aménagement du territoire et la mise en place de couloirs de circulation bi-océaniques devient une priorité pour le développement économique brésilien. L'IIRSA représente alors le retour des projets d'aménagement du territoire dans le bassin amazonien mais cette fois-ci dans une optique différente : celle d'unifier le territoire sud-américain.

Cette analyse historique montre les liens étroits entretenus par les cycles économiques propres au secteur extractif et les projets d'aménagement du territoire dans la région. Par ailleurs, il est d'ailleurs intéressant de noter le lien originel entre les projets d'aménagement de l'Amazonie et l'idée panaméricaine.

La préservation du bassin amazonien : le récit de la préservation du « poumon de la planète »

Face à cette perception de l'Amazonie comme un espace à conquérir et à mettre à profit, un discours alternatif se construit autour de l'image du « poumon de la planète ». Ce discours affirme que la préservation de la forêt amazonienne est indispensable, non seulement pour les États de la région, mais aussi pour l'humanité dans son ensemble. Pour les partisans de cette posture, l'exploitation économique de la forêt et la déforestation constituent un risque environnemental majeur à l'échelle mondiale car l'Amazonie ne pourrait plus jouer son rôle de régulateur climatique, favorisant ainsi le réchauffement de la planète. La disparition de la forêt primaire est contribuerait aussi à une perte de biodiversité et une mise en danger de la faune et de la flore dans la région. Pour éviter ce

²¹ Entretien avec Javier Gutiérrez, président d'Ecopetrol, publié par *El Espectador*, 27 juillet 2008.

scénario dramatique, il faudrait promouvoir les activités de conservation comme la création de parcs naturels ou bien promouvoir le tourisme vert en lieu et place de l'exploitation des ressources naturelles.

Cette représentation de l'Amazonie comme le lieu de la « nature sauvage » relève d'une image fantasmée plutôt que d'une connaissance fine des dynamiques locales, ce qui ne l'empêche pas d'exercer un fort pouvoir de mobilisation. L'Amazonie est investie par de nombreux acteurs internationaux, comme Greenpeace,²² UICN ou les Amis de la Terre. L'IIRSA devient donc la cible de nombreuses critiques quant aux conséquences négatives des projets sur le terrain. Le programme est accusé par les organisations de la société civile d'organiser le pillage des ressources naturelles,²³ de violer les droits des populations locales,²⁴ et de favoriser l'implantation du capitalisme étranger au détriment des intérêts des populations locales et des États. La mise en œuvre des projets de l'IIRSA suscite des mouvements protestataires comme dans le cas de la route Tipnis en Bolivie ou du barrage de Belo Monte au Brésil. Les chercheurs renforcent d'ailleurs ce diagnostic en soulignant les risques afférents au projet.²⁵ Dans ce cadre, on assiste à une diffusion des idées écologiques qui gagnent en reconnaissance alors que les preuves scientifiques du rôle de régulateur climatique de la forêt amazonienne s'accumulent. L'opinion publique, sensible au devenir de la forêt, soutient la prise de position des organisations de défense de l'environnement et la création d'un droit international en matière d'environnement.

Les premières réflexions internationales sur l'environnement remontent à la conférence de Stockholm en juin 1972. Mais la conceptualisation théorique du développement durable est héritée du rapport Brundtland publié en 1987.²⁶ La commission mondiale de l'environnement souhaite avec ce rapport atteindre un objectif bien spécifique : constituer « un programme global de changement ».²⁷ En ce sens, il induit une reconfiguration des politiques de développement. Il ne s'agit plus uniquement de promouvoir la croissance des marchés, mais de concevoir les programmes économiques à

²² Pour une étude plus précise de ces acteurs, consulter : Denis Chartier, *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux : quel espace politique pour quelles ONG ?*, thèse de doctorat, Université d'Orléans, 2002.

²³ Carlos Tautz, « De l'ALCA à l'IIRSA », *Le monde diplomatique*, février/2009.; Fobomade, « IIRSA : un camino para vaciar América Latina », *cuadernillos*, n° 20, 2005.

²⁴ « Résolution des peuples indigènes sur l'IIRSA », janvier 2008.

²⁵ Pitou van Dijck et Simon den Haak, *Troublesome construction: IIRSA and public-private partnerships in road infrastructure*, Amsterdam, Centre for Latin American Studies and Documentation, 2006.

²⁶ United Nations, « Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future ».

²⁷ *Ibid.*, avant-propos.

long terme. Par la suite, le discours fondé sur l'urgence environnementale se consolide sur la scène internationale et conduit à une diffusion massive des idées écologiques. Peu de spécialistes contestent aujourd'hui la réalité du réchauffement climatique d'origine humaine et tous s'accordent sur la nécessité de mettre en place des mesures adaptées pour lutter contre ce phénomène et préserver l'usage des ressources non renouvelables. Désormais, la théorisation d'un modèle économique « durable » anime la recherche en économie du développement et un discours international fait du développement durable une priorité des modèles de gouvernance.

En Amérique latine, la conférence de Rio peut être considérée comme l'acte fondateur de la reconnaissance de la protection de l'environnement comme un objectif structurant pour l'action publique. A titre d'illustration, voici un aperçu de la diffusion de ces idées dans la société brésilienne :

« La pression internationale qui, dès les années 1980, alerte sur la crise des forêts tropicales et les déséquilibres du climat mondial, se renforce à partir du Sommet de Rio en 1992. La conscience écologique s'affirme au grand jour tandis que des normes de gestion se consolident principalement autour du respect des populations locales et de la sauvegarde des milieux naturels. Les institutions qui traitent de l'environnement s'imposent dans l'appareil d'État, les expériences d'éducation environnementale se multiplient, les considérations environnementales figurent dans tous les programmes de développement ; une véritable révolution semble s'opérer dans les mentalités. On refait les inventaires floristiques et faunistiques ; on apprend à reconnaître les espèces en extinction ; la législation concernant les parcs nationaux peut enfin s'appliquer ; on offre des facilités aux propriétaires fonciers pour gérer leur Réserve de Patrimoine Naturel (RPPN)... La décennie 1990 est pleine d'innovations administratives, permettant aux citoyens de retrouver la nature. »²⁸

La conférence de Rio marque le début d'un processus d'institutionnalisation des idées du développement durable. Les Constitutions politiques adoptées par les États dans les années 1990 reconnaissent toutes des droits environnementaux. La sédimentation d'un droit de l'environnement dans les différents États de la région peut être envisagée comme une conséquence directe des engagements pris à Rio en 1992. Par conséquent, la constitution d'un nouveau discours sur le développement se diffuse progressivement et les États semblent procéder à l'incorporation de ces nouvelles pratiques. L'Amazonie devient alors un lieu dont la préservation est l'intérêt de tous.

²⁸ Céline Broggio et Martine Droulers, « L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à la géosophie ? », *Tiers-Monde*, vol. 42, n° 167, 2001, p. 673-688.

Il existe donc un enjeu réel en matière d'action publique issu de la confrontation des deux récits produits sur l'Amazonie. En effet, ces deux récits infusent, dans le même temps, les politiques publiques. Notre travail souhaite donc mesurer l'influence de ces deux récits dans la constitution des politiques de développement dans le cadre de l'axe amazonien de l'IIRSA : les idées de préservation de l'environnement sont-elles une contrainte pour le projet ? Sont-elles en capacité de modifier le contenu du programme, d'en orienter la formulation ou bien de conduire à son abandon ? Autrement dit, le projet de conquête de la frontière économique qui préside au lancement de l'IIRSA peut-il être remis en cause par la montée en puissance des idées écologiques ?

L'idée fondatrice de l'IIRSA : construire les routes du développement

L'IIRSA constitue un cas d'étude pertinent pour tenter de répondre à ces questionnements puisque la question des transports se place à la frontière de ces deux récits. En effet, l'investissement dans la construction d'infrastructures est essentielle à la conquête de la frontière économique. Tout comme la conquête de l'Ouest des États-Unis où la progression des colons fut dépendante de la construction des voies ferrées, le progression en Amazonie suit la construction de voies routières. La construction routière est en effet un indicateur de l'avancée ou de la stagnation des fronts pionniers.²⁹ Pierre Monbeig, qui parle plutôt de « frange pionnière », propose une définition spécifique de ces espaces : « Une région pionnière peut se définir comme un de ces secteurs en cours d'incorporation à l'œkoumène (l'ensemble des terres anthropisées). »³⁰

S'intéresser aux fronts pionniers permet alors de poser de façon efficace la question des priorités du développement au tournant du XXI^e siècle. En effet, une mise en œuvre rapide des chantiers d'infrastructures de l'IIRSA serait un indice du maintien d'une vision du développement fondé sur le récit de conquête de la frontière. En revanche, un processus de mise en œuvre rugueux et conflictuel peut être envisagé comme un indice de consolidation du récit de la conservation.

²⁹ Xavier Arnauld de Sartre, « La colonisation de l'Amazonie et le développement durable : l'exemple du barrage de Belo Monte », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 44, Aout 2004 ; François-Michel Le Tourneau, « La représentation du peuplement en pays pionnier : l'Amazonie brésilienne », *L'Espace géographique*, vol. 31, n° 2, avril 2002, p. 145-152 ; Otavio Guilherme Velho, *Frentes de expansão e estrutura agraria estudo do processo de penetração numa area da transamazonica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

³⁰ Pierre Monbeig, « Franges pionnières », dans *Géographie générale*, Encyclopédie de la Pléiade, Paris, Gallimard, 1966.

L'avancée des fronts pionniers est d'ailleurs à l'origine des conflits sociaux dans la région dans la mesure où les grands projets d'infrastructures des années 1960-1970 se sont aussi accompagnés d'une vague de colonisation importante de l'Amazonie. Cette arrivée massive de colons liée à l'exploitation des ressources naturelles contribue à la création de nouvelles villes et au repli des populations autochtones vers la forêt. L'histoire de Lago Agrio en Amazonie équatorienne est exemplaire des bouleversements provoqués par l'arrivée massive de colons. Initialement nommée Nueva Loja en raison de l'origine des migrants en provenance du Sud du pays, la ville est créée dans le cadre de l'exploitation pétrolière. Cette dynamique de colonisation est un phénomène nouveau à cette époque mais témoigne d'une nouvelle étape pour le bassin amazonien. Les populations indigènes entrent alors en conflit avec des populations paysannes en quête de nouvelles terres cultivables.

En suivant l'analyse précédente, l'IIRSA participe aussi au renforcement des dynamiques de colonisation et contribue à exercer une pression vers l'avancée des fronts pionniers. Les dynamiques locales que nous aborderont au cours de ce travail sont donc liées à la pénétration des routes dans des territoires isolés. Selon les partisans de la conservation, les projets de l'IIRSA sont contestables non seulement parce qu'ils permettent l'exploitation des ressources naturelles mais aussi parce qu'ils accentuent les dynamiques de colonisation et contribuent à l'avancée des fronts pionniers au détriment de la forêt primaire et de ses habitants.

III. Problématique de recherche : la décision publique en situation d'hyperchoix

Nous avons précédemment souligné l'intérêt qu'offre l'IIRSA pour questionner les transformations récentes de l'action publique en Amérique du Sud. Notre travail entend donc, d'une part, apporter des éléments de réponse concernant la définition et les rapports de force en matière de contenu des politiques de développement et, d'autre part, envisager l'émergence du niveau régional comme une arène pertinente pour penser le développement. L'étude de l'axe amazonien de l'IIRSA permet de proposer une analyse conjointe de ces deux dimensions.

Si l'objectif principal du projet est la valorisation productive du territoire, le développement durable figure au sein des sept principes-cadres du programme lors du

lancement de l'initiative en 2000 : « L'utilisation responsable des ressources naturelles et sociales. »³¹

Ce point est intéressant car la mention d'un tel principe engage au respect des notions comme le principe de précaution ou l'idée d'une prise en compte des écosystèmes naturels au sein de la planification territoriale. Or, le projet IIRSA n'est substantiellement pas conçu dans cet objectif. La mention d'un principe de développement durable place donc l'IIRSA dans une position délicate : le projet doit à la fois permettre d'accéder aux zones les plus reculées et favoriser leur exploitation productive tout en assurant l'utilisation responsable des ressources naturelles et sociales. Nous souhaitons mettre au cœur de l'analyse les questions que pose la cohabitation de ces deux objectifs dans un même projet d'action publique.

Le problème de recherche abordé par ce travail peut être rapproché de la notion d'*hyperchoix* proposée par Pierre Muller pour rendre compte de l'incommensurabilité des choix en matière de décision publique :

« Le problème est évidemment de savoir en fonction de quel critère il est possible de choisir entre les intérêts issus des différents secteurs de la société. Sans aller jusqu'à reprendre cette question qui est au fondement même de la science politique, on voudrait soutenir ici la thèse selon laquelle cette confrontation entre les intérêts ne se fait pas, dans la réalité, dans un contexte « fluide » d'un point de vue cognitif et normatif. En effet, alors que les demandes qui entrent en concurrence dans l'espace public renvoient à des logiques d'action par définition incommensurables, elles doivent nécessairement être hiérarchisées, organisées, structurées. C'est ce que l'on appellera une situation « d'hyperchoix », c'est-à-dire de choix entre des options qui ne relèvent pas du même espace de sens. Le champ politique est donc le seul lieu où se réalise cette opération de « choix impossible », c'est ce qui fait sa spécificité et qui explique sa « saturation », non seulement parce que les demandes sont nombreuses, mais surtout parce qu'elles relèvent d'univers incommensurables. »³²

Notre étude de l'axe amazonien de l'IIRSA questionne donc le rôle joué par l'IIRSA dans la discussion sur le modèle de développement. Il s'agit de déterminer si la variable environnementale peut être analysée comme un facteur déterminant dans la mise en œuvre du programme IIRSA en questionnant le statut du principe de développement durable affiché par l'initiative. En effet, la mise en œuvre de ce principe peut être un indice témoin du glissement des objectifs du développement vers un nouveau modèle. L'axe amazonien

³¹ « Principes cadre », page internet de l'initiative (<http://www.iirsa.org>).

³² Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 155-187.

de l'IIRSA permet donc de poser la question des effets d'un changement des principes cadre de l'action publique.

Pour évaluer l'influence des idées de protection de l'environnement sur la conduite du projet de l'axe amazonien, il fallait parvenir à identifier les acteurs porteurs de ce discours et à objectiver la circulation des idées. Dès lors, l'approche cognitive des politiques publiques s'imposait comme un corpus théorique pertinent. Cette approche est notamment intéressante parce qu'elle permet de dépasser une analyse de l'action publique comme l'expression des intérêts dominants ou de faire des institutions les seuls acteurs pertinents. S'intéresser aux idées permet d'éclairer le sens de l'action publique, de rendre visible les conflits d'interprétation des problèmes ou d'expliquer l'établissement d'un consensus. Néanmoins, l'objectivation de la circulation des idées ou de l'expression de celles-ci au sein d'une projet précis est pour le moins délicat et pose un certain nombre de difficultés méthodologiques. Comment parvenir à identifier les grandes idées, les principes, les valeurs portées par un programme d'action publique ?

Il est possible d'interroger les acteurs sur leurs croyances mais cette méthode a peu de sens dans le cadre des thématiques environnementales. En effet, il nous paraissait délicat d'interroger les acteurs gouvernementaux et les entreprises sur les conséquences environnementales et sociales des projets d'infrastructures. Ces acteurs, au pire, refusent de nous parler ou, au mieux, fournissent des réponses standardisées à propos des actions de responsabilité sociale entrepreneuriale ou des mesures compensatoires mises en place. En fait, personne ne se prononce ouvertement « contre l'environnement » et tous sont engagés fermement dans le « suivi » environnemental des projets. Interroger les acteurs sur leurs croyances permet seulement de dresser les contours d'un discours politiquement correct sur l'environnement. Afin de contourner cet obstacle, nous avons préféré aborder la question par les instruments d'action publique.

L'étude des instruments : un moyen d'objectiver les représentations du monde

L'approche de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès exposée dans leur ouvrage, *Gouverner par les instruments*,³³ propose un cadre théorique particulièrement adapté aux objectifs de notre étude. En effet, si les politiques publiques peuvent être analysées comme des paradigmes,³⁴ les instruments d'action publique représentent alors la dimension

³³ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.

³⁴ Yves Surel, « Les politiques publiques comme paradigmes », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe

matérielle des valeurs et principes. En ce sens, nous considérons qu'étudier les rapports entre deux objectifs d'action publique contradictoires peut être éclairé par l'étude de ces « pilotes invisibles » :

« Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont il est porteur. »³⁵

« [Un instrument d'action publique est un] dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. »³⁶

En considérant les instruments comme une expression matérielle d'idées plus générales, les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès permettent d'établir un pont entre les idées, les instruments et les acteurs qui les mettent en œuvre. Faire des instruments le centre de l'étude nous sert à contourner les difficultés de l'enquête de terrain en considérant les instruments comme des traceurs de changement.³⁷

IV. Enquête de terrain : méthode et produits

Pour répondre à ces interrogations, nous avons réalisé une enquête de terrain étalée sur trois ans en Colombie, en Équateur et au Pérou. Pour les besoins de l'enquête, nous avons résidé pendant trois ans à Bogotá et d'effectué plusieurs séjours de terrain sur les lieux des projets de l'axe amazonien. Ce travail est donc fondé sur la confrontation de données obtenues auprès des administrations centrales des États (Bogotá, Quito, Lima) et celles collectées sur les lieux des différents chantiers amazoniens. L'objectif de ce travail était d'abord de vérifier si les projets de l'axe amazonien étaient effectivement mis en œuvre par les États, et dans quelles conditions, pour ensuite étudier l'influence des enjeux environnementaux dans la mise en œuvre de chacun. Nous proposons de présenter les deux étapes du protocole de recherche.

L'IIRSA : un objet de recherche peu investi

Au début de ce travail, l'examen de la littérature disponible sur l'IIRSA montre que cet objet était peu investi par la recherche en sciences sociales. A notre connaissance, la

Warin (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan., Paris, 1995, p. 125-151.

³⁵ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*., vol. 26, n° 2-3, 2007, p. 73.

grande majorité des travaux spécifiquement dédiés à l'étude de l'IIRSA sont issus des institutions internationales. En ce sens, ces documents participent plus d'une réflexion opérationnelle que d'un réel examen critique. De plus, un tropisme disciplinaire est manifeste. En effet, ces travaux sont presque tous issus de l'économie quantitative et visent à mesurer l'impact de l'IIRSA sur l'amélioration des performances économiques de la région. A ce titre, les travaux de Roberto Urrunaga³⁸ s'attachent à conforter le diagnostic des institutions internationales en montrant les bénéfices apportés par les projets de l'IIRSA au Pérou. Les travaux compilés par Edgar Veira Posado³⁹ proposent une étude de l'IIRSA en Colombie et manifestent l'intérêt de la démarche pour améliorer l'intégration de l'économie colombienne dans la mondialisation. Seuls les travaux de Pitou Van Dijck⁴⁰ semblent mettre l'accent sur la structure des intérêts qui président au projet et porter un discours critique sur l'IIRSA. Pitou Van Dijck relève notamment l'importance des enjeux environnementaux dans le cadre de l'axe amazonien. Pour autant, ces analyses sont toujours menées depuis les sciences économiques. Peu de travaux de science politique ou de sociologie se penchent sur l'IIRSA. A notre connaissance, les seules analyses de sociologie critique sont menées par Ana Esther Ceceña⁴¹ qui dénonce les liens symbiotiques entre l'IIRSA et la permanence des structures de domination économique. Face au manque de littérature disponible sur le sujet, il nous fallait dans un premier temps construire les données nécessaires à l'analyse en menant une étude exploratoire. Nous avons procédé à l'analyse des sources primaires disponibles sur l'IIRSA.

En ce qui concerne les sources primaires, les archives du projet IIRSA constituent un matériel riche et disponible librement sur la page internet de l'initiative. Elles sont composées de comptes-rendus de réunions, de fiches techniques relatives aux différents projets (à consulter en annexe 3), de données financières liées aux sommes engagées pour la réalisation des chantiers et de la présentation officielle des objectifs de l'initiative. Ces documents nous ont permis de reconstituer la chronologie et d'identifier les événements de rupture et les différentes séquences. Toutefois, ces archives sont le produit des organisations internationales (BID, CAF) qui encadrent le processus, il convenait alors de

³⁸ Roberto Urrunaga et Jose Luis Bonifaz, *Eje del Amazonas (IIRSA Norte) y Carretera Interoceánica Perú-Brasil (IIRSA-Sur): estimación de beneficios económicos directos e indirectos*, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, 2012.

³⁹ Edgar Vieira Posada, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

⁴⁰ Pitou van Dijck et Simon den Haak, *Troublesome construction*, op. cit. ; Pitou van Dijck, *The Impact of the Iirsa Road Infrastructure Programme on Amazonia*, Routledge, 2013.

⁴¹ Ana Esther Ceceña, Paula Aguilar et Carlos Motto, *Territorialidad de la dominación Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

compléter ces éléments par des sources extérieures afin de contrôler l'information obtenue. La réalisation d'entretiens auprès des administrations nationales colombiennes, équatoriennes et péruviennes, de la société civile et des entreprises concernées par les chantiers a permis de dresser un panorama des réseaux d'acteurs favorables ou opposés à la mise en œuvre de l'IIRSA.

Après avoir reconstitué l'histoire de l'IIRSA entre 2000 et 2010, nous avons procédé à la seconde partie de l'enquête : évaluer sur le terrain si la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA était conforme aux informations diffusées par les institutions de l'IIRSA.

La méthode comparative : un protocole d'enquête

Les acquis de l'étude des politiques publiques ont montré l'éclatement du processus de la décision. En effet, les décisions politiques ne garantissent pas une mise en œuvre conforme au projet initial puisque toute décision subit des transformations multiples au cours de sa mise en application. Dans le cas d'un projet régional, on assiste souvent à une adaptation nationale du projet, puis à des reconfigurations au sein des administrations et au niveau local. Il s'agit pour nous de procéder à la décomposition du processus décisionnel et d'étudier la phase de mise en œuvre des chantiers pour identifier les mécanismes d'intéressement mobilisés par les promoteurs de l'IIRSA tout au long du processus. Pour mener à bien cette étude, une analyse multi-niveaux de la mise en œuvre de l'axe amazonien permet de tisser des liens entre les différentes arènes : régionale, nationale et locale. Nous proposons une illustration de cette démarche dans le cadre des études historiques :

« A la hiérarchie des niveaux d'observation, les historiens réfèrent instinctivement une hiérarchie des enjeux historiques : pour exprimer les choses trivialement, à l'échelle de la nation, on fait de l'histoire nationale ; à l'échelle locale, de l'histoire locale. [...] Le travail de contextualisation multiple pratiqué par les micro-historiens part de prémisses très différentes. Il pose, en premier lieu, que chaque acteur historique participe, de façon proche ou lointaine, à des processus – et donc s'inscrit dans des contextes – de dimensions et de niveaux variables, du plan local au plus global. Il n'existe donc pas de hiatus, moins encore d'opposition entre histoire locale et histoire globale. Ce que l'expérience d'un individu, d'un groupe, d'un espace permet de saisir, c'est une modulation particulière de l'histoire globale. Particulière et originale car ce que le point de vue micro-historique offre à l'observation, ce n'est pas une version atténuée, ou partielle, ou mutilée de réalités macro-sociales : c'en est une version différente. »⁴²

⁴² Jacques Revel, *Jeux d'échelles: la micro-analyse à l'expérience*, Gallimard, 1996.

L'utilisation de la méthode comparative vient compléter l'approche multi-niveau. Son usage permet à la fois de faire émerger des tendances communes dans la mise en œuvre de l'IIRSA mais aussi de rendre visible les asymétries existantes entre les États. Le but est donc d'identifier, s'ils existent, des rythmes variés de mise en œuvre et d'envisager une prise en compte différenciée des enjeux environnementaux. Pour ce faire, nous nous pencherons tout d'abord sur le niveau international afin d'envisager la participation des différents États, puis sur l'échelle nationale afin de comparer les conditions de mise en œuvre de l'IIRSA et le poids relatif des deux récits du développement dans la mise en place du projet. Nous nous intéresserons enfin à l'échelle locale, afin de déterminer si l'IIRSA est bien une cause de conflit en matière d'aménagement du territoire. De façon schématique, nous considérons l'IIRSA comme variable indépendante (donc à expliquer) et les conditions de mise en œuvre comme variable dépendante. Nous avons donc choisi un cas d'étude dans chacun des trois États concernés par l'axe amazonien : la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

Sélection des cas

La sélection des cas découle de la formulation du projet IIRSA. Comme nous l'avons vu, l'axe amazonien propose d'établir un couloir de circulation bi-océanique à hauteur du fleuve Amazone. Plusieurs tracés sont donc proposés pour relier Manaus aux ports de la côte Pacifique :

- « Buenaventura – Puerto Asis – Manaus » correspond au tracé sur le sol colombien ;
- « Manta – Coca – Manaus » correspond au tracé sur le sol équatorien ;
- « Païta – Yurimaguas – Manaus » correspond au tracé sur le sol péruvien.

Nos analyses sont donc issues de la comparaison de ces trois cas d'étude. Une enquête similaire a été pratiquée dans les trois pays. Il convenait de retracer l'histoire individuelle de chaque projet et d'observer sur le terrain les conditions de la réalisation des chantiers. S'intéresser au degré d'avancement des chantiers dans les trois États permettait de poser les questions suivantes : les chantiers sont-ils vraiment réalisés ou simplement annoncés ? Observe-t-on un écart entre la formulation régionale du programme et la mise en œuvre par les États ? Observe-t-on des différences concernant la gestion de l'environnement ? Les projets sont-ils contestés à l'échelle locale ?

Pour compléter les données générales sur l'IIRSA, des entretiens ont été menés dans le cadre de chaque projet. Nous avons interrogé les différents groupes d'acteurs concernés :

les promoteurs du projet (administrations nationales, banques multilatérales, gouvernement régional), la société civile intéressée par le projet (secteurs productifs, entreprises du secteur de la construction) et les populations locales (autochtones et colons). Ces entretiens sont ensuite complétés par l'observation *in situ* des trois chantiers sélectionnés. L'objectif était d'une part de vérifier si ces projets étaient réellement mis en œuvre et dans quelles conditions, et d'autre part d'identifier leur réception à l'échelle locale. En effet, l'existence de conflits dans le cadre de certains projets (Tipnis, Belo Monte) ne signifie pas que tous les chantiers sont contestés. Il convenait alors de se rendre sur les lieux et d'interroger les habitants sur leur perception du projet.

Nous proposons le détail des hypothèses formulées dans chacune des arènes.

Du régional au national : l'IIRSA est-elle une priorité pour les États andins ?

Compte tenu des obstacles traditionnels du régionalisme sud-américain (faible institutionnalisation et crispations sur la perte de souveraineté), la mise en œuvre de l'IIRSA dépend de l'engagement des États, ce qui nous permet de postuler l'existence d'asymétries de mise en œuvre.

Le premier niveau de comparaison se place donc aux frontières des arènes politiques régionales et nationales et propose une comparaison de la participation des trois États à la négociation de l'IIRSA depuis le lancement de l'initiative le 1^{er} septembre 2000 jusqu'à son incorporation au sein de l'Unasur en 2010.

En considérant le degré d'avancement des chantiers comme une preuve de la mise en œuvre effective de l'IIRSA par les États, analyser l'IIRSA revient à étudier la conduite des politiques d'équipement du territoire dans les États andins. De l'étude des interactions entre la diplomatie et les politiques nationales, la focale doit être resserrée sur le prisme étatique.

Au niveau national : la politique environnementale est-elle une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers ?

L'enquête consiste dans un second temps à déterminer les enjeux relatifs à l'aménagement du territoire dans chacun des États. Nous proposons une comparaison principalement fondée sur les modalités de contrôle environnemental dans la préparation des projets d'infrastructures. Nous souhaitons ici tester l'hypothèse selon laquelle la politique environnementale constitue une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers de

l'IIRSA. La comparaison des conditions d'obtention du « permis environnemental » permet d'envisager l'existence d'un régime unifié ou de situations diversifiées en matière de contrôle environnemental. Le type de régulation environnementale permet alors de conclure au degré de contrainte imposé par les législations nationales sur la mise en œuvre des chantiers d'infrastructures. A partir de là, il convient d'étudier la réception des projets à l'échelle locale.

Du national au local : les projets de l'axe amazonien sont-ils source de conflits ?

Si la mise en œuvre des chantiers est bien constatée à l'échelle locale, il convient alors d'étudier le positionnement des acteurs locaux. Compte tenu des conflits observables dans le cadre d'autres projets de l'agenda de l'IIRSA (dans le Tipnis et à Belo Monte), il est possible de formuler l'hypothèse d'une mise en œuvre conflictuelle dans nos trois cas d'étude. Nous proposons alors de comparer la formation ou l'absence de conflits sur le terrain. Pour ce faire, nous avons ici choisi une fraction des projets mentionnés ci-dessus pour centrer l'étude au niveau des fronts pionniers. En effet, ces trois projets comportent tous des projets nouveaux qui s'inscrivent dans des territoires non connectés aux routes principales. En Colombie, nous observons le nouveau projet « San Francisco-Mocoa », au Pérou la prolongation de la marginale de la forêt entre Tarapoto et Yurimaguas et en Équateur nous étudions la construction d'un nouveau port fluvial de Providencia sur les rives du Napo.

V. Argumentaire

Afin de proposer une lecture de l'axe amazonien de l'IIRSA et des enjeux problématiques que sa mise en œuvre suscite à l'échelle locale, nous mobilisons deux notions extérieures à la littérature traditionnelle des sciences politiques.

La première notion est celle de *processus d'innovation*, formalisée par la sociologie des sciences. Cette notion nous semble pertinente pour étudier la structuration du projet de l'IIRSA puisqu'elle permet une étude dynamique des différentes séquences de formulation et permet d'expliquer la place de l'IIRSA au sein du régionalisme sud-américain. Ce choix répond plus particulièrement aux caractéristiques originales de l'IIRSA. En effet, le projet de l'IIRSA peut être compris comme une innovation dans la mesure où le choix de l'intégration physique du territoire pour engager une dynamique de régionalisation est une voie encore non explorée en Amérique du Sud. De plus, l'utilisation d'une méthode

fonctionnaliste dans un cadre institutionnel souple contribue à renforcer l'originalité du projet. La première partie de ce travail vise donc à établir les contours de cette innovation, d'en définir les promoteurs et d'étudier comment l'IIRSA est parvenu à se consolider comme une politique publique régionale produisant des résultats concrets.

L'analyse de la mise en œuvre de l'IIRSA est ensuite questionnée à l'aide de la notion d'*épreuve* formulée par Luc Boltanski. Le choix de cette notion répond aux enjeux d'arbitrage entre plusieurs visions du développement contradictoires. Son utilisation permet d'identifier les lieux où s'expriment les conflits, d'en spécifier l'origine, et d'envisager les modalités de prise en charge des oppositions dans chacune des arènes. La seconde partie de ce travail cherche donc à montrer comment la diffusion des idées de préservation de l'environnement s'établit comme une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA et dans quelle mesure celle-ci est facteur de changement pour l'action publique.

Apporter un éclairage sur ces deux aspects nous semble nécessaire pour contribuer à l'étude du changement des politiques publiques (changement de niveaux de gouvernement et de substance des politiques menées). Il sera ensuite possible de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse d'un changement de paradigme en matière de développement.

PARTIE 1. LA COMPOSITION DU RESEAU DE PROMOTION DE L'IIRSA

« On se demande toujours si l'IIRSA est autre chose qu'un club de vieux amis qui se retrouvent de temps en temps pour se donner des nouvelles. »⁴³

Les propos de Juan Esteban Gallego, en poste au Département National de Planification (DNP) colombien au moment du lancement de l'IIRSA, reflètent les doutes formulés sur l'effectivité du projet de l'IIRSA. Pour de nombreux fonctionnaires publics, un projet aussi ambitieux semble peu réaliste. L'IIRSA ne serait qu'une des multiples résurgences du rêve panaméricain et n'aurait pas les ressources suffisantes pour le mener à bien. Pour soutenir cette thèse, les questions du coût exorbitant des chantiers, de l'ampleur de l'agenda composé de plus de cinq cents projets ainsi que les difficultés à rassembler les États autour d'un projet commun sont mises en valeur pour souligner le caractère chimérique du projet.

La première partie de ce travail propose donc une étude du contenu du programme, une identification des acteurs qui en font la promotion et un examen des ressources disponibles pour favoriser sa mise en œuvre. L'objectif de cette étude exploratoire vise à déterminer si le projet IIRSA a bien les moyens de ses ambitions. Nous proposons donc de replacer l'IIRSA dans le champ de l'étude de l'intégration régionale en Amérique du Sud pour faire apparaître les spécificités du programme. Tout l'enjeu consiste à savoir si l'IIRSA peut constituer le point de départ d'un « processus historique »⁴⁴ vers une intégration plus profonde.

Le champ disciplinaire dédié à l'étude de l'intégration régionale est dominé par l'expérience européenne. Pour cette raison, les questionnements de recherche sont pratiquement tous hérités des observations réalisées sur ce terrain. L'analyse du régionalisme sud-américain n'apparaît qu'en creux et se caractérise alors par un diagnostic

⁴³ Juan Esteban Gallego, « Las limitaciones al presupuesto regional », dans *Colloque Todos los caminos conducen a Brasil. Geopolítica del plan IIRSA en la región andina*, Bogotá, 2012.

⁴⁴ Andres Malamud et Philippe Charles Schmitter, « La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur », *Desarrollo económico*, vol. 46, n° 181, 2006.

d'échec relatif. Depuis les années 1960, un grand nombre d'organisations qui souhaitent avancer vers une prise de décision commune à l'échelle régionale ont été créées, mais souffrent de leur manque de réalisme. Ces organismes font face au dilemme historique de l'abondance des discours volontaristes qui contraste avec un faible degré de réalisation : « *high scope but low level* ». ⁴⁵ Pour expliquer une telle situation, l'attachement à la souveraineté nationale est souvent mis en avant pour expliquer les difficultés de ces organismes. Le tropisme européen des études sur l'intégration régionale conduit donc à penser l'échec des organismes d'intégration régionale latino-américains par l'absence de mécanismes supranationaux. Ceci ne veut pourtant pas dire que rien ne se fait, au contraire. Un projet de régionalisme ouvert, conçu pour faciliter les échanges, peut permettre une certaine convergence des politiques publiques sans perte de souveraineté. Si ce parti pris peut être débattu, il est néanmoins un des fondements du projet de l'IIRSA et participe de son originalité. En effet, des résultats en matière de construction effective d'infrastructures et de coordination des stratégies de planification territoriale sont obtenus sans mécanisme institutionnel contraignant.

Nous proposons un panorama général de l'état d'avancement des projets et des investissements réalisés en 2009 par le secrétariat de l'initiative (tableau 2). Nous tenons à préciser que le choix de données produites en 2009 correspond aux bornes chronologiques de l'étude. En effet, le caractère autonome de l'initiative est remis en cause à partir de 2009 puisqu'il intègre progressivement l'Union des nations sud-américaines (Unasur). Nous souhaitons donc éviter de prendre en compte des résultats liés à ce changement de cadre institutionnel.

Tableau 2 : État d'avancement général des projets de l'IIRSA en 2009 (millions US\$)

<i>74 % du portefeuille de 510 projets présente des avancées concrètes</i>			
<i>10,00 %</i>	<i>Conclus</i>	<i>52</i>	<i>US\$ 6 161</i>
<i>36,00%</i>	<i>Exécution</i>	<i>184</i>	<i>US\$ 37 355</i>
<i>28,00 %</i>	<i>Préparation</i>	<i>143</i>	<i>US\$ 24 395</i>

Source : MARCONDES, 2009

⁴⁵ Philippe Charles Schmitter, *Central American Integration: Spill-over, Spill-around Or Encapsulation?*, Institute of International Studies, University of California, 1970.

Voici également (tableau 3) un aperçu des sommes déboursées entre 2000 et 2010 :

Tableau 3 : État d'avancement des Axes d'Intégration et de Développement du projet IIRSA en 2010

	<i>Nombre de groupes</i>	<i>Nombre de projets</i>	<i>Sommes déboursées (millions US\$)</i>
<i>Axe amazonien</i>	7	64	6099,9
<i>Axe andin</i>	10	64	9343,5
<i>Axe du Capricorne</i>	5	76	8979,1
<i>Axe bouclier guyanais</i>	4	18	4540,3
<i>Axe fluvial Paraguay-Paraná</i>	5	93	6514,8
<i>Axe Inter-océanique central</i>	5	61	4112,7
<i>Axe Mercosur-Chili</i>	6	105	44389,8
<i>Axe Pérou-Brésil-Bolivie</i>	3	25	29557,8
<i>Axe du Sud</i>	2	27	2738
TOTAL	47	531	116120,6

Source : Document élaboré par l'auteur sur la base des archives de l'IIRSA (2010).

En prenant au sérieux le bilan chiffré des investissements, il semble pourtant que le programme IIRSA soit en mesure de produire des résultats concrets. Les analystes des institutions financières internationales se chargent, d'ailleurs, d'établir un bilan élogieux des résultats obtenus.⁴⁶ En moins d'une décennie, 74 % des 510 projets de l'agenda présentent des avancées significatives.

A la différence des autres organismes d'intégration régionale, l'IIRSA serait donc caractérisée par des résultats effectifs et très rapides. On pourrait donc légitimement postuler l'intérêt d'une approche sectorielle et territoriale pour avancer vers l'intégration régionale en Amérique du sud. Pour autant, conclure au succès de l'initiative sur la seule base des évaluations chiffrées ne permet ni d'envisager le degré de mise en œuvre réel du projet, ni d'apprécier les effets en termes d'intégration régionale. Une étude qualitative du projet de l'IIRSA est donc nécessaire afin de confronter l'évaluation chiffrée des résultats produite par les porteurs de projet avec des données de nature différente. Nous proposons d'aborder l'étude de l'IIRSA à l'aide de la notion du processus d'innovation utilisée dans le cadre de la sociologie des sciences.

⁴⁶ Ricardo Carciofi, « Cooperation for the Provision of Regional Public Goods: The case of IIRSA », *Integration and trade*, n° 28, 2008.

L'IIRSA : un processus d'innovation

D'un point de vue théorique, la notion de processus d'innovation, utilisée en sociologie des sciences, est éclairante afin d'identifier les composantes nécessaires au succès d'une idée nouvelle :

« De façon plus spécifique, le processus d'innovation est décrit comme la construction d'un réseau d'associations entre des entités hétérogènes, acteurs humains et non humains : à chaque décision technique, l'innovateur éprouve les hypothèses sur lesquelles il s'est appuyé, hypothèses qui concernent à la fois la nature des entités dont il a besoin pour faire avancer son projet et les désirs, intérêts, aspirations de ces entités; en acceptant au fil de ces épreuves de négocier les contenus techniques, il mobilise toujours d'avantage d'entités et étend son réseau. Le processus d'innovation s'achève lorsque la circulation du dispositif technique ne génère plus de revendications susceptibles de défaire le réseau ainsi constitué et de remettre en cause le partage stabilisé des compétences entre l'objet et son environnement. A partir de ce moment là, les hypothèses implicites ou explicites sur lesquelles sont fondés les choix techniques sont en quelque sorte naturalisées et le sociologue de décrire l'histoire précédente comme la production simultanée du dispositif et de son contexte, des techniques et de la société. »⁴⁷

Mobiliser la notion de processus d'innovation pour étudier un programme d'action publique répond à plusieurs raisons. D'une part, elle permet de spécifier la dimension originale du projet de l'IIRSA. En effet, l'IIRSA est une initiative particulière au sein du panorama des organismes d'intégration régionale en Amérique du Sud dans la mesure où son objet (l'intégration physique du territoire) et sa méthode (fonctionnaliste) sont inédits. D'autre part, la notion invite à comprendre la consolidation d'un projet nouveau comme une accumulation progressive de pouvoir.⁴⁸ L'innovation peut aussi bien parvenir à s'imposer que tomber dans l'oubli.

Si le pouvoir se construit par accumulation, rendre le pouvoir durable implique de stabiliser les relations de dépendance. Or, les alliances entre humains sont réversibles. L'originalité de cette analyse consiste à replacer les objets,⁴⁹ les dispositifs,⁵⁰ et les instruments⁵¹ au coeur des relations de pouvoir. Pour prendre un exemple, une relation de travail encadrée par un contrat de travail est bien plus stable qu'un accord verbal passé

⁴⁷ Madeleine Akrich, « Les objets techniques et leurs utilisateurs », dans Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'école des Mines, 2006.

⁴⁸ Michel Callon et Bruno Latour, « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? », dans Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006.

⁴⁹ Langdon Winner, « Do artefacts have politics? », *Daedalus*, vol. 109, n° 1, 1980.

⁵⁰ Michel Foucault et Colin Gordon, « The confession of flesh », dans *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977*, New York, Pantheon Books, 1980.

⁵¹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments, op. cit.*

entre l'employeur et l'employé. Ajouter les objets aux humains permet alors de réaliser des alliances plus difficiles à défaire et donc plus durables. Plus un acteur est puissant, plus il a réussi à organiser son environnement, à construire un réseau d'alliances solides. Dans ces conditions, la consolidation d'une innovation dépend de la capacité des promoteurs à agréger de la matérialité aux relations de pouvoir. Dès lors, suivre la mise en place d'une stratégie d'intéressement permet de rendre visible les communautés d'intérêt, de localiser les points de blocage, d'étudier les négociations et de souligner le caractère fluide ou rugueux de la diffusion d'un nouveau projet.

Pour justifier ce choix, nous soulignons que le caractère innovant de l'IIRSA réside dans l'adoption d'une méthode originale pour engager un processus d'intégration régionale dans la région.

L'IIRSA : une méthode fonctionnaliste

Face au constat d'échec de l'intégration régionale en Amérique du Sud, l'Initiative pour l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-américaine (IIRSA) tente une approche différente : réaliser concrètement au lieu de discuter politiquement. Ce projet prend le contre-pied des organismes traditionnels d'intégration en Amérique latine puisque l'idée est de créer les conditions matérielles d'une intégration économique future grâce à la construction d'infrastructures régionales. A l'image de la théorie du « spillover »⁵² qui assimile la mécanique de l'intégration à une extension progressive par engrenage, l'IIRSA est conçue comme la première étape d'un processus d'intégration effectif en Amérique du Sud. Le postulat de départ est simple : l'unification d'un territoire historiquement fragmenté conduirait à dynamiser les échanges inter-régionaux. La multiplication des échanges conduirait ensuite, par engrenage, à la convergence des politiques douanières ou sanitaires qui, de proche en proche, renforcerait l'intégration des économies sud-américaines. Il est possible d'entrevoir dans cette démarche des points de rapprochement avec les thèses de Philippe Schmitter :

« L'intégration régionale doit bien commencer quelque part. Le meilleur scénario, dans les circonstances contemporaines, c'est qu'elle le fasse dans un espace fonctionnel avec une faible visibilité politique, un espace qui puisse s'organiser séparément et produire des bénéfices significatifs pour tous les participants. Après avoir expérimenté sans succès une route « directe » vers l'intégration, par la voie des institutions politiques et militaires communes, les européens ont tenté une seconde stratégie indirecte et celle-ci (bien ou mal) a fonctionné. La stratégie à

⁵² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1968.

suivre a été bien résumée par cette phrase concise de Jean Monnet « petits pas, Grands Effets ». [...] Dans d'autres lieux du monde, la séquence peut être différente mais l'important est de partir de quelque chose qui exige la coopération dans le but de résoudre des problèmes concrets de façon positive. Il est peu probable que la libéralisation commerciale en elle-même produise de tels « effets indirects ». »⁵³

L'intégration des réseaux d'infrastructures semble donc adaptée à la mise en œuvre d'une stratégie fonctionnaliste. D'ailleurs, une certaine proximité peut être établie avec les débuts de la construction européenne. A l'image de la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (CECA), qui cherchait à générer une gestion internationale de la production de charbon et d'acier, l'IIRSA, dès sa conception, présume le choix d'une méthode fonctionnaliste en identifiant trois secteurs économiques propices à générer une intégration par engrenage. Ce choix découle du caractère non conflictuel de ces enjeux à l'échelle régionale puisque les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications concernent tous les États signataires de l'IIRSA. Ils sont tous concernés par la production d'énergie, qu'elle soit issue du gaz (Bolivie), du pétrole (Équateur, Venezuela) ou du secteur hydroélectrique (Brésil), que ces États souhaitent commercialiser sur les marchés internationaux. Comme le souligne Philippe Schmitter, l'intégration de ces secteurs peut être considérée comme faiblement conflictuelle dans la mesure où les États formulent un diagnostic similaire des problèmes. L'idée d'une gestion intégrée à l'échelle régionale semble alors pertinente. Selon Gustavo Guerra García, ex-ministre péruvien délégué aux transports du Pérou, cette analyse est au cœur du lancement de l'IIRSA :

« Je pourrais le dire comme ça... Face à l'échec de la Communauté Andine des Nations et du Mercosur dans la réalisation d'une réelle union douanière, d'une politique monétaire unifiée, d'un projet d'intégration de grande ampleur comme l'Union européenne au sein de laquelle nous ne pouvions pas être en désaccord, apparaît l'idée de construire des infrastructures qui nous unissent. C'était le secteur le plus propice pour avancer sans avoir à nous chamailler à propos des politiques protectionnistes de chacun. »⁵⁴

La construction de routes, de lignes de diffusion électrique, de ports fluviaux et maritimes semble être une thématique propice à rassembler les États autour d'un objectif commun : promouvoir les échanges commerciaux. Le choix d'une stratégie d'intégration sectorielle limitée renvoie à la fois l'idée d'une intégration graduelle mais aussi la volonté

⁵³ Horacio J. Godoy, Roberto González Arana et Gabriel Orozco Restrepo, *Construyendo lo global: aportes al debate de relaciones internacionales*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011.

⁵⁴ Entretien avec Gustavo Guerra García, ex-ministre délégué aux transports, Lima, avril 2012.

d'obtenir des résultats concrets à court terme. Aménager le territoire en commun conduirait, à terme, à la convergence des politiques publiques sectorielles.

Néanmoins, la théorie de l'intégration régionale valorise une relation étroite entre la pratique d'une méthode fonctionnaliste et la construction d'institutions supranationales solides. Dans le contexte sud-américain, la question de la perte de souveraineté est, comme nous l'avons vu, un enjeu délicat souvent synonyme de blocages. L'IIRSA se démarque de cette perspective en maintenant un processus décisionnel intergouvernemental.⁵⁵ L'IIRSA est donc le symbole d'une démarche originale du point de vue de la méthode mais aussi du cadre institutionnel puisqu'elle propose de lier la méthode fonctionnaliste dans un cadre institutionnel lâche. Il s'agit donc d'une « nouvelle recette », d'une troisième voie, alors inexplorée dans la région. Un tel projet n'ayant jamais été mené, le réseau de soutiens de l'IIRSA est entièrement à construire. En ce sens, les jalons méthodologiques proposés par la notion de processus d'innovation sont particulièrement adaptés pour envisager la genèse et la consolidation du projet de l'IIRSA.

La constitution du réseau de promotion de l'IIRSA : un processus graduel

L'étude d'un processus d'innovation porte son attention sur plusieurs points. Tout d'abord, il convient d'analyser la nature de l'innovation et d'identifier ses promoteurs. Ensuite, le suivi de la composition progressive d'un réseau d'acteurs, humains et non-humains, intéressé à la réussite de l'innovation permet de conclure à la consolidation ou bien à l'abandon du projet. La première partie de ce travail propose de traiter ces différents points successivement afin d'envisager la composition du réseau favorable à la réalisation de l'IIRSA :

« Grâce à la notion de réseau, on peut savoir comment un point, qui était isolé, devient un point qui contrôle un grand nombre d'autres points, et devient un lieu de pouvoir. On peut suivre à la fois la composition du pouvoir et sa décomposition. Il n'y a pas de point qui soit faible ou fort par nature, qui dispose ou non des ressources, mais il y a simplement des assemblages, des arrangements, des constructions, des configurations qui font qu'un point devient fort ou devient faible. Le pouvoir n'existe que mis à l'épreuve : les associations tiendront-elles ou se déferont-elles ? »⁵⁶

⁵⁵ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, 2013.

⁵⁶ Michel Callon et Michel Ferrary, « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », *Sociologies pratiques*, n° 13, n° 2, 1 septembre 2006, p. 37-44.

Le premier chapitre aborde la genèse du projet et propose une étude du contenu du programme afin de souligner les dimensions innovantes de ce projet d'intégration physique du territoire et de définir la structure des intérêts qui s'exprime au sein de l'IIRSA (chapitre 1).

Une fois l'innovation constituée, les promoteurs de l'IIRSA doivent procéder à sa diffusion. Afin d'y parvenir, une stratégie d'intéressement des Etats andins est élaborée. Le deuxième chapitre propose une étude des moyens déployés pour garantir la mise en œuvre du projet et parvenir à étendre le réseau de l'IIRSA en associant de nouveaux intérêts (chapitre 2).

Si la conception d'un programme attractif et d'outils financiers de support sont essentiels à la consolidation du projet de l'IIRSA, sa mise en œuvre dépend largement de la participation des États andins (chapitre 3).

La combinaison de ces trois éléments permet de définir les contours du réseau de promotion de l'IIRSA et de montrer que les idées, les intérêts, les institutions et les instruments constitutifs de ce réseau convergent vers la promotion d'un programme d'intégration du territoire fondé sur la promotion des échanges commerciaux et de la valorisation productive du bassin amazonien :

« Nous répétons toujours le chapitre du Léviathan. Deux acteurs ne peuvent être rendus indissociables que s'ils ne font qu'un ; il faut donc pour cela que leurs volontés deviennent équivalentes. Celui qui tient les équivalences, tient le secret du pouvoir. Par le jeu des équivalences, des éléments jusque là épars peuvent être agrégés en un tout et servir ainsi la stabilisation d'autres rapports de force. »⁵⁷

Cette dimension est essentielle car elle constitue le terreau de formation d'un discours contestataire fondé sur les enjeux et de protection de l'environnement et des modes de vie traditionnels qui se dresse comme un obstacle à la mise en œuvre des projets d'infrastructures.

⁵⁷ Michel Callon et Bruno Latour, « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il? », dans .Michel Callon et Bruno Latour, « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? », *op. cit.*

CHAPITRE 1. LA CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES AU SERVICE DE LA VALORISATION PRODUCTIVE DU TERRITOIRE AMAZONIEN

« L'initiative pour l'intégration des infrastructures régionales (IIRSA) au centre des discussions de Guayaquil apparaît comme la mise en œuvre du projet historique brésilien de liaison terrestre entre les deux océans. Les programmes de routes, de gazoducs et d'interconnexion électrique tissent une toile dont le Brésil occupe le centre et qui, dans ses grandes lignes, prolonge les grands axes de la planification indicative brésilienne. Comme si le Brésil entendait organiser l'espace sud-américain en cercles concentriques dont il serait le centre. »⁵⁸

Le 1^{er} septembre 2000, lorsqu'est signé le Communiqué de Brasilia et donne formellement naissance à l'IIRSA. A cette époque, le projet semble nouveau puisqu'il intègre une nouvelle thématique au sein des problématiques traditionnelles des organismes régionaux : les infrastructures. En ce sens, le lancement de l'IIRSA semble participer aux évolutions du régionalisme sud-américain vers ce qu'Oliver Dabène appelle la quatrième vague de l'intégration régionale en Amérique Latine.⁵⁹

Ce premier chapitre s'intéresse particulièrement à la première période (2000-2004) car elle rassemble les activités de structuration programmatique. Nous cherchons ici à étudier le processus de formulation de l'IIRSA, à déterminer le contenu du projet afin d'avancer vers la qualification de l'IIRSA. A cette fin, la sociologie de l'action publique fournit plusieurs notions utiles pour déterminer la nature du projet IIRSA et les acteurs influents. La notion de transfert institutionnel ainsi que celle de gouvernance multi-niveaux permettent de décrire certaines dynamiques du fonctionnement de l'IIRSA. La question de fond consiste à savoir si l'IIRSA correspond à la mise en place d'un véritable projet d'intégration. Nous avons choisi de procéder par délimitation successive afin de déterminer la notion la plus adaptée pour définir le projet IIRSA. La qualification des projets de l'IIRSA nous permet alors de conclure à la nature de l'innovation et à l'identification de ses promoteurs.

⁵⁸ Alain Rouquié, « Le Brésil : un Etat sud-américain parmi les grands », dans *L'Enjeu mondial - Les pays émergents*, Presses de Sciences Po., 2008.

⁵⁹ Olivier Dabène, *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, 2009 ; Dabène, « Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind », *op. cit.*

Dans un premier temps, nous verrons que l'étude du programme IIRSA et surtout l'analyse de la généalogie des concepts utilisés permet de rapprocher l'IIRSA d'un transfert institutionnel. En effet, le programme IIRSA peut être appréhendé comme un prolongement de la tradition planificatrice brésilienne. La formulation du programme relève donc d'un transfert institutionnel assez original puisqu'il est à la fois un transfert sud-sud mais revient aussi à exporter ou à projeter des savoirs des gouvernements nationaux à l'échelle régionale. Dans un second temps, nous montrerons que l'analyse du cadre institutionnel de l'IIRSA se rapproche à de nombreux égards de la notion de gouvernance multi-niveaux puisque les promoteurs du projet se situent aux frontières de la technocratie financière internationale et des preneurs de décisions nationaux. Néanmoins, la structuration du programme de l'IIRSA semble déborder de ce cadre : une dynamique d'autonomisation et la création d'instruments d'action publique propres permettent en effet d'envisager l'IIRSA comme une politique publique régionale en formation. Nous examinerons enfin l'IIRSA sous le prisme du régionalisme : l'enquête de terrain ne permet pas de qualifier le projet comme un véritable projet d'intégration régionale dans la mesure où cet aspect ne fait pas réellement partie des objectifs de ses promoteurs.

I. Aux origines de l'initiative IIRSA

Retracer la genèse de l'IIRSA permet de montrer que l'intégration physique du territoire est un projet emblématique du discours panaméricain. Néanmoins, il faut attendre la fin du XX^e siècle pour que les obstacles politiques à sa réalisation soient levés. Nous proposons de revenir sur l'histoire de l'aménagement du territoire amazonien au cours du XX^e siècle afin de montrer pourquoi la mise en œuvre de l'IIRSA correspond aux reconfigurations économiques engagées par les réformes structurelles des années 1990.

L'intégration physique du territoire contrariée par les tensions géopolitiques

En Amérique latine, la conception de l'aménagement du territoire est héritée de l'époque coloniale. A cette époque, les réseaux de transport étaient conçus dans le but d'organiser l'exportation et l'importation de biens depuis l'étranger par les voies du commerce maritime et fluvial en direction de l'Europe. Cet objectif a durablement orienté la construction des réseaux de transport en direction des grands ports de la mer des Caraïbes et de l'océan Atlantique.⁶⁰ La logique qui préside à la conception des réseaux de

⁶⁰ Salomon Kalmanovitz Kauter et Salomón Kalmanovitz, *La economía de la Nueva Granada*, Universidad

transport tend donc à minimiser les voies de circulation à l'intérieur des terres au profit d'un accès direct aux ports maritimes. Un schéma de circulation Nord-Sud, s'impose largement et nombreux territoires sont marginalisés (Amazonie, Pantanal).

Au cours des années 1960 et 1970, la construction des grands projets de la route marginale de la forêt la route transamazonienne au Brésil constituent un précédent dans la mesure où pour la première fois l'idée d'intégrer les terres intérieures fait partie des priorités nationales. Pour autant, ces projets correspondent à un conteste international spécifique. Au cours des années 1960, les projets de l'Institut Hudson trouvent un certain écho aux Etats-Unis et se pose alors la question d'une internationalisation de l'Amazonie. Pour défendre leur souveraineté sur la région, les Etats du bassin amazonien décident de s'associer en signant le traité de coopération amazonienne.⁶¹ Dans ce cadre, l'idée de construire des réseaux d'infrastructures unifiés est formulée. On peut d'ailleurs en retrouver une trace dans le texte préparatoire du traité :

« Les parties contractantes reconnaissent que l'intégration physique de la région amazonienne, par l'intermédiaire de la mise en place d'une infrastructure adéquate dans le secteur des transports et des communications, constitue une condition indispensable au processus de développement de la région. »⁶²

A cette époque, on voit déjà que la construction d'infrastructures est pensée comme un facteur nécessaire au développement économique. L'argumentaire autour des relations positives entre infrastructures et développement ne cessera de se sophistiquer avec le temps mais il est intéressant de noter que le problème est déjà identifié. Pour autant, le projet ne remporte pas l'adhésion des États. Cet article est non seulement retiré du texte définitif mais neuf autres articles sont ajoutés au texte, contribuant tous à renforcer la souveraineté de chaque nation sur sa part d'Amazonie :

« Non seulement le Venezuela, mais aussi le Pérou et la Bolivie insistèrent pour que toute référence à une intégration physique de la région amazonienne soit retirée. [...] Quand était mentionnée la nécessité de donner à la région une structure

de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, *Ciencias Económico-Administrativas*, 2008.

⁶¹ Le traité de coopération amazonienne (TCA), signé le 3 juillet 1978 par huit pays de la région : la Bolivie, le Brésil, La Colombie, l'Équateur, Le Guyana, le Pérou, le Suriname et le Venezuela est un instrument juridique qui reconnaît le caractère transnational du bassin amazonien et s'engage à favoriser le développement harmonieux et l'intégration économique du bassin amazonien. Ce traité de coopération cherche à améliorer la qualité de vie des habitants de la région et agit en faveur de la conservation et l'usage rationnel des ressources naturelles. Le traité est renforcé en 1998 par la création de l'organisation du traité de coopération amazonienne.

⁶² Bernardo Kucinski, « La Amazonia y la geopolítica del Brasil », *Nueva sociedad*, n° 37, 1978.

de transport et communications, on relevait l'existence de l'article X qui stipule que l'objectif prioritaire est d'intégrer pleinement les territoires amazoniens aux économies nationales de chaque pays. »⁶³

L'intégration du territoire amazonien doit certes être mise en œuvre mais seulement dans le cadre national, l'intégration régionale n'étant pas à l'ordre du jour. Le refus radical d'intégrer les réseaux peut s'expliquer par une méfiance quant aux intentions du Brésil. Les réticences reposent principalement sur une crainte d'éventuelles volontés expansionnistes :

« De nombreux pays sud-américains avaient des réserves voire une peur en termes de géopolitique vis-à-vis du Brésil. Rappelons-nous que le Brésil est le pays qui a enlevé le plus de territoire au Pérou, plus que le Chili alors que nous étions en guerre. Le Baron de Rio Branco est d'ailleurs le personnage le plus prestigieux de la diplomatie brésilienne parce qu'il a su remporter des territoires sans tirer un seul coup de feu. Le Brésil a eu par le passé une politique territoriale expansionniste et il a réussi à augmenter son territoire par la voie diplomatique. »⁶⁴

Les craintes de l'expansionnisme territorial brésilien sont renforcées par des inquiétudes d'ordre économique et commercial. Les puissances moyennes de la région veulent préserver leur marché intérieur de la concurrence brésilienne :

« Il y a d'ailleurs plus de 30 ans, lors de l'ouverture de la route qui relie Madre de Dios, Puno et Cusco au territoire brésilien (la même route que IIRSA Sur sauf que cette fois-ci nous l'avons asphalté), Madre de Dios a été inondée de produits brésiliens. A ce moment, le Pérou a pris peur et a fermé la frontière. »⁶⁵

Dans le même ordre d'idée :

« Le Pérou avait protesté et développé une attitude suspicieuse vis-à-vis du Brésil à partir de la construction de la route transamazonienne et, *a posteriori*, à cause de la « perimetral » du Nord, des routes qui dans beaucoup de cercles latino-américains étaient considérées comme des instruments de conquête de la région par les intérêts du capitalisme étranger. »⁶⁶

En 1978, les craintes vis-à-vis du Brésil sont d'ailleurs suffisamment fortes pour contribuer à refuser la proposition d'intégration physique du territoire. Ce point est très important puisque c'est un marqueur d'une époque où la préservation de la souveraineté passait par l'attachement à son assise territoriale et à la fermeture du marché intérieur à la concurrence. On peut donc associer ce refus de l'intégration physique du territoire aux conséquences politiques du modèle de développement pratiqué par les pays sud-américains

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Entretien avec Gustavo Guerra García, ex-ministre délégué aux Transports, Lima, avril 2012.

⁶⁵ Entretien avec Gustavo Guerra García, ex-ministre délégué aux Transports, Lima, avril 2012.

⁶⁶ Bernardo Kucinski, « La Amazonia y la geopolítica del Brasil », *op. cit.*

à cette époque. En effet, le modèle cépalien ou d'industrialisation par substitution d'importation (ISI), incite à la mise en place de mesures protectionnistes puisque son objectif est la défense de l'économie nationale.

Par conséquent, la pratique d'un modèle économique autocentré, couplée à la présence de gouvernements militaires dans de nombreux pays, font du maintien de la souveraineté territoriale une priorité. Il est ainsi possible de comprendre pourquoi l'intégration physique du territoire ne peut être envisagée. Il faut attendre le milieu des années 1990 et les transformations du modèles de développement pour voir resurgir cette idée dans la région.

Le Consensus de Washington replace la question des infrastructures au cœur de l'agenda

Avec la crise de la dette de 1982, le modèle ISI devient la cible des critiques. Les organisations internationales de Washington lui attribuent la responsabilité de l'explosion de la dette publique qui plonge l'Amérique latine dans la récession. Ces institutions préconisent donc son démantèlement. On assiste à une refonte des modèles de gouvernance/gouvernement vers plus de libéralisation économique, d'ouverture commerciale et de privatisation. Les réformes du Consensus de Washington conçues pour permettre le rétablissement des économies de la région conduit à un changement de stratégie dans la recherche de l'intégration régionale : le régionalisme ouvert. D'une intégration toujours organisée par le haut, issue d'« entrepreneurs d'intégration » souhaitant fonder une dynamique de rapprochement des États, l'idée est maintenant de se recentrer les projets sur les nécessités réelles des acteurs sociaux et économiques. Faciliter la circulation libre des biens et des services, créer des conditions propices à l'investissement étranger et promouvoir les échanges sous toutes leurs formes sont désormais les nouvelles priorités. L'intégration régionale n'est plus conçue comme une fin en soi, elle se construit désormais en miroir avec l'insertion des économies dans la mondialisation. Par conséquent, cette nouvelle conceptualisation de l'intégration produit un changement de nature des acteurs-clés du processus. Les parties prenantes ne sont plus uniquement gouvernementales et nouveaux acteurs sont associés au processus comme la société civile, le secteur privé ou encore les organismes internationaux.

Ces événements sont un facteur de reconfiguration profond qui modifie la perception du rôle des infrastructures dans les stratégies de développement et ouvre la

possibilité de penser l'intégration physique sur le continent. Dans ce domaine, l'ouverture à la concurrence des marchés publics constitue un point crucial puisque la libéralisation des marchés joue un rôle essentiel dans le devenir de l'intégration physique sud-américaine. Auparavant, les États disposaient d'un monopole sur la réalisation des travaux publics, c'est-à-dire qu'ils assuraient la conception, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage. La filière relevait entièrement du secteur public. Avec les réformes du Consensus de Washington et la volonté de minimiser l'emprise de l'État sur l'économie, les ministères sont poussés à abandonner leurs compétences et à se cantonner aux fonctions de prise de décision et de surveillance de l'exécution du budget. Toutes les autres activités sont ouvertes au secteur privé par l'intermédiaire des marchés publics. Or ces marchés sont particulièrement attractifs dans le secteur des infrastructures puisque, outre les chantiers, un grand nombre de contrats s'ouvrent dans le domaine du conseil : études préparatoires d'ingénierie, études géologiques, études environnementales, etc. Le secteur devient donc très attractif pour les entreprises privées.

D'ailleurs si nous gardons à l'esprit les réserves formulées au cours des années 1970 par les puissances moyennes, on comprend bien que les années 1990 constituent une rupture :

« L'IIRSA a été possible en partie parce que la vision géopolitique défendue par les militaires des décennies passées est maintenant perçue comme faisant partie du passé et la nouvelle géographie économique est en vogue en ce qui concerne les débats sur le développement économique. [...] Si on ne porte pas attention à ce phénomène, on ne peut pas comprendre pourquoi l'IIRSA se produit maintenant et pas il y a 30 ans. Les problèmes étaient les mêmes à l'époque mais il y a eu des changements, la pensée géopolitique a laissé la place à la pensée économique et c'est pour cela que les résistances des différents pays à s'intégrer avec le Brésil ont diminué. Ce facteur contribue à constituer un climat plus propice. »⁶⁷

Ces propos confirment alors la corrélation entre le type d'intégration régionale pratiqué et l'évolution de la pensée économique dominante. En effet, l'IIRSA peut être mise en œuvre seulement parce que les liens entre l'amélioration des infrastructures et la promotion du développement économique prend le pas sur les réticences géopolitiques. La question des infrastructures devient alors une préoccupation de premier ordre. Ce diagnostic est aussi renforcé par les mutations des enjeux de pouvoirs dans la région.

⁶⁷ Entretien avec Gustavo Guerra García, ex-ministre délégué aux Transports, Lima, avril 2012.

L'intégration territoriale : un enjeu lié au projet ZLEA

Bien qu'elle n'apparaisse pas sous le nom d'IIRSA, nous avons retrouvé une prise de position publique fortement comparable à ce que va devenir l'IIRSA dès 1994, lors du premier Sommet des Amériques qui rassemble les 34 pays membres de l'Organisation des États Américains (OEA). Nous citons la déclaration de Miami :

« Dans l'objectif d'avancer vers l'intégration régionale et le libre-échange, nous créerons une infrastructure hémisphérique avec la coopération et le financement du secteur privé et des institutions financières internationales. Ce processus, qui requiert un effort de coopération dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et du transport, permettra la circulation efficace de biens, de services, du capital, de l'information et des technologies, qui sont la base de la prospérité. »⁶⁸

Cet extrait de la Déclaration de Miami présente les enjeux liés au projet de création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) unissant les deux hémisphères américains :

« Nous décidons d'initier immédiatement l'établissement de « l'Aire de libre-échange des Amériques » dans laquelle vont être éliminées progressivement les barrières au commerce et à l'investissement. De la même manière, nous nous engageons à conclure les négociations de « l'Aire de libre-échange des Amériques » au plus tard en 2005, et nous nous accordons à mettre en œuvre des avancées concrètes vers la réalisation de ce projet final avant la fin du siècle. Nous reconnaissons les progrès déjà obtenus à travers les actions unilatérales de chacune de nos nations et les accords commerciaux sous régionaux de notre hémisphère. Sur la base des accords sous régionaux et bilatéraux déjà existants nous étendrons et approfondirons l'intégration économique hémisphérique, en les rendant similaires. »⁶⁹

Les déclarations faites lors de ce premier Sommet des Amériques permettent d'établir une filiation entre l'intégration des réseaux d'infrastructures et la mise en place d'une aire de libre-échange sur l'ensemble du continent américain. Nous assistons donc à l'engagement vers une intégration de type économique et à l'identification du rôle des infrastructures dans un tel projet. De plus, les partenaires sont clairement désignés. L'intégration physique du territoire doit passer par la coopération des États avec le secteur privé et les institutions financières internationales. En 2000, le lancement de l'IIRSA peut être compris comme une étape préalable à la conformation de la ZLEA.

Suite à la signature du Communiqué de Brasilia en septembre 2000, une phase de planification s'ouvre pour l'IIRSA. Entre 2000 et 2004,⁷⁰ l'IIRSA traverse une période de

⁶⁸ « Declaration of Miami: First Summit of the Americas », *First Summit of the Americas*, 11/12/1994.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ III^e Sommet des Présidents d'Amérique du Sud, 9 décembre 2004, Cusco, Pérou.

structuration interne. L'initiative ne peut être considérée comme opérationnelle mais ces quatre années permettent d'élaborer une stratégie. Pour reprendre la terminologie de la grille séquentielle de Jones,⁷¹ il est possible de qualifier ce moment comme une phase de structuration du programme. Cette période concentre les activités de négociation de l'agenda, de mise en forme conceptuelle et institutionnelle de l'initiative. Elle s'achève par la présentation de l'Agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC)⁷² en décembre 2004 au sommet de Cusco. Mais au-delà des enjeux de structuration interne, ce sommet marque la création de la communauté des nations sud-américaines et la montée en puissance du Brésil comme une puissance régionale de premier plan.

Nous proposons de revenir sur ces quatre années pour montrer comment la négociation de l'intégration physique du territoire contribue à la reconfiguration des enjeux de pouvoir dans la région vers une marginalisation de l'influence des États-Unis et à la récupération de l'intégration physique du territoire par le Brésil.

Abandon de la ZLEA et récupération sud-américaine de l'IIRSA

Au cours des années 2000, le projet de la ZLEA rencontre une opposition, de plus en plus forte, portée par les présidents de gauche récemment élus. Cette période marquée par un « tournant à gauche de l'Amérique latine »⁷³ joue un rôle essentiel dans le cadre de l'intégration physique du territoire. Une opposition sud-américaine se sédimente progressivement à l'encontre la ZLEA, considérée comme un projet néolibéral servant les intérêts des États-Unis. Tout d'abord articulées par Cuba et le Venezuela, les critiques faites au projet de la ZLEA sont ensuite reprises par le Brésil du Président Lula da Silva et l'Argentine de Nestor Kirchner. On assiste donc à une reconfiguration du panorama de l'intégration régionale vers de nouveaux projets qui souhaitent mettre à l'écart les États-Unis et formuler un modèle d'intégration spécifique pour la région. Nous présentons une chronologie comparative du projet de la ZLEA et de la montée des contestations.

⁷¹ Charles O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Brooks/Cole Pub. Co., 1984.

⁷² Terminologie originale: Agenda de Implementación Consensuada.

⁷³Olivier Dabène, *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Presses de Sciences Po, 2012.

Tableau 4 : Création et abandon du projet ZLEA (1994-2005)

<i>Zone de libre-échange des Amériques</i>	<i>Sédimentation des oppositions à la ZLEA</i>
1994 <i>1^{er} Sommet des Amériques</i> <i>Déclaration de Miami-Lancement du projet ZLEA</i>	
1998 <i>2^e Sommet des Amériques</i> <i>Santiago du Chili</i>	
Sept 2000 <i>1^{er} Sommet des Présidents sud-américains - Brasilia</i> Naissance de l'IIRSA	
2001 <i>3^e Sommet des Amériques - Québec</i> <i>La ZLEA entrera en fonctionnement en 2005.</i>	Novembre 2001 <i>Première rencontre hémisphérique des opposants à la ZLEA-La Havane</i>
2003 <i>Début des négociations d'un traité de libre-échange entre les États-Unis et la Communauté Andine</i>	Novembre 2002 <i>Seconde rencontre hémisphérique des opposants à la ZLEA-La Havane</i>
	Décembre 2004 <i>Création de l'Alternative Bolivarienne pour les Amériques-ALBA par les Présidents cubain et vénézuélien</i> <i>Sommet de Cusco-Création de la Communauté Sud-américaine des Nations-CNS</i>
2005 <i>Sommet des Amériques-Mar del Plata</i> <i>La ZLEA est abandonnée</i>	Juin 2005 <i>Traité de coopération énergétique entre 13 États latino-américains-Petrocaribe</i>
2006 <i>Signature des traités bilatéraux de libre-échange États-Unis / Pérou</i> <i>États-Unis / Colombie</i>	2006 <i>Le Venezuela se retire de la Communauté Andine des Nations (CAN) et intègre le Mercosur.</i> <i>La Bolivie adhère à l'ALBA.</i>

Source : Document élaboré par l'auteur.

L'abandon de la ZLEA en 2005 peut donc être appréhendé comme une conséquence du changement de couleur politique au pouvoir dans la région, mais surtout comme le symptôme des réticences brésiliennes :

« Le coup d'arrêt porté par le Brésil (avec l'aide de l'Argentine cette fois) au projet nord-américain de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) n'est pas moins significatif de la détermination de la diplomatie brésilienne dans la défense des intérêts nationaux. »⁷⁴

On assiste donc à un changement des perspectives en termes d'intégration régionale. La création de projets à vocation sociale et l'affirmation d'une solidarité entre les États domine les projets lancés au cours des années 2000. La création de projets d'intégration alternatifs comme l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique

⁷⁴ Alain Rouquié, « Le Brésil : un Etat sud-américain parmi les grands », *op. cit.*

(ALBA) et de la Communauté des nations sud-américaines conduisent à un changement de stratégie des États-Unis. La ZLEA est alors remplacée par une politique de négociation de traités bilatéraux de libre-échange avec les États qui maintiennent une politique économique néolibérale : le Chili, le Pérou et la Colombie.

Tableau 5 : Le projet de l'IIRSA et le régionalisme sud-américain

ZLEA	IIRSA	UNASUR
1994 <i>Déclaration de Miami</i> <i>Lancement de la ZLEA</i>		
1998 <i>II Sommet des Amériques</i>		
	2000 <i>Communiqué de Brasilia</i> <i>Lancement de l'IIRSA</i>	
2001 <i>III Sommet des Amériques</i>		
2002 <i>Traité de libre-échange</i> <i>USA / Chili</i>		
	Décembre 2004 <i>Adoption de l'agenda de mise</i> <i>en œuvre consensuelle-AIC qui</i> <i>organise l'IIRSA entre 2005 et</i> <i>2010</i>	2004 Sommet de Cusco <i>Création de la Communauté</i> <i>des Nations Sud américaines</i>
2005 <i>La ZLEA est abandonnée</i>		
2006 <i>Traité de libre-échange</i> <i>USA / Pérou</i> <i>USA / Colombie</i>		
		2007 <i>Création de l'Unasur</i>
	2010 <i>IIRSA est incorporée par</i> <i>l'Unasur au sein du COSIPLAN</i>	

Source : Document élaboré par l'auteur.

Ce bref aperçu chronologique est utile afin de rendre compte de la genèse du projet de l'IIRSA. Dans un premier temps, l'intégration physique du territoire est conçue comme un préalable à l'avancée de la ZLEA. Le projet est donc conceptuellement issu des principes de régionalisme ouvert. Toutefois, malgré l'abandon de la ZLEA, l'intégration physique du territoire perdure, mais cette fois sous l'égide du Brésil. Par conséquent, l'IIRSA constitue bien un projet charnière puisqu'elle correspond à une transformation profonde des jeux de puissance dans la région. Il convient maintenant de se pencher sur les

dynamiques d'appropriation de l'intégration physique du territoire par l'État fédéral brésilien.

II. Le programme IIRSA : un prolongement régional de la planification brésilienne

Cette section se propose d'analyser le contenu du programme de l'IIRSA. L'étude détaillée de la méthode de planification du programme IIRSA permet d'identifier de nombreuses correspondances avec la tradition planificatrice de l'État fédéral brésilien. En ce sens, nous souhaitons montrer que le programme de l'IIRSA représente un prolongement régional de l'aménagement du territoire brésilien particulièrement visible dans le cas de l'axe amazonien. Ce trait caractéristique permet d'analyser le contenu du programme comme un transfert institutionnel.

La vision territoriale de l'IIRSA : un système de « poupées russes »

Le Communiqué de Brasilia présente les grandes orientations de la planification territoriale de l'IIRSA et fournit un cadrage initial au développement de l'initiative :

« Article 39 : Les Présidents ont pris acte du plan annexe de l'IIRSA. Un plan sur dix ans dans les domaines de l'énergie, du transport et des télécommunications, élaboré par la BID en consultation avec la CAF et d'autres organismes d'intégration ayant pour "objectif de former des Axes d'Intégration et de Développement économique et social pour le futur espace économique élargi de la région". »⁷⁵

Le concept phare *d'Axes d'Intégration et de Développement (AID)* exprime l'objectif global du programme. Les infrastructures sont conçues comme un levier fondamental du développement économique. En effet, cette notion est à distinguer d'un simple couloir de circulation. L'objectif central n'étant pas la simple circulation mais plutôt la mise en place d'une stratégie d'équipement du territoire propice à l'installation d'activités productives et donc à l'intégration économique des espaces traversés par ces couloirs de circulation :

« Dans un premier temps, il faut mettre en place l'infrastructure de transport pour pouvoir se déplacer. Cela peut se faire par voie routière, fluviale ou ferrée, peu importe. Dans un second temps, vient l'infrastructure électrique. Chaque axe doit disposer de bout en bout d'une ligne électrique. Sinon, l'axe ne serait qu'un lieu de passage. La troisième condition est le réseau de télécommunication de dernière génération. Donc, si ces trois conditions sont réunies tout au long de l'axe et que

⁷⁵ Sommet des présidents, *Comunicado de Brasilia*, 2000.

des matières premières sont disponibles, il est donc possible d'installer une activité industrielle à n'importe quel point de l'axe parce que l'on dispose de l'infrastructure de transport pour déplacer les produits, de l'énergie pour faire fonctionner l'activité productive et d'internet pour communiquer avec les clients. »⁷⁶

Le choix des trois secteurs énergie, transport et télécommunications s'explique donc par une vision stratégique en matière de développement. Ces trois secteurs constituent la base nécessaire à l'implantation d'entreprises le long des couloirs de circulation que l'IIRSA propose de construire. Le découpage de la région est pensé en dix Axes d'intégration et de développement :

L'*Axe Andin* : projets concernant le nord des Andes (Colombie, Venezuela, Équateur, Pérou, Bolivie) ;

L'*Axe Andin du Sud* : projets situés sur la cordillère chilienne ;

L'*Axe du Capricorne* : projets situés à la même latitude que le tropique du Capricorne ;

L'*Axe du couloir fluvial Paraná-Paraguay* : aménagement de ces deux bassins fluviaux ;

L'*Axe interocéanique central* : projets reliant les deux océans à hauteur de l'Argentine, Bolivie, Paraguay et du Brésil ;

L'*Axe du bouclier guyanais* : projets concernant le Guyana-Surinam-Guyane française et le nord du Brésil ;

L'*Axe Amazonien* : projets d'aménagement du bassin amazonien ;

L'*Axe du Sud* : projets reliant les deux océans au sud de l'Argentine et du Brésil ;

L'*Axe Mercosur-Chili* : projets reliant Santiago du Chili aux métropoles brésiliennes de Rio et São Paulo ;

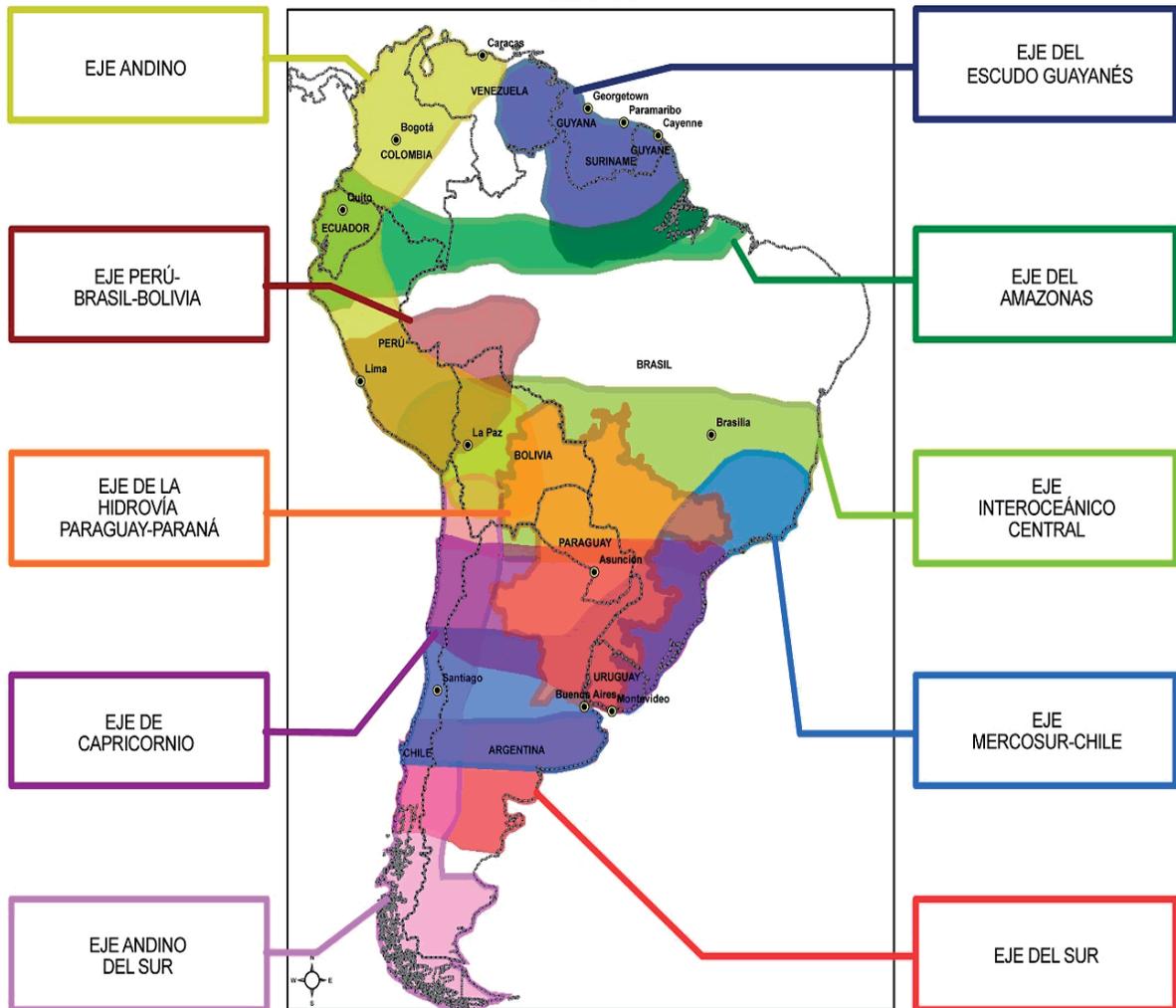
L'*Axe Pérou-Brésil-Bolivie* : projets situés au sud du Pérou et au nord de la Bolivie.

L'interconnexion de ces dix Axes d'intégration et de développement permet un maillage complet du continent sud-américain. Celui-ci offre donc de nouvelles possibilités commerciales et favorise l'implantation d'entreprises dans des régions précédemment isolées des centres productifs. La stratégie d'aménagement du territoire de l'IIRSA est résumée par ce document cartographique, symbole de la conception de l'intégration physique du territoire proposée par l'IIRSA.⁷⁷

⁷⁶ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

⁷⁷ Pierre Lascoumes, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, vol. 68, n° 3, 17 octobre 2007, p. 2-3.

Illustration 2 : Le projet d'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-américaine IIRSA



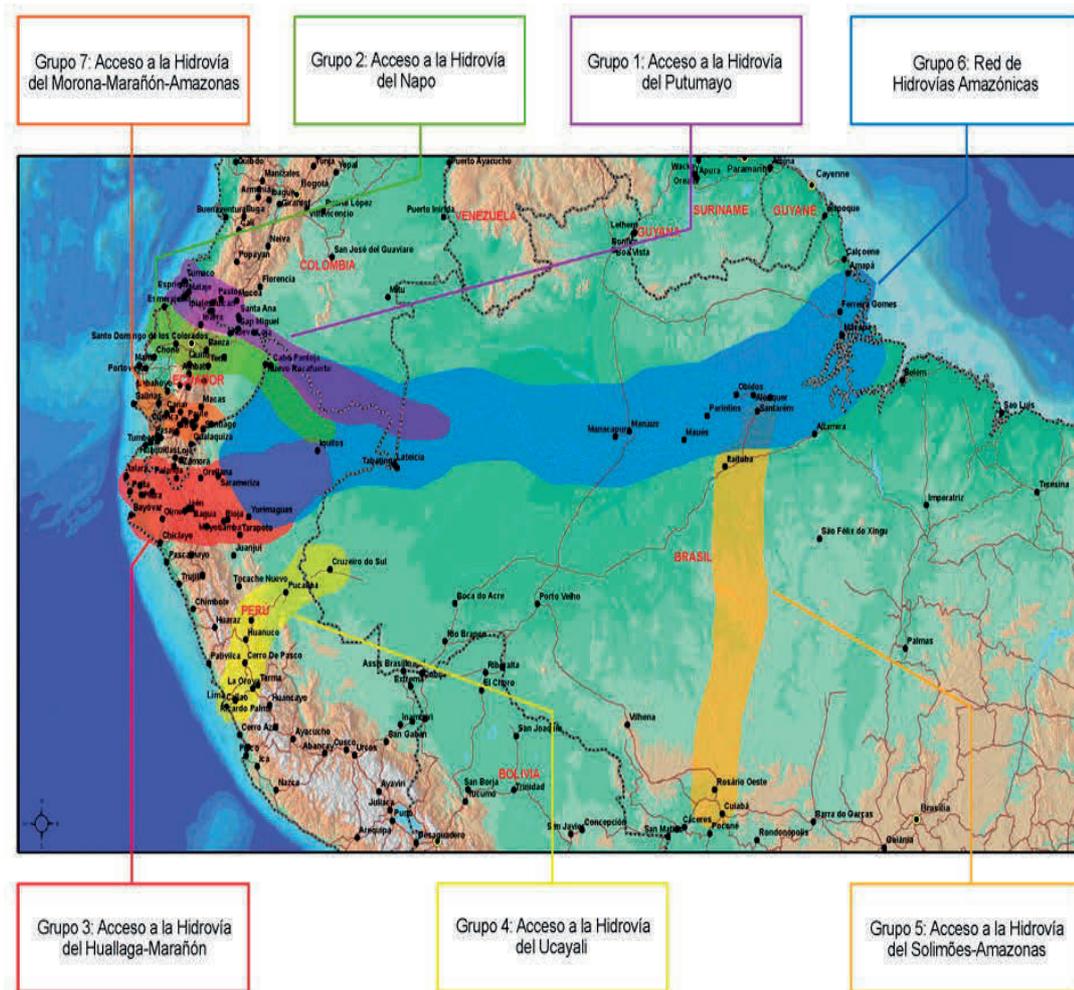
Source : IIRSA.

Cette carte constitue une base de travail pour la formulation d'un agenda de l'IIRSA et pour la définition d'un portefeuille de projets. Ces deux activités représentent la première étape du travail de planification. Elles sont encadrées par l'application d'une méthodologie de travail mise au point par les experts de la Banque Inter-américaine de Développement : la méthodologie de planification territoriale indicative. Cette méthode de travail consiste à identifier puis à établir tous les projets pertinents pour la réalisation des axes et ensuite de définir un ordre de priorité pour la réalisation des investissements. Ce processus est réalisé par le biais d'une négociation intergouvernementale fondée sur la règle du consensus.

L'AID est la plus grande unité d'analyse, ensuite chacun d'eux est découpé en « groupes de projets » dont l'extension dépasse les frontières des États. Enfin, on aboutit à l'échelon local représenté par le projet individuel. L'étude de la cartographie de l'IIRSA constitue une bonne illustration qu'il convient d'appréhender en opérant un zoom

progressif. A chaque échelle se dessine une organisation spécifique. L'image des poupées russes est donc parlante car le portefeuille de projets se structure selon différentes échelles emboîtées de façon complémentaire : de l'AID (international) au groupe de projet (national ou binational) et enfin à l'échelle du projet individuel (local). Cette métaphore des poupées russes sera filée dans le cadre de l'axe amazonien dont nous proposons la carte pour guider les développements.

Illustration 3 : L'axe amazonien de l'IIRSA



Source : IIRSA.

L'axe amazonien est composé de plusieurs « groupes de projets ». Ces groupes structurent l'aménagement du territoire au sein de l'axe et disposent d'une cohérence propre. On peut donc imaginer que la réalisation d'un groupe est tout de même possible même si les autres groupes n'aboutissent pas.

Dans le cadre de l'axe amazonien, l'idée est de canaliser les entrées maritimes du Pacifique vers le fleuve Amazone dans une logique de circulation horizontale. Rappelons qu'avant le lancement de l'IIRSA, les axes de circulation ont, en grande majorité, toujours été pensés dans une logique nord-sud. L'axe amazonien représente donc une nouvelle proposition de transport liant les deux océans. L'axe amazonien est composé de six « groupes de projets » et de plusieurs couloirs de circulations reliant de façon convergente les ports du Pacifique à Manaus au Brésil :

Le groupe n°1 correspond à un ensemble de projets routiers et fluviaux qui relie Tumaco en Colombie par route jusqu'au fleuve Putumayo. Ces projets sont essentiellement situés sur le territoire colombien.

Le groupe n°2 relie le port de Manta en Équateur jusqu'au fleuve Napo.

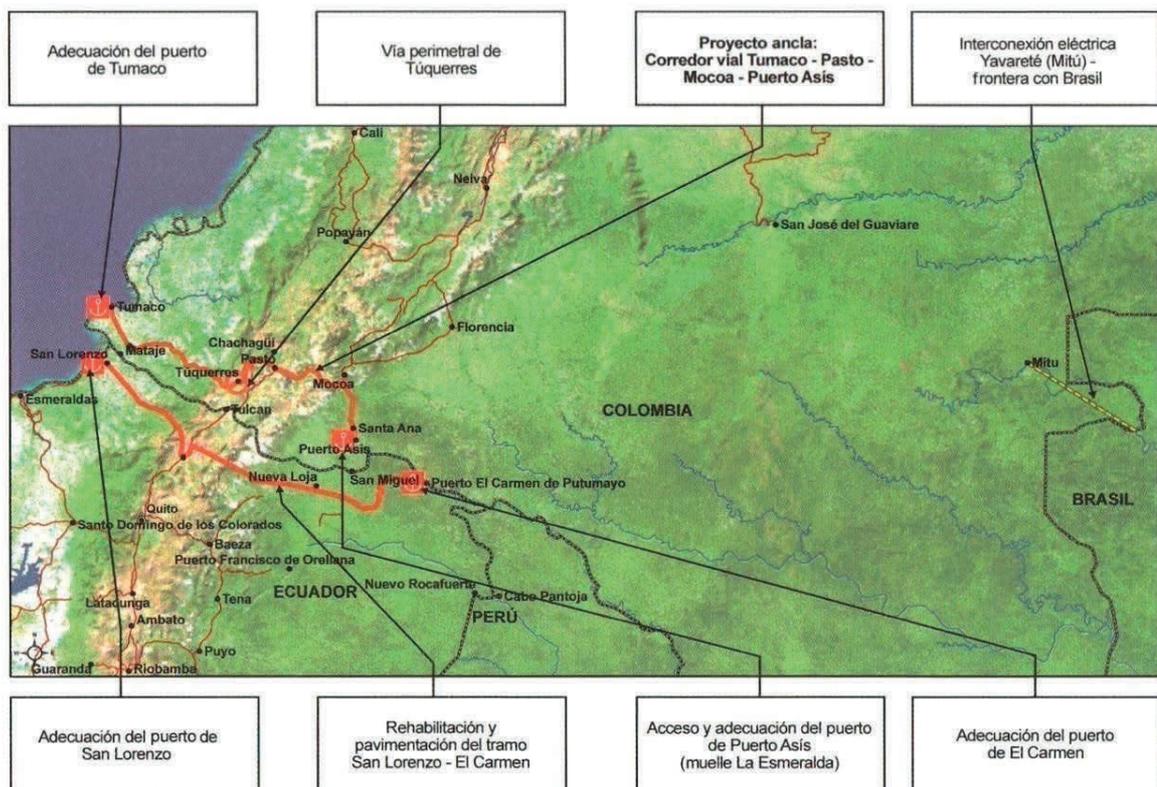
Les groupes n°3 et n°4 sont essentiellement péruviens. Deux tracés sont pris en compte: au nord entre le port de Paita et le fleuve Huallaga à Yurimaguas et au centre du Pays entre le port de Callao, près de Lima et le fleuve Ucayali.

Le groupe n°6 correspond aux aménagements fluviaux au Brésil, assurant la liaison entre Manaus et les ports de l'Atlantique.

Le groupe n°7 est situé à cheval entre l'Équateur et le Pérou.

Nous proposons de changer d'échelle pour étudier la composition du groupe n°1 de l'axe amazonien intitulé « Accès à la route fluviale du Putumayo ».

Illustration 4 : Groupe n°1 de l'axe amazonien de l'IIRSA



Source : Portefeuille de projets, IIRSA.

Ce découpage en groupes de projet vise à éviter la construction anarchique des infrastructures et permettre un agencement structuré. Au sein de chaque groupe, un projet est identifié comme le nœud permettant d'établir un couloir de circulation binational. Il est désigné par le terme de *projet-ancre* :

« Le projet-ancre est le projet individuel qui donne sens à l'ensemble du groupe et rend possible les synergies. C'est-à-dire que ce projet est un catalyseur des effets de synergie sur lesquelles est fondée la formation d'un groupe autour de lui. Il ne s'agit pas forcément du projet ayant la plus grande envergure mais plutôt qu'il est identifié comme l'élément manquant, le nœud stratégique du réseau d'infrastructures qui empêche de mobiliser de façon optimale les bénéfices économiques et sociaux apportés par le groupe de projet dans son ensemble. En conséquence, chaque groupe de projet IIRSA est construit autour d'un projet-ancre existant ou à construire. »⁷⁸

Le concept de « projet-ancre » est fondamental car il est considéré comme la clé de voûte permettant au groupe de projet de fonctionner. Fernando Salgado, responsable de l'organisation de l'IIRSA en Équateur, explique l'importance du projet-ancre :

⁷⁸ Définition extraite des « fiches de projet » élaborées pour chacun des projets de l'agenda et disponible en accès direct sur la page internet de l'IIRSA (<http://www.iirsa.org>).

« Le port Francisco de Orellana est le projet-ancree du groupe 2 car c'est lui qui permet de relier l'Équateur au Pérou. Sans lui, on ne peut pas naviguer sur le fleuve Napo et donc la connexion entre les deux pays n'est pas possible. Si nous ne construisons pas ce port, l'axe d'intégration et de développement est rompu. »⁷⁹

En un mot, le concept de projet-ancree constitue le fondement de la seconde opération de planification : la priorisation. En effet, le lancement d'un processus de négociation ouvert a conduit à l'établissement d'un agenda global de plus de 514 projets sur tout le continent. La mise en œuvre d'un tel agenda de façon simultanée revenait à condamner le succès de l'IIRSA en diluant son action. Un processus de hiérarchisation a donc été construit à partir des projets-ancree : l'Agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC). Sa mise en place répond à un consensus des États sur la sélection de 31 projets prioritaires :

« Quand nous avons obtenu l'agenda des 500 projets, la question était la suivante : lesquels sont faisables, lesquels sont les plus importants, quels sont ceux réalisables à court terme ? L'Agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC) est en réalité une optimisation, une catégorisation fondée sur des critères de rentabilité économique, de potentiel d'intégration mais surtout d'une communauté d'intérêt entre les pays, d'où son nom. C'est important car sur cette base, les banques approuvent les crédits. »⁸⁰

Nous reviendrons sur le processus de négociation du portefeuille de projets et la définition de l'agenda de mise en œuvre consensuelle dans le troisième chapitre car sa constitution est un élément déterminant pour expliquer la participation des États à la mise en œuvre du programme IIRSA. Il paraît néanmoins important de souligner ici l'importance de la qualification de certains projets comme prioritaires.

Les premières années de l'IIRSA sont donc intéressantes dans la mesure où elles ont permis la production d'une vision globale des enjeux d'infrastructures dans la région. Il s'agit d'une innovation fondamentale car pour la première fois l'aménagement du territoire est conçu dans une perspective qui dépasse les frontières nationales. Il est néanmoins important de souligner que la planification de l'IIRSA est pensée dans une vision *top/down*. Les projets sont d'abord définis au regard des apports macroéconomiques qu'ils peuvent apporter avant que soient envisagées les questions d'aménagement local. La réflexion initiale part d'une perspective régionale pour se concrétiser peu à peu vers le local. Cet aspect est important car cette vision globale cohérente ne prend pas en compte les

⁷⁹ Définition tirée des « fiches de projet » élaborées pour chacun des projets de l'agenda et disponible en accès direct sur la page internet de l'IIRSA (<http://www.iirsa.org>).

⁸⁰ Entretien avec Fernando Salgado, Quito, mai 2011.

spécificités des territoires locaux. Les incertitudes concernant la connaissance des espaces isolés et de leur dynamique économique ne permettent pas de concevoir l'intégralité des tracés de façon précise. Ces questions relatives aux enjeux locaux seront traités dans les chapitres ultérieurs de cette thèse mais il est important de souligner dès maintenant l'existence d'impensés au sein du programme de l'IIRSA.

Des *macroeixos* brésiliens aux axes d'intégration et de développement

En termes d'analyse des politiques publiques, cette phase de formulation programmatique de l'IIRSA permet d'envisager l'Initiative comme un projet autonome il donne lieu à la création d'un corpus conceptuel, d'une terminologie lui étant propre et d'une projection d'objectifs à moyen terme. Néanmoins, l'IIRSA est fortement marquée par la tradition planificatrice du gouvernement fédéral brésilien. Il est possible de dresser un parallèle significatif entre la conception de l'aménagement du territoire au sein de l'État Fédéral brésilien et les concepts à l'œuvre dans le programme IIRSA. Un bref détour par l'histoire de la planification brésilienne permet de prendre la mesure des transferts conceptuels et de la proximité de l'IIRSA avec le programme « *Avança Brasil* ».

L'origine du concept d'axe d'intégration et de développement de l'IIRSA est à rechercher sous la plume d'Eliezer Batista, un ingénieur reconverti en homme d'État brésilien. Sous la présidence de Collor de Mello, le secrétariat des affaires stratégiques dirigé par Batista développe une méthodologie visant à identifier les besoins en matière d'infrastructures sur tout le territoire brésilien. C'est ainsi qu'émerge pour la première fois le concept de *macroeixos* qui permet de dépasser la vision sectorielle et restrictive des couloirs de circulation. D'un point de vue purement sectoriel, pour maximiser les retombées économiques de la construction d'une route par exemple, il vaut mieux améliorer les axes de communication entre deux villes au tissu économique dense plutôt que d'investir dans des régions peu industrialisées. Batista prend le contrepied de cette vision sectorielle : selon lui, le rôle de l'investissement en infrastructures doit avant tout stimuler le développement d'une région. Un changement s'opère alors dans les principes de l'aménagement du territoire au Brésil. Quelques années plus tard, le concept est peaufiné par son successeur, José Paulo Silveira. Sous son impulsion, l'idée des *macroeixos* est renforcée par une recherche des synergies entre les projets individuels :

« Avant, l'organisation sectorielle produisait l'effet suivant : les investissements en infrastructures se faisaient toujours dans la région où leur rentabilité était la plus forte. En changeant le prisme analytique pour une vision territoriale, en déterminant une liste d'investissements prioritaires sur tout le territoire national, ce qu'ils ont fait, c'est distribuer l'investissement du gouvernement fédéral de façon équitable sur tout le territoire. »⁸¹

Cette théorie aboutit à la structuration de deux plans de gouvernement : « Brasil en Action » et surtout « Avança Brasil » qui caractérise la vision territoriale brésilienne sous le mandat du président Cardoso entre 1999 et 2003. Le programme « Avança Brasil » est alors le creuset de formation de plusieurs concepts phares en termes de planification territoriale que nous retrouvons au sein de l'IIRSA.

La formulation du programme « Avança Brasil » comporte de nombreux points communs avec celui de l'IIRSA. La matrice conceptuelle est sensiblement la même : un agenda qui comporte de nombreux projets (338 projets) est structuré en « macroeixos nacionais de integracao e desenvolvimento » ; le projet est ensuite motivé par une étude du territoire afin de proposer des critères de classement des projets envisagés en fonction de leurs apports en matière de développement économique. On observe une recherche de synergies entre plusieurs projets individuels :

« Au Brésil, il existe un modèle de planification construit en relation avec l'infrastructure économique (voies de circulation fluviales, routes, réseaux énergétiques, réseaux de télécommunication, etc.) et à partir de là, ils développent un plan d'aménagement territorial fondé sur des "groupes de projets" dans chaque État fédéré qui cherchent à former des synergies entre chacun d'eux. En fait, il s'agit de rechercher des bénéfices supplémentaires au-delà des bénéfices produits par chaque projet individuel. C'est ici qu'il faut rechercher l'origine du concept de « projet-ancre » développé par l'IIRSA. »⁸²

« Avança Brasil » a donc joué le rôle de modèle pour la mise en forme du programme de l'IIRSA. Les notions-cadres d'aménagement du territoire du plan « Avança Brasil » sont pratiquement toutes reprises dans le programme IIRSA. En ce sens, une filiation directe peut être établie entre l'IIRSA et la tradition planificatrice de l'État fédéral brésilien. Il s'agit donc d'un transfert institutionnel original.

La planification de l'IIRSA : un transfert sud-sud

La vision planificatrice proposée dans le cadre du programme IIRSA peut être analysée comme une traduction des intérêts brésiliens à l'échelle régionale. L'analyse des

⁸¹ Entretien avec Gustavo Guerra García, Lima, avril 2012.

⁸² Entretien avec Gustavo Guerra García, Lima, avril 2012.

transferts institutionnels fournit un prisme d'analyse intéressant afin de caractériser plus précisément les phénomènes circulatoires observables entre la planification brésilienne et la mise en forme du programme IIRSA. Nous reprenons la définition de Dolowitz et Marsh :

« Un processus selon lequel les savoirs sur les politiques publiques, les procédures administratives, les institutions ou les idées correspondant à un système politique (passé ou présent) sont utilisés pour développer des politiques publiques, des procédures administratives, des institutions ou des idées dans un autre système politique. »⁸³

Selon ces auteurs, quatre dimensions sont à prendre en compte afin de caractériser précisément les phénomènes circulatoires : la nature des objets mis en circulation, les formes du transfert, l'identification des opérateurs du transfert et les raisons ou motifs qui poussent à sa réalisation.

Dans le cas présent, il est clair que le transfert porte sur un corpus conceptuel regroupant des principes-cadres en termes d'aménagement du territoire et des outils concrets de planification. Nous sommes donc en présence d'un transfert de savoirs institutionnels et d'instruments d'action publique de l'arène nationale à l'arène régionale.

Concernant les opérateurs de transferts, le gouvernement brésilien et l'administration fédérale apparaissent comme des acteurs pivots. L'engagement personnel du président Cardoso dans le lancement de l'IIRSA mais surtout la participation active de José Paulo Silveira dans la diffusion régionale des outils de planification qu'il a contribué à forger est manifeste. En effet, José Paulo Silveira fait partie du groupe de formateurs proposant des stages à destination des fonctionnaires publics chargés de la mise en œuvre de l'IIRSA, participe à la production d'articles de promotion du programme IIRSA et assiste aux grandes réunions internationales. Par conséquent, ces deux personnages peuvent être identifiés comme les opérateurs du transfert.

Enfin, les motifs du transfert sont à rechercher dans un usage pragmatique de l'intégration physique du territoire au bénéfice des intérêts brésiliens. Comme il a été mentionné plus haut, le lancement de l'IIRSA correspond à la reprise du programme d'intégration physique du territoire dans une optique sud-américaine, sous l'impulsion du

⁸³ David Dolowitz et David Marsh, « Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature », *Political studies*, vol. 44, n° 2, 1996, p. 343-357 ; David P. Dolowitz et David Marsh, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-23.

président Cardoso. La formulation du programme, selon ses propres outils, lui permet de garantir la poursuite des intérêts nationaux en élaborant les contours d'une vision stratégique régionale.

Ces différents éléments permettent de proposer une caractérisation plus précise du processus de transfert. Celui-ci est d'ailleurs assez particulier puisqu'il échappe à une dynamique traditionnelle selon laquelle les modèles mis en circulation sont généralement produits par les États du Nord et appliqués par les États du Sud. Ici, nous sommes en présence d'un transfert sud-sud dans la mesure où le modèle est issu de l'administration fédérale brésilienne et le cadre de réception est l'arène régionale sud-américaine. La seconde spécificité de ce transfert est le sens de circulation. En effet, nous sommes dans le cas d'une exportation d'un modèle national vers les instances régionales. Cette dynamique est intéressante à souligner dans la mesure où nous pouvons conclure à l'influence des intérêts brésiliens dans le pilotage et la mise en forme du programme IIRSA.

Pour conclure, le lancement de l'IIRSA correspond à la diffusion du modèle d'aménagement du territoire brésilien à l'échelle régionale. Pour autant, il semble réducteur de limiter l'IIRSA à l'identification de mécanismes de transferts institutionnels. En effet, les modalités de prise de décision et la structuration progressive de l'IIRSA dépassent la simple circulation internationale d'outils et d'idées. Nous souhaitons montrer que l'IIRSA se rapproche plutôt de la gouvernance multi-niveaux et dispose de certaines caractéristiques permettant de l'envisager comme une politique publique régionale en formation.

III. Une politique publique régionale en formation

Cette section cherche à distinguer deux notions relativement proches : celle de gouvernance multi-niveaux⁸⁴ et celle de politique publique transnationale. Ces deux notions partagent un certain nombre de caractéristiques communes comme par exemple une compréhension large du processus de décision, l'implication de différents niveaux de gouvernement et la prise en compte d'acteurs de différentes natures. Néanmoins, la délimitation de ces deux notions permet d'avancer vers une caractérisation précise du programme IIRSA.

⁸⁴ Liesbet Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

Nous proposons tout d'abord une analyse du cadre institutionnel de l'IIRSA qui associe les États à la technocratie financière internationale afin de souligner le caractère multi-niveaux du pilotage de l'initiative et de prendre la mesure du rôle joué par l'expertise. Dès lors, l'IIRSA peut aisément être rapprochée de la notion de gouvernance multi-niveaux. Dans un second temps, on remarque que le programme IIRSA entame un processus de création instrumentale avec la production de méthodologies spécifiques et d'un logiciel de gestion propre qui permet d'entrevoir les composantes d'une politique publique autonome.

Un cadre institutionnel caractéristique de la gouvernance multi-niveaux⁸⁵

La notion de gouvernance multi-niveaux trouve son origine à la croisée de la théorie de la gouvernance et des relations internationales. En effet, le dépassement de la notion de gouvernement conduit à ajouter aux décideurs politiques, un panel d'acteurs publics et privés beaucoup plus large afin d'expliquer les évolutions connues par l'action publique. Dès lors, la notion de gouvernance souhaite mettre en valeur l'existence de mécanismes de collaboration, de négociation des politiques publiques entre des acteurs chaque fois plus divers. Le caractère « multi-niveaux » venant compléter cette dynamique d'élargissement sur plusieurs échelles (de l'international au local).

De façon plus systématique, Hooghe et Marks identifient plusieurs critères nécessaires à l'utilisation de la notion. Dans un premier temps, la décision doit être le fruit d'une collaboration entre acteurs issus d'arènes politiques distinctes. Dans un second temps, cette forme de prise de décision propose l'inclusion d'acteurs non étatiques et d'une ouverture du processus décisionnel à la société civile. Finalement, la gouvernance multi-niveaux permet de rendre compte d'une démarche de concertation de l'action publique sur différentes échelles et entre acteurs de natures différentes. Dans le cas de l'IIRSA, ces trois caractéristiques sont présentes. Le schéma institutionnel mélange des acteurs issus des arènes politiques nationales et les représentants de la technocratie internationale. Ce cadre institutionnel mixte permet d'envisager le fonctionnement de l'IIRSA à la lumière de la notion de gouvernance multi-niveaux.

⁸⁵ Ibid.

Le cadre institutionnel de l'IIRSA : une prise de décision intergouvernementale

D'un point de vue institutionnel, l'IIRSA ne prévoit à aucun moment l'abandon de souveraineté. Il s'agit d'un mécanisme fondé sur la règle du consensus et le volontarisme des États dans la mise en œuvre des projets. Le schéma suivant présente l'architecture institutionnelle de l'IIRSA :

Illustration 5 : Schéma du cadre institutionnel de l'IIRSA



Source : IIRSA.

Avant de détailler le fonctionnement de la prise de décision au sein de l'IIRSA, il convient de mentionner que les grandes orientations sont déterminées dans le cadre des sommets des présidents sud-américains. D'ailleurs, le lancement de l'initiative intervient dans le cadre de la première édition de ces rencontres : le sommet de Brasilia en 2000. Depuis, trois réunions présidentielles ont eu lieu, à Guayaquil en juillet 2002 sans grande incidence sur le processus et le sommet de Cusco en 2004. Ce dernier constitue un tournant car il marque à la fois la publication de l'Agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC) de l'IIRSA et la naissance de la Communauté des Nations Sud-Américaines, précurseur de l'Unasur. Ces sommets présidentiels sont en quelque sorte l'impulsion politique de l'IIRSA. Mais l'ampleur des thématiques abordées ne permet pas de les apparenter à un organe spécifique à l'IIRSA.

La prise de décision au sein de l'IIRSA relève donc du Comité de Direction Exécutif (CDE) composé par les représentants de l'exécutif des différents États. La mission du CDE est d'organiser l'IIRSA conformément aux engagements généraux pris lors des Sommets des Présidents. En principe, les ministres des secteurs concernés (transport, énergie, télécommunications) prennent des engagements concernant l'agenda et le

calendrier de mise en œuvre. Toute négociation est soumise à la règle du consensus. Il existe donc un droit de veto pouvant exclure certains projets de l'agenda. La prise de décision est alors centrée sur le volontarisme des exécutifs nationaux.

Les décisions actées au sein du CDE sont ensuite mises en œuvre par les Coordinations Nationales (Cns) au sein de chaque État. Ces groupes de travail regroupent des fonctionnaires publics de différents ministères et sont pilotés par un responsable mandaté pour favoriser la coopération entre les différents organismes gouvernementaux concernés par l'IIRSA. Ce « coordinateur IIRSA » assiste aussi aux réunions internationales où il présente les avancées des projets et négocie les dispositifs techniques définis à l'échelle nationale. En Équateur et au Pérou, le coordinateur national a toujours été un fonctionnaire du ministère des transports et des travaux publics, en Colombie il s'agit d'un fonctionnaire du département national de planification.

Les coordinations nationales sont complétées par des Groupes Techniques Exécutifs (GTE) formés d'experts de différents pays et nommés pour encadrer les différents axes d'intégration et de développement. Ici, la composition des groupes de travail ne suit pas la règle de l'appartenance nationale mais plutôt celle des spécialisations techniques. Ces groupes d'experts sont responsables de l'avancée des études et de la réalisation des chantiers pour l'intégralité de l'AID.

D'un point de vue général, la prise de décision et la mise en œuvre des projets IIRSA sont donc soumises à un inter-gouvernementalisme pur. En effet, aucun mécanisme de décision majoritaire n'est prévu par l'IIRSA. Cet élément ne veut pas dire qu'il s'agit simplement de coopération internationale puisqu'une autre composante fondamentale est présente dans le schéma institutionnel : la technocratie financière internationale.

Un comité de pilotage centré sur la technocratie financière internationale

Il est important de souligner la place centrale des institutions financières régionales dans le cadre institutionnel de l'IIRSA. Elles y occupent un rôle clé de planification dans le sens où l'appui technique du projet, la systématisation de la terminologie et une grande partie du financement des chantiers sont gérés par les banques de développement. Ce rôle de la technocratie financière internationale sera détaillé dans le chapitre suivant dédié à l'étude du financement de l'initiative. Néanmoins, il convient de souligner dès maintenant

le rôle structurant des instances internationales dans la formation du programme de l'IIRSA :

« L'élaboration d'un "plan d'action" et la mise en place d'une stratégie d'appui technique et financier a été confiée à la CAF, à la BID et au Fonplata. C'est à ce moment que les trois banques ont décidé de créer le Comité de Coordination Technique (CCT) pour piloter plusieurs activités comme l'organisation de forums de discussion pour permettre aux États d'échanger sur différentes thématiques. Par exemple, celles des standards de qualité dans le domaine du transport de marchandises, la quantité de ponts et viaducs nécessaires, la structure du marché des télécommunications dans la région ou encore le cadre légal relatif aux infrastructures. »⁸⁶

Le Comité de Coordination Technique (CCT) et son secrétariat sont chargés de superviser l'IIRSA. Ce comité organise les réunions internationales et fournit des outils de planification générale. Les institutions membres du CCT sont les trois banques de développement régionales : la Banque inter-américaine de développement (BID), la Corporation andine de développement (CAF) et le Fond financier pour le développement du bassin de la Plata (FONPLATA). Le siège du secrétariat est d'ailleurs établi dans les locaux de l'Institut pour l'intégration de l'Amérique Latine (INTAL), dépendance de la BID à Buenos Aires :

« Depuis le moment de sa création jusqu'en 2007, la banque a attribué à l'IIRSA un total de 9,7 millions de dollars pour financer la gestion et la coordination technique de l'IIRSA. 73 % de ces ressources ont été utilisées pour financer la gestion administrative des institutions en charge de l'IIRSA au sein de la BID. »⁸⁷

En résumé, le cadre institutionnel de l'IIRSA ne prévoit à aucun moment la perte de souveraineté. L'IIRSA peut donc être qualifiée de projet de coopération technocratique non négocié dans le sens où l'expertise technique internationale et nationale domine la structure organique du projet, évitant ainsi la pénétration des enjeux politiques et sociaux. Elle propose un schéma institutionnel lâche, fondé sur la règle du consensus et la coopération volontaire des agences techniques de l'État. Du point de vue de la prise de décision, nous sommes face à un modèle d'intégration à « géométrie variable » et à des mécanismes de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC⁸⁸). Du point de vue de la mise en œuvre, les projets de l'IIRSA sont entièrement gérés par les administrations nationales concernées et disposent d'un soutien technique mis à disposition par les banques de développement. On peut donc ici faire le rapprochement entre l'IIRSA et les projets de coopération classiques

⁸⁶ CAF, *Cooperación técnica. Impulso para el desarrollo*, 2005.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Renaud Dehousse, *L'Europe sans Bruxelles?: une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, Harmattan, 2004.

en Amérique Latine depuis les réformes structurelles du Consensus de Washington selon les principes de la gouvernance multi-niveaux.

L'instrumentation progressive d'une politique publique autonome

Une fois l'agenda prioritaire établi, on peut considérer que la phase de mise en œuvre de l'IIRSA commence réellement en 2005 avec un plan d'action fixé pour cinq ans. Néanmoins, le découpage séquentiel des politiques publiques n'est qu'un artifice utile à l'analyse puisque le processus de décision tout comme la formulation du programme sont des activités en perpétuel réajustement. Le processus de planification de l'initiative ne se limite donc pas à l'établissement d'un agenda prioritaire, il se poursuit après 2005 par la création progressive d'outils d'aide à la décision et de gestion de projet propres à l'IIRSA. Cette dimension est intéressante dans la mesure où un processus d'instrumentation propre à l'IIRSA peut être appréhendé comme un indice de consolidation et une preuve de l'autonomisation de l'IIRSA par rapport aux modalités de fonctionnement des administrations nationales. Nous verrons dans un premier temps la démarche de production d'instruments d'action publique autonomes comme un logiciel de mutualisation des données concernant l'avancée de l'IIRSA ainsi que la création d'outils visant à consolider la planification territoriale des axes d'intégration et de développement. Puis nous montrerons que ces éléments témoignent d'une autonomisation progressive de l'initiative et permettent d'identifier une politique publique transnationale en formation.

Le SIGE : un outil de gestion transnational

Le premier instrument propre à l'IIRSA a été mis en place en 2005, au début de la phase de mise en œuvre. Il s'agit d'un logiciel informatique accessible par internet et ouvert à la consultation publique.

Le Système d'Information pour la Gestion Stratégique (SIGE) permet de suivre en temps réel l'état d'avancement des projets de l'IIRSA. Par une simple consultation, il est possible d'aboutir à une fiche synthétique⁸⁹ concernant chaque projet de l'initiative et de suivre son niveau d'avancement à l'aide d'un code couleur. Des informations concernant les sommes déboursées, les canaux de financement et l'obtention des accréditations spécifiques (notamment environnementales) sont aussi disponibles. Par contre, la modification des données est soumise à une habilitation spécifique. Seul le responsable de

⁸⁹ Nous reproduisons ces documents en annexe 3.

l'IIRSA dans chaque pays est autorisé à compléter les informations disponibles. Le logiciel est d'ailleurs placé sous contrôle du secrétariat de l'IIRSA (INTAL) à Buenos Aires. Par conséquent, on assiste à un processus d'autonomisation de l'IIRSA au sein des politiques des États mais aussi à la mise en place d'un dialogue permanent entre les douze représentants nationaux. Fernando Salgado, coordinateur IIRSA en Équateur, explique les motifs de la création de l'instrument :

« Le SIGE est un logiciel informatique créé en 2005 lors de la réunion de Rio de Janeiro. L'idée est de fournir une information virtuelle actualisée en permanence. Les avancées et les problèmes concernant les projets sont référencés sur le portail. L'idée a émergé au cours d'une réunion des coordinateurs nationaux qui trouvaient nécessaire d'établir une communication permanente entre les pays afin de ne pas attendre les réunions de l'IIRSA pour s'apercevoir des problèmes rencontrés par chacun. Depuis la mise en place du SIGE, il est possible de suivre au jour le jour l'état d'avancement des projets de tous les pays membres. »⁹⁰

Le SIGE est donc un outil de mutualisation de l'information afin de créer une base de données propre à l'IIRSA. Dans le même temps, cet outil remplit aussi une fonction de contrôle de l'exécution des engagements pris par les États au cours des réunions de l'IIRSA. Bien que les engagements pris dans le cadre de l'IIRSA n'aient pas force contraignante, la crédibilité des États est engagée vis-à-vis de leurs partenaires. Le SIGE permet alors d'intégrer un planning d'exécution des projets :

« Le SIGE est aussi une matrice où sont référencés les projets et les temps de réalisation correspondants. En fait, ces délais proviennent des engagements pris lors des réunions. Par exemple, nous nous étions engagés à réaliser les travaux correspondants à l'amélioration du passage de frontière à Rumichaca en deux ans. Afin de terminer ce projet, il faut suivre plusieurs étapes : études environnementales, études d'ingénierie, consultations... Chacune de ces étapes est délimitée dans le temps. Donc si les délais ne sont pas respectés, un système d'alerte se met en place : les projets apparaissent en jaune si le délai arrive bientôt à échéance et en rouge si le délai est déjà écoulé. Dans ce cas, les autres pays ou le responsable du SIGE accèdent à l'information immédiatement peuvent appeler et demander des comptes. »⁹¹

Cet instrument est intéressant particulièrement dans le cadre des projets binationaux comme ceux de navigation fluviale. En consultant le SIGE, chaque État peut être informé de l'avancée du projet dans le pays partenaire et à partir de là ajuster sa stratégie politique ou demander des comptes. D'un point de vue analytique, on peut considérer que la mise en place d'un tel outil participe à l'autonomisation de l'IIRSA puisqu'il permet de renforcer les échanges interpersonnels entre les fonctionnaires des différents États. Il se crée peu à peu

⁹⁰ Entretien avec Fernando Salgado, coordinateur de l'IIRSA, Quito, mai 2011.

⁹¹ Entretien avec Fernando Salgado, coordinateur de l'IIRSA, Quito, mai 2011.

des habitudes de travail en commun qui contribuent à l'inclusion d'une dimension régionale dans le travail quotidien des fonctionnaires publics. Le SIGE est donc un élément constitutif d'une dynamique d'autonomisation de la gestion de l'IIRSA.

Les méthodologies de l'IIRSA : la production d'instruments d'action publique spécifiques

La phase de mise en œuvre s'ouvre avec l'adoption de l'agenda de mise en œuvre consensuel (AIC), à un moment où cette question n'a pas encore été abordée à propos des chantiers. Cet agenda concrétise la vision régionale de l'aménagement du territoire mais reste dans le flou quant aux bénéfices réels que ces chantiers peuvent apporter. En effet, la première étape de la planification de l'IIRSA correspond plus à la matérialisation d'une grande idée, à des postulats de la théorie de la croissance endogène mais sans réel examen des besoins locaux. Dès lors, l'agenda de l'IIRSA valorise plutôt une interprétation proactive du rôle des infrastructures dans la recherche d'un modèle de croissance. Les promoteurs pensent que la création du réseau va mécaniquement induire de nouveaux flux économiques. Nous citons Guillermo Vega qui résume le dilemme lié à la planification d'un réseau de transport :

« C'est le cas typique de l'œuf et de la poule : quel élément est antérieur à l'autre. On construit en premier les infrastructures ? Ou bien on attend que le trafic soit suffisant pour justifier l'investissement ? Nous [la CAF] avons toujours défendu la position selon laquelle l'infrastructure attire le trafic. Dans tous les cas, il s'agit d'un pari sur l'avenir. »⁹²

Cette posture, au demeurant discutable, est révélatrice des choix réalisés dans le cadre de la première phase de planification de l'IIRSA. L'ouverture de la phase de mise en œuvre conduit les promoteurs à s'intéresser, tardivement, à la problématique du territoire. Dans l'absolu, très peu d'information est disponible sur la nature du commerce interrégional, sur les parcours empruntés par les entreprises de transport de marchandises, ou sur les dynamiques des régions frontalières. Afin de planifier les investissements et de concrétiser les tracés, une connaissance des dynamiques territoriales et économiques devient alors nécessaire. Toutefois, les États ne disposent pas toujours d'une information suffisamment précise, d'où la nécessité de la produire.

L'IIRSA devient alors le creuset de formation d'instruments, de méthodologies d'analyse et d'un programme de géo-référenciation (Géosur) spécialement conçus pour

⁹² Entretien avec Guillermo Vega Alvear, ancien membre du cabinet d'Enrique García à la CAF, Lima, avril 2012.

planifier la mise en œuvre de l'IIRSA. Dans le cadre de l'axe amazonien, ces outils sont essentiels puisque les territoires concernés sont historiquement exclus de tout plan d'aménagement du territoire. Ainsi, deux outils d'aide à la décision sont créés de toutes pièces : la méthodologie d'Évaluation Environnementale et Sociale à visée Stratégique (EASE) et la méthodologie d'Intégration Productive et Logistique (IprLg). Ces deux acronymes se réfèrent à des outils d'analyse territoriale, le premier dans un cadre socio-environnemental et le second concernant l'étude des chaînes productives et logistiques associées aux axes d'intégration et de développement. Ces deux dispositifs conçus au niveau régional visent à renforcer la notion d'axe d'intégration et de développement en proposant une analyse concrète des enjeux locaux.

Concernant les motifs liés à la production de ces méthodologies, plusieurs hypothèses peuvent être formulées. D'une part, il est possible de considérer qu'il s'agit d'une attitude proactive de la part du Comité de Coordination Technique dans la mesure où l'IIRSA est un canal de diffusion pour des outils reconnus sur la scène internationale mais peu utilisés en Colombie, Équateur et Pérou. L'IIRSA serait, dans cette optique, un véhicule propice au renforcement des capacités administratives des États. D'autre part, il est possible d'analyser la mise en place de ces outils dans une perspective d'apprentissage puisque ces deux outils semblent avoir été conçus en réponse aux difficultés rencontrées par l'initiative. En effet, l'étude de la chronologie montre que sa production est contemporaine de l'émergence d'une contestation sociale sur les dangers de l'IIRSA pour l'environnement. Sa mise en place tardive peut être analysée au regard de la multiplication des conflits socio-environnementaux relatifs aux projets de l'IIRSA. Des développements plus complets concernant les conflits générés par IIRSA seront l'objectif de la seconde partie de ce travail. Néanmoins, nous faisons mention de cet élément dès maintenant car la méthodologie EASE, par sa création même, montre l'importance des enjeux environnementaux pour la mise en œuvre d'un projet comme l'IIRSA.

Dès lors, la méthodologie IprLg⁹³ consiste à identifier les chaînes productives et logistiques concernées par les axes d'intégration et de développement. Cette étude, commandée à des consultants extérieurs et réalisée dans le cadre de l'axe andin, cherche à déterminer la nature des activités économiques se déroulant le long de l'axe en analysant le comportement des entreprises et leurs besoins en matière de transport :

⁹³ Ces éléments résument notre entre tien avec Sebastian Esquivel, consultant de la BID ayant participé à la réalisation de cette méthodologie, Quito, juin 2011.

« La méthodologie présente les procédures nécessaires afin d'évaluer le potentiel d'intégration productive et la mise en place de services logistiques visant à stimuler la valeur ajoutée dans l'aire d'influence des groupes de projets relevant d'un axe d'intégration et de développement. »⁹⁴

Ces études souhaitent ainsi évaluer le volume des échanges entre les États, identifier le type de produits pouvant transiter sur le réseau, et savoir quels secteurs d'activité seront les principaux bénéficiaires des investissements. Outre les apports en matière de calibrage des infrastructures, ces études sont censées contribuer au renforcement des synergies internationales. Les résultats qu'elles fournissent montrent pourtant que la qualité des routes n'est pas forcément la variable pertinente pour expliquer la faiblesse du commerce inter-régional. Selon les consultants, le principal obstacle correspond à la complexité des formalités administratives et douanières lors du passage des frontières. La concrétisation des objectifs de l'IIRSA passe donc par une intervention sur la régulation étatique. Cet élément est important puisque la création de la méthodologie IprLg débouche sur une extension des domaines de d'intervention de l'IIRSA qui évolue vers la promotion d'une convergence normative entre les États. L'instrumentation de l'action publique régionale constitue une seconde étape qui contribue à autonomiser l'initiative mais aussi à l'engager sur le terrain de la perte de souveraineté.

IV. Un projet d'intégration régionale incomplet

Du point de vue conceptuel, la planification de l'IIRSA fait écho à la théorie du régionalisme ouvert dans la mesure où l'objectif de la construction d'infrastructures est de créer des conditions matérielles favorables au commerce international. Si cette approche semble pertinente pour stimuler la construction de nouvelles infrastructures, l'incursion de l'IIRSA dans le domaine du rapprochement normatif ne rencontre pas le même intérêt. Nous citons Luis Alberto Moreno, président de la BID depuis 2005 :

« A la BID, nous pensons l'intégration régionale comme un système de connexions composé par un "software" et un "hardware". Le "hardware" représente l'intégration physique par l'intermédiaire de routes, de lignes électriques, de réseaux de télécommunication. Le "software" est composé par l'enchevêtrement des politiques publiques qui doivent être harmonisées afin que les marchés puissent être intégrés et que les opérateurs économiques puissent entrer en concurrence dans un espace unifié, fournissant un cadre propice à renforcer leur compétitivité à l'échelle globale. »⁹⁵

⁹⁴ Marcel Barcelo et Fonseca, *Análisis del Potencial de Integración Productiva de servicio Logísticos de Valor agregado (IprLg). Guía metodológica revisada.*, INTAL., 2009.

⁹⁵ Luis Alberto Moreno, 4e réunion des ministres de l'économie d'Amérique du Sud, 26 mars 2011.

Cette perspective met en valeur deux étapes successives de structuration du programme IIRSA. Dans un premier temps, la mise en place d'un agenda de chantiers correspond au « hardware » alors que la création de dispositifs technico-administratifs relève du « software » de l'intégration. Comme nous l'avons montré, l'incorporation du « software » découle d'une prise en compte tardive des enjeux locaux. Ainsi, l'étude des processus sectoriels d'intégration (PSI) et particulièrement du programme CEBAF qui envisage l'harmonisation des formalités administratives au passage des frontières permet de souligner la transition de l'IIRSA vers un approfondissement de l'intégration. Néanmoins, les faibles résultats obtenus par ces programmes permettent de montrer que le principal promoteur du projet, l'État fédéral brésilien, s'impose comme le principal obstacle d'une recherche de convergence. Par conséquent, l'IIRSA permet certes de penser l'aménagement du territoire en commun, mais il est encore difficile d'envisager l'harmonisation des politiques publiques.

L'échec du « software » de l'intégration (2006-2010)

Si le concept d'axes d'intégration et de développement constitue le fondement du programme, un deuxième pilier est ajouté avec la mise en place d'instruments axés vers la convergence des politiques publiques dans la région lors de la septième réunion du comité de direction exécutif (CDE) à Asunción au Paraguay le 2 décembre 2005 :

« Le problème de la région n'est pas seulement celui du manque d'infrastructures, c'est aussi celui de l'organisation des marchés, la question des normes de régulation et celui de la facilité du transport. »⁹⁶

Les processus sectoriels d'intégration (PSI) sont en quelque sorte le support sectoriel à la création d'un réseau de transports à l'échelle du continent. Les PSI cherchent à créer des synergies transnationales et à maximiser les effets d'intégration. Nous citons Ricardo Carciofi, qui dirige le secrétariat de l'IIRSA :

« Les PSI ont pour objectif l'identification des obstacles de type normatif et institutionnel qui empêchent le développement des infrastructures dans la région et de proposer des actions adaptées pour les dépasser. Les PSI visent à harmoniser la régulation, comme par exemple le passage des frontières, ou encore favoriser l'ouverture de la circulation maritime ou aérienne, ou l'intégration des marchés énergétiques. Au sein de l'IIRSA, sept PSI ont été identifiés. »⁹⁷

⁹⁶ CEPAL, « Integración física e integración regional », *boletín FAL*, n° 280, 2009.

⁹⁷ « Les processus d'intégration sectoriels », page internet de l'initiative IIRSA, <http://www.iirsa.org>.

Les programmes d'harmonisation des politiques publiques portent sur les thématiques suivantes :

- marchés énergétiques ;
- transport aérien ;
- transport maritime ;
- transport multimodal ;
- technologies de communication et d'information ;
- flexibilisation des frontières (CEBAF) ;
- instruments financiers des projets d'infrastructures.

Le programme Centre binational d'attention aux frontières (CEBAF) est de loin le processus d'intégration sectoriel le plus important puisque la lenteur des démarches administratives et leur complexité ont été identifiés par les consultants en charge de la méthodologie IprLg comme la variable centrale pour expliquer le faible niveau du commerce interrégional. Dans les faits, le passage d'une frontière internationale peut prendre entre six heures à une journée compte tenu des procédures administratives et douanières.

Le programme CEBAF, tout comme les autres PSI, cherchent donc à compléter la construction effective des infrastructures par une action sur les procédures administratives et la régulation du commerce. Ce programme propose donc la construction de centres administratifs binationaux qui permettraient aux opérateurs économiques de réaliser les formalités d'entrée et de sortie des marchandises au même endroit. Ainsi, l'harmonisation des horaires de travail et la centralisation des démarches seraient un premier pas pour réduire le temps perdu lors du passage des frontières, après quoi viendrait la standardisation des formulaires et des obligations légales.

Lors de nos séjours de terrains, nous avons pu observer la construction effective de de ces bâtiments, à proximité du pont San Miguel qui marque la frontière entre l'Équateur et le Putumayo colombien mais aussi à Manta. Si la construction des bâtiments semble indiquer une avancée, ceux-ci restent vides faute d'équipement et transfert des fonctionnaires. Selon la BID, la mise en œuvre des PSI semble même abandonnée. Nous citons le rapport d'évaluation du projet IIRSA réalisé par le département d'audit interne de la BID :

« L'IIRSA n'a pas réussi à avancer vers l'harmonisation normative et la régulation de l'infrastructure d'intégration régionale même si au cours de toutes les réunions des coordinations nationales et du comité de direction exécutif, l'énorme importance de ces procédures a été réaffirmée. [...] Néanmoins, à partir de 2004, ces thématiques ne sont pratiquement plus abordées au cours des réunions de l'IIRSA et le plan de travail 2006-2010 diminue les prévisions d'harmonisation régulatrice et les circonscrit à la recherche de solutions spécifiques à chaque projet. »⁹⁸

Ce diagnostic indique donc que l'IIRSA est uniquement conçue comme un projet de construction d'infrastructures. Ainsi, l'IIRSA a réussi à produire des résultats concrets en matière de construction de routes et de chantiers hydroélectriques, mais n'a pas été en mesure de mettre en œuvre les processus sectoriels d'intégration. Nous proposons d'envisager les raisons de cet échec.

Le Brésil recherche l'élargissement des marchés et non l'approfondissement de l'intégration

Malgré le choix d'une méthode fonctionnaliste et la négociation des processus d'harmonisation des législations, les résultats de l'IIRSA se concentrent sur la réalisation de chantiers de construction. La défense de l'indépendance nationale reste donc en toile de fond pour expliquer le cantonnement de l'IIRSA au domaine des investissements concrets. Cet élément devient alors problématique puisque l'objectif du programme est la promotion du commerce international. Le protectionnisme économique brésilien semble être le frein principal à l'harmonisation normative.

L'étude de Roberto Urrunaga,⁹⁹ par ailleurs engagé en faveur des projets de l'IIRSA au Pérou, montrent que les exportations péruviennes vers Manaus seront pénalisées par les mesures protectionnistes indirectes en vigueur au Brésil. Par exemple, lors de l'arrivée des embarcations à Manaus, il est imposé aux navires étrangers d'embarquer un conducteur brésilien pour réaliser les manœuvres d'entrée au port. Ainsi, le Brésil souhaite promouvoir le commerce inter-régional en soutenant le programme de l'IIRSA mais n'est pas disposé à démanteler sa législation protectionniste. Selon Gustavo Guerra García, le protectionnisme brésilien permet d'expliquer le choix d'une intégration économique large mais sans profondeur :

⁹⁸ Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, BID., Washington, 2008.

⁹⁹ Roberto Urrunaga et Jose Luis Bonifaz, *Beneficios económicos de la carretera Interoceánica*, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, 2008.

« Le Brésil n'a jamais pensé exercer un leadership régional pour se propulser comme une puissance mondiale. Il n'en a pas besoin. Le Brésil fait déjà partie des leaders mondiaux. Le Brésil et le Mexique n'ont jamais eu un rôle dans la région comparable à celui de la France ou de l'Allemagne dans l'Union européenne. D'ailleurs du point de vue commercial, le Brésil est peu intéressé par les petites économies comme le Pérou, l'Équateur, la Colombie. Il est à la limite concerné par l'Argentine. En tout cas, le Brésil n'a jamais fondé la construction de sa puissance sur le fait d'intégrer l'Amérique du Sud en un territoire commun du type Union européenne. Il n'en a pas besoin et en plus c'est un pays beaucoup plus protectionniste que l'Argentine, le Pérou, l'Équateur... »¹⁰⁰

Il est donc difficile de concevoir l'IIRSA comme un véritable projet d'intégration régional puisque son principal promoteur reste attaché à la protection de son marché intérieur. La faiblesse du cadre institutionnel et le maintien des cadres protectionnistes nationaux permettent alors de conclure au cantonnement de l'IIRSA au domaine de l'aménagement du territoire. Même si l'IIRSA dispose d'une certaine autonomie de fonctionnement, les obstacles sont encore nombreux pour envisager le rapprochement des économies.

Conclusion

L'étude de la genèse du projet, de la formulation du programme et du cadre institutionnel de l'IIRSA permet de qualifier plus précisément les dimensions innovantes du projet de l'IIRSA et d'en identifier les promoteurs. Nous proposons quelques conclusions qui permettent de situer l'IIRSA comme un projet charnière au sein du panorama de l'intégration régionale sud-américaine, mais aussi de relever la permanence d'une approche de régionalisme ouvert pour concevoir le développement.

Tout d'abord, l'étude du programme permet de confirmer la dimension originale du projet dans la mesure où l'usage d'une méthode fonctionnaliste est productrice d'effets en dehors de tout cadre institutionnel contraignant. En effet, l'intégration physique du territoire permet de mettre en place une politique publique régionale qui met en œuvre une vision unifiée du territoire, fournit un cadre de socialisation régionale des agences techniques des États et permet la création d'outils de gestion spécifiques. La seconde originalité relève du caractère mixte des promoteurs de l'IIRSA puisque l'association des institutions financières internationales et des États pour piloter l'IIRSA constitue un arrangement institutionnel inédit.

¹⁰⁰ Entretien avec Gustavo Guerra García, ex-ministre délégué aux transports, Lima, avril 2012.

Ensuite, l'étude de la formulation du programme permet de documenter précisément l'évolution des enjeux de puissance dans la région. Si l'intégration physique du territoire est à l'origine liée au projet de zone de libre-échange des Amériques porté par les États-Unis, le transfert quasi-conforme des outils de planification territoriale forgés au Brésil marque clairement la récupération sud-américaine des enjeux de l'intégration régionale. Le Brésil devient alors le principal artisan du projet et utilise l'IIRSA comme un prolongement régional de ses intérêts. Par conséquent, les différentes séquences de formulation du programme permettent de montrer que l'IIRSA correspond à la consolidation du Brésil dans la région et à la marginalisation de l'influence nord-américaine.

Néanmoins, la prise en charge de l'intégration physique du territoire par le Brésil ne correspond pas à un changement des principes-cadres en matière de développement. L'IIRSA reste ancrée dans un paradigme de régionalisme ouvert. Dès lors, l'étude de l'IIRSA montre que l'unification territoriale est toujours pensée à partir des enjeux de valorisation productive et commerciale du territoire.

Il convient alors de compléter cette analyse du programme par une étude des moyens disponibles pour en assurer la réalisation. En effet, une fois l'innovation constituée, les promoteurs doivent en organiser sa diffusion. L'étude des questions financières permet de poursuivre le questionnement sur la nature du projet de l'IIRSA et de comprendre pourquoi le projet parvient à obtenir des résultats concrets en matière de construction d'infrastructures en dépit de la souplesse de ces institutions.

CHAPITRE 2. LE « LABEL IIRSA » : UNE GARANTIE D'ACCÈS AU FINANCEMENT DES PROJETS

« Je crois que l'IIRSA a été créée pour aider les pays financièrement afin qu'ils puissent développer ensemble des projets d'intégration et de développement. En fait, je crois que c'était ça l'idée de l'IIRSA, c'était un schéma financier. »¹⁰¹

Au sein des administrations nationales, le projet d'intégration physique du territoire sud-américain n'est pas le cœur des préoccupations au cours des premières années de fonctionnement. Bien au-delà des enjeux stratégiques propres à l'IIRSA, c'est la question du financement des investissements publics qui pose problème aux États sud-américains. Depuis le milieu des années 1980 et la pratique des réformes structurelles, les restrictions d'accès aux crédits internationaux et la capacité budgétaire limitée des États ne permet pas d'envisager des chantiers aussi ambitieux. Par conséquent, les propos d'Aidé Tovar cités en exergue montrent bien que la résolution des enjeux financiers est au cœur du processus d'intéressement des États à la mise en œuvre de l'IIRSA.

En suivant les étapes constitutives d'un processus d'innovation, la diffusion d'un nouvel outil dépend de la capacité des promoteurs à convaincre du caractère indispensable de l'innovation. Ce chapitre montre que les promoteurs de l'IIRSA sont parvenus à contourner l'obstacle de l'endettement public et à soutenir la mise en œuvre de l'IIRSA par la création de mécanismes financiers nouveaux et à la réouverture des lignes de crédits internationaux. L'agenda de l'intégration physique du territoire s'établit alors comme un « label » de garantie pour permettre aux États d'accéder aux crédits. L'étude des questions financières permet notamment de souligner le rôle de l'État fédéral brésilien et des banques régionales de développement dans la construction d'une stratégie d'intéressement des États andins fondée sur de nouvelles solutions aux questions d'endettement. En effet, pour beaucoup de fonctionnaires techniques, l'intérêt de l'IIRSA ne réside pas vraiment dans l'articulation régionale des politiques d'aménagement du territoire mais plutôt dans l'ouverture de nouvelles possibilités de financement des projets de l'État.

Dès lors, il convient de se pencher sur l'origine des obstacles au financement des chantiers d'infrastructures pour souligner le rôle joué par l'IIRSA dans la résolution du problème. Nous proposons ensuite un examen des sources du financement extérieur des

¹⁰¹ Entretien avec Aidé Tovar, Quito, mai 2011.

projets d'infrastructures et leur diversification dans le cadre de l'IIRSA. Enfin, la mise en œuvre de l'IIRSA est accompagnée par la diffusion des partenariats public-privé dans le secteur des transports. Le lancement de l'initiative correspond donc à une étape charnière dans la mesure où la mise en œuvre du projet marque la transition vers une cogestion du secteur des transports avec le privé. Cette nouvelle configuration du réseau de politique publique est d'ailleurs révélatrice des jeux diplomatiques et stratégiques liés à la progression de l'IIRSA.

I. La politique d'équipement : un secteur dans l'impasse

En ce qui concerne le secteur des infrastructures, l'IIRSA constitue dans une certaine mesure un prolongement des efforts de maillage des années 1960-1970 mais s'inscrit dans une perspective tout à fait différente en matière de finances publiques puisqu'un modèle de gestion publique dominait auparavant toute la filière. Les réformes du Consensus de Washington, ont fortement bouleversé la structuration du secteur poussant à l'inclusion du secteur privé au sein du réseau de politique publique pour contribuer à diminuer le coût des chantiers et de la maintenance du réseau pour l'État. Dans le même temps, les principes d'austérité financière qui accompagnent le processus de restructuration étatique conduisent à limiter la capacité budgétaire des États et donc ses possibilités d'investissement. Cette rigueur s'exprime principalement par la mise en place de plafonds à l'endettement public. Le système financier international se préserve ainsi des risques liés aux questions de solvabilité des États latino-américains.

Le lancement de l'IIRSA, en 2000, pose donc de nombreuses questions en matière de faisabilité et de réalisme. Dans un contexte financier fortement restrictif, investir dans la modernisation des infrastructures semble délicat en regard du coût des chantiers. La citation suivante rend compte des obstacles à l'investissement péruvien :

« En ce qui concerne le cas péruvien, l'État était confronté à un problème de taille : si l'État finançait directement les chantiers par la dette publique, le jour de la signature du prêt, son montant était inclus directement comme une composante de la dette publique péruvienne. A cette époque, le fonds monétaire international (FMI) avait fixé un plafond de 600 millions à la capacité d'endettement de l'État péruvien. Le coût des deux routes interocéaniques lui étant bien supérieur (1 milliard 600 millions) il ne pouvait pas tout financer par la dette, et d'autre part ce prêt le privait de sa capacité d'endettement. L'État ne pouvait donc plus financer aucun autre projet d'investissement. »¹⁰²

¹⁰² Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

Tous les États de la région étant confrontés à une situation comparable, les promoteurs de l'IIRSA doivent donc apporter une solution attractive en matière financière s'ils souhaitent rendre viable le projet. La question du financement des investissements publics en matière d'infrastructures est donc centrale pour assurer le succès de l'IIRSA. La rigidité des conditions d'accès aux crédits internationaux conduit donc à relancer la discussion sur le financement des projets d'infrastructures dans la région.

L'IIRSA relance la discussion sur l'endettement public

En matière de financement, l'initiative IIRSA peut être considérée comme une « fenêtre d'opportunité »¹⁰³ propice à la rénovation des canaux de financement des investissements publics. La notion de fenêtre d'opportunité permet de rendre compte des modifications du contexte dans lequel s'inscrit la décision publique. Cette notion est ici utilisée pour rendre compte d'une période de réflexion intense de la part des différents acteurs pour résoudre ce dilemme entre rationalité budgétaire et promotion des investissements d'infrastructures. En effet, la participation des organisations financières internationales au sein du cadre institutionnel de l'IIRSA constitue un changement dans la perception du problème. Ce changement s'explique aussi bien par un besoin de faciliter l'accès aux ressources que par la volonté de nouveaux acteurs de pénétrer le secteur. En ce sens, un ensemble de dispositifs contractuels et financiers nouveaux sont proposés. Certains visent à favoriser la participation du secteur privé et d'autres permettent l'entrée de nouveaux bailleurs de fond. Un ensemble d'idées allant de la création d'un fonds de réserve régional dédié au financement des infrastructures jusqu'à la flexibilisation des possibilités d'endettement sont mises sur le tapis.

L'Autorité Sud-américaine des Infrastructures : une idée avortée

Au début des recherches, nous souhaitions vérifier si le schéma financier conçu pour la promotion du projet de l'IIRSA prévoyait la mise en place de mécanismes de régionalisme budgétaire. Compte tenu des restrictions à l'endettement des États et le caractère autoproclamé de « projet d'intégration », un mécanisme régional semble tout à fait ajusté aux besoins de l'IIRSA. Ainsi, la mutualisation des ressources permettrait de contourner les obstacles liés aux craintes sur la solvabilité des États mais aussi de répartir

¹⁰³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, 1984.

le coût des investissements entre les États et de diminuer le poids de la dette pour chacun d'entre eux. Nous présentons les termes de la discussion menée dans le cadre de l'IIRSA :

« Deux propositions concrètes ont été faites: la première propose la création d'une autorité sud-américaine des Infrastructures qui permettrait de dépasser la vision nationale et de faciliter le traitement supranational des investissements en infrastructures d'intégration; la seconde fait référence à la création d'un fond solidaire de garantie qui permettrait de compenser les externalités de certains projets de grand impact pour l'intégration régionale. »¹⁰⁴

Il semblait donc, au premier abord, que l'IIRSA soit l'opportunité d'un approfondissement du régionalisme latino-américain. Bien qu'une réflexion soit amorcée et « *qu'aucun obstacles juridique n'empêche la régionalisation budgétaire en Amérique latine* », ¹⁰⁵ la création de mécanismes solidaires de financement n'aboutit pas et l'IIRSA ne permet pas d'avancer vers un approfondissement du régionalisme en matière financière.

Pour autant, la mise en œuvre du projet de l'IIRSA est le creuset d'une reconfiguration profonde du financement des projets d'infrastructures dans la région et marque l'alignement du secteur des transports sur le paradigme du Consensus de Washington en matière de finances publiques.

Afin d'étayer cet argument, nous rendons compte des différents mécanismes mis en place. Dans une publication du secrétariat de l'IIRSA intitulée « *Cooperation and provision of regional public goods : the case of IIRSA* », ¹⁰⁶ Ricardo Carciofi, directeur de l'Institut pour l'Intégration de l'Amérique Latine (INTAL) et secrétaire du comité de coopération Technique (CCT) de l'IIRSA explique les différentes options de financement élaborées spécialement pour IIRSA. Trois modalités sont développées :

« L'Initiative a généré trois lignes d'action : l'adoption des partenariats public-privé pour le développement des projets, la recherche de "marges fiscales" pour faciliter l'investissement public au sein du budget de l'État et finalement l'élaboration d'un instrument financier ajusté aux besoins de l'IIRSA. »¹⁰⁷

Ces trois types d'arrangements financiers correspondent à différentes logiques. D'une part, l'aménagement de « marges » fiscales serait une façon de créer des situations d'exceptions où les prêts demandés en vue d'un investissement en infrastructure ne seraient

¹⁰⁴ Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, *op. cit.*

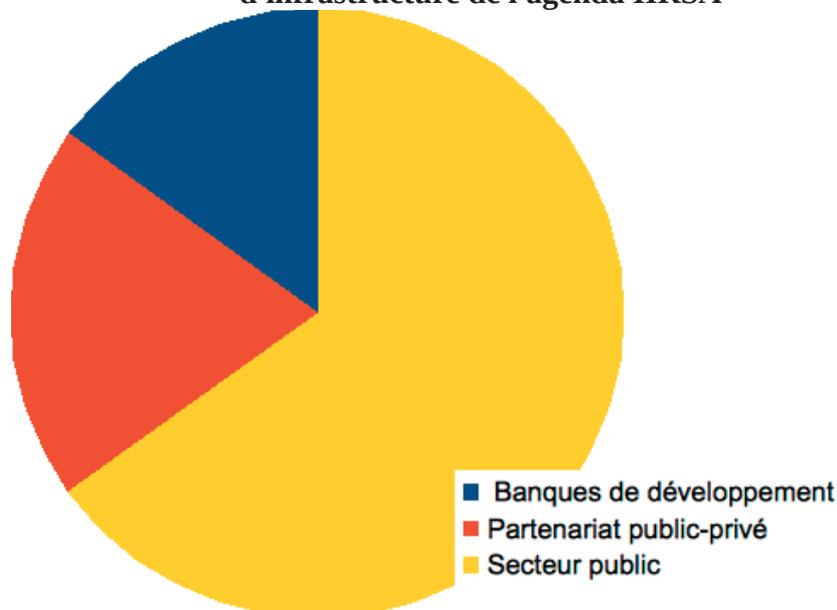
¹⁰⁵ Juan Esteban Gallego, « Las limitaciones al presupuesto regional », *op. cit.* Colloque *Todos los caminos conducen a Brasil. Geopolítica del plan IIRSA en la región andina*, IFEA-Université Los Andes, 16 et 17 mai 2012, Bogotá.

¹⁰⁶ Ricardo Carciofi, « Cooperation for the Provision of Regional Public Goods », *op. cit.*

¹⁰⁷ Ibid.

pas soumis aux critères rigides de limitation de l'endettement. D'autre part, la dynamique de privatisation et de désengagement de l'État entamée par les réformes du Consensus de Washington est reprise et systématisée dans la promotion des partenariats public-privé (PPP). Finalement, le mécanisme le plus intéressant, désigné par Carciofi comme « *un instrument financier ajusté aux besoins de l'IIRSA* »¹⁰⁸ mérite une attention particulière. La création des prêts bilatéraux entre États souverains constitue un point central de l'analyse dans la mesure où il représente une nouvelle option de financement et révèle l'évolution des sources de liquidités dans la région. Nous présentons, la composition du financement de l'initiative.

Illustration 6 : Répartition du financement des projets d'infrastructure de l'agenda IIRSA



Source : CARCIOFI, 2008

II. Les banques de développement au service de l'IIRSA

La Banque Inter-américaine de développement (BID) et la Corporation Andine de Développement (CAF) peuvent être considérées comme les institutions financières les plus proches de l'initiative dans la mesure où elles font parties du cadre institutionnel de l'IIRSA. Dans ce sens, elles participent dans le même temps à la formulation de l'initiative mais aussi à son financement. Néanmoins, le financement des projets par les principales banques régionales de développement ne représente que 15% des investissements, réparti dans les proportions suivantes : 8% pour la CAF et 7% pour la BID.¹⁰⁹ Ce chiffre met en

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la*

relief la limitation de sources de financement international malgré une politique volontariste des deux institutions. Cette section cherche donc à présenter les principaux acteurs du financement des projets d'infrastructure. Elle démontre ensuite que le lancement de l'IIRSA conduit à diversifier les sources de financement des investissements en infrastructure. Dès lors, l'IIRSA devient un facteur de reconfiguration du marché de la dette publique en Amérique latine.

Nous présenterons dans un premier temps la politique de financement de l'IIRSA adoptée par la BID. L'institution opte pour un financement axé sur la « consolidation institutionnelle » ou « capacity building ». La seconde banque de développement associée directement à l'initiative, la CAF, maintient pourtant sa politique traditionnelle de financement des chantiers de construction. Enfin, nous montrerons que le nouveau mécanisme des prêts bilatéraux entre États souverains permet l'entrée de la banque de développement brésilienne, la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES) sur le marché de la dette publique.

La BID : une politique de financement axée sur le renforcement institutionnel

Dans le cadre de l'IIRSA, les investissements de la BID sont estimés à 1 294.7 millions de dollars. L'institution finance principalement deux types d'activités. D'une part elle prend à sa charge les activités de coordination logistique comme les réunions entre représentants des pays membres ou bien le financement des stages de formation des fonctionnaires publics mandatés pour piloter l'initiative. D'autre part, elle propose un canal de financement original, les coopérations techniques non-remboursables, afin de faciliter la réalisation des études préparatoires. L'action de la BID en faveur de l'IIRSA cherche donc à créer les conditions favorables à la mise en œuvre du projet régional.

En ce qui concerne le financement logistique, L'Institut pour l'Intégration Latino américaine (INTAL), une dépendance de la BID à Buenos Aires est chargée de piloter l'IIRSA en assurant les fonctions de secrétariat de l'initiative. Dans ce contexte une dizaine de fonctionnaires internationaux, rémunérés par la BID travaillent en permanence au développement et à l'organisation logistique de l'initiative en partenariat avec la direction des infrastructures du siège de la BID à Washington. On remarque donc une mise à disposition d'un capital humain hautement qualifié et rémunéré par la banque régionale de

Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), op. cit.

développement. Un rapport d'activité interne de la BID établit en 2008 que la somme allouée au fonctionnement logistique de l'IIRSA s'élève à 548 000 dollars au cours de la période 2001-2007.¹¹⁰ Cette mise à disposition d'une équipe de spécialistes correspond aux engagements pris lors de l'affiliation au comité de coordination technique de l'initiative.

En plus de ces activités de coordination logistique, la BID engage une politique de financement mixte composée de prêts destinés à la construction mais aussi de crédits orientés vers la consolidation institutionnelle des administrations nationales. Un volet important des financements offerts par la BID prend la forme de coopération technique (CT). Cette modalité de financement, est intéressante à analyser car elle intervient au stade des travaux préparatoires. Dans ce sens, il s'agit d'un mécanisme destiné à stimuler la réalisation des projets de l'agenda IIRSA :

« Quand un projet est inscrit dans l'agenda de mise en œuvre consensuelle-AIC, les banques donnent l'impulsion en finançant les études de faisabilité avec les « coopérations techniques non-remboursables ». Après, les études définitives et la construction se financent avec les lignes de crédit classiques. »¹¹¹

Les sommes allouées aux coopérations techniques représentent 12 144 908 de dollars au cours de la période 2000-2007.¹¹² La BID participe donc à la promotion du projet IIRSA en proposant un mécanisme attractif pour promouvoir la réalisation de l'initiative IIRSA. D'ailleurs, la coopération technique suit un canal de financement particulier : les coopérations non remboursables. En d'autres termes, il s'agit de donations financières aux États car ces lignes de crédit sont exemptes de remboursement. Les obstacles financiers relatifs à la préparation des projets étant réduits, les États n'ont donc pratiquement aucun motif d'ordre financier pour retarder la mise en œuvre des projets de l'agenda de l'IIRSA, tout du moins lors des stades préparatoires.

De plus, ces opérations de coopération technique relèvent du renforcement institutionnel ou « capacity building » puisqu'ils sont fléchés vers des thématiques considérées comme faiblement institutionnalisées au sein de l'État. Les thématiques éligibles à ce type de financement sont d'ordre technique comme, par exemple, le financement des études d'ingénierie concernant les conditions de navigation du fleuve

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Entretien avec Fernando Salgado, coordinateur de l'IIRSA en Équateur, Ministère des travaux publics et des transports, Quito, mai 2011.

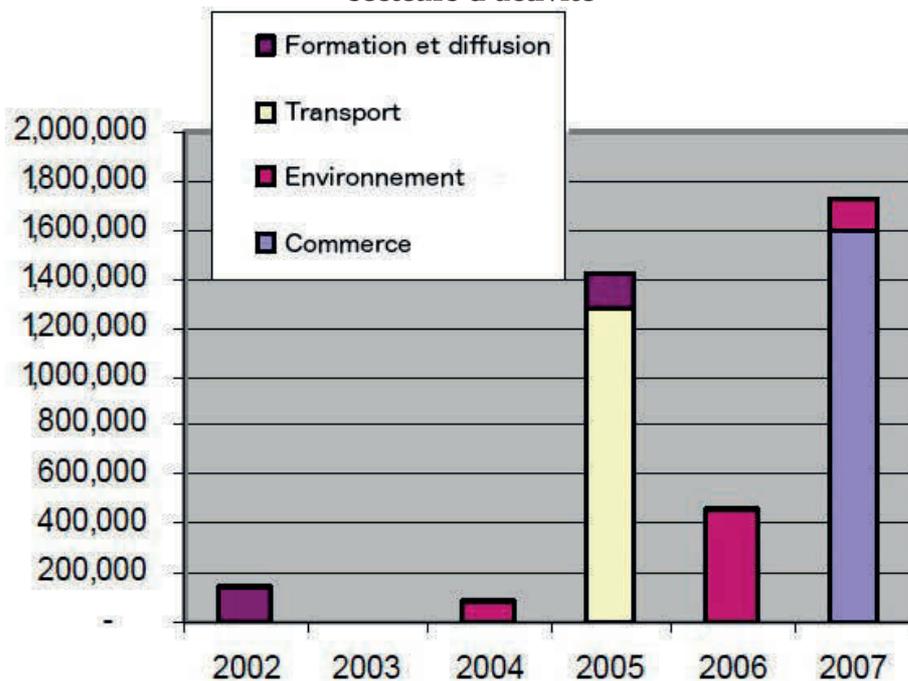
¹¹² Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, op. cit.

Napo en Équateur.¹¹³ Cette modalité est aussi utilisée dans d'autres ? domaines comme celui de la réalisation d'études d'impact environnemental comme le montre le financement de « l'évaluation régionale des impacts socio-environnementaux de la route San Francisco-Mocoa en Colombie » :

« Les études socio-environnementales PBMAS et EAR ont bénéficié du financement de la Banque Inter-américaine de Développement grâce au mécanisme de coopération technique non -remboursable ATN/OC-10079-CO. »¹¹⁴

Afin de rendre compte des domaines d'activités concernés par ce type de financement, nous prenons appui sur un tableau élaboré par le département d'audit interne de la BID en 2008. Selon ce tableau, les « coopérations techniques » servent principalement à financer des études en lien direct avec le secteur des transports et l'évaluation des répercussions commerciales des investissements :

Illustration 7 : Répartition des coopérations techniques en fonction de l'année et des secteurs d'activité



Source : BID, 2008.

Ces études préparatoires ne coûtant rien aux États, ils s'engagent volontiers à étudier les conditions de faisabilité des projets ? Par l'intermédiaire des « coopérations non remboursables », la BID parvient à intéresser les États à réaliser les projets de l'agenda IIRSA et à promouvoir leur mise en œuvre. Pour autant, ces études de faisabilité

¹¹³ Entretien avec Salomon JAYA, consultant-étude de navigabilité, Université Centrale, Quito, mai 2011.

¹¹⁴ Invias, *Plan de manejo ambiental y social integrado y sostenible (PMASIS) para la región de área de influencia de la variante San Francisco-Mocoa*, 2008.

n'engagent en rien la réalisation concrète des chantiers. Ces crédits sont donc plutôt centrés sur la promotion d'un processus d'apprentissage, la mise en place de guides méthodologiques et la formation des fonctionnaires publics. Ce dispositif a d'ailleurs été utilisé pour la création d'outils de gestion de l'initiative. On peut citer ici la réalisation de la méthodologie l'étude des chaînes productives et logistiques (IprLg) dont nous avons parlé précédemment. Les coopérations techniques favorisent la formation d'un bagage instrumental propre à l'IIRSA pouvant être utilisés dans les différents axes d'intégration et de développement de l'IIRSA. La politique de financement de la BID associe donc des activités de renforcement institutionnel et de transfert de « bonnes pratiques » de gouvernance au financement traditionnel. Dans ce sens, le financement de la BID renvoie bien à un objectif de renforcement institutionnel.

Le nœud problématique étant la question du financement concret des chantiers, ces activités de la BID sont, certes assimilables à un mécanisme incitatif, mais ne touchent pas au cœur du problème. Suite à la réalisation d'études préparatoires, la mise en œuvre concrète des projets implique l'obtention de prêts au même titre que n'importe quel projet d'investissement. Dans ce sens, la CAF prend le relais. Cette institution ne pratique pas le type d'orientations politiques définies par la BID. Elle préfère axer ses crédits sur le financement exclusif des chantiers de construction.

La CAF : un financement classique des chantiers de construction

Dans le cadre de l'IIRSA, les investissements de la CAF sont estimés à 1 535,1 millions de dollars, ce qui fait de la banque régionale andine la première source de financement multilatéral de l'IIRSA. Néanmoins, le financement du secteur infrastructure fait partie des piliers historiques de la politique de prêt de la CAF. Les racines de cet intérêt pour le secteur de la construction d'infrastructure sont à rechercher dans les orientations choisies lors de l'arrivée d'Enrique García à la tête de l'institution dans les années 1990 :

« J'ai rencontré Enrique en Bolivie lors de la négociation d'un contrat de construction routière. Il était alors ministre de l'aménagement. [...] Après son élection comme directeur de la CAF, il m'a appelé pour que je l'accompagne dans le processus de restructuration de l'institution. Il voulait notamment modifier les structures internes et mettre en place une politique plus ambitieuse. J'ai donc signé un contrat avec lui pour l'aider à mettre en place une politique d'infrastructure. [...] Nous avons déjà détecté à l'époque les problèmes commerciaux liés au manque d'infrastructure. Nous avons donc écrit un livre. Ce livre proposait une liste des

infrastructures manquantes. Les ministres andins ont donc commencé à venir nous demander « prêtez moi pour réaliser ce projet », « je veux celui de la page 450 ». De cette façon, un marché se créait automatiquement pour la CAF. »¹¹⁵

Le financement des investissements en infrastructure est donc un pilier de la stratégie de croissance de la CAF sur le marché de la dette publique depuis les années 1990. Dès lors, l'institution ne modifie que sensiblement ses orientations avec le lancement de l'IIRSA : de nouvelles lignes de crédit sont ouvertes et la flexibilité des procédures d'accès aux crédits est renforcée. Ainsi, la CAF souhaite à la fois promouvoir l'initiative IIRSA tout en tirant profit des relations de confiance établies sur le long terme avec les États andins.

Les deux banques de développement associées à l'IIRSA au sein du comité de coordination technique ont donc des stratégies différentes mais ces deux politiques sont complémentaires. En effet, la BID prend en charge les études nécessaires au stade préparatoire et la CAF permet la réalisation concrète des chantiers. Ces deux leviers permettent d'assurer des sources de financement à chaque étape du projet. Le « label » IIRSA offre donc des possibilités financières nouvelles et attractives aux États pour financer les projets d'infrastructure. Néanmoins, l'adoption des prêts bilatéraux entre États souverains, comme nouveau levier financier vient bouleverser l'organisation du marché de la dette publique. En effet, ce nouveau dispositif, spécifique à l'IIRSA, permet l'entrée d'un nouveau bailleur de fonds : la Banque Nationale de Développement Économique et Sociale (BNDES).

Le BNDES : un nouveau bailleur de fonds

La mise en place d'un canal de financement bilatéral des projets d'infrastructure n'est pas dans l'absolu un monopole de l'IIRSA. Ce mécanisme va pourtant être mobilisé par la banque de développement brésilienne pour se consolider comme une source de fonds en Amérique latine. La structure de l'outil des prêts bilatéraux est présentée pour ensuite montrer que ce mécanisme permet l'entrée du BNDES au sein des bailleurs de fonds en matière d'infrastructure.

Le mécanisme des prêts bilatéraux consiste à ouvrir la possibilité aux États de se prêter directement les sommes nécessaires à la réalisation des chantiers. La dimension novatrice de ce dispositif réside dans le fait que la négociation du prêt ne passe plus par

¹¹⁵ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

une institution financière internationale ou une banque de développement régional mais est négocié directement entre les États. Ce mécanisme permet à des États d'investir hors de leurs frontières et s'accompagne souvent d'une négociation concernant des avantages commerciaux. Actuellement, les États andins sont sollicités par de nombreux États souhaitant investir dans les projets de construction d'infrastructure. Nous citons la directrice du département du financement international au sein du ministère des travaux publics et des transports équatorien :

« De nos jours, tous le monde veut te prêter de l'argent. Les Ambassades passent nous voir et veulent connaître notre portefeuille de projets. Ils veulent savoir ce que nous pensons faire et voir si ils peuvent nous financer. Nous avons eu des offres en provenance de plusieurs pays. Par exemple l'Espagne ou l'Autriche qui avant ne pratiquaient pas ce type d'activités. La Chine aussi. Ce sont des pays que cherchent à investir et ils proposent des cofinancements. »¹¹⁶

En Amérique latine, l'État brésilien est finalement le seul État disposant des liquidités suffisantes pour pouvoir financer des montants aussi importants que ceux nécessaires à la construction d'infrastructures. Le mécanisme des prêts bilatéraux se convertit donc en un véhicule propice à l'inscription du BNDES comme un nouveau bailleur de fonds dans la région :

« Prêt à investir, le gouvernement de Lula collectionne les demandes à hauteur de dix milliards de dollars pour financer des projets d'infrastructure dans les pays voisins. En gesticulant avec ses devises, Lula rêve de transformer l'Amérique Latine en un vaste chantier, façon de promouvoir l'intégration régionale. »¹¹⁷

Pour autant, le BNDES tout comme les autres États intéressés à investir, adosse la négociation des prêts à des mécanismes de garantie exigeants. En effet, la banque brésilienne considère comme trop risqué de prêter des fonds hors des frontières de l'État fédéral. Il fallait donc adosser l'opération à un mécanisme de contrôle pour limiter les risques. La garantie du prêt peut potentiellement être fournie par n'importe quelle banque de développement. Le dispositif le plus souvent sollicité, en Amérique latine, est l'accord sur « les crédits et paiements réciproques (CCR) » de l'Association Latino-Américaine d'Intégration (ALADI). Initialement créé dans le cadre d'opérations de commerce international, il consiste à la mise en place d'un fond de garantie composé d'apports réalisés par les banques centrales des pays membres. Chaque banque centrale met à disposition un fonds des devises provenant des réserves nationales dans le but de garantir le paiement des transactions effectuées par son gouvernement. Dans les conditions de fonctionnement

¹¹⁶ Entretien avec Aidé Tovar, Quito, mai 2011.

¹¹⁷ « Chequera de Lula financia proyecto », El Tiempo, 08/12/2004.

normal, les comptes sont faits tous les 120 jours et les apports réalisés par les banques centrales sont débités en fonction des créances de l'État auprès de ses voisins. Il s'agit d'un mécanisme de garantie puissant dans la mesure où un défaut de paiement de la part du gouvernement ouvre la possibilité pour l'autre partie de demander la rétribution financière du contrat auprès de l'ALADI, et donc indirectement auprès de la banque centrale du pays client. Le BNDES s'oriente vers le choix de ce mécanisme en raison de son haut niveau de garantie :

« L'accord sur les crédits et paiements réciproques est un mécanisme irrévocable dans la mesure où les transactions suivent la règle du « Pagares ». En fait, c'est un peu comme un commerce de la dette. En conséquence, même si un litige se produit, les États continuent de payer jusqu'à la résolution judiciaire des affaires. C'est un moyen intéressant de limiter les risques ». ¹¹⁸

Ce mécanisme ouvre donc la possibilité aux banques de développement nationales de pénétrer le marché des crédits internationaux. L'entrée du BNDES comme un nouvel acteur du financement des projets d'infrastructure est remarquable dans la mesure où ce phénomène est un vecteur puissant de reconfiguration du marché de la dette publique. Nous pouvons citer différents projets étant actuellement financés par le BNDES en Amérique latine :

« Les partenaires stratégiques, comme le Paraguay et le Venezuela ont déjà souscrit des contrats de financement. Le Brésil a aidé le Paraguay à hauteur de 77 millions de dollars pour la construction de la route « n°10 ». Quatre projets ont été approuvés au Venezuela du Président Chávez, d'une ligne de métro à Caracas jusqu'à la construction d'une centrale hydroélectrique.[...] La visite de Lula à Quito a servi de cadre pour renforcer la coopération entre les deux pays. Lula a promis de s'associer à la construction de ports, d'aéroports et de routes. A cette époque, le BNDES promettait une réserve de US\$ 243 millions pour la construction de la centrale hydroélectrique « San Francisco ». Ce mois-ci, les projets équatoriens totalisent 1 200 millions de pesos colombiens. Le BNDES a déjà mis près de 1000 millions de dollars à disposition de l'Argentine pour la réalisation de cinq chantiers dont le gazoduc vers la Bolivie. » ¹¹⁹

Pour résumer, les investissements massifs du BNDES dans la région sont donc révélateurs d'une évolution des sources de financement des projets d'infrastructures. Aux côtés des acteurs multilatéraux qui adoptent une nouvelle politique de financement, un nouvel acteur provenant d'un État souverain émerge. Le financement des projets d'infrastructure devient alors très dynamique. Pour autant, les différentes institutions ne conçoivent pas leur politique de la même manière. Si la CAF et le BNDES financent

¹¹⁸ Entretien avec un fonctionnaire du service économique de l'Ambassade du Brésil, Quito, mai 2011.

¹¹⁹ « Chequera de Lula financia proyecto », op. cit.

directement la construction des chantiers, la BID semble opter une politique de financement indirect puisque l'essentiel des crédits portent sur des activités de préparation technique des investissements et une inclinaison vers le renforcement institutionnel.

Nous montrerons dans la section suivante que la diversification des bailleurs de fonds et la spécificité des politiques de financement est un symptôme des enjeux de puissance dans la région. Ces évolutions permettent alors de souligner que le financement des projets d'infrastructures est un pilier essentiel de la consolidation du Brésil comme puissance régionale.

III. Diversification des sources de financement et dynamiques concurrentielles

La multiplication des crédits internationaux pour financer la construction d'infrastructures participe d'une approche renouvelée des questions d'endettement public forgée dans le cadre de l'IIRSA. La diversité des politiques de financement peut être interprété comme un gage de complémentarité, chaque institution s'attachant à financer une partie du cycle du projet : la BID financerait la préparation et la CAF et le BNDES la réalisation. Toutefois, certains éléments peuvent être interprétés comme un révélateur de dynamiques concurrentielles dans la mesure où les orientations financières de bailleurs de fonds sont fortement dépendantes des positions stratégiques de leurs actionnaires majoritaires. La politique mise en place par la BID laisse transparaître la réticence des intérêts nord-américains face à la récupération du projet d'intégration physique du territoire sud-américain par le Brésil. La consolidation du BNDES comme un acteur du financement public en Amérique latine permet aussi de souligner la montée en puissance de la diplomatie commerciale brésilienne. En conséquence, l'ouverture massive des lignes de crédits internationaux labellisées « IIRSA » et la diversification des sources de financement contribue à augmenter la marge de négociation des États pour obtenir des conditions favorables de financement. Un jeu concurrentiel entre États et banques de développement semble donc se mettre en place sur le marché des crédits internationaux.

Les orientations stratégiques de la BID en prise avec les intérêts nord-américains

En 2000, au moment de la signature du Communiqué de Brasilia, le directoire de la BID décide de réorienter sa politique de financement en direction du secteur des infrastructures. L'institution décide de limiter à 5 % de son capital, les prêts destinés à

financer les chantiers d'infrastructure. On assiste donc de façon simultanée à l'ouverture des coopérations techniques non-remboursables et à la limitation de ses lignes de crédits pour le financement des chantiers. Cette politique semble contradictoire dans la mesure où la BID met en place des mécanismes incitatifs pour la préparation des projets mais limite le financement concret des chantiers. Dans ce sens, il devient donc légitime de questionner le rôle des coopérations techniques non-remboursables et plus généralement celui de l'engagement de la BID en faveur de l'IIRSA. Ce choix du directoire de la BID est d'ailleurs interprété par les responsables de la CAF comme une stratégie mise en place pour freiner le développement de l'IIRSA :

« Il y a eu un problème avec la BID. Auparavant elle finançait la construction d'infrastructures dans les mêmes proportions que la CAF. Or, en 2000, ils ont changé d'orientation. Ce changement s'explique entre autres par le fait que la BID est contrôlée par les États-Unis. Ils savaient que si de nombreux investissements étaient faits en direction de l'infrastructure en Amérique du sud, bon nombre de produits nord-américains allaient perdre des marchés. C'est pour cela qu'au sein de l'IIRSA, la BID a œuvré en direction de la création d'un système de planification, un processus d'identification de projets prioritaires.... Ils ont donc obligé la CAF à rentrer dans ce schéma qui a beaucoup freiné les investissements.

AL : Mais la BID finance gratuitement les réunions de l'IIRSA, la création de méthodologies...

GV : Tout ça, c'est pour dépenser l'argent sans pour autant investir dans les chantiers. En fait, c'est par cette politique que les intérêts nord américains s'expriment. Les États Unis n'avaient aucun intérêt à ce que les chantiers se poursuivent en Amérique Latine. Quand ils se sont rendus compte de ce que nous faisons, ils ont voulu s'opposer à la construction des couloirs bi-océaniques.

AL : Les coopérations non remboursables ne sont pas de bons stimuli pour inciter les États ?

GV : Ils pensaient que ces projets allaient rester au stade préparatoire et n'avoir aucune réalité concrète. »¹²⁰

Cette analyse de la résurgence des intérêts nord-américains au sein des politiques de financement de la BID s'explique par l'emprise des États-Unis sur les capitaux de la banque. En effet, l'État nord-américain est l'actionnaire majoritaire de la BID avec 30% du capital. En matière de prise de décision, il est de loin l'État le plus influent puisqu'il dispose de 30% des votes au sein du comité de direction, suivi de l'Argentine et du Brésil avec près de 11% chacun¹²¹. En ce sens l'influence des États-Unis sur les grandes orientations définies par la BID est manifeste.

¹²⁰ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

¹²¹ BID, « Capital social y poder de voto », page internet de l'institution.

De plus, l'idée d'investir massivement dans l'infrastructure sud-américaine était issue de la déclaration de Miami de 1994. La signature du Communiqué de Brasilia dans un cadre strictement latino-américain annonce l'éloignement de l'IIRSA du projet nord-américain et la récupération de l'idée d'intégration physique de la région par le Brésil. Dès lors, on assiste à la reconversion de la politique nord-américaine vers la recherche de traités de libre échange bilatéraux comme en témoigne la signature du premier accord de libre échange avec le Chili en 2001. La réorientation de la politique de financement de la BID intervient donc au même moment que le changement de stratégie de politique économique des États-Unis avec l'Amérique Latine. En ce sens, la BID semble adopter un positionnement stratégique visant à limiter la progression concrète de les chantiers de l'IIRSA. Ce choix est révélateur des enjeux de puissance au sein de la région et des rivalités entre les États-Unis et la puissance émergente brésilienne.

Par conséquent, on assiste au sein du comité de coordination de l'IIRSA à un jeu ambivalent de la BID qui concède des crédits fléchés vers le renforcement institutionnel et participe à la planification logistique de l'IIRSA tout en limitant ses investissements dans le secteur de la construction. Il semblerait donc que la BID adopte une politique en cohérence avec les intérêts nord-américains.

Les investissements du BNDES : un instrument de la diplomatie commerciale brésilienne

La politique du financement des chantiers d'infrastructures par le BNDES est révélatrice d'une politique fédérale de soutien aux exportations de biens et services mais aussi à la promotion de l'internationalisation des entreprises brésiennes. En effet, les avantages commerciaux liés à la négociation des prêts sont accompagnés d'une politique de soutien aux entreprises de la construction souhaitant entamer une politique d'internationalisation. Nous montrerons que l'obtention des crédits du BNDES par des États tiers est soumise à la signature d'un contrat avec une entreprise brésilienne. Par conséquent, l'ouverture internationale du BNDES correspond à une diplomatie économique active de la part du gouvernement fédéral brésilien.

Dans le cadre des prêts bilatéraux, tout investissement bénéficiant des ressources du BNDES doit respecter certaines règles, notamment l'attribution des contrats de construction à des entreprises brésiennes et l'usage de matériaux produits au Brésil :

« En finançant l'amélioration des infrastructures dans les pays partenaires, le Brésil assure la présence d'entreprises brésiliennes à l'étranger, et ouvre la voie à la domination des économies locales. Un exemple peut être celui de Petrobras, qui est déjà la plus grande entreprise à capitaux ouverts d'Amérique Latine et la principale en Bolivie. [...] La nouvelle diplomatie financière est une sorte de marché réservé pour les entreprises brésiliennes dans la mesure où les pays voisins ne peuvent faire appel à leurs entreprises de construction dans le cadre des chantiers financés par le BNDES. [...] Bien évidemment, nous ne pouvons pas utiliser le BNDES pour n'importe quelle opération. Il doit être mobilisé pour des chantiers qui impliquent des entreprises brésiliennes. D'une certaine façon, c'est une contribution que nous apportons à l'exportation de nos services » explique Marco Aurelio García, assistant chargé de l'international auprès de la présidence brésilienne. »¹²²

Les critères de négociation des prêts bilatéraux s'accompagnent par une politique interne de soutien à l'internationalisation des entreprises dans la mesure où le BNDES dispose aussi de lignes de financement en interne à l'attention du secteur privé :

« Le BNDES dispose de lignes de financement pour favoriser l'internationalisation des entreprises brésiliennes. Les entreprises qui obtiennent des marchés à l'étranger peuvent obtenir le soutien du BNDES. Il s'agit d'un appui en interne pour permettre les investissements que l'entreprise va réaliser à l'étranger. »¹²³

Le volume des somme allouées à ces lignes de financement montre l'importance de cette politique pour la stratégie économique du Brésil :

« Le BNDES avait initialement prévu US\$ 3 200 millions. L'objectif était de financer les entreprises brésiliennes qui obtenaient des contrats publics à l'étranger et qui souhaitaient pénétrer les pays considérés comme prioritaires par la politique extérieure brésilienne. »¹²⁴

Une entreprise brésilienne obtenant un contrat à l'étranger peut donc bénéficier des avantages liés à la négociation du prêt bilatéral offert par le BNDES et des crédits internes mis à sa disposition pour appuyer sa démarche d'internationalisation. Ainsi le Brésil contribue à la mise en œuvre de l'IIRSA, dont il sera le principal bénéficiaire dans la mesure où la création de couloirs de circulation bi-océaniques favorisera sa capacité d'exportation en direction du Pacifique. Et dans le même temps il place de façon favorable les multinationales brésiliennes de la construction pour l'obtention des marchés relatifs à l'IIRSA. Le financement des projets de l'IIRSA par le BNDES devient donc un levier de promotion de la diplomatie commerciale brésilienne :

« Lula est convaincu que pour s'établir comme leader, il est nécessaire d'ouvrir la voie par le biais des crédits. « Nous ne sommes pas motivés par une problématique de leadership. Mais, bien sur, pour rassembler des ressources. Quand nous

¹²² « Chequera de Lula financia proyecto », op. cit.

¹²³ Entretien avec F.S, Ambassade du Brésil, Quito, mai 2011.

¹²⁴ « Chequera de Lula financia proyecto », op. cit.

construisons un pont au Venezuela, nous exportons de l'acier, des machines, du capital humain et finalement des produits et services. Dans le même temps, nous contribuons au développement du Venezuela » explique Marco Aurelio García, assistant chargé de l'international auprès de la présidence brésilienne. »¹²⁵

Cette politique est d'ailleurs révélatrice de la proximité des intérêts du secteur industriel brésilien de la diplomatie commerciale de l'État fédéral :

« En fait, au Brésil, il existe une alliance de la gauche avec les grandes entreprises de construction: Andrade Gutierrez, Camargo Coreia, Odebrecht... D'ailleurs toute la planification brésilienne est construite autour de la construction d'infrastructures. On peut même dire qu'ils ont élaboré des pratiques spécifiques pour répartir le marché de la construction. [...] L'IIRSA est aussi dynamique parce que cet agenda de l'intégration des infrastructures contient de nombreuses opportunités pour le secteurs de la construction. »¹²⁶

Ce phénomène n'est pas nouveau. On observe depuis la dictature militaire un soutien de l'État aux grands groupes industriels brésilien. Cette dynamique ne fait d'ailleurs que se renforcer sous la présidence de Lula da Silva. La politique du gouvernement est alignée sur les intérêts des grands groupes industriels qui participent amplement à la puissance économique brésilienne. Ces liens étroits sont particulièrement visibles dans le cas de l'entreprise Odebrecht qui participe systématiquement au financement des campagnes du parti des travailleurs depuis 1989.¹²⁷

Pour conclure, le lancement de l'IIRSA permet au BNDES de s'établir comme un acteur du financement des États andins et dans le même temps de promouvoir l'internationalisation des intérêts économiques brésiliens. La rhétorique de l'intégration régionale est alors mobilisée pour justifier la projection des intérêts économiques brésiliens à l'international :

« Nous ne sommes pas présents chez nos voisins dans le but d'en tirer profit. L'objectif est que le BNDES soit un propulseur pour la politique d'intégration régionale menée par le président Lula » explique le secrétaire des relations internationales du parti des travailleurs Paulo Ferreira. »¹²⁸

La négociation des crédits internationaux : un jeu « à deux niveaux » entre États et banques de développement

La diversification des sources de financement et la variété des politiques institutionnelles conduisent à rehausser le pouvoir de négociation des États face aux

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Entretien avec Gustavo Guerra García, Lima, avril 2012.

¹²⁷ Raul Zibechi, *Brasil potencia Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Ediciones desde abajo., Bogotá, 2012.

¹²⁸ « Chequera de Lula financia proyecto », op. cit.

banques de développement. Auparavant soumis aux plafonds d'endettement, les États acquièrent avec l'IIRSA le pouvoir de jongler entre différents bailleurs de fonds suivant la nature des opérations à financer.

Dans le cadre des négociations de prêts binationaux, les contraintes en matière de garantie mais surtout celles liées à la négociation d'avantages commerciaux dans le cadre des crédits brésiliens découragent les États et marginalisent le recours au BNDES comme source de financement massif. En effet, les conditions financières attachées à ce mécanisme de garantie conduisent, de fait, à une situation proche d'un financement par fonds propres :

« Le gouvernement brésilien a offert au Pérou la possibilité de prêter les fonds nécessaires à la construction des routes interocéaniques. Mais il a formulé une condition: « je vous prête les fonds mais j'exige la garantie du mécanisme CCR (crédit et paiements réciproques) l'ALADI. Le gouvernement péruvien avait déjà pratiqué ce mécanisme mais il a décidé d'en interdire l'utilisation. En fait, le problème était le suivant : dans l'attente du paiement, la garantie venait des liquidités de la banque centrale du pays réalisant le prêt. C'est un peu comme si le montant était garanti à 100% par les réserves de devises nationales. Donc finalement, si l'État a la capacité de garantir 100% de l'investissement sur ses réserves de devises, alors pourquoi devrait-il demander le prêt? Il est plus intéressant de payer directement le constructeur, ainsi l'État économise les intérêts demandés par ALADI pour la réalisation de l'opération. »¹²⁹

Ce mécanisme est donc analysé comme « trop » contraignant par les États andins car il ne permet pas de résoudre la question du recours à l'endettement public. Les États semblent donc préférer s'adresser aux banques de développement multilatérales. Nous citons la position de l'administration équatorienne :

« Jusqu'à maintenant, nous n'avons travaillé avec aucun d'entre eux (cf. les États tiers) car ils imposent des conditions que la CAF ou la BID n'imposent pas. Par exemple, si nous faisons un projet avec eux, ils veulent que tous les matériaux soient importés de leur pays. Il s'agit d'une négociation commerciale. »¹³⁰

Face à cette situation, les États semblent donc se tourner vers les principales banques régionales de développement pour financer les projets. Bien que les coopérations techniques de la BID soient largement utilisées au stade préparatoire des projets, un jeu concurrentiel est manifeste pour les opérations de financement des chantiers. En effet, les conditions financières de la BID et de la CAF varient sensiblement. Les États andins

¹²⁹ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

¹³⁰ Entretien avec Aidé Tovar, Quito, mai 2011.

préfèrent recourir aux prêts de la CAF pour des raisons liées à la flexibilité des procédures administratives :

« On se tourne plutôt vers la CAF pour la flexibilité de ses procédures et sa politique d'endettement. La BID est beaucoup plus restrictive pour l'attribution des crédits, les délais d'obtention des prêts sont plus longs, leurs procédures sont bien plus compliquées et inflexibles. En revanche, la CAF est plus flexible, ils sont plus réactifs et leurs exigences sont moindres. Le taux d'intérêt est bien sûr plus élevé mais en échange tout va plus vite. Avec la BID, il faut plus d'un an pour obtenir le prêt alors qu'avec la CAF six mois sont suffisants. »¹³¹

En ce sens, la stratégie mise en place par la CAF semble mieux ajustée aux intérêts des États. Finalement, la CAF semble tirer profit des reconfigurations du marché de la dette publique issues de l'IIRSA au détriment de la BID. Nous citons le rapport d'audit interne de la BID concernant la participation de l'institution au sein de l'IIRSA :

« La CAF a non seulement su tirer profit des nouveaux espaces de financement ouverts par l'IIRSA pour augmenter considérablement son portefeuille d'investissements en infrastructures mais elle a aussi eu la capacité de formuler de nouveaux programmes stratégiques et des initiatives spécifiques à l'initiative. »¹³²

Pour conclure, la diversification des sources de financement correspond aux reconfigurations stratégiques observables dans la région. Le fait marquant reste l'ancrage du Brésil comme une puissance financière régionale en capacité de rivaliser avec les intérêts nord-américains. On assiste pourtant à un retour de la BID vers un financement plus traditionnel en 2005 avec l'arrivée à la Présidence de l'Institution de Luis Alberto Moreno. La BID crée alors un fonds spécialement dédié à la construction d'infrastructures : le Fonds pour les Infrastructures d'Intégration (FIRII). Ce réalignement de la BID sur la politique définie par la CAF montre l'importance du financement des projets d'infrastructures dans les investissements des banques régionales et les reconfigurations profondes provoquées par le lancement de l'IIRSA. L'IIRSA se constitue peu à peu comme un « label » international puisque les projets inscrits sur l'agenda IIRSA sont assurés d'obtenir l'accès aux sources de financement :

« Je crois que l'IIRSA a été créée dans le but d'aider les pays financièrement pour qu'ils puissent développer ensemble des projets d'intégration et de développement. En fait, je crois que c'était ça l'idée de l'IIRSA, c'était un schéma financier. En fait, IIRSA permet d'accélérer la procédure d'obtention des crédits internationaux. »¹³³

¹³¹ Entretien avec Aidé Tovar, Quito, mai 2011.

¹³² Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, op. cit.

¹³³ Entretien avec Aidé Tovar, MOPT, Quito, juin 2011.

Nous envisagerons dans un chapitre ultérieur la question des usages de l'IIRSA par les États andins, néanmoins, la constitution d'un « label IIRSA » qui facilite le financement des projets de l'agenda doit être signalé dès à présent puisqu'il représente le pilier d'un processus d'intéressement des États à la mise en œuvre de l'initiative. Toutefois, les crédits internationaux ne représentant que 15 % du financement total de l'initiative. Il convient alors de s'intéresser aux autres sources de financement des projet. Le lancement de l'IIRSA semble d'ailleurs marquer un tournant significatif vers la diffusion des partenariats publics-privés comme un mécanisme pertinent pour financer les investissements en infrastructures.

IV. Les chantiers de l'IIRSA : un vecteur de pénétration des partenariats public-privé

Dès l'origine, l'IIRSA s'inscrit dans un objectif de libéralisation du secteur infrastructure et de renforcement de la dynamique d'ouverture des marchés publics en cohérence avec les principes du Consensus de Washington. En effet, le Communiqué de Brasilia fait mention du secteur privé comme un partenaire fondamental pour la réussite de l'IIRSA :

« Les Présidents d'Amérique du Sud renforcent l'engagement de faire des initiatives nationales, bilatérales ou sous-régionales en cours visant la modernisation et le développement du réseau d'infrastructure intégrée une priorité politique, faisant remarquer le rôle fondamental du secteur privé pour cet objectif. »¹³⁴

Afin de promouvoir la participation du secteur privé, l'utilisation des partenariats public-privé (PPP)¹³⁵ est mise en avant. Selon les promoteurs de l'IIRSA, ceux-ci garantissent une situation gagnant-gagnant dans la mesure où l'entreprise est jugée plus efficace que les entreprises d'État. Ainsi, on obtiendrait un gain de rapidité dans la prestation du service. De plus, le recours aux PPP, permettrait aussi de réduire le coût de l'investissement étatique initial, les frais engagés étant partagés entre l'État et l'entreprise. Cette modalité de financement se diffuse largement dans le secteur à tel point qu'en 2008, 21% du financement des projets de l'IIRSA est assuré par des capitaux d'origine privée. Il dépasse donc les sommes prêtées par les banques régionales de développement.

¹³⁴ Sommet des présidents, *Comunicado de Brasilia, op. cit.*, art 45.

¹³⁵ Pour une analyse détaillée de cette modalité contractuelle et ses implications en termes de régulation étatique, consulter : Pitou van Dijck et Simon den Haak, *Troublesome construction: IIRSA and public-private partnerships in road infrastructure*, Centre for Latin American Studies and Documentation, 2006.

Afin d'illustrer la mise en place de ce nouveau type de contrat dans le cadre de l'IIRSA, l'histoire du projet « IIRSA-nord » au Pérou sera présenté. Il s'agit d'un cas d'étude intéressant dans la mesure où ce projet de l'axe amazonien est, au côté de la route « IIRSA-sud », aussi au Pérou, l'un des seuls projets achevés et déjà mis en service. D'autre part, ces deux routes correspondent à la première expérience de cofinancement au Pérou dans le secteur des transports. Cette section dresse en quelque sorte un bilan de la réalisation des partenariats publics privés dans le cas de la route « IIRSA-nord » au Pérou. En effet, le contrat PPP associé à la construction de la route « IIRSA-nord » est le reflet d'une reconfiguration du secteur infrastructure autour de nouveaux acteurs. L'étude de ce contrat permet de suivre le processus d'inscription, au sein de l'administration péruvienne, d'une innovation contractuelle sous l'influence de l'IIRSA. Le fait marquant de ce processus est le rôle central joué par l'entreprise de travaux publics Odebrecht à l'origine du contrat. L'analyse de la signature du contrat PPP « IIRSA-nord » constitue un exemple de transfert institutionnel spécifique. Il s'agit de la diffusion d'un outil conçu par le privé, à destination du secteur public, avec une dimension internationale. Dans ce sens, la pratique des PPP dans le secteur des transports caractérise un nouveau mode de fonctionnement au sein du réseau de politique publique où l'entreprise privée semble avoir le monopole de l'initiative.

Une analyse détaillée du mécanisme financier et des conditions de négociation du contrat « IIRSA-nord » sera présentée afin de démontrer le rôle structurant joué par l'entreprise Odebrecht, en tant que producteur d'instrument d'action publique. En effet, la conception du contrat est directement issu de l'entreprise. Néanmoins, la passation d'un contrat aussi favorable n'aurait été possible sans la présence de relais, de courtiers favorables à l'entreprise au sein du gouvernement péruvien. Cette caractéristique est essentielle pour comprendre d'une part le lien systématique entre les chantiers de l'IIRSA et l'entreprise Odebrecht au Pérou et d'autre part la nature déséquilibrée de la négociation contractuelle entre l'État et l'entreprise. Un examen de la passation de contrat permet de souligner les difficultés de l'administration péruvienne à tirer partie de cette nouvelle pratique contractuelle. A partir de l'évaluation réalisée par les cadres administratifs péruviens, il sera possible de questionner la nature des intérêts en présence et de présenter un bilan plutôt mitigé du schéma contractuel mis en place.

Pour autant, cette section ne produit qu'une analyse indirecte des avantages et inconvénients associés à cette nouvelle modalité de gestion. Elle ne s'inscrit pas non plus dans les débats concernant le rôle de l'État et du secteur privé dans la régulation de

l'économie. Nous prenons plutôt pour acquis que l'usage des PPP correspond à la diffusion des principes du Consensus de Washington dans la région et cherchons dans ce cadre à identifier les intérêts en présence et les canaux de diffusion de l'outil plutôt qu'à produire une évaluation du mécanisme.

Le cofinancement des chantiers de construction : Un modèle façonné par « Odebrecht »

En 2005, l'agence de promotion commerciale de l'État péruvien lance un appel d'offre visant la construction du couloir « IIRSA-sud » entre Lima et Madre de Dios. Quelques mois plus tard, un autre appel d'offre est lancé pour le projet « IIRSA-nord ». Ces deux projets routiers IIRSA-nord et IIRSA-sud au Pérou ont donc été négociés en parallèle et ont adopté un schéma contractuel similaire. Les développements suivants sont relatifs au contrat « IIRSA-nord » mais une analyse comparable peut être faite concernant le contrat « IIRSA-sud ». D'ailleurs, les contrats PPP ont tous deux été signés avec le même opérateur, un consortium dominé par l'entreprise brésilienne Odebrecht.

Nous présentons la nature du mécanisme contractuel choisi. L'idée est de partager le financement de l'investissement initial entre l'État et l'entreprise (cofinancement) afin de contourner les restrictions budgétaires de l'État. Ce mécanisme est conçu comme un moyen pour réduire l'endettement public initial et le remplacer par un remboursement forfaitaire échelonné sur 15 ans. En quelque sorte, l'entreprise finance de manière autonome les travaux de construction et l'État contracte une dette vis-à-vis de celle-ci. Cette dette est remboursée, tous les ans, par le versement d'un montant forfaitaire défini par contrat : le Paiement Annuel du Chantier (PAO). Ainsi, l'État pouvait se reposer sur la disponibilité des ressources financières privées et répartir son investissement sur le long terme. De cette façon, le poids des investissements sur le budget de l'État est initialement minimisé. Au PAO, s'ajoute un autre mécanisme de rétribution de l'entreprise : le Paiement Annuel de Maintenance (PAMO). Il s'agit d'une somme forfaitaire liée aux travaux d'entretien et de maintenance de la route. L'État doit donc rétribuer l'entreprise, chaque année, au titre du PAO et du PAMO durant la durée totale de la concession, soit 25 ans.

Finalement, ce schéma contractuel correspondrait à un échelonnement des paiements sur le long terme et ne permettrait pas de réduire les coûts. Afin de remédier à cette difficulté, un mécanisme complémentaire a été mis en place pour adosser les remboursements de l'État aux sommes perçues aux péages. Ici, l'entreprise ne dispose pas

des ressources des péages comme dans une concession classique, mais les restitue à l'État. L'État puise donc dans ce fonds pour rembourser les deux forfaits annuels. L'idée qui sous-tend ce mécanisme est celle du paiement de la dette par les usagers. Plus le trafic augmente, plus les sommes perçues aux péages sont en mesure de couvrir le paiement du PAO et du PAMO. Ainsi, ce schéma financier permet d'assurer la rentabilité de l'investissement pour l'entreprise et de réduire et échelonner l'investissement étatique. En guise de résumé, nous citons Guillermo Vega Alvear, un artisan de la négociation du contrat :

« Pour éviter l'endettement public, une formule de financement par l'endettement privé a été recherchée : l'entreprise qui obtient la concession reçoit un paiement en bons du trésor à échéance de 15 ans. Du coup, le gouvernement ne s'endette pas directement pour la totalité du montant, il doit juste émettre les bons du trésor correspondants à la première année. En plus de cela, dès la mise en fonctionnement de la route, un fonds spécifique est alimenté par les apports relatifs au paiement des péages. Ce fond permet le paiement des frais de maintenance de la route (PAMO) et le paiement des bons du trésor (PAO). Donc au début, l'État doit, certes, faire des apports complémentaires au fonds pour rembourser l'entreprise mais plus le trafic augmente, plus le fond est en capacité de couvrir les paiements sans apport de fonds publics. C'est un mécanisme beaucoup moins coûteux pour l'État que le financement par la dette. »¹³⁶

Ce schéma contractuel est donc fondé sur l'idée de la compensation des investissements par les ressources perçues au cours de la phase d'exploitation de la route. L'entreprise est de toute façon assurée de la rentabilité de son investissement par les paiements annuels. Toutefois, ce modèle est source d'incertitude pour l'État. Il faut d'une part recevoir une proposition issue d'une entreprise ayant la capacité financière suffisante pour réaliser les chantiers de construction à ses frais mais aussi remplir les projections en termes de trafic.

L'entreprise Odebrecht est le pivot central de l'adoption de ce type de contrat par l'État péruvien dans la mesure où sa capacité financière en fait le seul candidat au marché public. Nous présenterons quelques éléments relatifs à la stratégie de l'entreprise pour ensuite démontrer les liens étroits existants entre la création de ce dispositif financier et le monopole d'Odebrecht sur le secteur des travaux publics au Pérou.

Dans le cadre des réformes du Consensus de Washington et la rigueur budgétaire qui en découle, les entreprises de travaux publics sont confrontées au gel des investissements publics et donc à l'effondrement des contrats de construction. Ces

¹³⁶ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

entreprises sont contraintes à innover et à produire des dispositifs capables d'assurer la continuité de leur activité :

« Au Brésil, les grandes entreprises de construction comme Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Guitierrez, voulaient investir dans les projets d'infrastructure en Amérique Latine. A cette époque, Odebrecht aboutit à la conclusion qu'ils obtenaient à chaque fois moins de contrats à cause des limitations d'endettement des États auprès du FMI. Ils m'ont donc invité au Brésil pour que je leur fasse une présentation et connaître mon sentiment sur l'avenir du secteur. Pour moi, ce secteur n'avait pas d'avenir puisque les États avaient déjà utilisés à l'extrême les fonds qui leur étaient autorisés. Je leur ai dit : “la seule façon pour vous d'avoir de l'avenir, c'est que vous commenciez à prendre en charge des concessions et que vous les financiez avec des fonds privés. Dans ces conditions, les États vous attribueront des concessions mais vous devrez financer les chantiers avec les deniers de la concession et non sur les fonds publics.” C'était la seule solution. Odebrecht souhaitait d'abord l'expérimenter. Ils ont donc créée une filiale spécifique et ont pris une route en concession au Brésil afin d'expérimenter le modèle du PAO, PAMO afin de trouver comment justifier son usage. »¹³⁷

Le modèle contractuel utilisé dans le cadre des contrats IIRSA-nord et IIRSA-sud a donc une origine bien précise. Il a été forgé par la direction de l'entreprise de construction Norberto Odebrecht dans le but de contourner les restrictions à l'endettement public des États tiers. Les contrats IIRSA-nord et IIRSA-sud sont donc assimilables à une transposition, à une greffe d'un modèle contractuel issu du secteur privé. Nous sommes en présence d'un instrument contractuel nouveau, d'origine exogène faisant l'objet d'une importation dans les structures étatiques d'un pays tiers. En termes d'analyse des transferts internationaux, ce cas d'étude est plutôt original puisque sa mécanique implique un acteur privé comme concepteur du modèle mis en circulation :

« ALJ : Donc Odebrecht a ensuite proposé son modèle au gouvernement péruvien.

GV : Bien sur, ils l'avaient déjà utilisé trois ou quatre fois au Brésil avec succès.

ALJ : Donc si Odebrecht avait développé le modèle, il fallait obligatoirement travailler avec eux ?

GV : C'est justement parce qu'ils avaient le modèle qu'ils ont demandé la concession au gouvernement péruvien. Le système de concession au Pérou est le suivant: une offre est faite, l'État procède à la publication de celle-ci. Un délai de 90 jours est fixé pour que d'autres candidats puissent « améliorer » cette offre. Améliorer veut dire qu'ils doivent fournir les mêmes prestations mais 10% moins cher. Si quelqu'un y arrive, ils gagnent et le coût des études préalables est remboursé à la première proposition. Si personne ne se présente, la concession est remportée. En fait, personne ne s'est présenté. [...]Les potentiels concurrents

¹³⁷ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

péruviens d'Odebrecht se sont d'ailleurs associés avec lui. Il y avait aussi un concurrent brésilien. Mais il a préféré observer comment s'en sortait Odebrecht au Pérou pour pouvoir proposer d'autres projets à l'avenir. »¹³⁸

En ce sens, la pénétration des PPP dans le secteur des transports au Pérou est à mettre en correspondance avec la volonté des entreprises brésiliennes de la construction de pénétrer les marchés andins :

« Le dynamisme de l'IIRSA s'explique aussi par le fait que l'agenda de l'intégration des infrastructures renferme de grandes opportunités commerciales. Les entreprises brésiliennes veulent pénétrer les marchés andins en exécutant les chantiers de l'intégration parce que l'ampleur des projets en fait des chantiers bien plus onéreux que n'importe quelle autre projet. »¹³⁹

De plus, l'innovation contractuelle est l'élément essentiel permettant de remporter le marché. Odebrecht a donc pu s'imposer au Pérou, car il fournissait une solution attractive aux problèmes de financement de l'État. La maîtrise et l'expérience de gestion contractuelle acquise au Brésil permettent à l'entreprise de piloter favorablement la négociation contractuelle. Néanmoins, cette stratégie n'aurait pas été possible sans le soutien de l'État fédéral brésilien et des lignes de crédit du BNDES en direction de entrepreneuriat brésilien. Ces éléments sont aussi renforcés par la présence au sein de l'équipe de négociation du contrat d'un proche de l'entreprise Odebrecht.

Des « policy brokers » efficaces : les frères Vega Alvear

Le processus de transfert est aussi soutenu au Pérou par la présence de « courtiers » ou « policy brokers »¹⁴⁰ qui ont rempli les fonctions de promotion du nouveau modèle contractuel au sein des autorités péruviennes. Dans le cadre du modèle des « coalitions de cause » mise en place par Sabatier et Jenkins, le « policy broker » est un acteur jouant le rôle du médiateur nécessaire à l'évolution de l'action publique. Dans notre cas, ce rôle a été joué par Guillermo Vega Alvear, dont les citations irriguent ce chapitre. Comme il est visible dans la tonalité de son discours, il s'identifie lui-même comme un maillon essentiel du renouveau des investissements en infrastructure dans la région.

¹³⁸ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

¹³⁹ Entretien avec Gustavo Guerra García, Lima, avril 2012.

¹⁴⁰ Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, 1993.

Nous présenterons quelques éléments biographiques permettant de rendre compte de la multi-positionnalité¹⁴¹ de cet acteur dans le secteur des infrastructures en Amérique du sud et de son rôle dans le processus de négociation du contrat « IIRSA-nord ».

Guillermo Vega Alvear est un ingénieur des travaux publics formé à l'université nationale d'ingénierie à Lima au Pérou. Sa carrière professionnelle commence au sein du secteur de la construction pour développer ensuite des activités de consultant à l'échelle internationale. Sa trajectoire professionnelle a notamment été marquée par son étroite collaboration avec Enrique García au sein du directoire de la CAF de 1991 à 2001. Ce passage par l'institution financière marque une étape importante dans la mesure où il participe à la reconfiguration de l'institution. Il était notamment chargé de créer et piloter la politique de financement de l'institution en direction du secteur des infrastructures et de promouvoir l'investissement direct étranger dans la région andine. Ces activités l'ont conduit à multiplier les contacts au sein des institutions financières internationales, des gouvernements sud-américains mais aussi au sein des entreprises multinationales du secteur. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'il négocie l'entrée du Brésil parmi les actionnaires de la CAF. Il entre donc en contact direct avec le Fernando Henrique Cardoso, alors en poste à Itamaraty qui plus tard, en tant que président, lancera le projet IIRSA. Il a aussi occupé des postes au sein de l'administration péruvienne, au sein de l'autorité portuaire nationale par exemple et a entretenu des activités politiques en participant à l'équipe de campagne du candidat Vargas Llosa avec son frère Miguel Vega Alvear en 1990. Il participe aussi à l'animation du réseau des chambres de commerce péruviennes et a été président de Perucamaras.

Dans le cadre de l'IIRSA, son placement à la frontière des milieux financiers, du secteur de la construction et du pouvoir politique, conduit Guillermo Vega Alvear à remplir des fonctions de médiateur entre les différents intérêts en présence. Il est d'ailleurs chargé personnellement par le Président Toledo de la négociation des contrats PPP avec l'entreprise Odebrecht :

« Comme je travaillais à la CAF, je connaissais ses mécanismes de fonctionnement. J'avais aussi connaissance des projets des brésiliens car j'avais déjà supervisé certains de leurs chantiers. Le président Toledo m'a donc donné un bureau au palais présidentiel et m'a dit « tu viens travailler avec moi, je te donne la responsabilité de diriger les négociations. En fait, il n'y avait pas seulement une négociation politique à mener mais aussi tout un panel de formalités

¹⁴¹ Luc Boltanski, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, vol. 14, n° 1, 1973, p. 3-26.

administratives à remplir. Toledo m'a donc chargé de superviser directement le dossier. Il disait « tu appelles les ministres, tu les convoques et tu accélères le processus. Quand une difficulté se présentait, les ministres venaient au palais présidentiel et Toledo lui même leur ordonnait de terminer la procédure en vingt-quatre heures. De cette manière, une négociation qui aurait du durer un an et demi a été menée à bien en quatre mois. »¹⁴²

D'ailleurs ce rôle de médiation de Guillermo Vega est aussi mis en évidence par Gustavo Guerra García, ex ministre délégué aux transports. Pour lui, Guillermo Vega est un maillon essentiel permettant la diffusion des intérêts de la construction brésilienne au Pérou :

« Guillermo Vega est en grande partie le représentant du lobby des constructeurs brésiliens au Pérou et dans la région andine. En fait les frères Vega Alvear, Miguel et Guillermo travaillaient dans le secteur des investissements brésiliens au Pérou. Ici, Miguel Vega Alvear a plutôt joué un rôle de diffusion afin que soient réalisés ces grands chantiers d'infrastructure au Pérou. Derrière leur action, se cachent les intérêts de la construction brésilienne et plus spécialement d'Odebrecht. Selon moi, les frères Vega Alvear sont les porte-paroles d'Odebrecht au Pérou, c'est aussi simple que ça. »¹⁴³

Guillermo Vega Alvear rassemble donc les caractéristiques nécessaires pour favoriser le changement des pratiques au sein de l'administration péruvienne. Il se pose lui même en qualité de médiateur et est reconnu comme tel par ses adversaires. En cela, il constitue un « policy broker » ayant permis l'inscription des PPP comme une modalité de financement centrale de l'IIRSA au Pérou. Dans ce contexte, la rapidité de négociation, la mise en place d'un dispositif financier façonné par Odebrecht et la présence de relais favorables à l'entreprise auprès des décideurs permettent de stabiliser la relation entre Odebrecht et l'État péruvien.

L'usage de l'IIRSA comme un levier de pénétration des marchés étrangers par l'entreprise Odebrecht est observable dans toute la région, comme en témoigne la carte élaborée par Ana Esther Ceceña qui propose de mettre en correspondance l'implantation d'Odebrecht et le tracé des axes d'intégrations et de développement du programme IIRSA.

¹⁴² Entretien avec Guillermo Vega Alvea, Lima, avril 2012.

¹⁴³ Entretien avec Gustavo Guerra García, Lima, avril 2012.

Illustration 8 : Juxtaposition des AID de l'IIRSA et de la localisation des filières de l'entreprise Odebrecht en Amérique du Sud



Source: CECENA et YEDRA.

Des contrats structurellement déséquilibrés

L'implantation d'Odebrecht au Pérou est loin d'être récente. En effet, l'entreprise réalise des chantiers au Pérou depuis plus de trente ans. D'ailleurs, la première filiale du groupe à l'étranger a été la filiale péruvienne en 1979. Néanmoins, la réalisation de chantiers de construction routière sous la forme de partenariats public-privé ne faisait pas partie de ses activités traditionnelles au Pérou. La négociation des contrats PPP « IIRSA-nord » et « IIRSA-sud » constitue donc une première aussi bien pour l'entreprise que pour l'État. Néanmoins, l'expérience acquise au Brésil et l'absence de proposition concurrente permettent à Odebrecht d'obtenir des dispositions contractuelles favorables. L'analyse détaillée du contrat permet de relever plusieurs dispositions favorables à l'entreprise. Ces dispositions sont toutes liées à la répartition des risques entre l'État et le concessionnaire. Ce point est crucial car il permet d'expliquer pourquoi un contrat signé pour un montant de 200 millions de dollars est en réévaluation permanente tout au long de la concession et à déjà atteint un total de plus de 500 millions de dollars en 2012. Cette analyse permet aussi d'identifier les régimes de justification¹⁴⁴ élaborés par les principaux acteurs participant à la négociation. Nous présenterons deux dispositions contractuelles significatives. La première concerne la prise en charge de l'incertitude relative au volume du trafic routier et la seconde concerne les activités de maintenance de l'infrastructure routière.

La question du nombre de véhicules transitant par la nouvelle route est fondamental dans la mesure où le mécanisme contractuel lie dans un même contrat la phase de construction et la phase opérationnelle de la route. L'idée centrale étant la compensation de l'investissement étatique par les sommes perçues au péage. La somme à rembourser chaque année au titre du PAMO a été fixée à 15 millions. Or les sommes perçues aux péages n'atteignent pas ce montant. L'État doit donc mobiliser des deniers publics chaque année pour rembourser l'entreprise :

« GL : Dans les faits, la décision d'exécuter ce projet n'a pas été motivé par un objectif de rentabilité. Nous savions que les institutions publiques, celles qui avaient fait les études préparatoires, avaient abouti à la conclusion suivante : s'il s'agissait d'une concession simple, il n'y aurait pas de candidat à ce marché, personne ne voudrait car le projet n'était pas rentable. En fait il s'agit d'un investissement plus social qu'économique. Bien que l'objectif de l'IIRSA soit la consolidation du commerce entre l'Atlantique et le Pacifique, entre le Brésil et le Pérou, les paiements aux péages n'atteindraient jamais le forfait PAMO que l'État doit rembourser. C'est pour cela que l'État a décidé d'assumer ce risque à la place

¹⁴⁴ Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

du concessionnaire. Si les sommes perçues aux péages finissent par dépasser le forfait PAMO, excellent. Sinon, ce risque sera toujours assumé par l'État tout au long des 25 ans de la concession. »¹⁴⁵

Ces données montrent que ce mécanisme contractuel semble plus motivé par la garantie de rentabilité exigée par l'entreprise concessionnaire que par l'intérêt de l'État. On assiste donc à une justification de l'intérêt du projet par la nécessité de réaliser un investissement « social » visant à intégrer les régions marginalisées. Nous verrons dans un chapitre ultérieur les enjeux locaux relatifs à la construction de la route, néanmoins il convient dès maintenant de souligner cet aspect problématique.

Un second point fondamental est la question de la répartition des risques entre l'entreprise et l'État. Le déséquilibre du contrat résulte d'une acceptation par l'État de la majorité des sources de risque. Le contrat stipule aussi que l'entreprise est chargée du « monitoring » des conditions de transit. En clair, cette disposition charge l'entreprise d'évaluer les besoins de la route en termes de maintenance. Certes, un panel d'activités de maintenances est compris dans le forfait de maintenance PAMO mais beaucoup en sont exclues. Tout l'enjeu consiste à déterminer les activités correspondant à la maintenance « routinière » prise en charge par l'entreprise et la maintenance « périodique » facturée à l'État. Nous citons Gibran Loor, le gestionnaire du contrat IIRSA-nord au sein d'Odebrecht :

« G L : L'investissement de construction s'est déroulé en deux étapes: la première de 150 millions pour la construction de la nouvelle route entre Tarapoto et Yurimaguas puis 50 millions pour la mise à niveau de la route existante entre Paita et Tarapoto. Le contrat a donc été signé pour 200 millions.

AL : Mais au total, ce chantier a coûté plus de 550 millions ?

GL : En fait, la construction de la route Tarapoto-Yurimaguas a bien coûté 150 millions. Par contre, la seconde étape correspondait à la mise à niveau de 600 secteurs critiques tout au long du tracé. Si on considère que la concession va durer 25 ans, durant cette période, les risques naturels et géologiques vont se multiplier. Par contrat, les risques sont assumés par le concédant, donc l'État. Le contrat a donc prévu plusieurs mécanismes de traitement des risques.

GL : Le PAMO, couvre seulement certaines activités de maintenance. Lors de la négociation contractuelle, ces activités ont été définies. Par contre, il existe d'autres activités non couvertes comme l'entretien des ponts, le changement de certaines pièces... celles-ci relèvent de la « maintenance périodique » et sont payées en supplément.

AL : Donc ces activités font l'objet d'un contrat additionnel ?

¹⁴⁵ Entretien avec Gibran Loor, Lima, avril 2012.

GL : Exactement, avec un montant spécifique, négocié et signé à part. Et si nous constatons un problème « émergent » nous pouvons utiliser les mécanismes de répartition des risques : Le Mécanisme de Distribution des Risques (MDR), les Chantiers Accessoires (OA), les Chantiers Additionnels et les Rapports Techniques de Maintenance (ITM).

AL : donc dans le cas d'un éboulement, que se passe-t-il ?

GL : Tout dépend, le nettoyage, je le prends en charge au titre de la maintenance d'urgence. Par contre si la route s'effondre dix fois au même endroit, ce n'est plus de l'urgence mais un secteur critique, ce qu'il faut faire c'est un travail de protection et ça je le facture à l'État.

AL : Donc finalement on ajuste les chantiers au fur et à mesure...

GL : Le terme technique est « monitoring ». Le concessionnaire est, par contrat en charge de la surveillance des secteurs critiques tout au long de la route. »¹⁴⁶

Finalement, le contrat initialement signé ne contient qu'une partie réduite des activités nécessaires au bon fonctionnement de l'infrastructure routière. A partir de la définition des mécanismes de gestion des risques et l'attribution contractuelle du « monitoring » à l'entreprise, il est possible d'assurer un gain de rentabilité tout au long de la durée de la concession. La négociation des clauses dérogatoires représente donc un enjeu de taille où rien n'est laissé au hasard par l'entreprise. Nous citons un ancien membre du conseil d'administration de Suez nous expliquant l'importance des négociations post-contractuelles :

« Pour une entreprise, la recherche de rentabilité commence après la signature du contrat, c'est d'ailleurs au sein de l'équipe de gestion contractuelle que sont placés ses meilleurs éléments. »¹⁴⁷

L'analyse de la négociation du contrat démontre que ce mécanisme a bien permis de réaliser les chantiers à brève échéance puisqu'il ne s'est écoulé que quatre ans entre la signature du contrat en 2005, le début des travaux en avril 2006 et l'inauguration de la route par le président García en mars 2009. Pour autant, ce dispositif ne permet pas de réduire l'investissement de l'État, bien au contraire. En effet, le contrat « IIRSA-nord » initialement signé en juin 2005 pour un montant de 200 millions de dollars a finalement atteint la somme de 550 millions de dollars par la négociation de clauses dérogatoires. D'un point de vue financier, il semblerait donc que ce modèle contractuel ne soit favorable qu'à l'entreprise concessionnaire.

¹⁴⁶ Entretien avec Gibran Loor, Lima, avril 2012.

¹⁴⁷ Entretien avec Christian Castagnet, Paris, mai 2013.

Bilan financier intermédiaire et faiblesses institutionnelles

Une explication à la signature d'un contrat déséquilibré peut être trouvée dans la faiblesse institutionnelle des États Andins. Il est possible de considérer que les administrations de l'État en charge de la négociation du contrat ne disposaient pas de l'expérience suffisante pour que le contrat passé soit effectivement « gagnant-gagnant ». Au cours de nos recherches, nous avons découvert que l'administration péruvienne manquait d'expérience pour ce type d'opération, notamment en ce qui concerne la répartition des risques. Nous citons à ce propos Gibran Loor de l'entreprise Odebrecht :

« Le Pérou était en train d'apprendre la pratique des concessions, c'était sa première expérience en termes d'infrastructure routière. »¹⁴⁸

Le diagnostic du déséquilibre du contrat est confirmé par Juan Carlos Zevallos Ugarte, président du comité exécutif de l'OSITRAN (organisme chargé du contrôle des investissements publics en matière d'infrastructure) dans un livre intitulé : « Concessions au Pérou : leçons apprises. Notes visant à l'amélioration du modèle de concessions dans le secteur de l'infrastructure de transport à usage publique »¹⁴⁹ L'auteur fait état des erreurs survenues dans la passation du contrat et propose des voies d'améliorations pour l'avenir. Ce déséquilibre contractuel montre bien les difficultés rencontrées dans la mise en place d'un nouvel outil et les effets d'adaptation sur les administrations publiques.

A partir de l'évaluation en demi-teinte réalisée par les cadres administratifs péruviens, il est possible de questionner la nature des intérêts en présence et de présenter un bilan plutôt mitigé du schéma contractuel mis en place. La collaboration entre l'entreprise Odebrecht et l'État péruvien semble pourtant se renforcer puisque l'entreprise a été choisie pour réaliser des travaux de construction de la voie d'accès au port de Yurimaguas et remporte aussi le contrat de construction du projet « IIRSA-centre » entre Lima et Pucallpa. On assiste donc à un monopole de l'entreprise dans l'obtention des contrats publics liés à la réalisation de l'IIRSA.

Finalement, le coût global du chantier montre que ce nouveau mécanisme répond plutôt aux intérêts de l'entreprise qu'à une réelle solution pour limiter l'endettement de l'État. Par conséquent, le fait marquant de ce processus est le rôle central joué par l'entreprise de travaux publics Odebrecht dans la conception du contrat. L'enquête de

¹⁴⁸ Entretien avec Gibran Loor, Tarapoto, avril 2012.

¹⁴⁹ Juan Carlos Zevallos Ugarte, *Concesiones en el Perú: lecciones aprendidas. Apuntes para mejorar el modelo de concesión de infraestructura de transporte de uso público*, Lima, Universidad de San Martín de Porres, 2011.

terrain permet de souligner que la signature du contrat PPP « IIRSA-nord » constitue un exemple de transfert institutionnel spécifique puisque la diffusion d'un outil conçu par le privé, à destination du secteur public est manifeste. En ce sens, la pratique des PPP dans le cadre de l'IIRSA est caractérisée par un nouveau mode de fonctionnement au sein du réseau de politique publique où l'entreprise privée semble avoir le monopole de l'initiative.

Conclusion

Pour conclure, ce chapitre montre que l'examen des nouveaux mécanismes utilisés montre que l'initiative est à l'origine d'une discussion renouvelée sur les critères d'endettement public des États andins. En effet, la participation active des banques régionales de développement permet de souligner l'intérêt des bailleurs de fonds à promouvoir le projet IIRSA grâce à l'assouplissement des mécanismes de prêt et l'utilisation de dispositifs spécifiques comme les coopérations techniques non remboursables. Néanmoins, la principale originalité est celle de l'ouverture des prêts bilatéraux entre États souverains. Cette modalité de financement permet au Brésil de consolider la place du BNDES comme un acteur de premier plan dans le financement des projets d'infrastructures. Dès lors, le Brésil n'assure pas seulement le financement de l'intégration physique du territoire en utilisant le levier financier du BNDES mais parvient aussi à utiliser l'IIRSA comme l'outil de sa diplomatie commerciale en soutenant l'internationalisation des grandes entreprises des travaux publics.

De plus, la signature des premiers partenariats publics-privés dans le secteur des transports montre que la mise en œuvre de l'IIRSA est à l'origine d'une reconfiguration profonde du secteur des transports, particulièrement visible dans le cas péruvien. Les politiques d'infrastructures ne sont plus une affaire publique, elles sont aujourd'hui construites autour d'un nouveau triangle de fer composé par les banques de développement régionales, les entreprises privées et l'État. L'entreprise Odebrecht joue d'ailleurs un rôle important puisqu'elle façonne le modèle contractuel adopté par l'État péruvien.

En dépit des dynamiques concurrentielles qui en résultent, les questions financières ont aussi permis de fédérer les promoteurs de l'IIRSA. Finalement, il semble que l'IIRSA s'établisse comme un laissez-passer, comme un « label » assurant plusieurs canaux de financement complémentaires pour garantir la mise en œuvre des projets d'infrastructures. Les banques régionales de développement et le Brésil sont donc durablement engagés dans la poursuite du projet de l'IIRSA puisque le programme d'aménagement du territoire

régional est appuyé par une architecture financière de support. Les promoteurs de l'IIRSA sont donc parvenus à mettre en place un programme attractif et des ressources propices à soutenir l'initiative.

Dès lors, il convient de s'intéresser aux trajectoires nationales pour savoir si le processus d'intéressement mis en place parvient à convaincre les États andins de s'engager durablement dans la mise œuvre des projets de l'IIRSA. Nous proposons, dans le prochain chapitre, d'étudier les conditions de l'engagement de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou dans la réalisation de l'axe amazonien.

CHAPITRE 3. LA PARTICIPATION DES ÉTATS ANDINS : UN USAGE PRAGMATIQUE DU PROJET DE L'IIRSA

« Si nous ne développons pas un partenariat sud-sud (avec la Chine) pour que le Brésil comprenne que nous sommes la meilleure alternative de sortie sur le Pacifique, le Pérou, qui lui comprend très bien ce jeu, va lui fournir cette sortie. Et quand nous nous réveillerons, nous dirons : pourquoi le Pérou a maintenant deux nouveaux ports, et pourquoi la Chine a décidé de les construire ? Nous avons pourtant la maîtrise du bassin fluvial de l'Amazone, alors pourquoi n'avons nous ni pensé, ni investi en la matière ? Qu'est-ce que nous ne voyons pas, quand l'année passée la croissance de l'économie est de 8,7 % et celle de la Chine 9,5 %. »¹⁵⁰

L'ouverture de crédits internationaux, l'intérêt du secteur privé pour la construction d'infrastructures et l'engagement politique du Brésil sont certes des variables déterminantes pour intéresser les États à participer à l'IIRSA. Elles ne sont toutefois pas suffisantes. Dans le cadre de l'axe amazonien, l'enjeu est désormais d'assurer la participation continue des États andins à la mise en œuvre des chantiers, condition *sine qua non*, de l'avancée de l'intégration physique sud-américaine.

Pourtant, des rythmes différents dans la conduite des projets de l'axe amazonien sont observables au sein des trois États considérés. Les observations de terrain montrent que la Colombie et l'Équateur manifeste un engagement discontinu vis-à-vis de l'IIRSA alors que le Pérou fait preuve d'une poursuite constante des objectifs du programme sur la période étudiée (2000-2010). Par exemple, l'étude du projet colombien atteste que certains travaux préparatoires étaient déjà disponibles avant le lancement de l'IIRSA ; or les travaux de construction ne débutent qu'en janvier 2012. En revanche, le projet routier « Paita-Yurimaguas » est intégralement réalisé entre 2005 et 2009. La mise en œuvre du projet colombien s'étend donc sur une période de plus de quinze ans et n'est toujours pas terminée, alors que le cycle du projet dans le cas péruvien est achevé en moins de cinq ans. Dans le cas équatorien, on observe même un désengagement total du gouvernement à partir de 2008. Ce simple constat relatif à l'avancée des chantiers dans les trois pays permet de questionner la réalité du consensus politique obtenu à Brasilia en septembre 2000 et de

¹⁵⁰ « Entrevista de Gustavo Gaviria Ángel, Comisario para Colombia en Expo Shanghai 2010 », Acción, 2010.

poser la question de la mise en œuvre de l'IIRSA : les États andins sont-ils réellement engagés dans la réalisation de l'IIRSA ? Comment expliquer ces asymétries de mise en œuvre ?

Afin d'obtenir des éléments de réponse, une étude de la participation des États aux réunions de l'IIRSA permet de formuler un premier constat empirique. Le sommet de Cusco de 2004 marque une rupture dans la mesure où la publication de l'agenda de mise en œuvre marque le début d'un déclin de la participation des États aux réunions de l'IIRSA. Dès lors, il convient d'éclairer ce désengagement progressif des États.

A la manière d'un « jeu à deux niveaux », la composante politique permet d'expliquer les différents degrés de mise en œuvre des projets de l'IIRSA :

« Les enjeux politiques de nombreuses négociations internationales peuvent être conçus comme un jeu à deux niveaux. Au niveau national, les groupes poursuivent leurs intérêts en faisant pression sur le gouvernement pour qu'il adopte des politiques qui leur sont favorables, et les hommes politiques cherchent à consolider leur pouvoir en passant des alliances avec ces groupes. Au niveau international, les gouvernements cherchent à maximiser leur capacité à satisfaire les demandes internes et à minimiser les conséquences négatives des engagements internationaux. Aucun de ces deux jeux ne peut être ignoré par les preneurs de décisions. [...] Les leaders politiques nationaux jouent donc sur les deux tableaux. »¹⁵¹

Nous avons mené une réflexion inspirée du « modèle des trois i »¹⁵² visant à lister les variables pouvant influencer la décision (affinité idéologique avec le projet, couleur politique au pouvoir, partage d'une vision panaméricaine), ainsi que les intérêts en présence (objectifs commerciaux, attrait pour le marché brésilien, recherche d'alliances stratégiques dans la région). Cette liste a ensuite été mise à l'épreuve du terrain grâce à la réalisation d'entretiens. L'enjeu, au cours des entretiens, était de questionner les acteurs sur les événements pouvant expliquer une implication renforcée de l'État ou bien un désengagement.

Ce chapitre souhaite donc proposer une lecture de la rapidité de mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA à la lumière des enjeux politiques. L'engagement des États andins dépend de la conjoncture diplomatique régionale et des intérêts stratégiques nationaux mais aussi des phénomènes d'alternance politique à la tête de l'État. La combinaison de ces

¹⁵¹ Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », *International organization*, vol. 42, n° 03, 1988, p. 427-460.

¹⁵² Yves Surel et Bruno Palier, « Les "Trois I" et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.

deux variables permet donc d'expliquer les oscillations de la participation colombienne et équatorienne au sein de l'IIRSA mais aussi la trajectoire spécifique de l'État péruvien vers une concrétisation rapide des chantiers. Nous proposons un tableau récapitulatif.

Tableau 6 : Mise en œuvre des projets de l'IIRSA en fonction de la conjoncture diplomatique et des cycles politiques

	<i>Pérou</i>	<i>Équateur</i>	<i>Colombie</i>
<i>Nature des relations avec l'État brésilien</i>	<i>Alliance stratégique</i>	<i>Relation conflictuelle</i>	<i>Indifférence</i>
<i>Influence des alternances politiques sur la mise en œuvre</i>	<i>NULLE</i>	<i>FORTE</i>	<i>FORTE</i>
<i>Niveau de mise en œuvre</i>	<i>TERMINE</i>	<i>EN PREPARATION</i>	<i>EXECUTION</i>

Source : Élaboration de l'auteur sur la base d'études documentaires et d'entretiens semi-directifs.

Dans un premier temps, la participation des États aux réunions de l'IIRSA peut être abordée grâce à l'étude de l'assistance des représentants nationaux aux réunions du comité de Direction Exécutif (CDE). Cette analyse permet de dégager deux phases bien distinctes : la négociation de l'agenda entre 2000 et 2004 qui semble intéresser les preneurs de décisions et le glissement technocratique de l'IIRSA lors de la phase de mise en œuvre entre 2004 et 2010.

I. De la négociation commune de l'agenda aux asymétries de mise en œuvre

L'analyse de l'assistance aux réunions de l'IIRSA permet de mettre en valeur un usage pragmatique du programme IIRSA par les États dans la mesure où la participation aux réunions des représentants nationaux est concentrée sur la période de formulation de l'agenda entre 2000 et 2004. Nous proposons un tableau récapitulatif de l'assistance aux réunions du Comité de Direction Exécutif (CDE) de l'IIRSA qui servira de fil rouge aux développements de cette section.

Tableau 7 : Assistance aux réunions du Comité de Direction Exécutif de l'IIRSA (2001-2008)

	2001	2001	2002	2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Membres du CCT</i>	17	20	19	26	23	15	15	16	18	21
<i>Administratifs</i>	50	63	71	65	50	62	30	36	35	27
<i>Ministres ou Ministres délégués</i>	17	11	17	14	12	12	7	6	3	3
<i>Observateurs</i>	11	12	6	8	12	6	6	6	10	0
TOTAL	91	111	122	115	97	100	61	64	66	51

Source : Document élaboré par l'auteur sur la base des archives officielles de l'IIRSA.

Nous montrerons qu'une première phase de négociation de l'agenda polarise l'intérêt des responsables politiques de premier plan en raison des opportunités financières associées à l'inscription des projets nationaux sur l'agenda de l'IIRSA. Néanmoins, la publication de l'Agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC) au sommet de Cusco en 2004 marque le début d'un déclin de la participation politique et souligne un glissement vers une représentation technocratique.

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, les projets de l'agenda de l'IIRSA disposent d'un accès prioritaire au financement. Dans ce contexte, la négociation du portefeuille de projets de l'IIRSA devient un enjeu essentiel pour les États dans la mesure où ces projets sont pratiquement assurés d'obtenir une source de financement. En ce sens, on assiste à une multiplication des propositions visant à obtenir le crédit du « label IIRSA » :

« Pour un projet classique il faut environ un an et demi pour obtenir le financement. Si c'est un projet IIRSA c'est plus rapide, l'aval du directoire des banques est plus facilement obtenu. Les banques se sont mises d'accord pour mettre en place des lignes de crédit pour financer les axes d'intégration et de développement (EID). Du coup, nous n'avons pas eu grand chose à faire pour les convaincre de nous prêter de l'argent, je dirais même qu'ils ont mis de l'argent à disposition pour ces projets. [...] En Équateur, l'IIRSA commence à être mise en place en 2003. Ils nous ont donc dit, en accord avec la planification de l'IIRSA, nous pouvons vous aider à financer ces projets précis. A tel point que les deux crédits que nous avons obtenus auprès de la CAF cette année-là portent le nom de "crédit-IIRSA". Du coup nous avons identifié au sein du ministère quels projets pouvaient être IIRSA et quels projets ne pouvaient pas en faire partie. L'idée était de présenter les projets au directoire de la CAF sous le label IIRSA et non plus comme des projets classiques. »¹⁵³

¹⁵³ Entretien avec Aidé Tovar, Quito, mai 2011.

Le dynamisme de l'initiative au cours des premières années de fonctionnement et la participation systématique des décideurs politiques (ministres) s'explique par la poursuite d'objectifs pragmatiques. La volonté des États de bénéficier des conditions favorables de financement des projets d'infrastructure conduit d'ailleurs à la définition de plus de cinq cent projets sur l'ensemble du territoire sud-américain. Nous montrerons dans quelle mesure les modalités de négociation de l'agenda expliquent l'intérêt initial des États pour l'IIRSA et conduisent à l'élaboration d'un agenda aussi volumineux.

Participer à la négociation de l'agenda IIRSA : un enjeu stratégique (2000-2004)

Le cadre institutionnel lâche de l'initiative et l'absence de dimension supranationale dans le processus décisionnel conduit à l'utilisation des procédures diplomatiques traditionnelles pour mettre en place l'agenda de l'IIRSA. Nous présenterons le cadre des négociations : la méthodologie de planification indicative puis les différentes arènes de négociation.

Dans un premier temps, la méthodologie de planification indicative sert de cadre pour définir le portefeuille de projets. Les États doivent donc respecter les axes d'intégration et de développement préalablement élaborés par le secrétariat de l'initiative. En ce sens, les seuls critères à respecter pour proposer un projet sont les suivants : l'inclusion du projet au sein d'un des dix espaces sous-régionaux déterminés et le respect des trois secteurs sélectionnés (énergie, transport et télécommunication). Sur cette base, la définition précise et le nombre des projets susceptibles d'intégrer l'agenda est très ouvert et correspond largement à une négociation bilatérale. Concrètement, la négociation de l'agenda se déroule en trois temps. Nous citons Fernando Salgado, chargé de la coordination de l'IIRSA en Équateur, qui détaille le processus de négociation de l'agenda :

« C'est un processus qui comporte plusieurs réunions. Dans un premier temps, nous faisons une réunion nationale où nous identifions les projets prioritaires au niveau national. Ensuite, une réunion binationale est organisée. Enfin, si et seulement si un accord est trouvé avec le pays voisin, nous allons au forum sud-américain et nous proposons le projet pour l'agenda de l'IIRSA. L'agenda de l'IIRSA émerge de ces négociations. Cet agenda est fiable car les projets sont discutés en commun. Il est vrai que parfois, des propositions ne sont pas très intéressantes ou trop coûteuses. L'objectif des réunions des coordinations nationales est alors d'établir un agenda "faisable". »¹⁵⁴

¹⁵⁴ Entretien avec Fernando Salgado, Quito, mai 2011.

Les négociations ont donc d'abord lieu au niveau national. Un groupe d'experts, composé de fonctionnaires des ministères sectoriels, de responsables diplomatiques et dans certains cas d'experts techniques se réunit pour définir les projets que l'État souhaite défendre sur la scène internationale. A titre d'exemple, un « comité IIRSA-Équateur » a même été créé pour organiser la stratégie de l'État équatorien dans le cadre de l'IIRSA. Dans le cas équatorien, ce comité rassemble les ministères sectoriels concernés (énergie, transports, télécommunications) ainsi que les ministères des affaires étrangères et de la défense. Ce comité est placé sous la tutelle de la présidence de la République. Au Pérou et en Colombie, le travail administratif de préparation des projets est plus informel mais il concerne les mêmes institutions. La présence des représentants de la diplomatie est essentielle car ils constituent la cheville ouvrière des négociations. Ce sont en effet eux qui défendent ensuite les projets sélectionnés au sein des commissions de voisinage.¹⁵⁵

Une première négociation internationale est donc menée au sein des commissions de voisinage. D'un point de vue général, ces commissions découlent du principe de bon voisinage récemment développé au cours des années 1990 au sein du droit international public et cherchent à établir une communication régulière entre deux États souverains afin d'améliorer la gestion des espaces frontaliers. A titre d'illustration, nous citons le mandat de la commission de voisinage créée en 1998 à la suite des accords de paix signés par le Pérou et l'Équateur :

« Article 1°.- La Commission de Voisinage Pérou-Équateur est l'instance politique de caractère représentatif chargée de promouvoir, d'appuyer et de coordonner la coopération et l'intégration entre les deux pays, de porter une attention spécifique au développement des régions frontalières et de veiller à la complémentarité des entreprises et de la production. Elle est composée de hauts représentants des secteurs public et privé du Pérou et de l'Équateur.

Article 2°.- La Commission de Voisinage Pérou-Équateur identifie et promeut les projets et initiatives qui renforcent une communauté d'intérêt, un rapprochement économique et social significatif pour les deux pays, avec un intérêt particulier pour l'amélioration de l'infrastructure, des services et l'utilisation des ressources partagées. »¹⁵⁶

¹⁵⁵ Pour une analyse juridique des enjeux du droit du bon voisinage, consulter : Marie-Françoise Labouz, « Voisinage et bon voisinage en droit international public », *Table ronde « Voisinage et bon voisinage à la croisée des droits interne, international et communautaire »*, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 22 juin 2009. Pour une analyse des commissions de voisinage en Amérique du Sud : Julio Gonzales Campo, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 2003.; et une étude de cas de la commission de voisinage colombo-vezuélienne : Juan Carlos Sainz Borgo, « Derecho internacional vecinal: Una aproximación Colombo-Venezolana », *Aldea Mundo*, vol. 12, n° 24, novembre 2007, p. 25-36.

¹⁵⁶ Ministerio de relaciones exteriores, *Acuerdos Suscritos Entre El Perú y El Ecuador en Brasili*, 1998.

Les différentes commissions de voisinage fonctionnent toutes sur le même modèle et sont le creuset de la négociation bilatérale des projets de l'IIRSA. Ce n'est qu'après l'accord des deux parties sur un même projet que celui-ci peut être présenté dans le cadre des réunions internationales de l'IIRSA. La décision formelle est alors prise dans le cadre des réunions du Comité de Direction Exécutif dont nous avons étudié la composition.

La présence des ministres aux réunions du CDE correspond à la défense des projets que l'État souhaite intégrer à l'agenda de l'IIRSA. On comprend donc pourquoi leur participation diminue sensiblement après la définition formelle de l'agenda après 2004. Une fois l'inscription acquise, les facilités de financement pourront être obtenues grâce à la labellisation « IIRSA » des projets. La constitution d'un portefeuille de 514 projets répond donc au degré d'ouverture du processus de négociation. En effet, il suffit que deux États trouvent un accord pour que le projet puisse être inscrit sur la liste « IIRSA ». Les commissions de voisinage, en permettant l'élaboration de tels accords, jouent donc un rôle essentiel dans la définition de l'agenda de l'IIRSA. Dès lors, la complexité des relations internationales dans la région joue un rôle perturbateur des négociations et permet d'expliquer les disparités de mise en œuvre du projet de l'IIRSA. Nous reviendrons plus longuement sur cette observation mais il paraissait nécessaire de mentionner dès maintenant l'importance de la variable diplomatique pour expliquer les disparités de mise en œuvre de l'IIRSA dans la région andine.

Désintérêt politique et glissement technocratique de l'IIRSA (2004-2010)

Le sommet de Cusco en 2004 clôture la phase de formulation de l'agenda avec la publication de l'AIC. A partir de là, l'assistance aux réunions de l'IIRSA se réduit. En effet, on observe que la participation des représentants nationaux décline fortement entre 2004 et 2005. Ce déclin est particulièrement remarquable en ce qui concerne la participation des ministres et des représentants gouvernementaux. En effet, pour ces deux catégories, la moitié des fonctionnaires présents en 2004 n'assiste plus aux réunions à partir de 2005. La participation des ministres ne cesse d'ailleurs de décliner jusqu'à la fin de la période. A partir de 2005, les réunions de l'IIRSA rassemblent essentiellement des fonctionnaires de second plan et les membres du comité de coordination technique. La composition des participants montre la transition vers une phase de mise en œuvre laissée à l'appréciation des organes techniques des États, le caractère technocratique de l'IIRSA devenant à chaque

fois plus marqué. Cette caractéristique conduit à la faible visibilité de l'IIRSA. Si bien que l'IIRSA est souvent définie comme une initiative « silencieuse » :

« Nous souhaitons mettre l'accent sur ce point, l'intégration physique est certes la forme d'intégration la moins répandue, néanmoins, il s'agit justement d'un véritable processus positif "d'intégration silencieuse". Le choix de ce terme s'explique par l'observation suivante : lorsque l'intégration politique et économique rencontre des difficultés ou est pratiquement stoppée, l'intégration physique, elle, continue à fonctionner. »¹⁵⁷

Ce caractère silencieux serait, selon les auteurs de la CEPAL, une des clés du succès de l'IIRSA. En effet, le pilotage technocratique de l'initiative permettrait d'éviter la politisation des enjeux et de maintenir la question de l'aménagement du territoire dans le cadre de la coopération entre États. Suivant cette affirmation, le problème du « déficit d'infrastructure » faisant l'objet d'un consensus régional, l'avancée des projets de l'IIRSA suivrait un processus linéaire fluide dans tous les États. Nous souhaitons revenir sur cette affirmation dans la mesure où le projet territorial de l'IIRSA ne semble pas être partagé par tous.

Expliquer les asymétries de mise en œuvre

D'un point de vue général, le cadre institutionnel de l'IIRSA fondé sur la règle du consensus, aussi bien pour la négociation de l'agenda que pour la mise en œuvre, permet une participation à « géométrie variable ». De nombreuses évaluations de l'initiative montrent, d'ailleurs, que les projets de l'IIRSA se concrétisent plus rapidement dans le cône sud que dans la région andine.¹⁵⁸ Outre la densité urbaine et industrielle de la partie méridionale du sous-continent, la raison souvent invoquée pour expliquer cette différence tient à la proximité du Brésil et aux liens économiques préalablement tissés au sein du Mercosur. En effet, la production et les échanges commerciaux étant plus importants, la nécessité d'en améliorer le transport serait une priorité. De plus, l'initiative de l'IIRSA est fortement liée aux intérêts économiques et stratégiques brésiliens, les tracés des couloirs de circulation sont donc tous conçus depuis et pour favoriser les intérêts brésiliens. Une proximité stratégique avec le Brésil semble donc nécessaire pour mener à bien les chantiers de l'IIRSA. Nous allons donc chercher à expliquer le retard relatif de la région andine dans la mise en œuvre de l'IIRSA.

¹⁵⁷ CEPAL, « Integración física e integración regional », *op. cit.*

¹⁵⁸ Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, *op. cit.*

Dans le cadre de l'axe amazonien, les observations de terrain confirment l'existence d'asymétries de mise en œuvre entre les trois États. Néanmoins, plusieurs variables transversales sont utiles pour comprendre ces rythmes différents de mise en œuvre.

Tout d'abord, la relation stratégique avec le Brésil conditionne le rapport à l'IIRSA des pays Andins. Comme nous l'avons vu, l'IIRSA est sous différents aspects un projet élaboré *par* et *pour* le Brésil. Dès lors, il est possible de formuler l'hypothèse selon laquelle les pays les plus actifs au sein de l'IIRSA partagent une conception commune de l'intérêt de l'axe amazonien pour le développement de l'économie nationale. De plus, le tracé définit dans le programme suit le cours de l'Amazone pour ensuite se prolonger en trois axes routiers : le projet « Tumaco-Manaos » en Colombie, la route « équatorienne » connue sous l'appellation « Manta-Manaos » et la branche « péruvienne » entre Yurimaguas et le port de Paita. Dans l'absolu complémentaires, les différents projets de l'axe amazonien sont malgré tout en concurrence, compte tenu de l'ampleur des chantiers à réaliser et des sommes à engager. Afin de desservir un même point (Manaos et sa région), plusieurs options sont finalement possibles. S'établir comme le partenaire stratégique du Brésil permettrait de se positionner comme le grand gagnant de l'opération dans la mesure où cet axe de circulation parviendrait à capter l'essentiel des flux commerciaux de la région et découragerait ses voisins à poursuivre les investissements. Pour les partenaires andins concernés par l'axe amazonien, une communauté d'intérêt ou tout du moins une bonne entente diplomatique avec le Brésil est nécessaire pour garantir le bon avancement des projets. Les États andins sont ainsi mis en concurrence entre eux en vue d'obtenir le soutien du Brésil pour leurs projets. En ce sens, la variable diplomatique dans ses différentes déclinaisons – intérêt de l'axe amazonien dans la projection stratégique des États, qualité de la relation diplomatique avec le Brésil, état des relations de voisinage – s'inscrit comme un élément de réponse significatif pour expliquer les asymétries de mise en œuvre de l'IIRSA dans la région andine.

Par ailleurs, la forme politique dominante en Amérique du Sud est celle du régime présidentiel. L'histoire politique de la région a conduit dès l'indépendance à la personnalisation du pouvoir, au point que les régimes politiques sud-américains entretiennent un jeu permanent avec les tentations autoritaires de leurs dirigeants. Cette tendance a d'ailleurs conduit à la multiplication des épisodes autoritaires et à l'usage constant de la rhétorique populiste. En effet, la figure du président est, bien plus qu'ailleurs, la « clé de voûte » du régime. L'importance de cette figure conduit à faire des élections

présidentielles le moment clé de la vie politique. Dans le cadre d'un projet régional, comme celui de l'IIRSA, la participation des États correspond donc en grande partie au volontarisme politique des présidents. Il est possible de considérer l'étude des cycles politiques dans les trois pays au cours de la période 2004-2010 comme un facteur explicatif de la participation des États à la mise en œuvre de l'IIRSA.

Avec l'arrivée au pouvoir des gouvernements de gauche au cours des années 2000, les partisans d'une intégration régionale au contenu politique plus marqué participent publiquement à décrédibiliser l'IIRSA. Pour eux, l'IIRSA n'est que le prolongement des projets économiques néolibéraux visant à promouvoir les intérêts du secteur privé au détriment du peuple sud-américain. Dans ce contexte, il convient de questionner l'influence du retour des gouvernements dits « progressistes » sur la continuité ou la rupture des engagements internationaux. En effet, nous avons vu que d'un point de vue du contenu, l'IIRSA restait ancrée dans un paradigme de développement libéral fondé sur la mise en œuvre du régionalisme ouvert. Dès lors, l'état du débat politique national et la couleur politique au pouvoir nous permettent de mesurer le poids des contextes locaux dans le maintien des engagements internationaux.

Par conséquent, il convient de déterminer quel type de variable semble décisive dans chacun des cas d'études. Nous proposons d'envisager en premier les variables d'ordre stratégique pour ensuite nous pencher sur le poids des enjeux politiques internes sur le degré de participation des États andins à la mise en œuvre de l'IIRSA.

II. Mesurer l'influence de la conjoncture diplomatique

L'étude du cas colombien permet de souligner que l'IIRSA ne fait pas partie des priorités stratégiques du gouvernement colombien. Par conséquent, le cas colombien témoigne d'une participation tardive à la mise en œuvre de l'IIRSA. En revanche, une politique active en faveur de l'IIRSA est initialement observable en Équateur avec le lancement rapide du projet « Manta-Manaos » débouche pourtant sur un refroidissement des relations diplomatiques avec le Brésil à partir du conflit juridico-commercial entre l'État équatorien, l'entreprise Odebrecht et le BNDES en 2008. Enfin, le gouvernement péruvien témoigne d'un engagement continu et d'une consolidation rapide des relations avec le Brésil qui se formalise par la signature d'une alliance stratégique entre les deux États.

Le désintérêt colombien : une diplomatie axée vers le nord

Le lancement de l'IIRSA correspond en Colombie aux deux mandats du président Uribe Vélez entre 2002 et 2010. A cette époque, la politique colombienne témoigne d'une politisation très forte des choix diplomatiques. On assiste à la pratique d'une politique de fermeture des relations de voisinage avec l'Équateur et le Venezuela et dans le même temps à un rapprochement toujours plus fort avec les États-Unis. Cette politique s'explique par la pénétration des enjeux de la « sécurité démocratique » à tous les niveaux de la politique de gouvernement. Par conséquent, l'idée d'intégration régionale s'inscrit en contrepied total des objectifs du gouvernement et l'IIRSA est loin d'être une priorité.

Nous verrons comment la fermeture diplomatique de la Colombie contribue à faire de la zone sud un espace conçu uniquement comme un théâtre d'opérations militaires et participe d'une prise de distance de la Colombie avec l'intégration territoriale en Amérique du Sud. Ce désintérêt pour le Sud du pays est renforcée par une politique économique essentiellement tournée vers les marchés centre et nord-américains. Par conséquent, la Colombie préfère participer au Plan Puebla Panamá plutôt qu'au sein de l'IIRSA.

La frontière sud : un théâtre d'opérations militaires

Encadré par le « Plan Colombie », la lutte contre la culture de la coca et l'intensification des combats avec la guérilla des FARC-EP sont les objectifs phares des deux mandats du président Uribe Vélez. En 2006, l'intervention militaire en territoire équatorien, sans autorisation, provoque la rupture des relations diplomatiques entre les deux États :

« Face à une succession de faits d'inimités et en conformité avec la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, le gouvernement de l'Équateur a décidé de rompre toute relation diplomatique avec le gouvernement colombien, à partir de ce jour. »¹⁵⁹

La rupture des relations diplomatiques conduit, de fait, à la suspension des travaux des commissions de voisinage. Dans un contexte de fermeture diplomatique avec ses voisins, on comprend aisément que l'intégration physique est loin d'être une priorité :

« La Colombie ne joue toujours pas un rôle central dans le processus d'intégration sud-américaine et les modestes mais significatifs résultats en la matière – transport, énergie, communications, régulation migratoire – sont mis en danger par l'imminence de son auto-exclusion de la scène des pays du Sud du continent, à cause de la prédominance de ses propres intérêts. »¹⁶⁰

¹⁵⁹ Présidence de la République, 3 mars 2008.

¹⁶⁰ Torres, « Comentarios sobre los ejes de la IIRSA y sus implicaciones en Colombia », dans Gonzalo

En effet, les divergences idéologiques ne permettent pas la coopération au sein de l'axe amazonien. Le fleuve Putumayo faisant partie des zones de combats les plus intenses, les investissements en matière d'infrastructures physiques ne sont pas une priorité.

Dans le même temps, les intérêts colombiens poussent au rapprochement toujours plus étroit avec les États-Unis avec la signature du traité de libre-échange et le rapprochement avec les marchés centre-américains contribuent à éloigner la Colombie de son ancrage sud-américain. La région sud est marginalisée au sein des plans de développement au profit d'un développement axé sur la région caraïbe.

Une politique économique tournée vers les marchés du nord

Les « marchés naturels » sont identifiés vers l'isthme centre américain. Il s'agit ici d'une tendance centrale du gouvernement Uribe qui depuis son passage par le poste de gouverneur du département d'Antioquia a fait du développement de la zone nord du pays une priorité. Les projets d'infrastructures caractéristiques de son administration sont l'interconnexion Panamá-Colombie (routière et énergétique), révélateurs du favoritisme politique en faveur de la région d'origine du président, mais aussi d'une volonté de consolidation des régions productives traditionnelles.

L'objectif principal étant de vendre de l'électricité au Panamá et de renforcer les liens commerciaux avec le nord, les projets d'intégration avec le Brésil n'ont aucun retentissement en Colombie :

« Au regard des défis de l'infrastructure en Colombie, se connecter au Brésil n'est pas une priorité. Par exemple, nous ne disposons toujours pas des connexions suffisantes avec la côte pacifique au niveau interne. »¹⁶¹

En ce sens, les plans d'aménagement du territoire visent à désenclaver le nord du département d'Antioquia pour se rapprocher des marchés centre-américains et intégrer le Plan Puebla Panamá :

Navarro Sandino (dir.), *La infraestructura colombiana para una adecuada articulación internacional. El desarrollo de infraestructura : una alternativa frente a los efectos de la crisis mundial*, Université Javeriana, 2010.

¹⁶¹ Alejandro Gaviria, « Infraestructura y desarrollo económico », Bogotá, 2012. (Alejandro Gaviria était alors doyen de la faculté d'économie de la même université. Il est depuis septembre 2012 ministre de la santé et de la protection sociale)

« De 2002 à 2010 (deux mandats du président Uribe Vélez) on observe un manque d'intérêt de la Colombie envers l'IIRSA. L'intérêt réel du gouvernement colombien était porté sur le Plan Puebla Panamá (PPP). En termes d'infrastructures, cela s'est traduit par une obsession du gouvernement à franchir le Tapon del Darién (forêt tropicale qui sépare la Colombie de Panamá). »¹⁶²

La Colombie et le Plan Puebla Panamá

Le Plan Puebla Panamá,¹⁶³ issu du mécanisme de dialogue et de concertation de Tuxtla créé en 1991, devient un projet autonome en 1994. Il s'agit d'un projet similaire à l'IIRSA mené en Amérique centrale. La Colombie obtient le statut d'observateur en 2004 et adhère au PPP en 2009. Elle héberge même le XII^e Sommet du PPP à Carthagène des Indes en octobre 2010. Nous citons les propos de la ministre des affaires extérieures colombienne Maria Angela Holguín à l'occasion de la première réunion du Plan Mesoamérica (nouvelle appellation du PPP) en Colombie :

« Pour la Colombie, les relations avec l'Amérique centrale et le Mexique sont essentielles, nous souhaitons devenir la jonction avec l'Amérique du Sud. » [...]

« L'intérêt de la Colombie à participer au mécanisme de Tuxtla s'explique par notre volonté de devenir un pays de passage. »¹⁶⁴

Le programme de cette première réunion du projet Mesoamérica en Colombie place d'ailleurs la question des infrastructures à l'ordre du jour :

« Ce sommet portera sur les aspects sécuritaires, environnementaux et démocratique ainsi que sur des thématiques techniques comme les projets d'interconnexion énergétique, de télécommunications et de transports. »¹⁶⁵

A titre symbolique, la dernière décision prise par le président Uribe Vélez, avant la passation de pouvoir au président Santos, est l'autorisation de prolonger la route panaméricaine pour relier le Panamá et la Colombie. La ville de Medellín et Ciudad de Panamá ne seraient séparées que de douze heures par voie routière alors que seule une connexion aérienne existe à ce jour.

En un mot, la conception territoriale des plans de développement du président Uribe Vélez est le produit des deux premières variables : un cantonnement des territoires du Sud comme théâtre d'opérations militaires et une politique économique axée vers la

¹⁶² Juan Esteban Gallego, « « Las limitaciones al presupuesto regional » », Bogotá, 2012.

¹⁶³ Maya Collombon, *Les bâtisseurs de Mésoamérique. Le plan Puebla Panama, une politique de développement transnationale au défi de ses opposants. Mexique – Nicaragua (2000-2010)*, IEP d'Aix en Provence., 2012.

¹⁶⁴ Maria Angela Holguín, « Discours dans le cadre du XII sommet des présidents et chefs d'Etat et de gouvernement du mécanisme de dialogue et de concertation de Tuxtla. Cartagena de Indias », 26 octobre 2010.

¹⁶⁵ Ibid.

promotion des intérêts de l'entrepreneuriat de la région de Medellín. On identifie clairement un désintérêt de la Colombie pour l'intégration du territoire sud-américain au cours des deux mandats du président Uribe Vélez.

La trajectoire équatorienne est légèrement différente. En effet, l'intégration territoriale fait partie des priorités nationales du gouvernement équatorien jusqu'en 2008. Mais à partir de cette date, on observe une période de tensions diplomatiques avec le Brésil conduisant au ralentissement des chantiers de l'IIRSA en Équateur.

L'affaire Hidropastaza et le gel de la coopération entre l'Équateur et le Brésil

Au début des années 2000, le gouvernement équatorien semble très intéressé par les projets de l'IIRSA et dispose déjà de relations économiques stables avec les entreprises brésiliennes du secteur et notamment avec Odebrecht. De plus, le projet « Manta-Manaos » polarise l'intérêt du gouvernement mais aussi du secteur privé équatorien de la région côtière de Manabí. Le projet est donc assez rapidement porté à l'étude. Néanmoins, un différent commercial majeur intervient en 2008 dans le cadre de la construction de la centrale hydroélectrique San Francisco dans la province de Tungurahua confiée à l'entreprise Odebrecht. Le gouvernement équatorien décide alors d'expulser l'entreprise Odebrecht du pays. Ce conflit, porté devant la Chambre de Commerce Internationale de Paris, refroidit considérablement les relations entre l'Équateur et le Brésil et provoque le gel des investissements brésiliens. Même si les activités d'Odebrecht ont depuis repris en Équateur, cet épisode permet d'expliquer la mise en suspend du projet Manta-Manaos. Nous proposons un examen détaillé des ressorts de l'affaire.

Manta-Manaos : un projet largement investi

Le projet « Manta-Manaos » est un des trois couloirs interocéaniques identifiés par l'axe amazonien de l'IIRSA. Ce projet, bannière politique du président Lucio Gutiérrez (2003-2005), fait alors l'unanimité en Équateur. Le projet « Manta-Manaos » est promu comme la pierre angulaire du développement de la région de Manabí sur la côte Pacifique, car le port de Manta se positionnerait comme un hub régional pour le transport maritime.

Les travaux préparatoires à ce projet sont rapidement engagés. Le Centre d'Excellence en Transport Intermodal et Fluvial (CETIF) de l'université Centrale de l'Équateur est mobilisé pour mener à bien les études de navigabilité du fleuve Napo et déterminer le lieu de construction du nouveau port fluvial permettant la connexion avec

Manaos. Suite à l'intérêt du secteur de la pêche et de l'industrie du thon localisée dans la région de Manta, les chantiers de modernisation du port sont confiés à l'entreprise chinoise Hutchinson afin de renforcer sa capacité d'accueil des porte-conteneurs et d'assurer le transport de marchandise tout au long de l'axe « Manta-Manaos ». Du point de vue institutionnel, le comité « IIRSA-Équateur » prend en charge les activités de planification du projet, qui fait figure de favori dans la course à la réalisation des couloirs de circulation interocéaniques. Sa mise en service est même alors annoncée pour 2011.¹⁶⁶

L'affaire Hidropastaza

Dans le même temps, de nombreux projets d'infrastructures voient le jour en Équateur, dont celui de la centrale hydroélectrique San Francisco. Signé en 2000, un contrat de construction et d'exploitation lie le gouvernement équatorien et l'entreprise brésilienne Odebrecht pour la réalisation de la centrale sur le fleuve Pastaza, à proximité de Baños de Agua Santa. Livrée en 2007, la centrale connaît rapidement des dysfonctionnements relatifs à la dégradation du matériel, ce qui provoque des interruptions récurrentes de fonctionnement. En octobre 2008, le gouvernement équatorien décide en moins d'une semaine de résilier unilatéralement le contrat avec l'entreprise Odebrecht en raison des dysfonctionnements de cette centrale, d'annuler tous les contrats publics signés avec l'entreprise et de l'expulser définitivement du pays. Cet épisode se poursuit sur le terrain juridique par différents contentieux :

« Il y a eu deux contestations, la première est une mise en cause de l'entreprise Odebrecht par le gouvernement, en interne, auprès de la chambre de commerce de Tungurahua, pour n'avoir, en théorie, pas respecté les dispositions du contrat. Cette mise en cause repose sur des interruptions de fonctionnement. [...] Après ça, le gouvernement a expulsé l'entreprise et a mis fin à tous les contrats signés entre Odebrecht et le gouvernement équatorien. [...] Le gouvernement a aussi contesté le financement du chantier. Celui-ci étant issu des lignes de financement pour l'internationalisation des entreprises brésiliennes du BNDES, la contestation du prêt a donc été portée devant la Chambre Internationale de Commerce de Paris. »¹⁶⁷

Nous tenons toutefois à mentionner que l'accès aux litiges portés devant la chambre d'arbitrage de Paris est confidentiel, ce qui complique la vérification des informations concernant cette affaire. Le récit suivant est fondé sur des articles de presse et sur des éléments obtenus lors d'un entretien réalisé avec un diplomate brésilien en poste à Quito. Il reflète donc en grande partie du discours officiel brésilien. Néanmoins, les informations récoltées permettent d'établir un lien entre l'affaire Hidropastaza et le gel de la coopération

¹⁶⁶ ALADI, « Corredor interoceánico Manta-Manaos estara listo en el 2011 », 15/10/2008.

¹⁶⁷ Entretien avec un diplomate de l'Ambassade du Brésil, Quito, mai 2011.

entre le Brésil et l'Équateur. Nous proposons la chronologie suivante qui retrace les étapes du conflit juridico-commercial.

Tableau 8 : Chronologie du conflit entre le gouvernement équatorien et l'entreprise Odebrecht

<i>2007</i>	<i>Inauguration des activités de la centrale hydroélectrique San Francisco.</i>
<i>juillet 2008</i>	<i>Les activités de la centrale San Francisco sont paralysées. Un total de 131 jours d'inactivité en 2008 est comptabilisé.</i>
<i>octobre 2008</i>	<i>Expulsion d'Odebrecht et annulation de tous ses contrats en cours en Équateur.</i>
<i>octobre 2008</i>	<i>Annulation de la visite du ministre des transports brésilien à Quito pour discuter du projet Manta-Manaos.</i>
<i>novembre 2008</i>	<i>Recours en annulation du prêt entre le gouvernement équatorien et le BNDES à la Chambre de commerce Internationale de Paris.</i>
<i>juillet 2010</i>	<i>Accord entre Odebrecht et le gouvernement équatorien. Reprise des activités d'Odebrecht dans le pays.</i>
<i>janvier 2011</i>	<i>Jugement défavorable à l'Équateur rendu par la Chambre Internationale de Commerce de Paris.</i>
<i>mars 2013</i>	<i>Odebrecht obtient le contrat de la raffinerie du Pacifique.</i>

Source : Document élaboré par l'auteur sur la base des entretiens et d'études documentaires.

L'expulsion d'Odebrecht pénalise Manta-Manaos

Bien que l'affaire de la centrale hydroélectrique San Francisco sur le fleuve Pastaza soit indépendante du projet « Manta-Manaos », cet épisode participe du désengagement du Brésil en Équateur. L'affaire Hidropastaza débouche sur un gel de la coopération brésilienne en Équateur :

« Les décisions du BNDES sont prises par divers acteurs de plusieurs ministères (COFIG). Il y a certes une perspective de marché mais aussi une prise en compte de la situation globale. Un procès n'est pas quelque chose que l'on peut simplement évincer, laisser passer. Le problème n'est résolu que depuis décembre dernier (décision du tribunal d'arbitrage de Paris en décembre 2010), la contestation a d'ailleurs duré plusieurs années. L'affaire est donc encore fraîche. »¹⁶⁸

Ces propos formulés en mai 2011 montrent la fragilité des relations diplomatiques et commerciales entre le Brésil et l'Équateur. Peu de temps avant le jugement, un accord est tout de même trouvé pour permettre le retour de l'entreprise Odebrecht en Équateur afin d'assurer les travaux de maintenance à San Francisco. Dans un second temps, l'entreprise

¹⁶⁸ Entretien avec un diplomate de l'Ambassade du Brésil à Quito, mai 2011.

reprend l'ensemble de ses activités en Équateur. Pour certains analystes, le règlement du conflit correspond aux enjeux du projet Manta-Manaos :

« Cette situation est le produit des intérêts prioritaires des gouvernements équatoriens et brésiliens pour que le développement de l'axe multimodal Manta-Manaos se concrétise. »¹⁶⁹

Si le projet Manta-Manaos semble être une priorité et pousse les gouvernements à dépasser les conflits, les évolutions de la conjoncture diplomatique ne sont pas sans effets sur l'avancée des chantiers. On observe un ralentissement des travaux préparatoires et un doute s'installe quant à l'aboutissement du projet. Ces incertitudes favorisent le repositionnement des tracés concurrents et notamment du projet péruvien :

« Si l'initiative Manta-Manaos échoue, elle pourrait être remplacée par un projet alternatif qui consisterait à connecter Manaus avec le port fluvial d'Iquitos et ensuite avec un port de la côte pacifique, comme Callao près de Lima. »¹⁷⁰

Les projections formulées à l'époque de l'affaire San Francisco se sont confirmées a posteriori. Même si les activités d'Odebrecht ont repris en Équateur et que le gouvernement équatorien a même signé un nouveau contrat public avec celle-ci dans le cadre de la raffinerie du Pacifique, l'affaire Hidropastaza a bloqué les relations diplomatiques pendant deux ans et joué un rôle perturbateur sur plus de quatre ans. Par conséquent, la préparation du projet « Manta-Manaos » a été considérablement affectée. Le Brésil semble d'ailleurs changer son fusil d'épaule et préférer consolider un rapprochement stratégique avec le Pérou.

L'IIRSA : l'origine du rapprochement stratégique entre le Brésil et le Pérou

Bien que le Brésil ait joué un rôle dans la négociation des accords de paix entre l'Équateur et le Pérou en 1998, les relations diplomatiques entre le Pérou et le Brésil sont presque inexistantes au cours des dernières décennies du XX^e siècle. La construction de l'axe amazonien de l'IIRSA offre l'opportunité d'une dynamique de rapprochement bilatéral :

¹⁶⁹ Consuelo Aguirre, « ¿Por qué el gobierno de Ecuador perdonó a Odebrecht? | », *América Economía*, 18/09/2010.

¹⁷⁰ ALADI, « Corredor interoceánico Manta-Manaos estará listo en el 2011 », *op. cit.*

« L'incorporation des axes d'intégration et de développement de l'IIRSA comme un des piliers de l'alliance stratégique entre le Pérou et le Brésil signée lors de la visite du Président Lula da Silva à Lima en 2003 a consacré l'intégration physique sud-américaine comme une politique d'État pour notre pays et a assuré sa mise en exécution, pratique poursuivie depuis lors par les gouvernements postérieurs. »¹⁷¹

Du point de vue brésilien, le choix du Pérou comme partenaire stratégique répond à la projection régionale des intérêts brésiliens : le besoin d'un accès portuaire sur la côte pacifique et un objectif de soutien à l'internationalisation de ses entreprises. En effet, la frontière commune longue de près de 3000 km permet la construction de plusieurs axes de circulation à différents niveaux. L'axe « IIRSA-sud » qui relie la région de l'Acre au Brésil à l'océan Pacifique, l'axe « IIRSA-nord » qui relie Manaus au Pacifique et l'axe « IIRSA-centre » pour relier Cruzeiro do Sul. Le rapprochement des deux États procède d'une communauté d'intérêts entre les deux pays concernant la mise en place de couloirs de circulation est-ouest.

Les couloirs interocéaniques : un intérêt partagé

Nouveauté au regard du maillage traditionnel nord-sud, la construction d'axes de circulation horizontaux répond aux besoins de l'économie péruvienne. En effet, la division du pays en trois tranches verticales est à la source d'une fragmentation du territoire. L'absence d'axes de transport horizontaux pose un problème pour l'acheminement des productions rurales à destinations des zones de consommation urbaines et côtières. En ce sens, l'intégration des trois régions péruviennes (la côte, la sierra et la forêt) constitue une priorité de politique économique au Pérou. Les projets de l'axe amazonien remportent l'adhésion du Pérou en raison des enjeux nationaux d'intégration du territoire :

¹⁷¹ Allan Wagner Tizon, discours de l'ex-ministre des affaires étrangères et de la défense du Pérou, La Haye, janvier 2012.

Illustration 9 : Les trois routes interocéaniques de l'IIRSA au Pérou



Source : IIRSA.

Par conséquent, les couloirs bi-océaniques sont reçus favorablement par l'administration péruvienne car le projet entre en résonance avec les enjeux d'intégration du territoire national. Cette communauté d'intérêts conduit à un rapprochement graduel, à la signature d'une alliance stratégique en 2003 et à l'intensification des relations commerciales entre les deux pays.

L'Alliance stratégique Brésil-Pérou

La signature d'un accord douanier entre le Pérou et le Mercosur en 2003 jette les bases d'une relation stratégique. Le Pérou se positionne peu à peu comme le partenaire principal du Brésil dans la région andine et l'IIRSA devient un moteur pour l'intensification des relations politiques mais aussi économiques. Nous proposons un tableau mettant en correspondance le rapprochement diplomatique et l'augmentation du commerce bilatéral.

Tableau 9 : Chronologie comparée du rapprochement diplomatique, de l'avancée de l'IIRSA et de la progression des échanges commerciaux entre le Brésil et le Pérou

	<i>RAPPROCHEMENT DIPLOMATIQUE</i>	<i>AVANCEE DES CHANTIERS DE L'IIRSA</i>	<i>VOLUME DES ECHANGES</i>
<i>1994</i>			<i>US\$ 300 millions</i>
<i>2000</i>		<i>Signature de l'IIRSA</i>	<i>US\$ 500 millions</i>
<i>2003</i>	<i>Accord douanier Mecosur-Pérou Alliance stratégique Pérou-Brésil</i>		
<i>2004</i>			<i>US\$ 700 millions</i>
<i>2005</i>	<i>Trois visites du président Lula au Pérou. Lula inaugure le chantier de l'IIRSA à Puerto Maldonado.</i>	<i>Début du chantier IIRSA -nord</i>	<i>US\$ 1400 millions</i>
<i>2006</i>	<i>Inauguration de pont sur le fleuve Acre qui relie les deux pays. Six rencontres bilatérales.</i>		
<i>2008</i>	<i>Cinq rencontres bilatérales</i>		<i>US\$ 2500 millions</i>
<i>2009</i>	<i>Quatre rencontres bilatérales</i>	<i>Inauguration de la route IIRSA-nord</i>	
<i>2010</i>	<i>Visite d'Allan García à Manaos</i>		
<i>2011</i>	<i>Visite officielle d'Ollanta Humala à Brasilia avant sa prise de fonction</i>		
<i>2013</i>			<i>US\$ 3900 millions</i>

Source : Document élaboré par l'auteur sur la base des données chiffrées de Capebras.

Si nous mettons en relation le rapprochement diplomatique entre le Pérou et le Brésil et la rapidité de mise en œuvre de l'IIRSA, on se rend compte que les premiers chantiers de l'IIRSA au Pérou ont été lancés en 2005 pour être achevés en 2009. Au cours de cette période, une quinzaine de réunions bilatérales se sont tenues et le commerce entre les deux États a été multiplié par trois. Ceci permet de penser que l'IIRSA constitue bien un vecteur de rapprochement des deux États. Par conséquent, la rapidité de mise en œuvre de l'IIRSA peut s'expliquer par la communauté d'intérêts entre États sur l'aménagement du territoire.

En somme, l'examen des questions stratégiques montre que la coïncidence des intérêts nationaux avec le projet de l'axe amazonien semble être le facteur déterminant pour expliquer l'engagement du Pérou dans la mise en place d'une politique de rapprochement

active avec le Brésil. Pour autant, cet élément, qui est aussi présent dans le cas équatorien, n'est pas l'unique facteur puisque l'intérêt initial pour le projet est mis à mal par l'affaire Hidropastaza. Dans le cas équatorien, la variable dominante est donc à rechercher dans un changement d'état des relations diplomatiques et commerciales avec le Brésil. Le cas colombien, quant à lui, semble cumuler un désintérêt stratégique pour le projet avec une politique de fermeture des relations diplomatiques avec ses voisins.

Dès lors, il convient de compléter cet examen des variables stratégiques par une étude de l'influence des cycles politiques. Il sera ainsi possible d'évaluer si la complémentarité ou l'opposition des projets politiques présidentiels avec le modèle de développement induit par l'IIRSA s'impose comme un élément central pour expliquer la participation asymétrique des États andins.

III. Cycles politiques et stabilité des engagements internationaux

Le cas péruvien est de loin le plus intéressant dans la mesure où les cycles politiques n'ont aucun impact sur la tenue des engagements internationaux dans le cadre de l'IIRSA. En effet, la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA n'a pas été affectée par les deux élections présidentielles survenues au Pérou entre 2006 et 2010. En revanche, le cas colombien et le cas équatorien permettent de montrer une influence considérable des alternances politiques au sommet de l'État sur le maintien des engagements internationaux.

L'IIRSA : un projet indépendant des cycles politiques au Pérou

La politique des États andins étant fortement conditionnée par la figure présidentielle, il convient d'étudier le programme politique du président Alejandro Toledo, au pouvoir entre juillet 2001 et juillet 2006, dans la mesure où le Pérou s'engage massivement dans la réalisation des chantiers de l'IIRSA en 2005. Alejandro Toledo est donc l'artisan de la mise en œuvre du projet puisque les contrats de construction sont tous signés aux cours de son mandat.

La gestion économique du président Toledo est marquée par un intérêt centré sur les enjeux économiques. Le président Toledo a notamment multiplié les traités de libre-échange avec les États-Unis signé en 2006, avec le Mercosur et entamé la politique d'ouverture vers l'Asie avec la signature d'un traité de libre-échange avec la Thaïlande et

l'association du Pérou au sein de le forum de Coopération Économique Asie-Pacifique (APEC). Son mandat est aussi marqué par la privatisation massive des secteurs stratégiques. Par conséquent, la mise en œuvre rapide de l'IIRSA au Pérou peut donc s'expliquer par la concordance du diagnostic économique proposé dans le cadre de l'IIRSA et de la politique économique d'Alejandro Toledo. En effet, le choix d'un modèle de développement fondé sur l'ouverture internationale, la privatisation et la valorisation productive du territoire correspond au projet économique porté par le président.

Les choix de politique économique du président Toledo peuvent être éclairés par l'étude de sa trajectoire personnelle. Issu d'une famille modeste, Alejandro Toledo dispose d'une formation en économie acquise à l'Université de San Francisco. Il exerce ensuite au sein des institutions internationales comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), la banque inter-américaine de développement à Washington en tant que consultant auprès des Nations Unies. Il ne se lance que tardivement en politique lors des élections présidentielles de 1995. Sa candidature ne remporte, à l'époque, que 4 % des suffrages. Il faut attendre la campagne de 2000 pour voir émerger Alejandro Toledo comme un personnage politique de première importance. Néanmoins son élection représente plutôt un vote d'opposition au parti apriste qu'un réel soutien populaire :

« En ce qui concerne « Perú Posible », il s'agit d'un parti improvisé, construit autour d'un chef, Toledo, qui s'est retrouvé accidentellement en possession d'un pouvoir, qu'il n'avait pas construit, mais plutôt qui lui avait été donné par les électeurs quelques semaines avant les élections de 2000. »¹⁷²

Le gouvernement du président Toledo, faiblement structuré d'un point de vue programmatique, poursuit la dynamique d'internationalisation de l'économie. Si l'élection du président Toledo marque une rupture politique avec les gouvernements d'Alberto Fujimori, la politique économique est en concordance avec les réformes du Consensus de Washington mises en place par son prédécesseur :

« la présence majoritaire de « techniciens indépendants » dans la prise de décision a généré un mal-être au sein du parti de gouvernement. Sous la direction du président du conseil de ministres, Roberto Dañino, les lignes directrices étaient le maintien des équilibres macroéconomiques et le lancement de réformes de « seconde génération ». »¹⁷³

¹⁷² Martín Tanaka, « El gobierno de Alejandro Toledo: ¿una oportunidad perdida? », *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n° 6, 2004.

¹⁷³ Tanaka, « El gobierno de Alejandro Toledo, o como funciona una democracia sin partidos », *Universidad de Chile*, n° 42, 2004.

Le gouvernement du président Toledo, essentiellement composé de technocrates, opte pour un modèle de développement fondé sur l'ouverture de l'économie et à la captation des investissements étrangers. Dans ce contexte, le gouvernement péruvien est particulièrement intéressé à la réalisation de l'IIRSA. Selon Guillermo Vega Alvear, la continuité de l'IIRSA sur toute la période est à attribuer au président Toledo dans la mesure où la signature des contrats de concession a été réalisée sous son mandat :

« Le Président Toledo voulait absolument commencer les travaux de l'IIRSA, bien qu'il ne lui reste qu'un an de mandat. Il voulait que toute la procédure soit réalisée avant la fin de son mandat pour s'assurer que son successeur ne puisse pas abandonner le projet. [...] Sinon, le gouvernement suivant aurait reçu le projet toujours en cours de préparation, allait faire ses propres calculs et aboutir à la conclusion que le chantier durerait six ans et qu'il ne pourrait pas l'inaugurer. Il se serait demandé pourquoi investir dans ce projet si je n'en récolterais pas les fruits. Il aurait sans doute préféré lancer un projet distinct. En fait, Toledo a voulu tout préparer et trouver les financements pour obliger le gouvernement suivant à poursuivre le projet. Et c'est ce qui s'est passé. »¹⁷⁴

La mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA et l'affichage de cette politique comme une priorité de long terme pour l'économie péruvienne peuvent être analysés comme le symbole d'une proximité idéologique entre le programme économique du président Toledo et les objectifs d'ouverture économique et de promotion des échanges qui motivent le projet de l'IIRSA.

De plus, l'étude de terrain a permis d'identifier un effet de dépendance au sentier¹⁷⁵ en matière économique dans la mesure où les alternances politiques ultérieures en 2006 et 2010 n'ont pas conduit à la remise en cause de l'IIRSA. Par exemple, l'élection d'Alan García en juillet 2006 semble indiquer un changement de politique dans la mesure où Alan García est le représentant du parti traditionnel de la gauche péruvienne : le parti apriste. Néanmoins, ce parti fondé dans les années 1930 par Victor Raúl Haya de la Torre est un fervent défenseur de l'unité latino-américaine. La mise en œuvre de l'IIRSA n'est donc pas remise en cause par le président García qui récolte même les fruits des investissements en inaugurant les projets en 2009. Il en est de même avec l'élection du Président Ollanta Humala en juillet 2011. Malgré les divergences idéologiques entre le contenu libéral du programme IIRSA et le programme de campagne d'Ollanta Humala, on assiste de nouveau, à une gestion gouvernementale marquée par une vision économique plutôt libérale.

¹⁷⁴ Entretien avec Guillermo Vega Alvear, Lima, avril 2012.

¹⁷⁵ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2011.

Le maintien d'une gestion économique libérale au Pérou sur toute la période permet de relativiser l'influence des cycles politiques sur la continuité des engagements internationaux. Toutefois, la trajectoire péruvienne ressemble plus à une exception qu'à la règle générale. En effet, la politique extérieure colombienne et équatorienne est considérablement influencée par la nature du projet politique du président. Nous verrons que dans le cas colombien, la mise en œuvre de l'IIRSA est pendant de nombreuses années bloquée par la pratique d'une politique de fermeture de la Colombie à la coopération régionale.

La « revolución santista »¹⁷⁶ : discours d'ouverture et retour de l'IIRSA en Colombie

L'élection de Juan Manuel Santos, le 10 août 2010, à la tête de l'État colombien ne surprend personne. En effet, le président Santos, ancien ministre de la défense du gouvernement d'Uribe Vélez se présente comme un héritier de la politique de son prédécesseur. Néanmoins la gestion politique de celui-ci se démarque des jalons posés par le président Uribe Vélez, tout du moins en ce qui concerne les relations extérieures. La primauté des enjeux militaires laisse la place à l'ouverture internationale. D'une politique d'isolement, on passe en quelques mois à une gestion pragmatique des relations internationales.

Dans le cadre sud-américain, le virage de politique extérieure opéré par la Colombie avec l'élection du président Santos manifeste une volonté de reprendre une place dans la région et s'exprime par un rapprochement avec le Brésil. La première visite du président Santos à l'étranger se fait au Brésil seulement trois semaines après sa prise de fonctions. On assiste donc à une réelle volonté de retour sur la scène régionale. La normalisation des relations passe par une participation renouvelée à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité de l'Unasur dont la colombienne Maria Emma Mejía obtiendra le premier mandat en mars 2011.

Ses efforts de normalisation se concrétisent par un rapprochement rapide. Le 27 septembre 2011, la première rencontre des ministres des affaires étrangères Patiño (Équateur) et Holguín (Colombie) a lieu sur le pont Rumichaca qui relie Ipiales en Colombie à Tulcán en Équateur. En effet, cette rencontre met fin à la rupture des relations

¹⁷⁶ « ¡Qué timonazo! », *Semana*, 08/01/2011.

diplomatiques en vigueur depuis mars 2008. Nous citons les propos de la ministre colombienne à cette occasion :

« A cette occasion, je présente un mea culpa de la part de notre pays, parce que nous avons désinvesti les infrastructures de nos frontières. Mais nous aurons désormais l'opportunité de récupérer le temps perdu et nous parviendrons à réaliser l'intégration physique adéquate dans cette région. »¹⁷⁷

Cet événement symbolique correspond à la réouverture des commissions de voisinages qui permettent de relancer la construction des axes de l'IIRSA. D'ailleurs, les engagements pris à cette date font des infrastructures une thématique prioritaire. L'accord signé pour la rénovation du pont Rumichaca qui canalisa la majorité du commerce entre les deux États (projet de l'agenda de l'IIRSA), fait partie des premières décisions de ce gouvernement. Les relations diplomatiques de voisinages sont donc restaurées et l'investissement en infrastructures dans la région sud du pays pour marquer le retour de la Colombie en Amérique du Sud. A tel point que la relance des projets de l'IIRSA sont l'opportunité d'une reprise du dialogue entre la Colombie et l'Équateur.

Concernant l'axe amazonien, il est intéressant de souligner le début du chantier « San Francisco-Mocoa » dans le Putumayo colombien en janvier 2012¹⁷⁸, six mois après la normalisation des relations des relations diplomatiques entre les deux pays. Nous proposerons dans la seconde partie, une analyse de cette événement. Néanmoins il semblait éclairant de remarquer la proximité des chronologies.

L'analyse du cas colombien permet d'établir un lien étroit entre la couleur politique au pouvoir et la participation de l'État colombien à la mise en œuvre de l'IIRSA. D'une politique de fermeture diplomatique et d'abandon des régions du sud, on passe à la pratique d'une politique pragmatique centrée sur la défense des intérêts économiques. Dès lors, l'intégration régionale et le rapprochement avec le partenaire brésilien reviennent à l'ordre du jour. Ces éléments permettent de souligner le début d'une participation tardive de la Colombie à la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA.

Le cas équatorien témoigne d'une évolution inverse. L'étude de l'affaire Hidropastaza a permis de montrer la mise en suspend de la participation de l'Équateur à la mise en œuvre de l'IIRSA et de souligner les tensions existantes avec le Brésil. Nous

¹⁷⁷ Maria Angela Holguin, « Discurso en el puente Rumichaca. XVI reunion de la comision de vecindad Colombia-Ecuador », 29 septembre 2011.

¹⁷⁸ Journal de bord, Observation de l'inauguration du chantier San Francisco-Mocoa, San Francisco, Putumayo, 23 janvier 2012.

souhaitons poursuivre cette analyse par l'étude du rôle joué par l'élection de Rafael Correa à la présidence de l'État. En effet, l'arrivée au pouvoir de Rafael Correa marque l'adoption d'un nouveau projet : le « bien vivre ». Ce projet politique en rupture avec la gestion précédente est d'ailleurs consacré dans une nouvelle Constitution adoptée en 2008. La proximité chronologique avec le retrait de la participation de l'Équateur au sein de l'IIRSA permet de poser l'hypothèse d'une incompatibilité programmatique entre l'intégration commerciale et productive du territoire sud-américain et le programme du « bien vivre ».

L'IIRSA et le « bien vivre » : des projets axiologiquement incompatibles

Le programme du « bien vivre » consacré par la Constitution de Montecristi en 2008 pose les jalons d'un nouveau modèle de développement fondé sur l'héritage amérindien et la protection des Droits de la nature. En ce sens, l'expulsion de l'entreprise Odebrecht peut être interprété comme un symptôme du changement d'idéologie politique au pouvoir. Dès lors, nous proposons d'étudier le discours du « bien vivre » afin de montrer l'incompatibilité du programme de l'IIRSA avec le projet politique de l'Équateur depuis. De plus, cette rupture politique permet de poser l'hypothèse qui animera les développements de la seconde partie de ce travail : l'influence des considérations écologiques comme obstacle à la mise en œuvre de l'IIRSA.

Le gouvernement de Rafael Correa : un discours de rupture avec l'économie libérale

La campagne présidentielle de Rafael Correa se déroule dans un climat d'agitation sociale liée à la contestation des négociations du traité de libre-échange avec les États unis. Dès lors, son accession au pouvoir correspond à une alliance politique avec les représentants de ces mouvements et notamment avec les tenants d'un changement de modèle productifs. La formation de la plate-forme électorale « Alianza País » avec le soutien de nombreuses tendances de gauches permet à Rafael Correa de gagner les élections face à Gustavo Noboa mais engage celui-ci dans un processus de réforme qui conduira à l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2008 consacrant le nouveau projet politique de l'Équateur : le « bien vivre ». A titre illustratif, nous citons le discours prononcé par Rafael Correa lors de sa prise de fonctions :

« Bien heureusement, et comme le disait le général Eloy Alfaro, l'heure la plus sombre est aussi la plus proche de l'aurore, et le cycle néfaste du néolibéralisme a été définitivement dépassé par les peuples de notre Amérique [...] Ainsi, la nouvelle gestion économique de l'Équateur, fera avant tout une politique digne et

souveraine, c'est-à-dire qu'au lieu de libéraliser les marchés, nous libérerons le pays de la tradition des puissants intérêts nationaux et internationaux qui le dominant, nous libérerons le pays avec une option préférentielle claire pour la défense des plus pauvres et des exclus, en établissant l'être humain au cœur des priorités et non le capital. »¹⁷⁹

Cette citation montre bien la rupture programmatique avec les structures économiques en vigueur depuis les réformes du Consensus de Washington. Le président Correa se fait ainsi le défenseur d'un modèle social et de la prise de distance avec l'économie capitaliste. De plus, la reprise de la théorie de la dépendance associée aux idées de préservation du poumon de la planète indique la transition vers une prise de distance avec les logiques de l'économie extractive :

« D'autre part, pendant que les pays sud-américains doivent transférer d'énormes quantités de ressources au premier monde, ce qui empêche son propre développement, et dans le même temps, les pays du bassin amazonien constituent le poumon de la planète, poumon sans lequel la vie sur la terre s'éteindrait. »¹⁸⁰

D'un point de vue politique, l'adoption du discours du « bien vivre » comme programme de gouvernement correspond au rapprochement de Rafael Correa avec Alberto Acosta, fondateur du centre de recherche *Acción ecológica*. Ce groupe, porteur d'un discours favorable à la prise de distance avec un modèle économique extractif préside à la construction du programme du « bien vivre ». L'influence d'Alberto Acosta est manifeste dans les premières années de gouvernement dans la mesure où il participe directement à la réforme de l'État. Il occupe notamment les fonctions de ministre de l'énergie et des mines où il fait la promotion du projet Yasuní-ITT puis devient président de l'Assemblée Constitutionnelle. Cette proximité entre Rafael Correa et Alberto Acosta est à l'origine de l'adoption du « bien vivre » comme modèle alternatif de développement.

Le « bien vivre » : un projet de développement « vert » ?

Le discours du « bien vivre » est en quelque sorte la forme politique prise par les idées de post-développement. Afin de comprendre l'épistémè dans laquelle s'inscrit ce programme de gouvernement, nous proposons une citation de Pablo Dávalos, économiste de l'Université catholique de Quito et ancien ministre délégué à l'économie qui rend compte de la filiation conceptuelle de la notion :

¹⁷⁹ Rafael CORREA, « Discurso de posesion del presidente de la Republica, economista Rafael Correa Delgado en la Mitad del mundo », Quito, 15 janvier 2007.

¹⁸⁰ *Ibid.*

« Sumak kawsay est l'expression d'une forme de vie ancestrale. Le « bien vivre » exprime, se réfère et concorde avec les idées de « décroissance » de Latouche,¹⁸¹ de « convivialité » d'Ivan Illich,¹⁸² de l' « écologie profonde » d'Arnold Naess.¹⁸³ Le « bien vivre » rassemble aussi les propositions anti-coloniales d'Aníbal Quijano, de Boaventura de Souza Santos, d'Edgardo Lander,¹⁸⁴ entre autres. Le « bien vivre » est un des apports des peuples indigènes de l'Abya Yala, et fait partie de leur longue trajectoire de lutte pour la décolonisation de la vie, de l'histoire et du futur. »¹⁸⁵

Le discours du « bien vivre » se situe aux frontières de la pensée indigéniste latino-américaine et du courant de l'écologie politique. En effet, l'idée est d'engager une transformation sociale alternative à la conception occidentale du développement et fondée sur une analyse critique de la modernité. Une étude approfondie des liens entre ces deux courants de pensée serait d'un grand intérêt mais elle ne fait pas l'objet de ce travail. Nous souhaitons simplement souligner l'incompatibilité axiologique entre le discours politique du « bien vivre » et le discours de l'IIRSA fondé sur une recherche de stimulation de la croissance grâce à la promotion des échanges et de la valorisation productive du territoire. La Constitution de 2008 est d'ailleurs la première au monde à établir la Nature comme sujet de droit :

« Art. 71.- La nature ou Pachamama, où se reproduit et se réalise la vie, a le droit de à ce que son existence, son maintien et la régénération de ses cycles vitaux, de sa structure, de ses fonctions et ses processus évolutifs soient intégralement respectés.

Toute personne, communauté, peuple ou nationalité pourra exiger à l'autorité publique le respect des droits de la nature. Pour appliquer et interpréter ces droits, les principes établis dans la Constitution devront être observés.

¹⁸¹ Serge Latouche, *Le pari de la décroissance*, Fayard, 2006. Serge Latouche est un économiste français dont les travaux proposent une analyse critique des fondamentaux de l'économie. Depuis 1986, il développe une analyse critique de la notion de développement et des présupposés qu'elle contient. Il est le fondateur du mouvement de la décroissance ainsi que de la revue *Entropia*, qui distille les analyses de ce courant de pensée.

¹⁸² Ivan Illich (Philosopher), *La convivialité: Ivan Illich*, Seuil, 1975. La pensée d'Ivan Illich développe une analyse des institutions sociales comme frein au bien être. Il est considéré comme un des penseurs majeur du courant anarchiste.

¹⁸³ Le mouvement de l'écologie profonde est structuré par un manifeste de huit points qui refuse l'idée d'une exploitation humaine des ressources naturelles. Arne Naess, « The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. », *Inquiry*, n° 16, 1973. Professor Alan Drengson (dir.), « The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary », dans Professor Alan Drengson (dir.), *The Selected Works of Arne Naess*, Springer Netherlands, 2005, p. 2263-2269.

¹⁸⁴ Ces deux auteurs font partie du mouvement organisateur du forum social mondial. Edgardo Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, 2000.; Boaventura de Sousa Santos, *Estado, derecho y luchas sociales*, ILSA, 1991. Boaventura de Sousa Santos, *Foro Social Mundial: Manual de uso*, Icaria Editorial, 2005.

¹⁸⁵ Pablo Davalos, « El "Sumak Kawsay" ("Buen vivir") y las cesuras del desarrollo », *América Latina en movimiento*, 6 mai 2008.

L'État incitera aux personnes naturelles et juridiques, et aux collectifs afin qu'ils protègent la nature et fera la promotion du respect de tous les éléments qui font partie d'un écosystème. »¹⁸⁶

Établir la nature comme sujet de droit devient dès lors un motif de contestation des projets de l'IIRSA. Par conséquent, on comprend mieux l'éloignement du gouvernement équatorien avec l'entreprise Odebrecht et le gel des relations de coopération économique avec le Brésil. L'Équateur décide alors de rejoindre le groupe de l'ALBA et de défendre un discours de rupture avec l'économie néolibérale.

Néanmoins, le virage politique entamé sous l'impulsion d'Alberto Acosta est de courte durée. Le président Rafael Correa entame une démarche d'éloignement progressif avec Alberto Acosta et ses proches. Cette rupture est manifeste en 2013 avec la candidature de celui-ci à l'élection présidentielle. La politique du gouvernement de Rafael Correa est d'ailleurs vécu comme une trahison des promesses de changement :

« Le gouvernement actuel de l'Équateur a trahis les postulats révolutionnaires grâce auxquels il est arrivé au pouvoir en 2007. »¹⁸⁷

Le retour d'Odebrecht et la poursuite de Manta-Manaos, le décret présidentiel n°74 du 15 août 2013 qui met un terme à l'initiative Yasuní-ITT sont des indices du retour en force du projet extractiviste. Le gouvernement de Rafael Correa semble donc prendre ses distances avec la plate-forme politique ayant contribué à son élection. Le discours du « bien vivre » semble donc plus proche d'une stratégie de rassemblement d'une plate-forme électorale nationale que d'un réel programme de réforme du modèle de développement :

« Les articles 71 à 74 parlent des droits de la nature, mais le bilan depuis son entrée en vigueur laissent à désirer. Depuis l'adoption de la Constitution nous avons constaté le début de l'exploitation minière à grande échelle, en dépit de la résistance des communautés locales, l'arrivée des produits chimiques et de la monoculture dans l'agriculture, l'extension de la frontière pétrolière, y compris dans le parc Yasuní et ce, malgré la déclaration de non-exploitation faite en première instance, ainsi que la volonté d'introduction d'un programme nucléaire et d'usage des organisme génétiquement modifiés bien qu'ils soient expressément interdits par la Constitution. [...] Si nous devons parler des implications pratiques des dispositions constitutionnelles, les avancées sont inexistantes pour ne pas dire qu'elles sont en régression. »

Pour reprendre la métaphore du jeu à deux niveaux, le cas équatorien est un exemple de la hiérarchie des priorités en faveur du jeu international. En effet, la reprise des

¹⁸⁶ Constitution de l'Équateur de 2008.

¹⁸⁷ Maria Angela Fernandez et J Marcos, « Correa traicionó los postulados revolucionarios. Entretien avec Alberto Acosta. », 27/09/2012.

activités de l'entreprise Odebrecht, la signature du contrat de construction de la raffinerie du Pacifique en mars 2013 et l'abandon du projet Yasuní-ITT en août 2013 montrent l'importance des enjeux internationaux dans la prise de décision présidentielle et le passage au second plan des engagements politiques au niveau national. Néanmoins, la période de suspension des activités d'Odebrecht et de tensions diplomatiques avec le Brésil entre 2008 et 2011 peut être interprétée comme une phase transitoire où les enjeux de politique nationale dominent. A cette époque, le président Rafael Correa semble montrer des signes d'un engagement durable dans la refonte du modèle de développement afin de satisfaire les exigences des alliances politiques internes au moment de la rédaction de la nouvelle Constitution. On assiste depuis à l'utilisation rhétorique du « bien vivre » à l'échelle internationale tout en conservant une gestion économique traditionnelle.

Conclusion

Pour conclure, l'étude de la participation des trois États andins à la réalisation des chantiers de l'axe amazonien permet de souligner la participation politique active des preneurs de décisions à la négociation de l'agenda de l'IIRSA pour bénéficier du « label IIRSA ». La participation politique de premier plan décline au cours de la phase de mise en œuvre. Néanmoins, le glissement technocratique de l'IIRSA n'est qu'apparent puisque l'État reste l'acteur incontournable de la mise en œuvre.

Par conséquent, il est possible de conclure que la mise en œuvre effective de l'IIRSA est seulement possible lorsque les enjeux internationaux prennent le pas sur les priorités nationales. Le cas de l'Équateur est particulièrement parlant puisque la suspension du projet « Manta-Manaos » pendant presque quatre ans s'explique par une stratégie de consolidation des alliances politiques avec les factions écologistes équatoriennes au niveau national au détriment des relations diplomatiques et commerciales avec le Brésil. La Colombie confirme aussi cette analyse puisque le désintérêt massif pour l'intégration physique sud-américaine correspond à une période datée où les considérations militaires s'imposent comme un objectif politique central et conduisent à une situation d'isolement diplomatique. L'élection du Président Santos qui marque la normalisation des relations diplomatiques conduit à faire de l'intégration physique du territoire une nouvelle priorité.

Quant au Pérou, la continuité de la mise en œuvre de l'IIRSA répond à la formation d'un consensus stable sur toute la période visant à faire des enjeux d'internationalisation de

l'économie une priorité nationale. Les enjeux domestiques n'ont donc aucune prise sur l'engagement péruvien au sein du programme de l'IIRSA.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Au terme de la première partie de ce travail, nous pouvons souligner les caractéristiques particulièrement saillantes du projet d'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine.

La première concerne l'usage du projet de l'IIRSA comme un instrument de la consolidation de la puissance brésilienne. L'État brésilien est parvenu en moins d'une décennie à se saisir des questions d'infrastructures pour promouvoir ses intérêts politiques et économiques à l'échelle régionale. D'un point de vue stratégique, la récupération de l'IIRSA et la marginalisation du projet nord-américain de la ZLEA a permis d'asseoir la position du Brésil comme leader régional et d'imposer la conception territoriale brésilienne en façonnant à sa mesure le contenu du programme de l'IIRSA. Le transfert à l'échelle régionale des outils de planification territoriale forgés au Brésil constitue donc un bel exemple de « soft power » dans la mesure où la diffusion des savoirs brésiliens en matière d'aménagement du territoire sont reconnus comme la matrice structurante pour penser l'unification du territoire sud-américain. Dès lors, l'intégration du physique territoire sud-américain est implicitement guidée par les intérêts brésiliens.

D'un point de vue économique, l'IIRSA est aussi un exemple d'utilisation des instances de coopération régionales pour mener une diplomatie commerciale active. En effet, l'influence du Brésil sur la planification de l'IIRSA permet un soutien actif à l'internationalisation des entreprises brésiliennes du secteur de la construction. A la diffusion des savoirs administratifs brésiliens, le Brésil fait de l'IIRSA un vecteur d'expansion économique en fournissant de nouvelles opportunités aux entreprises brésiliennes du secteur des travaux publics.

Néanmoins, les observations de terrains montrent que le consensus régional autour de l'IIRSA n'est qu'apparent. En effet, l'étude de la participation des États andins à la mise en œuvre des chantiers permet de souligner le rôle structurant de l'État dans la mise en œuvre du projet d'intégration physique du territoire. Si le Pérou fait preuve de continuité dans la mise en œuvre de l'IIRSA et d'une volonté de rapprochement avec le Brésil indépendante de la couleur politique au pouvoir, cette trajectoire constitue une exception. L'usage opportuniste du projet de l'IIRSA par l'État en Colombie et l'éloignement de l'Équateur pendant quelques années montre que les considérations politiques à l'échelle

nationale s'imposent comme facteur perturbateur pour la continuité des engagements internationaux. Si l'adhésion tardive de la Colombie correspond à des enjeux stratégiques, le retrait temporaire de l'Équateur semble plutôt motivé par des considérations d'ordre politique puisque l'éloignement de l'Équateur correspond à une opposition de principe fondée sur la nature du modèle économique lié à la mise en œuvre de l'IIRSA.

Dès lors, l'adoption du projet politique du « bien vivre » et la consécration de la Nature comme sujet de droits par la Constitution de 2008 en Équateur sont alors des indices d'un changement des priorités politiques en matière de développement. La préservation de l'environnement et la recherche d'un modèle de développement alternatif peuvent alors être considérées comme une variable supplémentaire pour expliquer les asymétries de mise en œuvre du projet IIRSA.

La seconde partie de ce travail souhaite alors étudier si les idées de préservation de l'environnement sont en mesure d'influencer la mise en œuvre de l'IIRSA. Nous verrons que la mise en œuvre de l'IIRSA est en prise aux exigences institutionnelles en matière de contrôle environnementale, à la multiplication des conflits locaux et à la pression des bonnes pratiques de gouvernance. Par conséquent, la diffusion des idées de l'écologie politique deviennent progressivement une contrainte pour les promoteurs du projet de l'IIRSA.

PARTIE 2. LES CHANTIERS DE L'AXE AMAZONIEN A L'EPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

« Grâce à la notion de réseau, on peut savoir comment un point, qui était isolé, devient un point qui contrôle un grand nombre d'autres points, et devient un lieu de pouvoir. On peut suivre à la fois la composition du pouvoir et sa décomposition. Il n'y a pas de point point qui soit faible ou fort par nature, qui dispose ou non des ressources, mais il y a simplement des assemblages, des arrangements, des constructions, des configurations qui font qu'un point devient fort ou devient faible. Le pouvoir n'existe que mis à l'épreuve : les associations tiendront-elles ou se déferont-elles ? »¹⁸⁸

A la fin des années 1980, la reconnaissance par le système international d'un nouveau discours sur le développement marque un tournant significatif pour l'action publique. La préservation de l'environnement devient peu à peu un objectif légitime des politiques publiques et un processus de construction normative est observable aussi sur la scène internationale que dans les États. La signature d'accords internationaux marque la naissance du droit de l'environnement, les constitutions politiques consacrent les droits environnementaux et de nouveaux acteurs principalement issus de la société civile émergent pour défendre ces causes et interpeller les preneurs de décision. Dans une perspective d'analyse des politiques publiques, on pourrait désigner ce processus comme un phénomène d'institutionnalisation des enjeux environnementaux. L'adoption d'un nouvel objectif, d'une nouvelle mission de l'État, conduit à la formation d'une politique publique « nouvelle » au sein des administrations. Cette dynamique institutionnelle est accompagnée par la création d'un réseau d'acteurs intéressé à la promotion de cet objectif. On assiste alors à la construction progressive du « secteur » environnement au sein de l'État. Si l'adoption généralisée des politiques environnementales peut être envisagée comme un vecteur de reconfiguration de l'action publique, la constitution progressive d'un paradigme de gouvernance nouveau semble émerger : le développement durable.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Michel Callon et Michel Ferrary, « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », *op. cit.*

¹⁸⁹ United Nations, « Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common

Dans le cadre de l'IIRSA et particulièrement en regard des projets de l'axe amazonien, la contrainte environnementale est évidente dans la mesure où le projet propose un vaste programme d'aménagement du bassin amazonien. Celui-ci est donc soumis à différentes pressions liées à la sédimentation des idées de préservation de l'environnement. D'une part, des critères environnementaux pèsent sur les États pour obtenir les crédits des institutions financières internationales. D'autre part, une prise de parole citoyenne fondée sur la dénonciation des méga-projets d'infrastructures se tisse à l'échelle locale. On assiste donc de part et d'autre à la diffusion des idées de protection de l'environnement aussi bien comme principe cadre de la « bonne » gouvernance mais aussi comme levier structurant les oppositions au projet. A l'image de la citation proposée en exergue, cette seconde partie souhaite étudier la composition progressive d'un réseau d'acteurs visant l'incorporation des enjeux environnementaux dans la conduite des projets d'infrastructures.

De plus, il a été souligné au cours de la première partie de ce travail que l'IIRSA est en réalité plus proche d'un projet de valorisation productive du territoire et d'un premier pas vers l'intégration de nouveaux espaces à la matrice économique que d'un projet orienté vers la promotion d'une économie durable. Dès lors, la production d'un discours critique à l'encontre du programme IIRSA s'organise peu après la publication de l'Agenda de Mise en œuvre Consensuelle (AIC)¹⁹⁰. Le projet de développement, porté par le projet de l'IIRSA et fondé sur la promotion du commerce international et l'investissement en infrastructures est mis en cause à la lumière des risques environnementaux et sociaux. Cette seconde partie cherche donc à articuler les différentes facettes d'une mise à l'épreuve de l'IIRSA.

Étudier la mise en œuvre des chantiers de l'axe amazonien de l'IIRSA permet de proposer une analyse du degré de prise en compte de l'environnemental par l'action publique sur l'étude d'une politique sectorielle a priori « extérieure » à la politique environnementale. Cette démarche semble éclairante afin de mesurer si le principe de développement durable se matérialise dans l'action. En effet, le caractère non sectoriel des enjeux environnementaux a souvent été mobilisé pour rendre compte des difficultés de consolidation des politiques environnementales. Dès lors, une approche dite intégrale souhaite dépasser la division de l'action publique en différents secteurs autonomes et promouvoir une approche fondée sur la prise en compte de l'ancrage territorial. Il semble

Future », *op. cit.*

¹⁹⁰ Rappel : l'AIC rassemble une trentaine de projets prioritaires à réaliser avant 2010 et notamment les trois cas ciblés par ce travail.

donc plus intéressant pour envisager les tensions entre deux modèles de développement concurrents, de questionner la prise en compte de la variable environnementale dans la mise en œuvre des projets d'infrastructures plutôt que de concentrer l'étude sur les modalités de construction des politiques environnementales. Il s'agit donc de rendre compte des modalités de prise en charge des enjeux environnementaux dans le cadre de nos cas d'étude. Ainsi, le degré de prise en charge des enjeux environnementaux dans la formulation et la mise en œuvre des projets de l'IIRSA permet d'apporter des éléments de réponse concernant le statut du principe de développement durable mis en exergue par les promoteurs du projet. Il convient de regarder de quelle manière se matérialise cet objectif dans le cadre de la construction d'infrastructures de transport afin de mesurer l'ampleur d'un changement des pratiques sectorielles.

L'épreuve environnementale : une contrainte pour la mise en œuvre de l'IIRSA

La notion d'épreuve est issue du champ de la sociologie pragmatique française :¹⁹¹

« Cette sociologie dite « pragmatique » peut se prévaloir d'environ 25 ans de travaux empiriques, et d'un point commun qui consiste à entrer dans l'analyse du monde social par la question des processus de dispute. C'est à dire des controverses scientifiques ou socio-techniques, mais aussi par exemple, des affaires, des scandales, des différends, des conflits ouverts dans l'entreprise, dans la famille, par rapport au voisinage, dans l'espace public urbain, par ses moments conflictuels et critiques. Pour traduire cela, un terme a été développé par cette sociologie, c'est le terme d'épreuve, qui à mon avis est très important pour comprendre l'unité de cette nébuleuse. »¹⁹²

Ce programme de recherche souhaite développer une analyse des dynamiques sociales en marge des théories sociologiques classiques. Elle se démarque des analyses structurelles qui envisagent les dynamiques sociales par le prisme du groupe ou des classes sociales tout en évitant un excès d'individualisme méthodologique. Il s'agit donc d'un modèle de moyenne portée qui permet à la fois d'envisager les comportements individuels mais aussi ceux des agrégats sociaux. Ce courant propose aussi de faire la synthèse entre une approche par les discours et une entrée par les acteurs. Par conséquent, la notion d'épreuve semble adaptée aux objectifs de cette étude dans la mesure où le questionnement

¹⁹¹ La sociologie pragmatique française regroupe plusieurs tendances. Les centres de recherches associés à ce courant sont le Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI) de l'école des Mines, le Groupe de Sociologie Morale et Politique (GSPM) et le Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive (GSPR) de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Pour une analyse détaillée du courant pragmatique et une généalogie des concepts mobilisés, consulter Mohamed Nachi, *Introduction à la sociologie pragmatique: Vers un nouveau « style » sociologique ?*, Armand Colin, 2006.

¹⁹² Cyril Lemieux, « Pourquoi la controverse ? Définitions, méthodes, enjeux. », Université de Liège, 2012.

concernant la sédimentation d'un nouveau paradigme d'action publique fondé sur les idées de protection environnementale comporte un niveau d'analyse discursif (celui des principes, des axiomes), une dimension matérielle (la création d'outils nouveaux) et un suivi de l'émergence de nouveaux acteurs.

Dans cette perspective, il y a épreuve dès lors qu'une contestation est identifiable. La structuration d'un discours et l'observation de pratiques protestataires visant à contester le modèle de développement proposé par l'IIRSA semble donc indiquer une mise à l'épreuve par ce que nous appelons le paradigme de l'écologie politique. Nous citons une définition générale de l'épreuve proposée par Luc Boltanski :

« L'épreuve est une prétention, une revendication ou une contestation soumise à un jugement par d'autres personnes ou une institution, qui suppose la rencontre avec un certain réalisme. Par exemple, quand un nouvel ordinateur arrive dans un bureau, à qui est-il attribué ? Au cousin du patron ? Au plus ancien dans le grade le plus élevé ? A celui qui a d'avantage besoin d'un outil de travail ? A celui qui est le plus compétent en informatique ? Avant l'arrivée de l'ordinateur, plusieurs schémas peuvent être développés par les acteurs. En situation, un choix doit être fait. »¹⁹³

Cette seconde partie souhaite donc étudier les termes de l'épreuve environnementale afin d'identifier la nature du rapport de force et les arguments de justification des acteurs. Plusieurs catégories d'épreuves peuvent être identifiées :

« Les épreuves peuvent être plus ou moins instituées, suivre un format préétabli, ou bien se construire dans le feu de l'action. Les élections politiques, par exemple, sont des épreuves qui doivent se dérouler selon une procédure et des règles. [...] D'autres épreuves sont plus floues : ce collègue que je croise dans l'ascenseur tous les jours ne veut pas me parler. Notre rencontre est aussi une épreuve. Dans chaque cas, il y a souvent sélection. Un choix positif, celui de l'élection d'un maire a aussi une conséquence négative : tous les autres ne seront pas élus. [...] A travers les épreuves, et la manière dont elles s'articulent entre elles, se dit aussi quelque chose de l'ordre social. »¹⁹⁴

De plus, plusieurs types d'épreuves sont envisageables. Des épreuves institutionnalisées comme celle de l'élection sont encadrées par des règles stables et des épreuves centrées sur l'argumentation peuvent aussi être identifiées. Finalement nous préférons une conception large de l'épreuve :

« Les épreuves, au fond, ce sont ces moments où l'ordre social se défait, ou plutôt où les individus déplacent l'ordre social qui les liait. Ils remettent en cause certaines croyances qu'ils partageaient, certains rapports de domination qui les unissaient, etc. »¹⁹⁵

¹⁹³ Luc Boltanski, « Passer des épreuves », *Revue Projet*, n° 289, novembre 2005.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Cyril Lemieux, « Pourquoi la controverse ? Définitions, méthodes, enjeux. », *op. cit.*

A l'issue de l'épreuve, on obtient de nouvelles grandeurs. La taille, la force, le pouvoir d'un acteur se transforme donc au cours de celle-ci. Dans le cadre de cette étude, l'idée n'est pas de reprendre intégralement le modèle des économies de la grandeur proposé par Luc Boltanski mais simplement d'utiliser un outil conceptuel permettant de rendre compte des modalités de rencontre entre les acteurs associés à deux politiques sectorielles différentes. Dans le cas d'étude qui nous occupe ici, deux niveaux d'opposition sont identifiables. Le premier se situe à l'intérieur de la structure étatique : il s'agit du contrôle environnemental sur la réalisation des projets d'infrastructures. En effet, l'étude de la mise en œuvre des projets d'infrastructure révèle un processus transversal impliquant plusieurs institutions. L'obtention des autorisations environnementales constitue donc une épreuve institutionnalisée, permettant de garantir la réalisation des chantiers en s'assurant du respect de la législation environnementale. Analyser le passage des projets de l'IIRSA par le filtre de la politique environnementale permet de rendre visible les différences de grandeur de chacun des acteurs à l'issue de l'épreuve dans chacun des États. Le second niveau d'opposition se situe « en dehors » de l'État puisqu'il correspond à la contestation locale des projets de l'IIRSA.

De l'épreuve institutionnelle à la controverse sociale

Selon le modèle de Luc Boltanski, les épreuves sont toujours médiatisées dans la mesure où la réévaluation des grandeurs se produit périodiquement et selon des modalités précises. Pour reprendre la terminologie de Luc Boltanski, chaque « cité » définit ses épreuves. Par conséquent, l'épreuve se distingue de la notion de *controverse* valorisée par la sociologie des sciences. La controverse dépasse largement le cadre de l'épreuve dans la mesure où le caractère institutionnalisé est remis en cause. Des acteurs extérieurs à l'État font irruption et le caractère contrôlé de l'épreuve diminue.

Cette distinction est intéressante dans le cas de l'IIRSA car la contestation prend racine à l'échelle locale. La formation d'un réseau d'opposants à l'IIRSA conduit à élargir l'épreuve environnementale institutionnalisée à une discussion ouverte concernant le modèle de développement approprié :

« L'enjeu est de penser les controverses en termes de sociologie des mobilisations : on peut avoir d'un côté des stratégies de confinement, c'est-à-dire un tas de choses vont être faites pour que la controverse soit maintenue strictement entre pairs... Par exemple, on va avoir des stratégies de discrétion, on va faire de l'esotérisme, on va rehausser un peu les exigences techniques pour accéder au débat, pour mettre les

profanes à distance, on va euphémisme les différents. A l'inverse, certains acteurs peuvent avoir des stratégies de mobilisation, de divulgation, qui vont passer, souvent, par des simplifications, des dénonciations publiques. »¹⁹⁶

Le second niveau d'opposition observable sur le terrain provient des acteurs sociaux impliqués dans la critique de l'IIRSA. La représentation du paradigme environnemental s'exprime, alors en dehors des structures d'État dans la mesure où la vision du développement proposée par l'IIRSA est jugée par les populations locales et par certains acteurs de la société civile organisée comme une logique prédatrice d'un point de vue environnemental et social. L'IIRSA devient alors la cible d'un discours critique du modèle de développement économique porté par l'intégration physique du territoire, le pivot des contestations étant le refus d'un modèle de développement fondé sur l'exportation des ressources naturelles. L'IIRSA polarise donc rapidement une opposition comparable à la contestation des activités d'extraction minière qui dénonce les rapports de domination économique. Dans cette optique, l'IIRSA ne serait que le cheval de Troie permettant l'arrivée des industries extractives en plein cœur de l'Amazonie. Ce discours est soutenu par une poussée contestataire locale observable dans toute la région. Par conséquent, le conflit dépasse l'agencement institutionnel prévu pour résoudre les oppositions. L'émergence d'oppositions locales fait basculer le conflit normatif vers l'observation d'une controverse.

Cette deuxième partie souhaite donc proposer une analyse du processus de mise en œuvre de l'IIRSA à la lumière de l'épreuve environnementale. Pour autant, ce travail n'a pas pour vocation de retracer l'histoire de l'écologie politique et des diverses interprétations et contradictions dont la notion de *développement durable* fait objet. Il cherche plutôt à rendre compte de la structuration différentielle des oppositions dans chacun des États et à envisager les rapports entre la mise en œuvre des projets d'aménagement du territoire de l'IIRSA et la contrainte environnementale. Elle propose un repérage et une étude des lieux de conflit. Se pencher sur les lieux de conflit conduit à identifier précisément la nature de *l'hyperchoix* entre deux objectifs incompatibles : la valorisation productive du territoire et la préservation de l'environnement. Étudier les termes de l'opposition permet ainsi d'évaluer la « force », le « degré de contrainte » des considérations environnementales sur l'action publique et déterminer si cette variable est décisive pour expliquer le succès ou les difficultés de mise en œuvre de l'IIRSA.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Afin de limiter leur impact sur l'environnement, nous verrons que les projets d'infrastructures sont soumis à une épreuve environnementale de nature institutionnelle : l'obtention du permis environnemental. En effet, l'attribution de cette autorisation signifie que le projet respecte la législation environnementale en vigueur à l'échelle nationale et comporte des mesures significatives visant à limiter au maximum son impact sur l'environnement. Néanmoins, la législation environnementale est plus ou moins contraignante selon les États. L'enquête de terrain a permis d'établir un lien entre la rapidité d'exécution des chantiers et les modalités du contrôle environnemental. En effet, la politique environnementale peu structurée au Pérou a permis la réalisation des chantiers en moins de trois ans. En revanche, les difficultés d'obtention des autorisations résultant de la politique environnementale contraignante de la Colombie pénalise la mise en œuvre des chantiers. Nous écartons ici le cas équatorien puisque les projets étaient suspendus au moment de l'enquête de terrain. Les observations de terrain permettent de montrer que la rigidité ou la souplesse de la politique environnementale nationale a une influence sur la mise en œuvre de l'IIRSA (chapitre 1).

Par ailleurs, l'investissement en infrastructures n'est pas en principe controversé. En effet, il correspond pour beaucoup d'habitants à la prise en charge par l'État de leur besoins et conduit souvent à l'obtention d'une rente électorale pour les élus. La formation de conflits locaux liés à la réalisation des chantiers peut donc être considérée comme improbable. Pour autant, dans nos cas d'étude, des tensions sont observables à l'échelle locale. Nous expliquons que ces conflits sont à la fois le produit d'un travail de sensibilisation mené par les réseaux internationaux de protection de l'environnement mais aussi à la prise en charge des contestations par le mouvement indigène. En ce sens, une réelle opposition aux projets se tisse à l'échelle locale, fondée sur la nature du modèle de développement induit par le projet de l'IIRSA. Ces constatations empiriques offrent aussi l'opportunité d'une discussion sur l'explication de la notion de conflit « socio-environnemental » qui semble s'imposer dans le champ académique (chapitre 2).

Après avoir vu que « l'épreuve environnementale » permet dans une certaine mesure d'expliquer les difficultés de mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA, il convient alors de se pencher sur les conséquences de l'épreuve sur la conduite de l'action publique : les enjeux environnementales et sociaux ont-ils une influence sur la formulation du programme ? Nous expliquons que la critique de l'IIRSA participe à la diffusion des outils de la « bonne gouvernance » dans la mesure où l'enquête de terrain montre un

renforcement des politiques environnementales et des dispositifs de concertation des projets avec les populations autochtones. Ces ajustements, particulièrement visibles dans le cas péruvien, cachent néanmoins une stratégie de cantonnement des questions de protection de l'environnement au domaine des technologies de gouvernement. En effet, même si les standards environnementaux semblent se renforcer, la pratique gouvernementale conduit au contournement politique des dispositifs de contrôle dans le but d'assurer la pleine réalisation des objectifs de politique économique (chapitre 3).

CHAPITRE 1. LE PERMIS ENVIRONNEMENTAL : UN DISPOSITIF D'ARBITRAGE À LA CROISÉE DE DEUX POLITIQUES PUBLIQUES

« Les infrastructures représentent le fer de lance du développement, ou plutôt celui du bouleversement des écosystèmes naturels. Les routes, si on préfère, se font expressément pour changer les écosystèmes naturels ou seulement une partie de ceux-ci en écosystèmes humains ou pour le moins anthropisés. Par conséquent, toutes les routes en Amazonie, et par extension dans n'importe quelle forêt, sont à l'origine des problèmes sociaux et environnementaux, d'autant plus marqués si les écosystèmes n'ont que peu fait l'objet d'une intervention antérieure à l'arrivée de la route. »¹⁹⁷

Nous avons vu au cours de la première partie que le projet de l'IIRSA ne peut être considéré comme un projet régional à part entière. En effet, le volontarisme de l'État reste la seule clé d'interprétation de la mise en œuvre de l'IIRSA. Dès lors, les normes s'appliquant à la préparation des chantiers d'infrastructures sont donc exclusivement d'ordre national. Dans ce contexte, il convient alors de déterminer dans quelle mesure la contrainte environnementale pèse sur la mise en œuvre des projets d'équipement du territoire dans le cadre de chaque État.

D'un point de vue général, la définition de l'État et l'établissement de ses frontières est un enjeu constant pour la recherche en science politique. Une des discussions classiques est celle du pluralisme au sein de l'État. Parfois compris comme un corps homogène, « la puissance publique », l'État est le plus souvent considéré comme un objet fragmenté dont les limites, notamment entre privé et public, sont difficilement repérables.¹⁹⁸ La notion hyperchoix, mobilisée dans cette étude, permet alors d'envisager l'incompatibilité des politiques publiques entre elles.

Plusieurs niveaux d'opposition peuvent être identifiés.

On pense en premier lieu aux incompatibilités normatives, c'est-à-dire les conflits de principes entre plusieurs paradigmes incompatibles. Ici, la défense d'un principe de

¹⁹⁷ Marc Dourojeanni, « Evaluación ambiental de proyectos de carretera en la Amazonía », *Seminario Regional de Evaluación Ambiental de Proyectos de Desarrollo en la Amazonía, organizado por el Tratado de Cooperación Amazónica*, Tarapoto, 9 juillet 1995.

¹⁹⁸ Robert Alan Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Rand McNally, 1967. Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1973.

préservation des espaces naturels et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles entre en conflit avec le projet de valorisation productive du territoire et de commercialisation des ressources naturelles. Deux visions différentes de l'aménagement du territoire sont donc défendues par différents secteurs de l'État et il semble peu probable que ces deux objectifs puissent être réalisés dans le même temps et sur un même espace.

Ces oppositions de principes conduisent à des conflits juridiques entre plusieurs corpus normatifs incompatibles. Chaque secteur produit une législation conforme aux objectifs qu'il est chargé de défendre. En ce sens, les autorités environnementales produisent des normes visant à garantir la préservation des espaces naturels. Une des mesures les plus classiques est la mise en place d'un système de parcs naturels au sein desquels toute intervention industrielle est formellement interdite. Dans le même temps, les conditions d'attribution des concessions minières sont assouplies afin de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises. On obtient donc une architecture juridique incohérente propice au développement des conflits juridiques.

En conséquence, analyser les rapports existants entre les « sous-systèmes », identifier les mécanismes de co-production à la croisée de deux politiques publiques ou encore la formation de conflits de normes devient intéressant pour comprendre les procédés de mise en cohérence de l'action publique. Il s'agit alors de déterminer le niveau de contrainte qu'une politique publique peut exercer sur une autre et envisager la question des arbitrages réalisés au sein de l'État. Ce chapitre propose donc d'étudier les rapports entre la politique d'aménagement du territoire qui découle de l'IIRSA et les obligations imposées par la politique environnementale.

Les observations de terrain montrent que la structuration de la politique environnementale et sa capacité d'influence sur la mise en œuvre des projets d'infrastructures est sensiblement différente au sein de chaque État. En conséquence, les modalités de résolution de l'hyperchoix par l'action publique varient en fonction du niveau de contrainte exercé par la législation environnementale. Ce chapitre propose d'étudier le passage de l'IIRSA par le filtre de la politique environnementale.

Le permis environnemental : une épreuve institutionnalisée

L'obtention du permis environnemental¹⁹⁹ correspondent à une épreuve institutionnalisée dans la mesure où ce dispositif est conçu pour assurer la compatibilité de deux objectifs différents : réaliser les chantiers tout en garantissant le respect de l'environnement. L'obtention des autorisations environnementales est donc un passage obligé pour la mise en œuvre effective des projets d'infrastructures :

« Les instruments administratifs relevant du permis environnemental et des autorisations relatives à l'usage des ressources naturelles sont prévus par la législation. Parmi eux, le permis environnemental est de loin le dispositif prédominant. »²⁰⁰

Le permis environnemental joue un rôle essentiel pour préserver la cohérence juridique au sein de l'État. L'obtention du permis environnemental marque alors la compatibilité du projet avec le cadre législatif fixé pour assurer la préservation de l'environnement. Dès lors, le permis environnemental peut être compris comme un objet frontière chargé d'arbitrer les conflits entre deux politiques publiques incompatibles. Néanmoins l'étude du placement institutionnel de l'outil influe considérablement sur son degré de contrainte. Une étude comparative du permis environnemental en Colombie et au Pérou permet de souligner que la rigidité ou la souplesse du contrôle environnemental est un facteur déterminant pour expliquer la rapidité de mise en œuvre des projets de l'IIRSA.

Nous proposons d'éclairer l'étude du permis environnemental par la présentation du processus de mise en œuvre des chantiers d'infrastructures. Malgré des différences nationales, les paramètres généraux sont communs. Ils permettent de souligner l'intervention de nombreuses institutions dans la formulation des projets et de montrer l'influence des enjeux de coopération et de conflit entre ces institutions.

¹⁹⁹ La terminologie sud-américaine fait usage du terme : « licencia ambiental ». En France, un tel dispositif n'existe pas, bien qu'il semble être à l'étude depuis janvier 2014. La Belgique dispose d'un instrument équivalent : « le permis d'environnement ». Néanmoins, pour éviter les confusions, nous préférons utiliser le terme de « permis environnemental ».

²⁰⁰ Rodriguez Becerra et Espinoza, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución Tendencias y Principales Prácticas.*, Banco Interamericano de Desarrollo., Washington, 2002.

I. Le cycle du projet : une procédure inter-sectorielle

Le cycle du projet est défini de la manière suivante :

« Un projet commence à partir du moment où la décision est prise de résoudre un problème ou d'apporter une solution à une carence. Les différentes étapes par lesquelles doit passer le projet est ce qu'on appelle le cycle de vie du projet. Pour qu'il se déroule de manière adéquate, l'enchaînement des étapes suivantes est nécessaire : pré-investissement, investissement, et supranationalisation. »²⁰¹

Par conséquent, chaque projet d'infrastructure peut être analysé comme un processus autonome. Le cycle du projet débute au moment de la prise de décision et s'achève avec la mise en service de l'équipement. Nous détaillerons les différentes étapes du processus pour souligner l'importance de la notion d'incertitude dans la poursuite ou l'abandon des chantiers. L'enjeu essentiel du cycle du projet est celui de sa durée puisque d'un point de vue politique, la rapidité d'exécution est un gage de rentabilité électorale de l'investissement.

Les étapes du cycle du projet

Le cycle du projet est composé d'une phase de pré-investissement qui regroupe les activités d'analyse des besoins et les études préliminaires en matière d'ingénierie. A l'issue de celle-ci, la prise de décision finale intervient. La phase d'investissement s'ouvre avec la recherche d'un prestataire et se termine par le le lancement des chantiers. Enfin, la mise en service de l'équipement marque la fin des travaux et l'ouverture de l'infrastructure aux usagers. Nous porterons notre attention sur les deux premières étapes dans la mesure où la mise en service correspond au fonctionnement routinier de l'équipement.

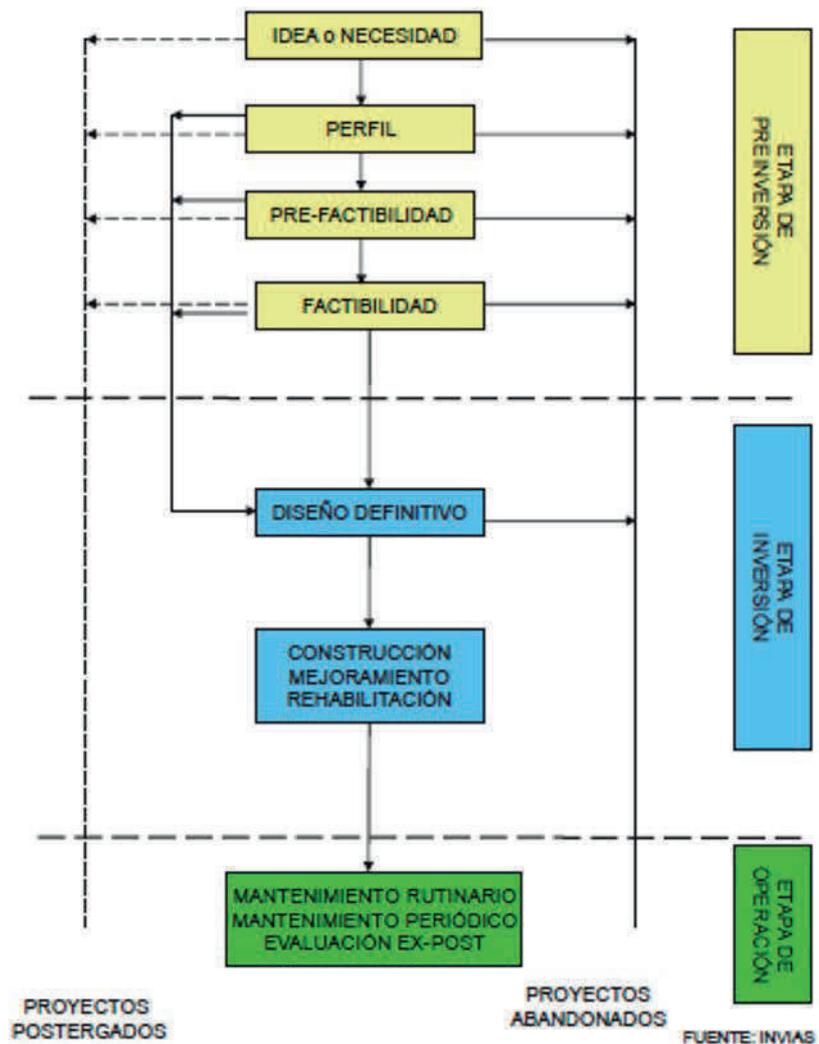
La phase de pré-investissement correspond à la phase préparatoire. Elle est désigné dans le jargon administratif par le terme de « profil » et comprend l'ensemble des expertises nécessaires à l'estimation de la viabilité économique du projet. Un diagnostic des besoins est établi pour ensuite avancer vers la définition du tracé adapté et au calcul du coût de l'investissement. A ce stade, les administrations délèguent ces travaux à des cabinets de conseil en ingénierie afin de proposer un panel de solutions envisageables. La démarche analytique est plutôt générale et fondée sur des sources secondaires.

²⁰¹ Camara Colombiana de la Infraestructura, *Una politica publica: maduracion de proyectos, matriz de riesgos y buenas practicas contractuales*, Bogotá, 2010.

Sur la base de ces études préliminaires, les décideurs confirment leur désir de poursuivre le projet ou bien de l'abandonner. Si le projet est maintenu, cette première analyse est ensuite approfondie progressivement par des études de pré-faisabilité et les études de faisabilité. L'objectif est de comparer les tracés alternatifs et de définir le cahier des charges du projet. Le tableau suivant présente le degré de précision des études menées dans la phase de pré-investissement. Il est intéressant de noter que les preneurs de décisions confirment leur engagement à poursuivre le projet sur la base d'études d'ingénierie dont la fiabilité est estimée de 55% à 60% et en l'absence de toute étude sur le terrain.

A l'issue de la phase de pré-investissement, l'administration diffuse un appel d'offre sur la base du cahier des charges établi précédemment. La phase d'investissement correspond donc à la phase de mise en œuvre du chantier. Elle débute avec la négociation et la signature du contrat avec l'entreprise de construction et la réalisation des études définitives. Il est important de noter que les études définitives sont à la charge de l'entreprise. Ces études définitives sont aussi le moment des premières études de terrain. Par conséquent, la connaissance du territoire au sein duquel vont être réalisés les projets n'intervient qu'après la signature du contrat. A ce stade, le projet ne peut plus être remis en cause puisque l'État est déjà engagé contractuellement auprès de son prestataire. Les trois phases précédemment mentionnées sont représentées dans le graphique suivant.

Illustration 10 : Les étapes du cycle du projet



Source : Chambre colombienne des infrastructures

A côté des considérations techniques, le caractère multi-sectoriel du cycle du projet joue aussi un rôle important dans la réalisation des chantiers puisque la conduite du cycle du projet concerne une grande diversité d'acteurs.

Si le ministère des transports et les agences spécialisées peuvent être considérés comme les porteurs de projet, les trois phases précédemment détaillées sont dominées par une relation continue entre les agences techniques de l'État et le secteur privé. La conduite des projets est encadrée par l'administration en charge du transport mais les entreprises de conseil sont chargées des travaux préparatoires sont réalisées par des bureaux d'étude privés. Les autorités administratives ne servent qu'à centraliser l'information et jouent un rôle d'interface entre les preneurs de décisions et les cabinets d'expertise privés. A la fin de la phase de pré-investissement, les agences de promotion commerciale de l'État

interviennent ensuite négocier la passation des contrats de construction ou l'attribution des concessions.

A cette proximité avec le secteur privé, s'ajoute l'intervention d'une diversité d'acteurs publics, « hors secteur » afin de contrôler la compatibilité du projet avec les autres politiques publiques de l'État. Si les relations avec les agences de promotion commerciale de l'État ne semblent pas poser de problème majeur, on assiste dans certains cas à la formation d'oppositions internes à l'État fondées sur la divergences des objectifs de politiques publiques.

Un jeu de ping pong entre institutions

La participation d'autorités publiques à la préparation des projets intervient principalement au cours de la phase d'investissement afin de vérifier la compatibilité du projet avec la législation en vigueur. En cas d'incompatibilité des législations sectorielles, le projet est temporairement suspendu jusqu'à sa mise en conformité ou bien à la modification des normes contraignantes. Par conséquent, une sorte de « veto suspensif » est attribué aux autorités administratives provenant d'autres secteurs. Plusieurs exemples peuvent être cités.

Au Pérou, tout projet d'investissement de l'État doit être contrôlé par le système national d'investissement public (SNIP) qui examine la conformité des projets prévus avec la législation en matière de finances publiques. Si les projets présentés ne remplissent pas les critères, le projet peut être temporairement écarté jusqu'à la réalisation des ajustements nécessaires. En Colombie, plusieurs autorisations sont nécessaires pour réaliser les chantiers. Par exemple, une autorisation délivrée par le ministère de la culture est nécessaire afin de certifier l'absence de zone de fouilles ou encore l'existence d'un patrimoine archéologique dans la zone d'influence des chantiers. Si cette certification n'est pas obtenue, le chantier ne peut être réalisé. Dans le même ordre d'idée, il faut aussi consulter le ministère de l'intérieur pour s'assurer de l'absence de communautés autochtones dans la zone d'influence du projet. Ce point est essentiel car il détermine la nature des consultations à réaliser avec les populations locales.

Ces exemples rendent visible l'importance des rapports entre autorités administratives. Le cycle du projet peut être considéré comme un espace de négociation multi-sectoriel qui ressemble à une sorte de partie de ping pong entre plusieurs institutions.

Si l'idée centrale est la collaboration des différents secteurs de l'État pour s'assurer que les projets d'infrastructures respectent l'intégralité du corpus normatif et garantir la continuité des différentes politiques publiques, les conflits de normes sont récurrents. Nous citons Jairo Silva, fonctionnaire à l'INVIAS : « *Dans le cadre des projets d'infrastructures on assiste à une véritable lutte des secteurs* »²⁰²

Ces conflits d'intérêts prennent tout leur sens dans le cadre des enjeux de protection de l'environnement puisque la législation environnementale prévoit, en général, un découpage du territoire fondé sur la délimitations des espaces productifs et des zones protégées. Cette répartition des usages fixe des limites à la réalisation des projets d'équipement et à l'installation d'activités productives dans les espaces faisant l'objet d'une protection environnementale. L'ancrage territorial des projets d'infrastructures vient donc perturber le fonctionnement sectoriel de l'État.

En ce qui concerne la protection des espaces naturels, plusieurs catégories juridiques régissent les degrés de protection des espaces. La catégorie la plus restrictive est celle du parc naturel où tout projet d'équipement et toute activité économique est interdite. Ensuite, les réserves forestières nationales ou régionales permettent un certain degré d'intervention. La qualification des espaces naturels est donc, en principe, à prendre en compte lors de la formulation des projets d'infrastructures.

Dans le cadre des projets de l'axe amazonien de l'IIRSA, la formulation des couloirs de circulation, cohérente à l'échelle internationale, est plus problématique à l'échelle locale. Par exemple, le projet routier « San Francisco-Mocoa » prévoit la construction d'une nouvelle route de 47,6 km pour relier ces deux villes. Au lieu de réhabiliter la route existante, les porteurs de projet ont opté pour un tracé alternatif totalement nouveau qui traverse un espace protégé : la réserve forestière protectrice du haut bassin du fleuve Mocoa sur 32,8 km. Cet espace, reconnu légalement comme un espace naturel protégé, correspond à une zone montagneuse du piémont amazonien. D'un part il s'agit d'un écosystème spécifique de *páramo*²⁰³ où plusieurs affluents du fleuve Mocoa prennent leur

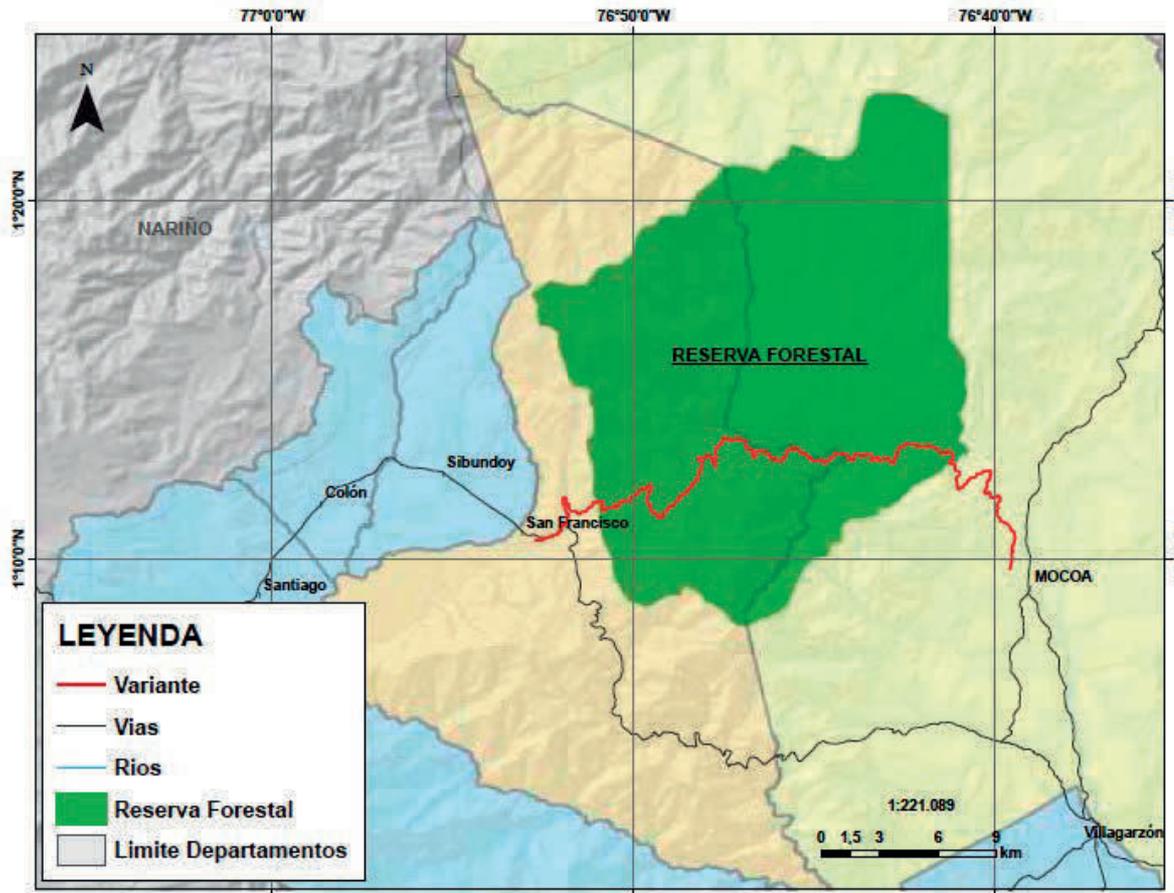
²⁰² Entretien avec Jairo Silva, Bogotá, janvier 2011.

²⁰³ Nous citons Jaime Vincente Estevez Varon et Juan Alejandro Morales Betancourt, « El páramo : ecosistema en vía de extinción ? », *Departamento de Biología. Universidad de Caldas*, p. 2006 : « Le páramo est un écosystème unique de haute montagne où habitent des formes de vie uniques [...]. C'est un écosystème éphémère présent à la frontière des neiges éternelles, des zones cultivées et des espaces forestiers menacé d'extinction. Comme zones insulaires continentales, les páramos ont une extension très réduite par rapport à d'autres écosystèmes tropicaux, ce qui les rend particulièrement vulnérables à l'intervention humaine. »

source et d'autre part, ce territoire est actuellement vierge de population et considéré comme un espace fragile d'une extrême biodiversité endémique. Pour des raisons liées à l'histoire et sans doute à l'ancrage du conflit armé colombien dans la région, le piémont amazonien colombien est considéré comme un espace naturel primaire à plus de 90%.

Nous proposons une carte représentant le tracé choisi.

Illustration 11 : Tracé du projet routier San Francisco-Mocoa



Source : Plan de Gestion environnementale et social, intégré et durable (PBMAS), 2008

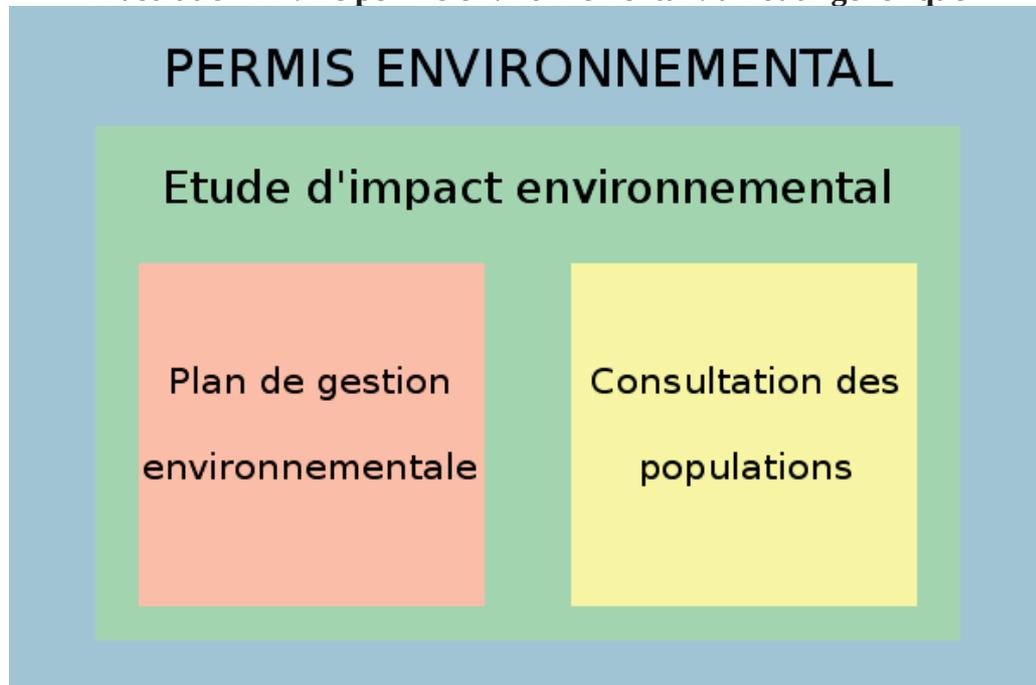
Cette carte met en relief les deux tracés routiers permettant de relier San Francisco a Mocoa. Au sud, la route actuelle (en noir), longue de 78 km contourne la réserve forestière (en vert) alors que le nouveau projet la traverse intégralement (en rouge). D'un point de vue environnemental, il est légitime de penser qu'une rénovation de la route existante serait plus adaptée aux objectifs de protection de cet espace. Néanmoins, les études évacuent rapidement cette possibilité pour définir le nouveau tracé. Dans ce contexte, une incompatibilité des politiques publiques est évidente dans la vallée de Sibundoy. D'une part, la législation environnementale poursuit des objectifs de conservation alors que la politique d'équipement du territoire prévoit l'intégration d'un

espace non-anthropisé à l'économie productive. Il semble donc impossible d'obtenir les autorisations environnementales nécessaires à la réalisation de projet puisqu'un conflit normatif et juridique est évident. Pour autant, le projet est actuellement en cours de réalisation. Il convient donc de questionner les modalités d'obtention du permis environnemental.

II. Le permis environnemental : un dispositif générique

Le permis environnemental est un outils présent aussi bien dans la législation colombienne que péruvienne. Nous proposons un schéma des composantes de l'outils.

Illustration 12 : Le permis environnemental : un outil générique



Source : Document élaboré par l'auteur.

Nous proposons d'ouvrir « la boîte noire » pour rendre compte des éléments constitutifs de l'outil. La première composante est la réalisation d'une étude d'impact environnemental (EIA)²⁰⁴ qui englobe la mise en place d'un plan de gestion environnementale (PMA)²⁰⁵ et la

²⁰⁴ Ce dispositif générique a été créé aux États-Unis sous le terme Environmental Impact Assessment (EIA). En France, la terminologie utilisée est la suivante : Étude d'Incidence sur l'Environnement (EIE). Dans le contexte sud-américain, le terme de référence est celui d'Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Pour des raisons de clarté de l'exposé, nous traduisons l'appellation et l'usage du sigle EIA au cours des développements.

²⁰⁵ De la même manière, le terme utilisé en France est celui de plan de gestion environnemental (PGE). En Amérique du Sud, le terme choisi est celui de plan de manejo ambiental (PMA). Pour maintenir la cohérence, nous traduisons l'expression en français mais nous garderons le sigle utilisé en Amérique du Sud.

concertation du projet avec les populations locales. Nous proposons un examen des outils environnementaux et laissons, pour le moment en suspens, la question de la participation des populations locales.

L'étude d'impact sur l'environnemental (EIA) : mesurer les effets du projet sur l'environnement

Afin d'obtenir le permis environnemental, il est nécessaire de réaliser une EIA :

« L'obtention du permis environnemental est fondée sur l'exigence de l'« évaluation environnementale », qui comporte différentes études et analyses techniques qui permettent d'estimer les effets d'un projet déterminé, d'un chantier, ou d'une activité économique. Ces études visent à établir une projection des impacts négatifs et positifs possibles et cherchent à générer un impact minimal sur l'environnement. »²⁰⁶

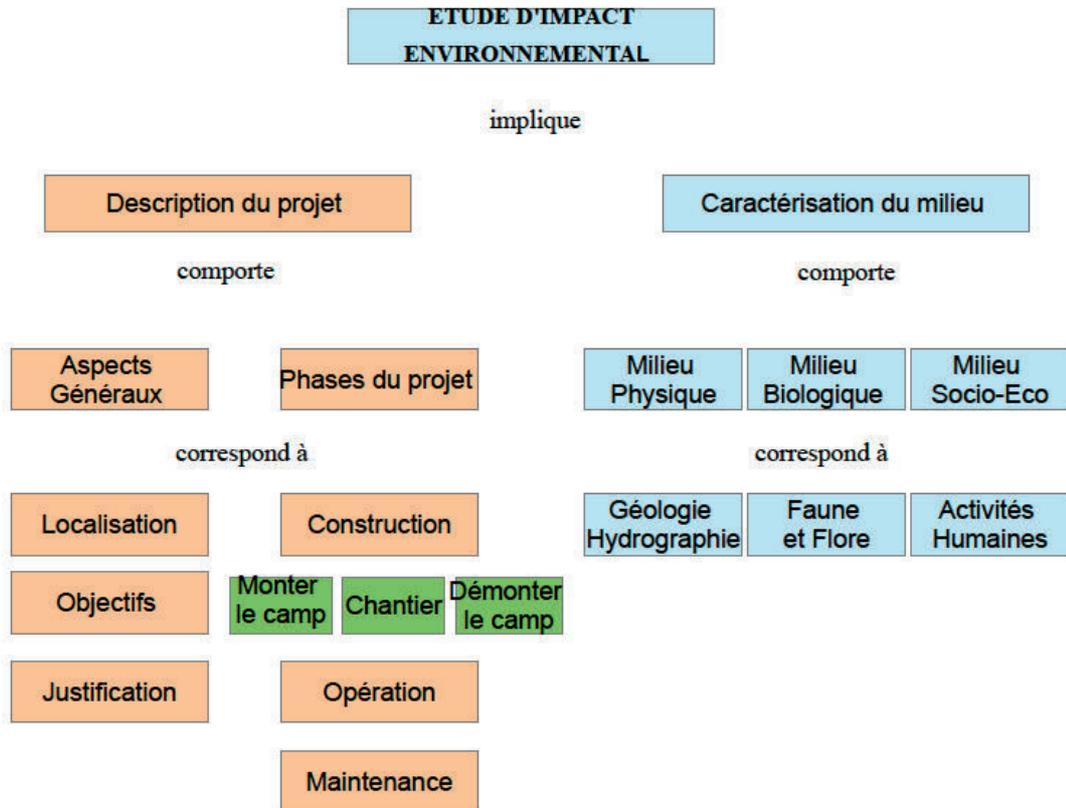
L'EIA cherche à identifier les effets d'un projet économique sur l'environnement. Chaque projet requiert donc une étude d'impact environnemental spécifique liée à la mise en œuvre du chantier pour lequel le permis environnemental est demandé. Nous proposons une description rapide de l'outil et des acteurs chargés de sa mise en œuvre.

De l'identification de l'information à la définition des impacts

L'étude d'impact environnemental est effectuée grâce à une enquête de terrain. Une équipe pluridisciplinaire, se rend sur les lieux où va être réalisé le chantier pour mener une étude approfondie de l'environnement et définir les affectations possibles du milieu. Deux types d'information sont prises en compte : d'une part, le cahier des charges du projet et d'autre part, les informations relatives au milieu local concerné par l'implantation de ce projet. Nous proposons un graphique représentant le détail d'une étude d'impact environnemental.

²⁰⁶ FORO NACIONAL DEL AMBIENTE, « Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia ».

Illustration 13 : Composition d'une étude d'impact environnemental



Source : Document élaboré par l'auteur.

Le spectre de l'enquête est déterminé par la législation environnementale. D'un point de vue général, il comporte trois dimensions : l'analyse du milieu physique (études des sols et des cours d'eau), une analyse biologique (études de la faune et de la flore) ainsi qu'une étude socio-économique (étude des populations et des activités économiques). Les experts récoltent tout d'abord des informations de terrain et formulent ensuite un état des lieux avant la réalisation du projet.

Afin d'obtenir une description du contexte local, l'équipe d'expert est répartie en petits groupes autonomes selon leur spécialité. Les sociologues et anthropologues étudient la population, sa répartition sur le territoire, leur mode de vie et les activités économiques pratiquées. Les biologistes procèdent à l'inventaire de la biodiversité et les géologues apprécient la formation géologique du terrain et des cours d'eau. Ces différentes activités conduisent à la production de cartes thématiques qui proposent une localisation des espaces particulièrement sensibles, des foyers de peuplement, des terres cultivées et de la répartition des ressources hydriques.

A l'issue de cette première étape, la connaissance du milieu local est jugée satisfaisante. Chaque spécialiste est en mesure d'analyser l'influence du projet à réaliser sur le milieu et peut prévoir des scénarios d'évolution à moyen terme.

La valorisation des affectations

La seconde étape, est celle de l'identification des affectations possibles. C'est à ce moment que les informations relatives au projet sont incluses dans l'analyse. Le groupe d'expert procède alors à un travail de projection. L'idée est d'envisager les scénarios de transformation du contexte local pendant la réalisation des travaux et dans la phase de fonctionnement routinier de l'infrastructure. Les affectations identifiées sont alors évaluées selon la nature de l'impact. Les affectations positives sont soulignées au même titre que les effets négatifs. Chaque groupe de travail propose donc un scénario de l'évolution des sols, du milieu aquatique, des activités économiques suite à la mise en œuvre du projet d'infrastructure. Cette étape de valorisation des impacts se fait d'abord par spécialité pour ensuite aboutir à une valorisation globale du niveau d'affectation du milieu par le projet. Il convient toutefois de remarquer que la valorisation des impacts est purement arbitraire. En effet, il est très difficile d'envisager la modification du comportement d'une espèce animale suite à la construction d'une route ou encore de mesurer la transformation du tissu économique suite à la réalisation de l'équipement. Dès lors, la valorisation des impacts résulte d'une appréciation personnelle de l'expert. Par conséquent, la valeur scientifique de l'outil est parfois contestée.

A cette critique scientifique, s'ajoute un débat relatif à l'étendue géographique de l'enquête. En effet, les EIA sont réalisées dans un espace déterminé, appelé zone d'influence directe (ZID) du projet. Une zone d'influence indirecte (ZII) est aussi mentionnée pour identifier les effets diffus du projet au niveau régional. La ligne de démarcation entre ces deux espaces fixe l'étendue des études à réaliser. Cet enjeu prend tout son sens dans le cadre d'un projet comme celui de l'IIRSA qui souhaite établir des synergies à l'échelle régionale. Comme, les projets de l'axe amazonien cherchent à établir un couloir de circulation transversal en suivant le cours de l'Amazone, la question de l'ampleur des affectations constitue un sujet de débat. Pour certains, les répercussions d'un projet d'infrastructure se limitent à l'évaluation locale. Pour d'autres, les répercussions d'un tel projet peuvent être appréhendées à l'échelle internationale dans la mesure où la conception de ces axes vise à stimuler le commerce international.

Ces débats techniques sont d'autant plus importants qu'ils contribuent à définir les acteurs légitimes à participer à la formulation du projet. Dans ce contexte, une évolution progressive des dispositifs d'évaluation tend à prendre en compte un espace de plus en plus étendu. Nous reviendrons dans un chapitre ultérieur sur les questions de légitimité de l'outil et de sa transformation dans le cadre des projets de l'agenda régional l'IRSA. Néanmoins, il nous semblait pertinent de souligner dès à présent l'existence de débats sur ce sujet.

En somme, la valorisation des impacts donne lieu à la formulation du plan de gestion environnementale (PMA) qui propose différentes mesures contraignantes pour contrôler les affectations négatives sur l'environnement. Le PMA est le principal résultat de l'EIA.

Le plan de gestion environnementale (PMA) : un suivi environnemental du chantier

Le plan de gestion environnemental (PMA) découle directement de l'EIA. Il est défini de la manière suivante :

« Le Plan de Gestion Environnemental établi par l'étude d'impact environnementale, contient les actions à mettre en place pour prévenir, mitiger, contrôler et compenser les possibles effets ou impacts environnementaux négatifs dérivés d'un nouveau projet. »

Cette définition générale met en exergue les objectifs de l'outil. Si l'élimination de des externalités négatives du projet sur l'environnement est impossible, le PMA a pour objectif essentiel la matérialisation des principes du développement durable. En ce sens, les axiomes définis pour y parvenir sont les suivants. Il convient de « prévenir », « mitiger », et « compenser » les impacts identifiés. Nous proposons une définition de ces axiomes pour ensuite donner des exemples des mesures mises en place dans le cadre du projet de la route « San Francisco-Mocoa » et « Tarapoto-Yurimaguas ».

Compte tenu du caractère générique des outils de contrôle environnemental, la terminologie utilisée est identique à l'échelle internationale. Nous citons les définitions proposées établies par l'Association internationale de l'Évaluation d'Impacts (IAIA) :

PREVENIR : Prévoir la nature, la magnitude, l'extension et la durée des principaux impacts.

MITIGER : Introduire des mesures pour éviter, réduire, remédier ou compenser tout impact négatifs significatif.

COMPENSER : Prendre des mesures pour compenser les effets pervers résiduels qui n'auraient pas pu être entièrement éliminés.

Le PMA propose une feuille contenant des aménagements ponctuels du projet afin de limiter les impacts sur l'environnement. A chaque étape de mise en œuvre, lors du chantier puis de la phase de fonctionnement de l'infrastructure, l'entreprise doit suivre une série de recommandations établies par l'équipe chargée de l'EIA. Les mesures de mitigation touchent bien souvent aux conditions de réalisation des chantiers. Il s'agit de réduire l'impact sur les formations géologiques en localisant précisément un lieu adapté à l'extraction des matériaux ou bien à leur abandon. Il convient aussi d'établir un plan rigoureux pour encadrer l'installation des campements ouvriers. Ces mesures de caractère obligatoire relèvent d'un contrôle logistique des chantiers. Pour autant, les dommages sur l'environnement dépassent largement le cadre de la construction de l'équipement. En effet, la majorité des dommages sont issus des conséquences à moyen et long terme induites par le fonctionnement de l'équipement. Dans ce cas, les mesures de prévention et de mitigation sont limitées et le PMA s'en tient à fixer des mesures compensatoires.

Dans le cadre des deux projets étudiés, les affectations sur l'environnement ont conduit au déplacement des zones protégées. En effet, l'évaluation environnementale du projet routier « Tarapoto-Yurimaguas a proposé la création d'une réserve naturelle aux abords de la route. Considérée comme une mesure compensatoire, la création de la réserve de la « Cordillera escalera » cherche à compenser l'intervention sur le territoire par la mise en place d'un sanctuaire de biodiversité. Dans le cadre de la route « San Francisco-Mocoa », la réserve forestière traversée par le projet a été augmentée d'un tiers. En procédant de la sorte, les experts considèrent que l'agrandissement d'une zone protégée compense l'impact produit par la route. Même si ces mesures relèvent parfois d'un artifice, l'élaboration d'un PMA permet de justifier la prise en compte de l'environnement dans la préparation des projets productifs. Tout l'enjeu devient alors celui de son respect par les opérateurs économiques et le contrôle de sa mise en œuvre par l'État.

Le permis environnemental : un objet-frontière ?

Une fois rédigé par les experts, le rapport contenant l'EIA et contenant le PMA est rendu à l'autorité environnementale qui procède à son évaluation. Si le rapport et les mesures compensatoires proposées sont jugées satisfaisantes, le permis environnemental est délivré au porteur de projet. Dans le cas contraire, l'autorité environnementale peut

ajourner la demande et imposer la réalisation d'études complémentaires. En ce sens, la procédure d'obtention du permis environnemental confère aux autorités environnementales une capacité de blocage du projet d'infrastructure. On peut donc considérer le permis environnemental comme une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers puisque l'attribution rapide des autorisations ou au contraire leur refus joue un rôle crucial dans la rapidité de mise en œuvre. Le permis environnemental peut donc être considéré comme un objet frontière²⁰⁷ car il dresse la ligne de partage nécessaire entre les deux politiques publiques et garantit la réalisation des objectifs de chacune.

Toutefois, la description du fonctionnement générique de l'outil permet d'engager la réflexion sur le degré de contrainte exercé par l'outil. En effet, l'EIA et le PMA interviennent lors de la phase d'investissement, puisqu'ils sont établis sur la base du cahier des charges défini par la maîtrise d'ouvrage. Par conséquent, il ne s'agit pas de concevoir un projet adapté aux spécificités du contexte local mais bien d'une modification marginale afin de limiter ses effets négatifs. Ce point est important puisqu'il est souvent critiqué par les acteurs locaux dans la mesure où l'EIA intervient trop tard dans la formulation du projet puisque le cahier des charges est déjà fixé et l'entreprise concessionnaire choisie. Par conséquent, ce dispositif ne serait, au mieux, qu'un outil palliatif. Les considérations environnementales sont dans ce contexte, une préoccupation de second ordre.

Néanmoins, une première différence peut être relevée entre les dispositifs colombiens et péruviens de contrôle environnemental des projets d'infrastructures. Un mécanisme supplémentaire nommé Diagnostic Environnemental des Alternatives (DAA) est obligatoire, en Colombie, afin d'obtenir le permis environnemental. Il intervient, à la différence de l'EIA, lors de la phase de pré-investissement :

« Le diagnostic Environnemental des alternatives (DAA) est une innovation introduite dans la procédure d'obtention du permis environnemental par la loi 99 de 1993. [...] Pour de nombreux travaux identifiés comme ayant un impact élevé, dans le secteur des infrastructures en particulier, la présentation d'un diagnostic environnemental des alternatives est obligatoire, cette procédure doit être réalisée au stade initial de la formulation du projet et conduit à la sélection de l'alternative la plus saine du point de vue environnemental. Ce qui signifie, par exemple, que pour la construction d'une route nationale, il faut présenter une étude dans laquelle

²⁰⁷ S.L. Star et J.R. Griesemer, « Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology », *Social Studies of Science*, vol. 19, 1989, p. pp.387-420.

deux ou plusieurs tracés routiers alternatifs, afin de déterminer celui de moindre impact ; la meilleure alternative approuvée, l'EIA est ensuite réalisée afin de prévoir, et mitiger ses impacts et obtenir le permis environnemental. »²⁰⁸

Par conséquent, le DAA permet d'éviter la rencontre tardive et conflictuelle des projets d'aménagement et de la législation environnementale. Il est intéressant de noter que la réalisation d'un DAA représente plutôt une démarche de co-production des politiques publiques entre plusieurs autorités sectorielles différente d'un contrôle a posteriori. Dans ce contexte, on peut penser que les conflits de législations pourraient être désamorçés au tout début du processus. Ce premier indice permet d'entrevoir une différence en matière de contrôle environnemental dans les deux États. La législation colombienne semble alors plus contraignante puisqu'il faut inclure une composante environnementale dès les premières études d'ingénierie.

De plus, les observations de terrain permettent de constater une différence significative de rapidité d'exécution des chantiers péruviens et colombiens. La route « San Francisco-Mocoa » en Colombie a été préparé pendant plus de douze ans avant le début des travaux alors qu'il ne s'est écoulé que trois ans entre la préparation du projet et la réalisation de la route « Tarapoto-Yurimaguas » au Pérou. Dans le cas colombien, le désintérêt du président Uribe Vélez pour l'intégration sud-américaine permet d'expliquer la mise en suspens du projet pour des raisons politiques. En revanche, les variables politiques ne semblent pas être suffisantes pour expliquer l'engagement continu du Pérou dans la mise en œuvre de l'IIRSA et encore moins les très courts délais dans lesquels ces chantiers ont été terminés.

Compte tenu des restrictions légales à l'implantation d'activités productives dans les zones légalement préservées, ce qui concerne nos deux projets, et si la législation environnementale constitue véritablement une contrainte pour la mise en œuvre des chantiers d'infrastructures, il est possible de postuler l'existence d'un processus rugueux pour l'obtention des autorisations environnementales. Afin de répondre à ces interrogations, l'étude du placement institutionnel des outils de contrôle environnemental semble éclairante.

²⁰⁸ Manuel Rodríguez Becerra, Eduardo Uribe Botero et julio Carrizosa Umaña, *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Colombia*, Cerec., Bogotá, 1996.

III.Placement institutionnel de l'outil et degré de contrainte

La comparaison des délais d'obtention du permis environnemental permet de montrer que l'épreuve n'a pas la même rigidité dans les deux États. Nous verrons ensuite que cette différence trouve son explication dans la pratique de modèles de contrôle environnemental distincts : L'État colombien met en place un contrôle centralisé des projets d'infrastructures placé aux mains du ministère de l'environnement ; alors que l'administration péruvienne témoigne d'une fragmentation de la politique environnementale au sein des ministères sectoriels. Un conflit d'intérêt est alors manifeste. Le placement institutionnel différencié du permis environnemental permet de rendre compte de la hiérarchie des priorités d'action publique au sein des États et d'étayer l'hypothèse selon laquelle la rapidité d'exécution des chantiers au Pérou répond à la faiblesse de la politique environnementale.

Nous proposons de considérer les délais d'obtention du permis environnemental comme un indicateur de la rugosité des procédures d'obtention des autorisations environnementales. Pour ensuite procéder à la comparaison des dispositifs institutionnels en matière de contrôle environnemental.

Les délais d'obtention du permis environnemental : un indicateur

Afin de montrer les différences en matière d'obtention des autorisations environnementales, nous proposons un tableau récapitulatif de la durée du processus d'obtention du permis environnemental dans le cadre des projets routier colombien et péruviens.

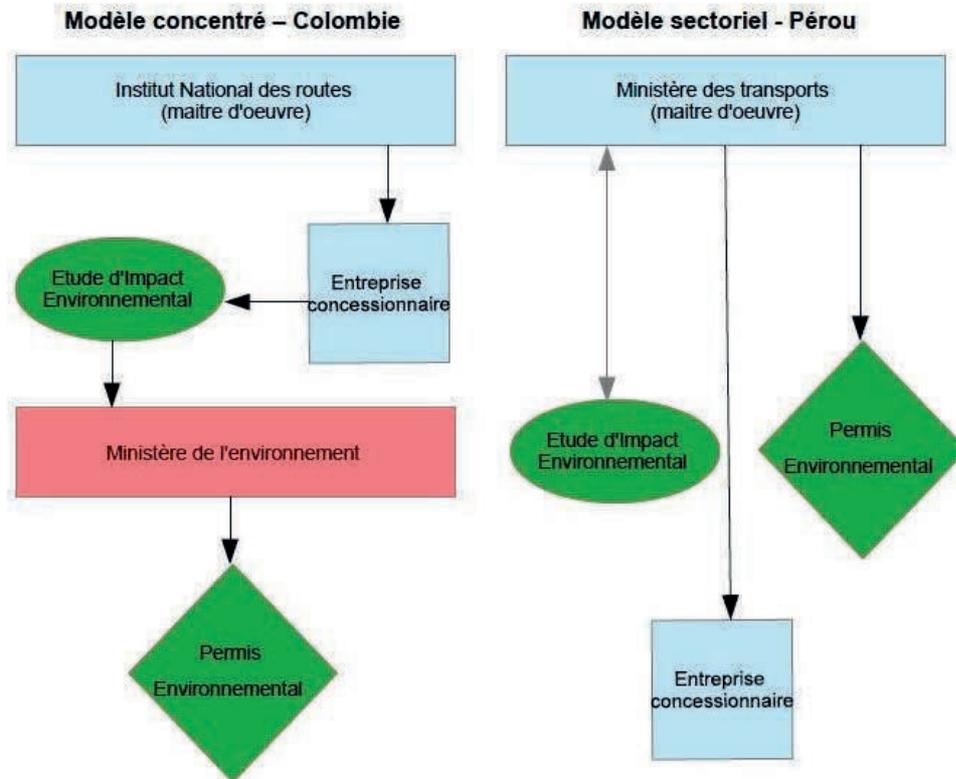
Tableau 10 : Chronologie d'obtention du permis environnemental des routes « San Francisco-Mocoa » et « Tarapoto-Yurimaguas »

	<i>Tarapoto-Yurimaguas</i>	<i>San Francisco-Mocoa</i>
1995		<i>Premier projet présenté par INVIAS</i>
1996		<i>Premier étude préparatoire : « diagnostic environnemental des alternatives » ; le tracé actuel émerge comme la meilleure alternative.</i>
1999		<i>Le ministère de l'environnement valide le tracé et autorise l'INVIAS à présenter l'EIA afin d'obtenir le permis environnemental.</i>
2003		<i>Présentation de l'EIA au ministère</i>
décembre 2004	<i>Demande d'actualisation de l'EIA pour inclure la route Tarapoto-Yurimaguas</i>	
septembre 2005		<i>Demande d'information complémentaire par le ministère de l'environnement.</i>
juin 2005	<i>Approbation de l'Évaluation Environnementale Stratégique du couloir IIRSA nord</i>	
décembre 2005	<i>Approbation du PMA pour la phase de construction</i>	
mars 2006	<i>Approbation du PMA pour la phase d'exploitation</i>	
juillet 2006	<i>Approbation du Plan de relocalisation des populations</i>	
septembre 2006		<i>Ouverture d'un marché public afin de compléter l'EIA.</i>
décembre 2008		<i>Obtention du permis environnemental</i>

Source : Document élaboré par l'auteur sur la base de l'enquête de terrain.

Ce tableau montre que les formalités environnementales ont pris seulement un an et demi au Pérou alors que dans le cas colombien l'intégralité du processus s'étend sur plus de dix ans. Afin d'expliquer ces divergences, la comparaison des modalités d'obtention du permis environnemental montre que le placement institutionnel de l'outil a une influence sur le niveau de contrainte environnemental. Nous proposons une représentation graphique du placement institutionnel du permis environnemental en Colombie et au Pérou.

Illustration 14 : Le permis environnemental en Colombie et au Pérou



Source : Document élaboré par l'auteur.

Les observations de terrain montrent que les deux États engagés dans l'exécution de l'axe amazonien (la Colombie et le Pérou) ne pratiquent pas un modèle de contrôle environnemental similaire. Il convient, dès lors, de mettre en rapport la rapidité d'exécution des chantiers avec les délais d'obtention du permis environnemental. En effet, le pouvoir de contrainte exercé par le contrôle environnemental dépend de l'autorité chargée d'attribuer le permis. L'étude du contrôle environnemental des projets d'infrastructures en Colombie et au Pérou permet de souligner l'influence d'une politique environnementale souple ou rigide sur la rapidité de mise en œuvre des chantiers de l'axe amazonien. La fragilité du contrôle environnemental péruvien contribue à expliquer la rapidité de d'exécution des projets de l'IIRSA. Nous présentons une étude des deux modèles de contrôle pratiqués.

Le modèle colombien : un système de contrôle environnemental indépendant

Ce modèle que l'on pourrait qualifier de centralisé, place le *permis environnemental* au sein des autorités environnementales. Ce placement institutionnel de l'outil en Colombie

montre que l'existence de conflits d'objectifs entre deux politiques publiques de l'État se matérialise par une concurrence des législations sectorielles. Il s'établit donc un rapport de force entre le ministère de l'environnement et le ministère chargé de la réalisation des projets d'infrastructures. En ce sens, le modèle centralisé contribue à faire de la politique environnementale une réelle contrainte pour la mise en œuvre des projets consolidé depuis de nombreuses années.

En Colombie, le « permis environnemental » a été mis en place pour la première fois en 1975 au sein de l'Institut National de l'Environnement et des Ressources Naturelles (INDERENA) puis transféré en 1993 au ministère de l'environnement lors de sa création. A partir de 1993, le dispositif de contrôle environnemental des projets d'infrastructure est donc aux mains du « secteur » de l'environnement.

Tableau 11 : Chronologie de l'institutionnalisation du permis environnemental en Colombie

<p style="text-align: center;">1973 <i>Adoption du code des ressources naturelles renouvelables et de protection de l'environnement</i> Art 27 et 28</p>	<p><i>Premiers instruments d'évaluation des impacts</i> <i>Déclaration des effets Environnementalux(DEA)</i> <i>Etude Ecologique et environnementale(EEA)</i></p>
<p style="text-align: center;">1991 <i>Constitution politique</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Droit à bénéficier d'un environnement sain</i> <i>Protection du patrimoine naturel est un devoir pour l'État et les citoyens</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 80 : « L'État a le devoir de prévenir et de contrôler les facteurs de dégradation de l'environnement, de planifier la gestion et l'usage des ressources naturelles afin de garantir un développement soutenable, la conservation et la restitution ou sa substitution.</p>
<p style="text-align: center;">1993 <i>Loi cadre sur l'environnement (loi 99)</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Le permis environnemental devient l'instrument essentiel du contrôle environnemental</i> <i>Il a force obligatoire</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 50 : <i>Les études d'impact environnemental seront l'outil essentiel pour la prise de décision en matière de construction d'infrastructures et pour toute activité qui affecte de manière significative l'environnement. »</i></p> <p><i>L'obtention du permis environnemental est obligatoire pour l'exécution des chantiers, l'implantation industrielle ou le développement de n'importe quelle activité pouvant provoquer des dommages graves.</i></p> <p><i>Obligation de respecter les mesures de mitigation, correction, compensation et de gestion environnementale des activités autorisées.</i></p>

Source : Document élaboré par l'auteur.

Il existe donc une autorité spéciale chargée de l'attribution du « permis environnemental ». Elle est responsable de la qualification des projets, de la vérification des études d'impact environnemental et de l'attribution du permis. La même autorité administrative suit donc le cycle du projet dès la phase préparatoire des projets grâce à l'outil du DAA jusqu'à l'attribution du permis. A chaque étape, elle a la possibilité de demander des informations complémentaires, de refuser l'attribution du permis ou de l'accorder. En temps normal, la procédure dure environ un an. Mais dans le cadre du projet routier « San Francisco-Mocoa », l'ampleur des conflits normatifs, notamment en regard du plan d'occupation des sols et de la traversée d'une réserve forestière, la procédure a duré plus de douze ans. En comparaison, les délais d'obtention des autorisations environnementales au Pérou semblent très courts. Nous souhaitons montrer que cette situation relève d'un modèle de contrôle environnemental fragmenté au sein de chaque ministère sectoriel.

Le modèle sectoriel : une hiérarchie implicite des priorités

La politique environnementale péruvienne se structure en opposition au modèle précédant. Historiquement, le Pérou opte pour un système de contrôle environnemental diffus qui place le permis environnemental aux mains d'un département spécifique au sein de chaque ministère sectoriel. Dans ce contexte, le permis environnemental perd sa qualité d'objet frontière pour se subordonner aux intérêts sectoriels. Par conséquent, ce modèle de contrôle environnemental diffus peut être mis en relation avec l'exécution plus rapide des projets de l'IIRSA au Pérou.

Depuis l'émergence de l'environnement comme un objet de politique publique, l'État péruvien a fait le choix d'une répartition de départements « environnement » au sein des différentes politiques sectorielles. Ce modèle, hérité de l'administration Fujimori, n'a jamais été remis en cause :

« Le décret législatif 757, loi visant à promouvoir l'investissement privé (sous Fujimori en 1991), stipule dans ses articles 50 et 51 que l'autorité environnementale est sectorielle. La législation environnementale est par excellence une législation sectorielle. Une entreprise minière est soumise à l'autorité environnementale du ministère des mines. Une entreprise de pêche est régulée par le ministère de la production [...] C'est ainsi depuis 1990 avec la modification du code des ressources naturelles. »²⁰⁹

²⁰⁹ Entretien avec Isabel Calle, Lima, avril 2012.

En ce sens, l'application de la législation environnementale dans le cadre des projets de l'IIRSA est contrôlée par le ministère des transports. Dans le même ordre d'idées, chaque secteur a la capacité de définir ses propres normes environnementales. En conséquence, la législation environnementale est fragmentée et d'une portée inégale selon les secteurs :

« Les problématiques environnementales sont mieux prises en compte quand il s'agit des grandes entreprises que dans l'industrie en général. De plus, elles ont plus d'importance dans le cas du secteur minier car il représente une grande part du produit intérieur brut. Ce n'est pas la même chose pour le secteur industriel car dans ce domaine nous ne sommes pas très performants. C'est la même chose pour le secteur agriculture. Bien qu'il représente la majorité des travailleurs, les normes environnementales à respecter sont pratiquement inexistantes. »²¹⁰

Ce modèle est emblématique d'une situation de conflit d'intérêt dans la mesure où l'autorité sectorielle préfère mener à bien ses projets plutôt que d'appliquer la législation environnementale de façon restrictive. Le contre-poids exercé par le ministère de l'environnement n'existe pas au Pérou. En ce sens, l'obtention du permis environnemental ne peut être considéré comme une épreuve. Il relève simplement d'un artifice de procédure visant à maintenir la cohérence législative au sein de l'État :

« Les évaluations d'impact environnemental, comme nous l'avons vu, ne sont pas la panacée. Bien au contraire, elles sont à peine un pansement posé sur le manque de traitement sérieux des problèmes environnementaux pour la prise de décision en matière routière. Mais c'est déjà mieux que rien, il faut continuer à les améliorer et les rendre plus performantes. [...] Actuellement, la majorité des études d'impact environnemental en matière de projets routiers sont de très mauvaise qualité ou sont simplement une arnaque. Document lourd composé de descriptions plagiées et complètement inutiles pour l'analyse qui sont d'ailleurs absentes ou réservées aux dernières pages du rapport. Ces analyses sont malgré tout la seule chose qui mérite d'être lu. Mais elle ne contiennent ni chiffres, à part ceux extraits des documents publics, et ne contiennent certainement pas des évaluations en matière de coût des impacts environnementaux ou des mesures compensatoires proposées. Elles internalisent pas non plus ce coût dans l'évaluation économique du projet, pour mesurer si malgré tout le projet continue d'être rentable. Et présentent encore moins des scénarios alternatifs et ne concluent pratiquement jamais quelque chose de différent aux dispositions de l'étude de faisabilité. »²¹¹

Au Pérou, le permis environnemental relève, au plus d'un impératif formel que d'un réel mécanisme de contrôle environnemental. Pour reprendre les propos de Jairo Silva, on assiste en Colombie à une « véritable lutte sectorielle »²¹² entre le ministère de l'environnement et les porteurs de projet alors qu'au Pérou, la politique environnementale

²¹⁰ Entretien avec Isabel Calle, Lima, avril 2012.

²¹¹ Marc Dourojeanni, « Evaluación ambiental de proyectos de carretera en la Amazonía », *op. cit.*

²¹² Entretien avec Jairo Silva, Bogotá, janvier 2011.

ne semble avoir aucune influence coercitive. La faiblesse du contrôle est d'ailleurs constamment critiquée, si bien qu'une réforme du système vers l'adoption d'un contrôle environnement centralisé est en cours de réalisation du Pérou. Nous traiterons cette question dans le dernier chapitre de ce travail.

Conclusion

L'étude des rapports entre deux politiques publiques différentes montre bien que la poursuite de deux missions différentes conduit à la formation de conflits internes à l'administration qui révèlent d'une situation d'hyperchoix. Les conflits de principes sont matérialisés par des corpus juridiques contradictoires qui disposent tous deux d'un caractère obligatoire. En ce sens, les objectifs de préservation de l'environnement constituent légalement une limite à la réalisation des projets d'infrastructures de l'axe amazonien. Se forme alors une situation globale incohérente et un rapport de force entre plusieurs secteurs de l'État. Par conséquent, la défense d'un objectif de préservation de l'environnement constitue bien une épreuve pour la réalisation des projets d'infrastructures.

Néanmoins, l'étude du permis environnemental montre que le traitement d'une situation d'hyperchoix par l'État prend la forme d'une épreuve institutionnalisée puisque l'arbitrage entre deux principes contradictoires et deux corpus législatifs antagonistes n'est pas traité politiquement mais relève de dispositifs techniques. Dès lors, le degré de contrainte des politiques environnementales dépend des modalités d'institutionnalisation du contrôle environnemental et de l'autonomie des autorités de contrôle. Le permis environnemental est donc parfois doté d'une capacité contraignante quand les autorités chargées de sa mise en œuvre sont indépendantes et que les études sont réalisées dans les stades préliminaires des projets. Sinon, le permis environnemental se résume à une obligation formelle sans aucune incidence sur la nature des projets d'infrastructures.

Dans tous les cas, le traitement d'une situation d'hyperchoix à l'aide d'un instrument d'action publique conduit à placer la question de l'arbitrage entre plusieurs paradigmes concurrents dans le champ de l'expertise. La question de l'évaluation des impacts d'un chantier revient à placer la discussion sur l'aménagement du territoire au main des experts de l'environnement. Ce procédé est d'ailleurs contesté par les populations locales qui se sentent exclus de tout processus de décision. Le monopole de l'expertise est alors contesté et on assiste à la transformation de cette situation d'hyperchoix de l'épreuve institutionnalisée en controverse sociale.

CHAPITRE 2. LES CHANTIERS DE L'IIRSA À L'ÉPREUVE DES PROTESTATAIRES

« La combinaison des investissements dans la construction de méga-projets routiers, fluviaux et hydroélectriques proposée par l'initiative IIRSA, et de l'investissement massif du secteur privé pour l'extraction des ressources naturelles et la production agro-industrielle auront non seulement des effets directs sur la biodiversité, mais aussi un impact négatif indirect sur la paysannerie et les travailleurs agricoles. Historiquement, des transformations similaires ont produit ou bien aggravé le déplacement des populations rurales et indigènes, les migrations massives et la déforestation. [...] D'ailleurs, les opinions de beaucoup d'experts coïncident sur le fait que les impacts environnementaux, sociaux, culturels et économiques sur des espaces comme les Andes, le bassin amazonien, [...] seront significatifs et, dans bon nombre de cas, irréversibles. »²¹³

Bien que la contestation locale des grands projets d'aménagement du territoire ne soit pas l'apanage des sociétés latino-américaines,²¹⁴ l'aménagement des espaces ruraux de la région est un terrain particulièrement conflictuel. Traditionnellement liés à la réalisation de projets productifs, notamment dans le cadre de l'extraction des hydrocarbures et des minerais, des conflits locaux se sont plus récemment formés pour contester la réalisation des projets gouvernementaux d'équipement du territoire. Les mobilisations à l'encontre du barrage de « Belo Monte » au Brésil ou bien la contestation d'un projet routier dans la région du « Tipnis » en Bolivie sont devenus des cas emblématiques des résistances locales aux grands projets d'infrastructures.

Ces mobilisations locales ont d'ailleurs une forte résonance médiatique dans la région mais aussi à l'étranger²¹⁵ puisque ces conflits illustrent l'opposition des populations locales à la dégradation de leur environnement. Dès lors, la popularité de ces mouvements

²¹³ UICN, *Impactos sociales y ambientales*, <http://www.proteger.org.ar/iirsa/pagina.php?id=12>.

²¹⁴ Jacques Lolive, *Les contestations de TGV méditerranée*, Editions L'Harmattan, 1999.; C. HALPERN, *La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés : les conflits autour de l'extension des aéroports Paris-Charles de Gaulle et Berlin-Schönefeld*, 2006 ; Donatella Della Porta, *Voices of the Valley, Voices of the Straits: How Protest Creates Communities*, Berghahn Books, 2008.

²¹⁵ A titre d'exemple, le quotidien Le Monde a publié, depuis 2009, plus de quarante articles sur les conflits d'aménagement du territoire en Amérique Latine ; El País, environ vingt-cinq et plus de deux cents pour Folha. (données : Archives des journaux et Factiva, avril 2014)

devient rapidement un levier puissant pour contester la légitimité des projets d'aménagement du territoire. Ces conflits locaux sont d'ailleurs amplement étudiés par les chercheurs,²¹⁶ si bien, qu'une terminologie spécifique et un champ de recherche nouveau émerge pour étudier ces mouvements protestataires localisés et teintés de revendications écologiques : les conflits « sociaux-environnementaux ».

Ce chapitre propose d'envisager le potentiel heuristique de cette nouvelle catégorie d'analyse pour décrire les protestations observables sur le terrain et analyser la réception locale des projets de l'axe amazonien de l'IIRSA. Les deux projets mentionnés précédemment faisant partie de l'agenda de l'IIRSA, la contestation de projets au Brésil et en Bolivie permet de supposer l'existence de conflits similaires sur nos terrains. En effet, les cas que nous étudions ont de nombreux points communs avec le cas du projet routier « Tipnis ». D'une part, leur localisation dans le piémont amazonien leur confère des caractéristiques éco-systémiques comparables et un tissu social composite formé de colons et de populations autochtones. D'autre part, ces territoires sont tous des franges pionnières dont la richesse en ressources naturelles suscite l'intérêt des entreprises. Tous les projets mentionnés faisant partie de l'agenda IIRSA, ils sont affiliés à une matrice cognitive et une structure d'intérêt similaire. Dès lors, formuler l'hypothèse de l'existence de conflits de même nature sur nos terrains semble valable, même en l'absence de couverture médiatique. Par conséquent, il convient d'étudier le positionnement des populations locales dans le cadre des projets de l'axe amazonien de l'IIRSA. Nous proposons d'utiliser la méthode comparative afin de faire émerger les points communs et les différences des différents contextes locaux.

Les observations de terrain confirment l'existence de conflits. Trois scénarii différents sont observables : un conflit directement lié à la construction du projet routier « San Francisco-Mocoa » se développe dans la vallée de Sibundoy en Colombie alors que la route « Tarapoto-Yurimaguas » n'est pas directement mise en cause par les populations locales. Néanmoins, ces populations s'opposent à l'installation du groupe Romero qui souhaite développer la production de palme à huile à grande échelle. On observe donc au Pérou un conflit local issu des transformations induites par l'ouverture de la route. Enfin,

²¹⁶ Xavier Arnauld de Sartre, « La colonisation de l'Amazonie et le développement durable : l'exemple du barrage de Belo Monte », *op. cit.*; Denis Chartier et Nathalie Blanc, « Les développements durables de l'Amazonie », dans *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*, 2008^e éd. Laetitia Perrier-Bruslé, « Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions : analyse d'un conflit socio-environnemental », *EchoGéo*, 26 janvier 2012.

l'absence de conflit local lié à l'IIRSA en Équateur correspond à la suspension des projets au moment de l'enquête de terrain. Nous utilisons ici le cas équatorien, en tant que « témoin », dans la mesure où il permet de souligner l'existence de tensions sociales sous-jacentes indépendamment de la réalisation ou non des projets. Nous présentons un tableau comparatif des observations de terrain.

Tableau 12 : Conflictualité locale des projets de l'IIRSA

	<i>Colombie</i>	<i>Équateur</i>	<i>Pérou</i>
<i>Conflit local lié au projet étudié</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>NON</i>
<i>Tensions sociales sous-jacentes</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>
<i>Actions protestataires</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>
<i>Soutien externe à la communauté</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>NON</i>
<i>Action judiciaire</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>
DEGRE DE CONFLIT	CONFLIT DIRECT	PAS DE CONFLIT	CONFLIT INDIRECT

Source : Document élaboré par l'auteur.

Les développements suivants cherchent donc à éclairer ces observations afin de comprendre pourquoi la mise en œuvre des chantiers ne rencontre pas le même degré d'opposition partout. Le choix des variables mentionnées dans ce tableau est issu des informations obtenues sur le terrain.

Dans chaque cas, nous avons réalisé une enquête préliminaire auprès des fonctionnaires publics pour ensuite confronter les informations obtenues à la réalité des contextes locaux. Les cas colombien et péruvien correspondent aux projets routiers « San Francisco-Mocoa » dans le département du Putumayo et « Tarapoto-Yurimaguas » à la frontière des départements de San Martín et Loreto au Pérou. Le cas équatorien qui nous sert de témoin correspond au projet de construction d'un port fluvial à Providencia dans le département du Napo. Pour chaque cas, une série d'entretiens axée sur l'étude de la perception du projet par les populations locales a été réalisée. Pour compléter ces entretiens, la méthode de l'observation sociologique a été utilisée à plusieurs occasions dans le cadre : de l'inauguration par le président Santos du chantier colombien à San Francisco en janvier 2012 ; des travaux en cours de réalisation à Yurimaguas par l'entreprise Odebrecht ; de la communauté rurale de Barranquita opposée à l'installation du groupe Romero ; et enfin lors d'une réunion des autorités autochtones de la vallée de Sibundoy. Un bref séjour a aussi été réalisé en Équateur à Francisco de Orellana et Pañacocha sur les rives du fleuve Napo. Toutefois, nous ne sommes pas parvenus à

identifier le lieu précis du futur port fluvial et les populations locales ne semblaient pas s'y intéresser. Nous écartons pour cette raison ce cas de l'analyse.

Nous proposons d'engager la réflexion par une discussion de la notion de « conflit socio-environnemental » afin de déterminer si cette nouvelle notion constitue un apport pour étudier ces mobilisations. Cet examen de la littérature disponible est nécessaire pour déterminer si les conflits locaux articulés autour des revendications environnementales sont un produit des luttes identitaires rendues possibles par la consolidation des mouvements politiques indigénistes ou bien s'ils relèvent de l'utilisation d'un nouveau discours dans la mise en forme des luttes agraires. Les résultats de l'enquête de terrain seront ensuite mis à profit pour éclairer les conditions de formation des conflits locaux dans le cadre des projets de l'axe amazonien de l'IIRSA.

I. Les conflits socio-environnementaux : une nouvelle catégorie d'analyse ?

Ce nouveau terme, essentiellement utilisé dans le contexte sud-américain est, pour ses utilisateurs, révélateur d'une structuration particulière des mobilisations. Cette section cherche à déterminer si les conflits socio-environnementaux relèvent d'un nouveau type de mouvement social par rapport aux formes traditionnelles de conflit dans les espaces ruraux latino américains.

Dans un premier temps, nous expliquons que la notion de conflit socio-environnemental émerge à la fin des années 1990 avec l'objectif de réintégrer les populations locales dans l'analyse des conflits environnementaux et de souligner le caractère « profane »²¹⁷ des luttes environnementales. Si le caractère profane de ces mobilisations n'est pas remis en cause, une discussion se tisse quant à l'origine de ces conflits. Certains les expliquent par l'émergence d'une nouvelle « ontologie politique »²¹⁸ dont les populations autochtones seraient le fer de lance. En suivant cette approche, les populations autochtones sont marquées par une conception spécifique de la nature qui motive leur opposition aux projets de développement. Les conflits socio-environnementaux

²¹⁷ Ramachandra Guha et Juan Martínez Alier, *Varieties of environmentalism: essays North and South*, Earthscan Publications, 1997. Juan Martínez Alier et Juan Martínez Alier, *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, Edward Elgar Publishing, 2003. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, 2001. Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik, *Le profane en politique: Compétences et engagements du citoyen*, Editions L'Harmattan, 2008.

²¹⁸ Arturo Escobar, *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*, Duke University Press, 2008.

sont alors analysés comme des nouveaux mouvements sociaux (NMS).²¹⁹ Pour d'autres, la dimension identitaire n'est pas pertinente pour expliquer ces conflits car ils ne sont pas le fruit de combats post-matérialistes mais bien motivés par des revendications matérielles historiques comme celle de l'accès la propriété foncière.²²⁰ En dépit des divergences entre deux courants, le principal intérêt de la notion de « conflit socio-environnemental » est de fédérer une diversité de luttes sous une même appellation. Ainsi, des conflits localisés et motivés par des revendications spécifiques participent d'un mouvement plus général de contestation des politiques d'aménagement du territoire articulé autour d'un discours politique de transition vers le « post-développement ».

Réintroduire les « profanes » au cœur des luttes écologiques

Afin de comprendre l'émergence de la notion, nous proposons de retracer l'histoire des luttes environnementales et de montrer la captation progressive des enjeux environnementaux par des professionnels de l'écologie. A partir de ce constat, la notion de conflit socio-environnemental propose de revaloriser la mise en forme « profane » du discours écologique.

Du préjudice environnemental aux conflits d'usage des ressources naturelles

Si l'étude des conflits sociaux est au principe même de la sociologie, la notion de « conflit environnemental » émerge dans un contexte pragmatique. A l'origine, la notion désigne des expériences de luttes, très souvent juridiques, visant à établir les responsabilités dans le cas de dommages environnementaux. L'idéal type de « conflit environnemental » peut être retrouvé dans les cas de l'Amoco Cadix où des mécanismes d'accompagnement des riverains et une rhétorique du conflit se tissent sur la base d'un dommage concret. Le concept prend racine dans le champ de l'activisme environnemental et sa théorisation répond aux besoins d'interpellation des preneurs de décisions sur les questions environnementales.

Par la suite, la cause environnementale s'autonomise peu à peu du contexte des litiges. Une déconnexion se produit entre les représentants de la cause environnementale et les victimes des dommages. Les débats relatifs à l'usage des ressources naturelles, aux

²¹⁹ Alberto Melucci, *The new social movements: a theoretical approach*, 1980.

²²⁰ Pour un examen de l'évolution des mouvements sociaux en Amérique Latine, consulter Camille Goirand, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 3, 8 juillet 2010, p. 445-466.

questions de déforestation, de pollution des cours d'eau se concentrent alors dans les arènes politiques proche de l'État et se convertissent en débats d'experts, à cheval entre la représentation d'intérêts et l'amélioration des pratiques de gouvernance. Les populations directement concernées ne font plus partie des discussions. On assiste à l'exclusion des profanes et à la personnification de causes environnementales par des professionnels de l'écologie rassemblés en grands réseaux internationaux comme UICN, Greenpeace, ou encore les Amis de la Terre. Cette captation du problème environnemental par des acteurs institutionnels attire des critiques dans la mesure où elle confine le débat dans la sphère de l'expertise, le plus souvent au sein du monde occidental, et participe du cantonnement des enjeux environnementaux au domaine de la politique environnementale. L'émergence des contestations environnementales, par des populations locales, dans des pays du sud bouleverse les cadres d'analyse.

***Les conflits locaux : une expression de
« l'environnementalisme des pauvres »***

Les travaux de Joao Martinez Alier et de Ramachandra Guha²²¹ proposent de réviser l'idée selon laquelle la défense de l'environnement serait une préoccupation post-matérialiste²²² issue de l'Occident. Pour ces auteurs, les conflits locaux dans les pays du sud sont aussi porteurs de revendications écologiques de nature différente :

« “Pas d'humanité sans nature”, l'épithète de l'environnementalisme du nord, est ici contesté par un slogan tout aussi légitime “Pas de Nature sans justice sociale !” »²²³

Cette interprétation marque un tournant dans l'analyse des protestations locales aux projets de développement. Même si ces auteurs ne participent pas à l'élaboration du vocable de « conflit socio-environnemental », leur influence est manifeste. Dès lors, l'apposition de l'adjectif social à côté du terme de conflit environnemental répond au besoin d'intégrer la prise de parole profane aux débats sur l'environnement. Nous citons une définition communément utilisée pour décrire ces mouvements :

« Les conflits environnementaux se forment autour de la question de la distribution des externalités ou effets externes naissant des changements d'usages des sols et à l'arrivée d'activités nouvelles ; les conflits socio-environnementaux sont à l'inverse motivés par l'accès et le contrôle des ressources naturelles, et particulièrement autour des questions de la terre, de l'eau, des minéraux et autres. »²²⁴

²²¹ Ramachandra Guha et Juan Martínez Alier, *Varieties of environmentalism*, op. cit.

²²² Abraham H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, Edición: 13000., Martino Fine Books, 2013.

²²³ Ramachandra Guha et Juan Martínez Alier, *Varieties of environmentalism*, op. cit., p 21.

²²⁴ René Orellana, « Conflictos... ¿ sociales, ambientales, socio-ambientales ? Conflictos y controversias en la definición de conceptos », en O RTIZ , et al., . Quito, Abya-Yala. pp. 331-343 », dans Ortiz (dir.), *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Abya Yala.,

Trois caractéristiques semblent donc nécessaires pour qualifier un conflit local de « conflit socio-environnemental » : l'implantation d'une activité ou d'un équipement public, l'émergence d'une opposition des populations locales et un discours contestataire fondé sur l'usage des ressources naturelles. Par conséquent, la notion de « conflit socio-environnemental » propose de faire la distinction entre un « conflit environnemental » déterritorialisé et moral essentiellement mis en forme par des experts occidentaux et celle de « conflit socio-environnemental » où l'analyse de l'ancrage local, des questions de démocratisation et de justice sociale seraient prédominantes. Au sein des observateurs, les conflits d'usage des ressources naturelles fondent une nouvelle catégorie d'analyse et un type spécifique de mouvement social. La notion de conflit socio-environnemental devient, au début des années 2000, le terme consacré pour désigner les oppositions locales aux grands projets de développement. La popularité de cette notion et sa rapide diffusion méritent que l'on se penche sur le caractère « nouveau » de ces mouvements.

Etudier la nouveauté de ces mouvements revient à interroger l'origine des conflits. Nous présentons les termes du débat théorique pour ensuite souligner les apports de chacune des approches.

Aux origines des revendications : un débat analytique

Pour expliquer l'origine des conflits socio-environnementaux, deux causes distinctes sont identifiées. La première, influencée par les approches postmodernes et l'étude des nouveaux mouvements sociaux, met en avant un tournant « ontologique »²²⁵ dans la compréhension du binôme nature/culture dont les communautés autochtones seraient les défenseurs. La seconde, inspirée des théories structurales, interprète les conflits relatifs à l'aménagement du territoire comme une manifestation de la continuité des rapports de domination socio-économiques. Nous proposons un tableau comparatif de ces deux perspectives et un commentaire de celui-ci :

Quito, 1999, .
²²⁵ Arturo Escobar, *Territories of Difference*, op. cit.

Tableau 13 : Divergences analytiques sur les mobilisations locales

	<i>ESCOBAR</i> ²²⁶	<i>WICKHAM-CROWLEY</i> ²²⁷
<i>NOUVEAUTE</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i> <i>simple transformation des luttes</i>
<i>FORMATION DE NOUVELLES IDENTITES COLLECTIVES</i>	<i>OUI</i> <i>Fondées sur la défense d'intérêts différents des luttes sociales classiques</i>	<i>NON</i> <i>Les nouveaux mouvements sociaux ne sont pas adaptés pour étudier les sociétés latino-américaines</i>
<i>NATURE DES CONFLITS</i>	<i>Conflits sur la représentation du monde ; conflits de cosmovisions</i>	<i>Conflits centrés sur la question foncière ; Manifestation des luttes subalternes</i>

Source : Document élaboré par l'auteur.

Une approche fondée sur le caractère identitaire des conflits : la « guerre des mondes »²²⁸

La première approche, représentée plutôt par des anthropologues, propose d'interpréter les conflits sur l'aménagement du territoire comme des « luttes de cosmovisions ». Dans la lignée des travaux de Philippe Descola²²⁹ qui soulignent la diversité des rapports à la nature et au territoire selon les sociétés humaines, ces travaux montrent que les principaux protagonistes des conflits sont les populations autochtones. Les conflits sont donc issus d'une rencontre impossible entre plusieurs espaces de sens. La question environnementale est ici au cœur de la formation des conflits dans la mesure où des notions comme la nature ou le territoire n'ont pas la même signification pour tous. Les analyses mobilisant ce type de variables aboutissent à la conclusion selon laquelle les conflits socio-environnementaux sont un effet de l'absence de consensus social sur la représentation de la nature, c'est-à-dire que leur origine profonde réside dans une incompatibilité des représentations et des croyances. Les travaux d'Arturo Escobar sont un bon exemple d'une approche identitaire des conflits sociaux.

Dans le cas qui nous occupe ici, l'intérêt de cette approche réside essentiellement dans l'explication des origines cognitives des conflits. Ces analyses sont particulièrement fécondes pour expliquer la contestation locale des dispositifs de contrôle environnemental dans la mesure où la vision positiviste à l'œuvre dans les dispositifs de concertation et

²²⁶ Arturo Escobar et Sonia E. Álvarez, *The Making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*, Westview Press, 1992.

²²⁷ Timothy Wickham-Crowley et Susan Eckstein, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux récents en Amérique Latine », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 2, 2010.

²²⁸ Bruno Latour, « Guerre des mondes – offre de paix », 2002.

²²⁹ Philippe Descola, *Par-delà nature et culture*, Gallimard, 2005.

d'évaluation d'impact environnemental ne trouvent aucune reconnaissance au sein des communautés. Les conflits sont ici le produit d'une incompatibilité de principe sur le sens du développement et le passage des luttes pour le contrôle de l'exploitation des terres à une défense du territoire ancestral.

Une approche fondée sur la mutation des conflits fonciers

Cette approche identitaire des conflits socio-environnementaux est remise en cause par certains, en raison de son manque de profondeur historique. En effet, la dimension environnementale de ces luttes ne serait pas un phénomène nouveau :

« Tout au long de l'histoire latino-américaine, l'injustice sociale a toujours été inextricablement liée à un accès à la terre et aux ressources naturelles scandaleusement inégalitaire. Des conflits perpétuels entre élites terriennes et paysans sans terres expliquent en grande partie l'histoire politique violente et conflictuelle de la région depuis la conquête puis sous la colonisation et les indépendances ainsi qu'au tournant de l'ère moderne. »²³⁰

Dès lors, une seconde approche préfère comprendre les revendications environnementales comme un dispositif de justification²³¹ plus consensuel que le maintien d'un discours révolutionnaire pour la réforme agraire. Ici, le discours écologique ne serait que l'arbre qui cache la forêt.

L'approche développée par Wickam-Crowley met en valeur le caractère historique des luttes pour la propriété foncière. Cette analyse se comprend aisément si l'on se penche sur le parcours de l'auteur. En effet, celui-ci a produit de nombreux ouvrages consacrés à l'étude des mouvements révolutionnaires en Amérique latine²³² dans les années 1990 et propose maintenant une étude des mouvements sociaux. Cette approche est particulièrement intéressante pour comprendre le caractère structurel des luttes dans les espaces ruraux sud-américains. En effet, la naissance des mouvements révolutionnaires découle presque systématiquement des enjeux fonciers, de la structure sociale rigide et des obstacles à la réforme agraire. L'analyse des premiers temps du conflit colombien montre d'ailleurs que les FARC-EP sont issus des ligues révolutionnaires paysannes. Nous citons le programme agraire des forces armées de Marquetalia en 1964 :

²³⁰ David V. Carruthers, *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, MIT Press, 2008.

²³¹ Laurent Thevenot et Claudette Lafaye, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, 1993, p. 495-524.

²³² Timothy P. Wickham-Crowley, *A sociological analysis of Latin American guerrilla movements, 1956-1970*, Cornell University, Jan., 1982.; Timothy P. Wickham-Crowley, *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*, Princeton University Press, 1992.

« Nous sommes le nerf d'un mouvement révolutionnaire qui prend racine en 1948. Contre nous, les paysans révolutionnaires du sud du Tolima, du Huila, du Cauca et du Valle de la cordillère centrale, ont été lancées depuis 1948 les forces de la concentration de la propriété, des grands éleveurs, du commerce à grande échelle, des chefs de la politique officielle et des marchands de violence. [...] Nous sommes les premières victimes des furies de la concentration de la propriété parce que dans cette partie de la Colombie dominent les intérêts des grands seigneurs de la terre, les intérêts réactionnaires du cléricanisme, les intérêts en chaîne de l'obscurantisme du pays. Pour cela, nous avons souffert corps et âme toutes les bestialités d'un régime pourri qui repose sur le monopole des grandes propriétés agricoles, sur la monoculture et la mono-exportation soumis à l'impérialisme du grand capital financier des États-Unis. »²³³

Cet extrait montre bien que l'opposition originelle de la guérilla est fondée sur un discours touchant essentiellement à des revendications de souveraineté territoriale. Dès lors, une approche historique et structurale des conflits sociaux latino-américains montre que l'origine des conflits a toujours été la question de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Les conflits socio-environnementaux sont dans cette perspective l'expression des revendications de justice sociale face à l'exploitation des ressources naturelles au profit des puissants :

« S'il fallait trouver un grand trait commun à ces conflits environnementaux d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, il s'agirait certainement de l'asymétrie qui les caractérise. D'un côté, des opérateurs économiques disposant d'énormes moyens financiers et techniques, jouissant de la complicité des politiques locaux ou nationaux et incarnant le « développement » du pays ; de l'autre, des communautés locales isolées, vivant dans des régions retirées, connaissant mal leurs droits, généralement dénuées des ressources matérielles et militantes permettant d'organiser une résistance un tant soit peu efficace. »²³⁴

L'origine de la multiplication des conflits socio-environnementaux est donc à rechercher dans les asymétries structurelles du capitalisme renforcées par un contexte de pression accrue sur les ressources naturelles. Cette approche conduit à nier toute perspective de changement puisque ces analyses sont déjà développées dans le cadre de la théorie de la dépendance dans les années 1950 et brillamment exposées par Eduardo Galeano²³⁵ dans les années 1970.

Pour conclure, la question identitaire n'est pas, dans le cadre de cette approche, un facteur explicatif de premier plan, ce qui remet en cause la dimension nouvelle des conflits

²³³ FARC-EP, *Programa agrario de las guerrillas*, Marquetalia, 1964.

²³⁴ François Polet, « La prolifération des conflits socio-environnementaux au Sud », *CERTI*, Université catholique de Louvain, Février 2008.

²³⁵ Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, Espagne, 2000.

socio-environnementaux. L'usage des arguments de préservation de l'environnement et la revendication de droits spécifiques ne serait qu'un moyen de légitimation :

« De même, la grande majorité des mouvements indigènes contemporains d'Amérique Latine cherchent à obtenir un meilleur accès aux ressources matérielles ou politiques dont les inégalités de classes et de groupe, installées depuis longtemps, les avaient privés. Toutes les revendications identitaires de ces mouvements se comprennent mieux comme des moyens de faire avancer et de légitimer ces revendications, que comme des fins en elles-mêmes ».²³⁶

Finalement, le désaccord principal porte sur la question du « réveil de l'Indien ».²³⁷ Une approche valorise une interprétation de l'émergence politique des populations autochtones comme l'affirmation d'une nouvelle identité politique porteuse d'une vision alternative du développement alors que la seconde met l'accent sur un habillage discursif identitaire pour défendre des revendications de justice sociale :

« Ainsi, lorsque les groupes (auto)-identifiés selon leur sexe, race, classe, couleur, appartenance ethnique ou indigène, préférences sexuelles ou même absence de propriété, interpellent les autorités de l'État pour des réformes spécifiques qui amélioreraient matériellement leurs vies, nous devrions d'abord nous intéresser aux bénéfices matériels qu'ils cherchent à obtenir – y compris d'autres bénéfices matériels tels un meilleur accès à la santé, à l'éducation ou une protection policière – avant de nous laisser distraire par des politiques identitaires et de supposées quêtes d'affirmation identitaire. »²³⁸

Il convient donc d'étudier la structuration de la mobilisation à l'encontre du projet de l'IIRSA afin de déterminer quelle approche semble la plus pertinente.

La contestation des projets de l'IIRSA : une mobilisation en deux temps

Sur le terrain, la contestation de l'IIRSA est le produit de la rencontre entre deux causes initialement distinctes : la défense des droits des populations locales et la préservation de la forêt amazonienne. Nous proposons une chronologie comparative du programme de l'IIRSA et de sa mise en controverse.

²³⁶ Timothy Wickham-Crowley et Susan Eckstein, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux récents en Amérique Latine », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 2, 2010.

²³⁷ Yves Materne et Michel de Certeau, *Le Réveil indien en Amérique latine*, Les Éditions du cerf, 1977.

²³⁸ Timothy Wickham-Crowley et Susan Eckstein, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux récents en Amérique Latine », *op. cit.*

Tableau 14 : La contestation du programme IIRSA : un processus en deux temps

<i>Structuration institutionnelle de l'IIRSA</i>	<i>Structuration de la contestation de l'IIRSA</i>	<i>Mobilisation des organisations autochtones</i>
1er septembre 2000 <i>Communiqué de Brasilia</i>		
décembre 2004 <i>Agenda de mise en œuvre Consensuelle (2006-2010)</i>		
	10 octobre 2006 <i>Lancement de l'observatoire-IIRSA par Conservation Internationale</i>	
	2007 <i>Timothy KILLEEN, «A storm in the Amazon wilderness ». FLOREZ, « selva abierta », ILSA, Bogotá.</i>	
	3 novembre 2008 <i>Demande refusée de participation au CDE de 2008</i>	3 mars 2008 <i>Dénonciation de l'IIRSA des organisations des peuples autochtones.</i>
4 septembre 2008 <i>Rencontre entre le CCT de l'IIRSA et les ONG</i>		
10 décembre 2008 <i>CDE de Cartagène.</i>		
	30 mars – 8 avril 2009 <i>Formation politique virtuelle pour leaders communautaires.</i>	
29 juin 2009 <i>Lettre des ONGs à Luis Alberto Moreno, nouveau directeur de la BID</i>		
	2010 – 2013 <i>Formation - ILSA à destination des leaders communautaires colombiens</i>	3 novembre 2009 <i>Audience à la CIDH sur l'IIRSA</i>
		15-26 mars 2010 <i>Audience à la CIDH sur l'IIRSA</i>
		26 juin 2010 <i>Marche des Camëntsa contre le projet « San Francisco-Mocoa »</i>
		Juin 2011 <i>Procès du père Bartolini, Barranquita, Pérou.</i>

Source: Document élaboré par l'auteur.

L'analyse de cette chronologie permet de définir deux « temps » et deux « espaces » de mobilisation. Entre 2005 et 2008, la construction du discours critique est le fruit d'un travail de veille mené par les réseaux internationaux de protection de l'environnement avec le lancement de l' « Observatoire régional de l'IIRSA » par l'Union Internationale pour la

Conservation de la Nature (UICN). L'émergence d'un discours critique sur l'IIRSA s'explique donc par un rôle structurant des réseaux de défense de l'environnement.²³⁹

Puis, à partir de 2008, les organisations de défense des droits des populations autochtones semblent prendre le relais dans l'organisation des protestations. L'analyse de ces deux périodes successives permet de mettre en valeur la constitution progressive d'une « coalition de cause » opposée à l'IIRSA :

« Une coalition de cause rassemble des acteurs provenant d'une grande variété d'institutions publiques et privées à différents niveaux de gouvernement qui partagent un ensemble de valeurs (objectifs politiques et perceptions causales) et qui cherchent à influencer les règles, les budgets et les preneurs de décisions dans le but de défendre ces objectifs sur le long terme. »²⁴⁰

A partir de ces premières observations, l'identification des mécanismes de formation de cette coalition de cause est nécessaire. Nous proposons, dans un premier temps, une analyse du discours critique porté sur l'IIRSA pour ensuite observer la nature des mobilisations sur le terrain.

II. La contestation de l'IIRSA : une contre-expertise fondée sur les risques environnementaux et sociaux

La contestation du programme de l'IIRSA émerge au sein de la société civile en 2006, peu après la publication de l'agenda de mise en œuvre. A ce moment, un discours critique met en cause la légitimité des projets de l'IIRSA sur la base d'arguments de préservation d'un patrimoine naturel et culturel des espaces locaux. L'IIRSA est d'abord présentée comme un facteur d'accélération des dynamiques de déforestation, de perte de biodiversité et de fragilisation des écosystèmes endémiques :

« Les risques majeurs sont à mettre en relation avec l'expansion non contrôlée de l'agriculture intensive agro-industrielle, l'exploitation des ressources, le changement dans l'usage des sols, l'occupation désordonnée des terres et les atteintes aux espaces protégés et aux réservoirs de biodiversité. »²⁴¹

Cette modification de l'environnement conduit dans un second temps à attirer l'attention sur les changements irréversibles du mode de vie des populations rurales :

²³⁹ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 2014.

²⁴⁰ Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith, *Policy change and learning*, op. cit.

²⁴¹ Marco Octavio Ribera Arismendi, *La amenaza del IIRSA en Bolivia. Observatorio ambiental del LIDEMA*, Bolivia, Liga de defensa del medio ambiente, 2008.

« Les projets d'infrastructures à grande échelle (oléoducs, gazoducs, barrages, routes, etc.) comme ceux de l'agenda IIRSA, ont historiquement eu un impact considérable sur les communautés locales, sur leurs économies et sur l'environnement. »²⁴²

Les arguments mobilisés cherchent donc à dénoncer les fondements du projet de l'IIRSA, la valorisation productive du territoire et de l'intégration des espaces :

« Par exemple, dans le cadre de l'IIRSA, la cordillère des Andes est considérée comme une barrière qu'il faut détruire parce qu'elle contribue à l'augmentation des coûts de transport entre les plaines intérieures et les ports du Pacifique. Alors que nous pensons que les richesses se trouvent au cœur des montagnes, que les trois cordillères sont une source d'eau et que dans cet habitat vivent les communautés – un habitat qui produit les meilleurs aliments, qui garantit la vie et la survie de ses habitants. »²⁴³

Cette critique, inspirée des valeurs écologiques, est renforcée par une critique des structures de domination économiques. Les entreprises sont vues comme les moteurs du projet IIRSA et le discours critique met l'accent sur les bénéfices exclusifs des industries extractives, agro-industrielles et des firmes de travaux publics au détriment des intérêts des États et surtout des populations locales. Un exemple de ces arguments transparaît dans la citation suivante d'un article intitulé « IIRSA : une route de pillage en Amérique latine. Et une barrière pour l'en empêcher » :

« En deux mots, qu'est-ce que l'IIRSA ? L'IIRSA est un plan de construction d'infrastructures en Amérique du Sud. Grâce à elle, les entreprises privées pourront extraire et transporter les ressources naturelles et les marchandises. Des routes, des chemins de fer, des voies de navigation fluviales, des ports, des oléoducs, des gazoducs, des aqueducs et des réseaux de télécommunications seront construits. Les gouvernements vont s'endetter pour réaliser ces chantiers. Et au lieu d'améliorer la qualité de vie de la population, ces infrastructures favoriseront seulement les bénéfices des entreprises. »²⁴⁴

Pour résumer, le discours critique vis-à-vis du projet de l'IIRSA mêle dès le début des arguments de nature écologique et des revendications de justice sociale. Le mélange de ces deux registres indique l'association des préoccupations sociales et environnementales pour formuler un discours critique du projet de l'IIRSA. Afin de préciser la composition de cette coalition de cause, nous proposons d'identifier les acteurs participant à la contestation de l'IIRSA dans les différentes arènes (régionale, nationale et locale).

²⁴² Observatorio IFIS, « La integración incompleta », *boletín IFIS*, Aout/2005.

²⁴³ ILSA, « ILSA y los derechos ambientales de las comunidades », communiqué institutionnel, 16 mai 2012.

²⁴⁴ « IIRSA. Un camino para vaciar America Latina. Y una barrera para impedirlo », *Biodiversidad Sustentable y Culturas*, n° 22, 2005.

Dans un premier temps, les réseaux internationaux de protection de l'environnement contribuent à lancer l'alerte sur les dangers de l'IIRSA et organisent un travail de veille sur les avancées du projet. Dans un second temps, les relais nationaux se chargent de produire des études de cas et de mobiliser le tissu social. Ces organisations jouent un rôle crucial puisqu'elles établissent un pont entre les différentes arènes. Elles participent à la surveillance tout en menant des activités de mobilisation politique.

Les réseaux internationaux de défense de l'environnement : des lanceurs d'alerte²⁴⁵

L'étude de la période 2004-2008 permet d'étudier le rôle structurant joué par les réseaux transnationaux de défense de l'environnement²⁴⁶ à la suite de la publication de l'agenda de mise en œuvre consensuelle (AIC) en décembre 2005. Ces réseaux sont à l'origine de la mise en place d'une plate-forme de surveillance de l'IIRSA :

« Dans le sens où nous l'entendons, l'alerte est un processus plus ou moins long ou tortueux, situé entre deux figures limites : l'appel au secours (alerte-tout-en-urgence) et la prophétie du malheur (mêlant multiples éléments hétérogènes et visant un futur indéterminé). Une alerte peut être immédiatement prise en compte, mise en attente, rejetée, dénoncée, ou peut susciter une controverse d'experts. Les analyses proposées dans ce livre développent ainsi une figure sociologique particulière désignée sous l'expression de « lanceur d'alerte ». »²⁴⁷

L'activation des réseaux environnementalistes correspond à la mise en forme « experte » de la contestation de l'IIRSA. Tout d'abord, les organisations brésiliennes et boliviennes mobilisées depuis de nombreuses années sur les questions de déforestation et d'opposition à la mise en place de projets hydroélectriques alertent leurs partenaires andins :

« L'IIRSA naît en 2000. En 2004, quelques organisations non-gouvernementales brésiliennes et argentines commencèrent à rendre visible l'IIRSA. Cela s'explique par le fait que l'IIRSA était plus active dans le cône Sud que dans les pays andins, par exemple les axes du Capricorne et la route fluviale "Paraguay-Paraná". Le Brésil étant le moteur de l'IIRSA, le projet pris forme plus rapidement dans cette partie du continent. Dans ce contexte, les ONG "Rios vivos" du Brésil et "Fonade" de Bolivie commencèrent à traiter cette thématique et contactèrent les ONG dans la région andine pour étudier la réalité de l'IIRSA dans cette zone. »²⁴⁸

²⁴⁵ Chateauraynaud, Torny, *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales., 1990.

²⁴⁶ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders, op. cit.*

²⁴⁷ Chateauraynaud, Torny, *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque, op. cit.*

²⁴⁸ Entretien avec Fabio Vladimir Sanchez, Bogotá, octobre 2011.

Dans le même temps, les experts internationaux prennent en charge la thématique. Timothy J. Killeen,²⁴⁹ biologiste au centre d'études appliquées à la biodiversité de l'organisation Conservation International à Washington, peut être considéré comme l'auteur de l'alerte sur la scène internationale. Dans le cadre de ses recherches, il publie un rapport fondateur : « A perfect storm in the Amazon wilderness » qui, pour la première fois, met en avant les risques environnementaux du projet de l'IIRSA dans le langage de l'expertise :

« Notre désir est que ce document puisse stimuler l'IIRSA à devenir une initiative encore plus importante qu'elle ne l'est déjà, un projet qui incorporerait la vision d'une Amazonie écologiquement et culturellement intacte. [...] A partir du moment où les ressources naturelles de l'Amazonie sont le fondement de l'économie régionale, tous les secteurs de la société devraient participer à la négociation des usages et à leur gestion. Ces enjeux font partie d'une problématique plus générale : "Qu'est ce que le développement durable ?" Ce paradigme nous a rapproché de notre objectif mais n'a pas encore réussi à modifier la nature profondément prédatrice d'un modèle fondé sur l'exploitation des ressources naturelles en Amazonie. Dans la majorité des cas, il s'agit seulement de mitiger les impacts négatifs les plus saillants. L'Amazonie a besoin d'un nouveau paradigme de développement qui ferait la promotion de la croissance économique et réduirait la pauvreté, et dans le même temps assurerait la conservation des ressources naturelles et la santé économique de la région sur le long terme. »²⁵⁰

Suite à ce rapport, on assiste à une captation de l'IIRSA par les réseaux environnementaux internationaux et principalement l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN). Cette organisation agrège plus de quatre-vingt États, onze agences gouvernementales, plus de huit cent organisations et environ dix mille scientifiques et experts. L'union dispose d'une représentation dans soixante-deux pays et de neuf bureaux. Son siège principal est situé en Suisse. Dans la région andine, l'UICN est implanté à Quito en Équateur et depuis plus de 60 ans, le réseau se destine à mener des actions en faveur d' « *un monde juste qui valorise et conserve la nature* ». Ses activités sont celles d'un groupe de pression : lobbying en matière environnementale, production d'information et d'études de cas, et expertise technique dans la formulation des politiques publiques.

²⁴⁹ Sa trajectoire personnelle montre un parcours international aux frontières de l'expertise environnementale et de l'activisme, spécialisée dans l'étude des risques sociaux et environnementaux liés à la production des biocarburants. Timothy Killeen a été consultant auprès de l'Ambassade des États-Unis pour informer les potentiels producteurs de biocarburants sur les dangers en termes de déforestation et d'émission de CO₂, puis représentant de Conservation International au sein de la table ronde sur la production durable d'huile de palme-RSPO.

²⁵⁰ Timothy Killeen, *A perfect storm in the Amazonian wilderness : Development and conservation in the context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)*, Conservation International, 2006.

Dans ce contexte, l'alerte lancée par Timothy Killeen aboutit à la création d'un programme de vigilance virtuelle de l'IIRSA piloté par l'UICN. Ce dispositif, lancé en octobre 2006, prend le nom d' « observatoire IIRSA » :

« Par le passé, le comité régional sud-américain de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), a signalé un manque de connaissance de l'opinion publique sur l'initiative IIRSA et sur ses potentiels impacts environnementaux et sociaux ; il a donc été lancé courant 2006 un projet de suivi et de diffusion d'information sur l'initiative par le bureau régional pour l'Amérique du Sud, UICN-sud basé à Quito en Équateur. »²⁵¹

Cette prise en charge de l'IIRSA par les réseaux internationaux de défense de l'environnement se matérialise par la mise en place d'une surveillance fondée sur la mutualisation des informations récoltées sur le projet dans les différents Etats de la région. Nous citons les missions de l' « Observatoire IIRSA » :

« Activités :

Les activités prévues incluent la publication et la large diffusion d'une carte représentant l'impact potentiel de l'IIRSA, la distribution de notes de presse aux médias de communications et aux journalistes, l'organisation au niveau national, dans différents pays, d'événements visant à présenter les résultats. Il est aussi prévu d'impliquer directement et de manière active les principaux acteurs qui fournissent l'appui financier et technique de l'IIRSA. L'observatoire environnemental de l'IIRSA renforcera les capacités de la société civile mais aussi des gouvernements et du secteur privé pour évaluer les impacts et les bénéfices, les opportunités et les menaces associées au développement de l'initiative, dans une perspective socio-environnementale. Son objectif final sera d'éviter de futurs conflits dus au manque d'information ou à la non participation de certains acteurs. »²⁵²

L'observatoire de l'IIRSA est hébergé par le BIC. Une fois le discours constitué, il est relayé au sein des différentes organisations partenaires qui entreprennent un travail de surveillance de l'IIRSA. Nous verrons que la société civile à l'échelle nationale se fait le relais de cette nouvelle thématique.

Les ONG nationales : les relais locaux de la contre-expertise

Les organisations nationales du réseau UICN sont le pivot du passage à la seconde phase. En effet, ces organisations alertent leurs partenaires locaux afin qu'ils mènent des activités de documentation des projets existants qui sont ensuite diffusées sur la plateforme de l'observatoire de l'IIRSA. Le rôle de ces organisations est, sur le papier, sensiblement le même puisque l'organisation se positionne comme un relais local dont

²⁵¹ Page internet de l'UICN (<http://www.iucn.org>).

²⁵² L'observatoire est issu d'un processus de consultation électronique lancé par UICN entre le 4 et le 22 septembre 2006. Ce forum a rassemblé 310 participants. (www.sur.iunc.org/iirsa)

l'objectif principal est la création d'une expertise alternative sur l'IIRSA. Pour autant, le cas colombien semble se distinguer des deux autres puisque l'organisation locale dépasse un rôle d'expert pour mener des activités de sensibilisation des populations locales. En ce sens, cette organisation joue aussi un rôle de catalyseur pour la mobilisation. Nous proposons quelques éléments d'information sur les modalités de construction d'une expertise alternative sur l'IIRSA dans les Etats pour ensuite envisager la spécificité du cas colombien.

Dans les États andins, la surveillance de l'IIRSA est assurée par la Corporation de gestion et droit environnemental (Ecolex) en Équateur, par l'Institut latino-américain de services juridiques alternatifs (ILSA) en Colombie et par la Fondation droit, environnement et ressources naturelles (DAR) au Pérou. Dans chaque cas, un auteur spécifique se constitue peu à peu comme spécialiste de la question : Margarita Flórez²⁵³ en Colombie, Javier Dávalos²⁵⁴ en Équateur et Marc Dourojeanni²⁵⁵ au Pérou. Compte tenu des faibles moyens dont disposent ces organisations, la personnalisation de l'expertise est une variable importante dans la mesure où la conduite de l'alerte dépend de l'information produite par ces trois analystes. Ces trois personnes se positionnent donc rapidement comme des références incontournables qui structurent la production d'une information alternative sur l'IIRSA. La publication de leurs rapports remet en cause le monopole de l'expertise détenu par les institutions de l'IIRSA et consolide l'alerte lancée par Timothy Killeen en spécifiant les analyses générales de celui-ci par des études de cas. A l'inverse, des documents officiels faisant la promotion des apports de l'IIRSA au développement du territoire amazonien, ces travaux mettent en valeur la dégradation des écosystèmes naturels et pointent du doigt les intérêts économiques qui président à la réalisation de l'IIRSA.

La consolidation de l'expertise alternative est un sujet assez problématique puisque les connaissances sont détenues par un seul expert. En effet, deux des trois personnes mentionnées ont quitté leurs fonctions au cours de l'enquête de terrain. Javier Dávalos a poursuivi ses études à l'université catholique de Louvain et Margarita Flórez a été nommé au poste de directrice du secrétariat de l'environnement de Bogotá en janvier 2012. Le

²⁵³ Margarita Florez, *Selva abierta: Vía Pasto-Mocoa e Hidrovía del Putumayo : expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, ILSA.*, Bogotá, BPR Publishers, 2007.

²⁵⁴ Javier Dávalos, *La Iniciativa para la integración de la infraestructura sudamericana (IIRSA) en Ecuador desde un enfoque de derechos humanos: el caso del proyecto del eje multimodal Manta-Manaos*, USAB., Quito, 2009.

²⁵⁵ Marc Dourojeanni, *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*, DAR., 2006.

départ de chacun d'entre eux est lourd de conséquences puisqu'il affecte l'efficacité de veille réalisée sur l'IIRSA. Les documents de référence sont donc peu actualisés et les travaux cités constituent alors les seuls documents solides disponibles.

Un autre élément intéressant est celui du glissement progressif de l'organisation colombienne d'un rôle de « lanceur d'alerte » vers la figure de catalyseur de mobilisation, avec la mise en place d'une campagne de sensibilisation des populations locales aux risques liés à la mise en œuvre du projet IIRSA. Nous citons Vladimir Sánchez, responsable de la cartographie du document « Selva abierta » publié par l'ILSA :

« Ils sont actuellement en train d'organiser un cours virtuel intitulé « Les géographies de l'accumulation en Colombie », dirigé par Hector Moncayo et Margarita Flórez à destination des leaders communautaires indigènes et afro-colombiens et des syndicalistes pour informer et former les gens sur l'IIRSA. Le cours est gratuit mais les trente participants doivent être des « leaders communautaires » pour être sélectionnés. »²⁵⁶

L'organisation de ce type de cours montre l'existence d'un travail de formation politique à destination des communautés locales. Nous citons les objectifs de ce cours virtuel :

« Doter les participants des connaissances générales sur l'IIRSA, son développement et ses impacts environnementaux, économiques et sociaux potentiels. [...] »

Créer les capacités locales pour que les communautés locales prennent position et ainsi favoriser leur participation au sein des mécanismes de dialogue avec les autres acteurs du processus.

Former des spécialistes sur l'IIRSA afin de pouvoir répéter l'expérience au niveau communautaire. »²⁵⁷

Pour les organisateurs, l'opposition au projet de l'IIRSA passe non seulement par la production d'une expertise alternative mais aussi par une mobilisation des populations locales :

« Comme il s'agit d'un cours de formation, il est nécessaire que les participants disposent d'un certain leadership et d'une expérience dans l'organisation de formations et du travail en groupe. La priorité sera donnée à ceux qui vivent ou travaillent à proximité des zones concernées par les projets de l'IIRSA. »²⁵⁸

²⁵⁶ Entretien avec Vladimir Sanchez, Bogotá, mars 2011.

²⁵⁷ BIC, Ecolex, ILSA, ICAA, « CURSO : Nociones Fundamentales de IIRSA. Curso introductorio de formación de capacitadores. ».

²⁵⁸ *Ibid.*

Lors de nos séjours sur le terrain, nous avons pu constater que les acteurs locaux engagés dans la contestation du projet routier « San Francisco-Mocoa » avaient bien connaissance des activités de l'IIRSA. Par exemple, lors d'une réunion des autorités Inga et Camëntsa au *cabildo* de San Francisco, nous avons pu observer la circulation de l'ouvrage « Selva abierta » de Margarita Flórez au sein des membres de la communauté. Dès lors, le cas colombien est marqué par une circulation fluide de l'information entre les organisations de surveillance de l'IIRSA et les acteurs mobilisés sur le terrain. En revanche, aucune indice d'activités comparables n'a été retrouvé dans le cas équatorien et dans le cas péruvien. Si cet élément participe de la formation de structures d'opportunité différentes à l'échelle locale, nous préférons traiter cette question dans un paragraphe ultérieur et poursuivre l'analyse du rôle des réseaux de protection de l'environnement dans la contestation du projet.

Le lobbying environnemental : un registre impraticable au niveau régional

Les premières années de la mobilisation sont marquées par une lutte de la société civile organisée pour participer aux négociations de l'IIRSA. Malgré l'absence de mécanismes démocratiques au sein du cadre institutionnel de l'IIRSA, les organisations sociales demandent à plusieurs reprises leur incorporation au sein du comité de direction exécutif (CDE). En 2008, une trentaine d'organisations formalisent une demande auprès des organisateurs colombiens pour participer au sommet de Carthagène de décembre. Nous retraçons cet épisode puisqu'il permet de montrer la fermeture des promoteurs de l'IIRSA envers tout type d'échange avec les acteurs de la société civile et l'impossibilité d'une négociation démocratique de l'IIRSA à l'échelle régionale.

Le 3 novembre 2008, une demande de participation à la réunion du Comité de Direction Exécutif de l'IIRSA est envoyée au Département National de Planification (DNP) colombien en charge de l'organisation de l'événement :

« Les représentants des organisations de la société civile de différents pays du continent américain, nous adressons à vous pour vous transmettre notre volonté d'organiser une rencontre dans le cadre de la prochaine réunion du comité de direction exécutif, les 4 et 5 décembre 2008 à Carthagène. [...] dans le but d'échanger au sujet du processus d'intégration lancé par l'IIRSA. Plus particulièrement, nous souhaitons discuter de deux points a) La participation de la société civile à la planification de l'intégration régionale dans le cadre de l'IIRSA. [...] b) Au sujet de l'application des études d'impact stratégiques dans le cadre des groupes de projets de l'IIRSA. [...] Néanmoins nous considérons qu'afin de réaliser

cet objectif, des actions de grande ampleur font défaut. Nous sommes convaincus qu'établir un échange avec les organisations de la société civile doit permettre une meilleure exécution de chacun des projets dans nos territoires respectifs. Nous proposons donc une discussion sur l'efficacité du système de coordination nationale dans chacun des pays. »²⁵⁹

Cette demande formulée par les réseaux environnementaux participe d'une stratégie d'interpellation des preneurs de décisions. Il est intéressant de remarquer la présence des organisations précédemment étudiées (Ecolex, ILSA, DAR) comme signataires de cette lettre mais aussi l'absence de toute organisation de défense des peuples autochtones. En ce sens, il est possible de constater une certaine répartition des rôles au sein de la mobilisation et une prise en charge des activités de lobbying par les réseaux de défense de l'environnement. Toutefois, les promoteurs de l'initiative refusent de recevoir la société civile.

En réponse à cette demande, Carolina Rentería, l'organisatrice de l'événement et coordinatrice de l'IIRSA en Colombie refuse la participation des organisations de la société civile et propose d'organiser une rencontre ultérieure :

« La réponse officielle de Mme Carolina Rentería, directrice générale du Département National de Planification et Présidente du CDE IIRSA est parvenue le 20 novembre 2008, refusant la demande d'une audience directe entre les signataires de la lettre et les directeurs à Carthagène. Au contraire, il est fait référence à un espace ambigu, à l'avenir dénommé "Forum de réflexion stratégique" où selon la lettre de Carolina Rentería "seront débattus, entre autres, les points signalés dans votre demande". En ces termes est qualifiée la demande comme un aspect technique à débattre dans une instance d'importance mineure au comité directeur de l'IIRSA, et déléguant de cette manière la réponse aux cadres techniques de IIRSA qui en majorité n'ont pas démontré un intérêt à s'ouvrir au public de façon systématique depuis le début en 2000. »²⁶⁰

Cette réunion a effectivement eu lieu, en dehors des négociations officielles du projet mais se résume à un épiphénomène puisque aucun espace de consultation régulière de la société civile n'est mis en place.

Par conséquent, les réseaux environnementaux ne parviennent pas à négocier le contenu du programme, ce qui rend le levier de l'influence inopérant au niveau régional et souligne la fermeture des instances décisionnelles à toute négociation démocratique de l'IIRSA. Dès lors, les réseaux environnementaux se désengagent progressivement. Le

²⁵⁹ BIC, ILSA, DAR, « Carta a Carolina Rentería », 3 novembre 2008 (Annexes).

²⁶⁰ BIC, « Réponse de Carolina Rentería », consulté sur la page internet de l'organisation.

répertoire d'action de la mobilisation passe du registre de l'influence vers celui de la protestation et le centre de gravité de la contestation descend donc au niveau local.

Structure des opportunités et transformation de la mobilisation

Pour résumer, la contestation de l'IIRSA émerge au sein de l'arène internationale avec le lancement de l'alerte sur les risques liés à la réalisation de l'axe amazonien de l'IIRSA et la production d'une contre-expertise. Nous pouvons donc conclure que l'émergence d'une contestation de l'IIRSA est, dans un premier temps, animée par des experts de l'environnement qui cherchent à alerter l'opinion et les preneurs de décisions sur les enjeux liés à la préservation de la forêt amazonienne. Néanmoins, la structure des opportunités politiques²⁶¹ au niveau régional est peu favorable à la mobilisation. La fermeture des institutions de l'IIRSA au dialogue politique conduit alors à limiter l'influence des activités de lobbying et provoque un désengagement progressif des experts environnementaux. La fermeture des opportunités politiques à l'échelle régionale contribue à recentrer la mobilisation au niveau national et local.

Les observations de terrain montrent que les opportunités politiques divergent aussi en fonction des contextes locaux. Si l'organisation colombienne ILSA parvient à jouer un rôle de catalyseur de mobilisation en assurant la formation politique des communautés locales, une déconnexion des arènes nationales et locales en Équateur et au Pérou est manifeste. En effet, les organisations péruviennes et équatoriennes se maintiennent dans un registre de surveillance et de production d'information. Ce premier élément indique une structure des opportunités différente en fonction des contextes locaux qu'il convient de documenter.

²⁶¹ Sidney Tarrow, *Power in movement: social movements and contentious politics*, Cambridge [u.a., Cambridge Univ. Press, 1998. Herbert Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 16, n° 1, 1986, p. 57-85.

III. La contestation de l'IIRSA sur le terrain

Le désengagement des réseaux internationaux contribue à l'atomisation de la mobilisation. Dès lors, les conflits localisés adaptent leur répertoire d'action à la structure des opportunités locales.

Les observations de terrain permettent de montrer que les deux conflits locaux partagent un certain nombre de caractéristiques communes puisque les acteurs mobilisés et la nature des revendications sont comparables. Dans nos deux cas d'étude, la mobilisation est marquée par une dimension identitaire forte puisque la contestation des projets d'aménagement du territoire est essentiellement portée par les populations autochtones. Les acteurs mobilisés sont aussi en minorité puisque les paysans-colons soutiennent la construction de la route.

En revanche, l'étude du répertoire d'action de chaque mobilisation permet de relever certaines différences. On observe en Colombie un usage limité du registre protestataire au profit d'une contestation du projet par la voie du contentieux judiciaire. En revanche, la mobilisation péruvienne est marquée par une dimension protestataire, parfois violente, et à la criminalisation des mouvements sociaux par l'État. Nous proposons de traiter ces deux points successivement.

La population locale : un collectif difficile à réunir

La presse tend à homogénéiser l'engagement des populations locales dans sa description des conflits sociaux. Or, cet engagement n'est pas forcément consensuel, d'où la nécessité de dresser, comme nous le faisons ici, les contours de la mobilisation à l'échelle locale à l'aide d'une observation sociologique réalisée en Colombie. Des constats similaires peuvent être formulés dans le cas péruvien, mais nous privilégions présenter les données recueillies dans le cas colombien car elles nous semblent plus parlantes.

L'étude de terrain du projet routier « San Francisco-Mocoa » montre que l'opposition est loin de fédérer l'ensemble de la population dans la vallée de Sibundoy. L'observation sociologique réalisée dans le village de San Francisco, à l'occasion de l'inauguration du chantier de construction par le président Santos en janvier 2012 met en lumière les clivages locaux. L'analyse de cet événement permet ainsi de dresser les contours d'une fragmentation de la population locale en deux camps : d'une part, les

communautés autochtones Inga et Camëntsa ; d'autre part, les populations paysannes issues des phases de colonisation préalables de la région.

L'inauguration du chantier « San Francisco-Mocoa » : un révélateur des clivages identitaires

Ce séjour dans la vallée de Sibundoy découle de la rencontre avec Iaku Singindioy Chindoy, étudiant de l'université du Rosario, d'origine Camëntsa, à l'occasion d'une présentation de la mobilisation de sa communauté à la réalisation du projet routier « San Francisco-Mocoa ». Quelques temps plus tard, Iaku me propose d'assister à une réunion politique des autorités Inga et Camëntsa, à San Francisco, concernant le projet routier.

L'objectif initial du voyage étant d'assister, sur invitation de la communauté Camëntsa, à une réunion politique de la communauté pour dresser le bilan des actions entreprises et définir la position de la communauté face au projet routier. Ce n'est que quelques heures avant d'arriver sur place que j'apprends la venue du président Santos, le lendemain de cette réunion, pour l'inauguration des travaux. Cette section présente le récit de l'inauguration officielle du chantier par le Président Santos et porte une attention particulière sur les réactions des habitants à la venue du président. Celles-ci permettent de rendre visible la nature des débats qui divisent ce village. Le matériel analysé correspond à l'affichage de messages sur les façades des maisons et aux conversations menées au cours de l'événement. Nous proposons un échantillon des messages qui s'adressent, sans doute, au président.

A la lumière de ces messages et de conversations avec leurs auteurs il est clair que la population locale dans son ensemble ne s'associe pas aux protestataires. Bien loin d'adopter une posture homogène, les habitants de San Francisco semblent en grande majorité soutenir le projet routier. Les communautés Inga et Camëntsa se retrouvant seuls dans l'organisation de la mobilisation.

De plus, l'analyse lexicale des messages adressés montre que le même vocabulaire est employé par les deux camps. L'usage des mots « vie » et « mort » est fait de manière récurrente par les Camëntsa pour dénoncer le caractère mortifère du projet routier et justifier leur opposition comme une posture morale visant à défendre la « vie ». Ces mots sont également employés par les colons pour affirmer que le développement économique apporté par la route profitera à la région et que sa construction sera source de vie. D'ailleurs, la référence au « trampoline de la mort » correspond au surnom donné à

l'actuelle voie de communication qui relie San Francisco à Mocoa, réputée comme l'une des routes les plus dangereuses du pays. Il est aussi intéressant de noter la reprise, à l'échelle locale, des deux grands récits présentés en introduction : récit de la « conquête de la frontière » et récit de la « préservation de la forêt ». Ces deux récits ne sont donc pas uniquement un construit discursif puisqu'ils contribuent à façonner la réalité locale. Il convient alors de dresser la liste des acteurs associés à chacun des discours.

Illustration 15 : « Route San Francisco-Mocoa, projet de mort »



Photographie : Cristian Mantilla

Illustration 16 : « Nous voulons affirmer notre sécurité et notre autonomie afin de poursuivre notre lutte pour le contrôle territorial. Nous habitons toujours ici, nous observons et nous sentons. » - « Pour la Terre, pour la vie, pour notre existence. Accord 169 – OIT. »



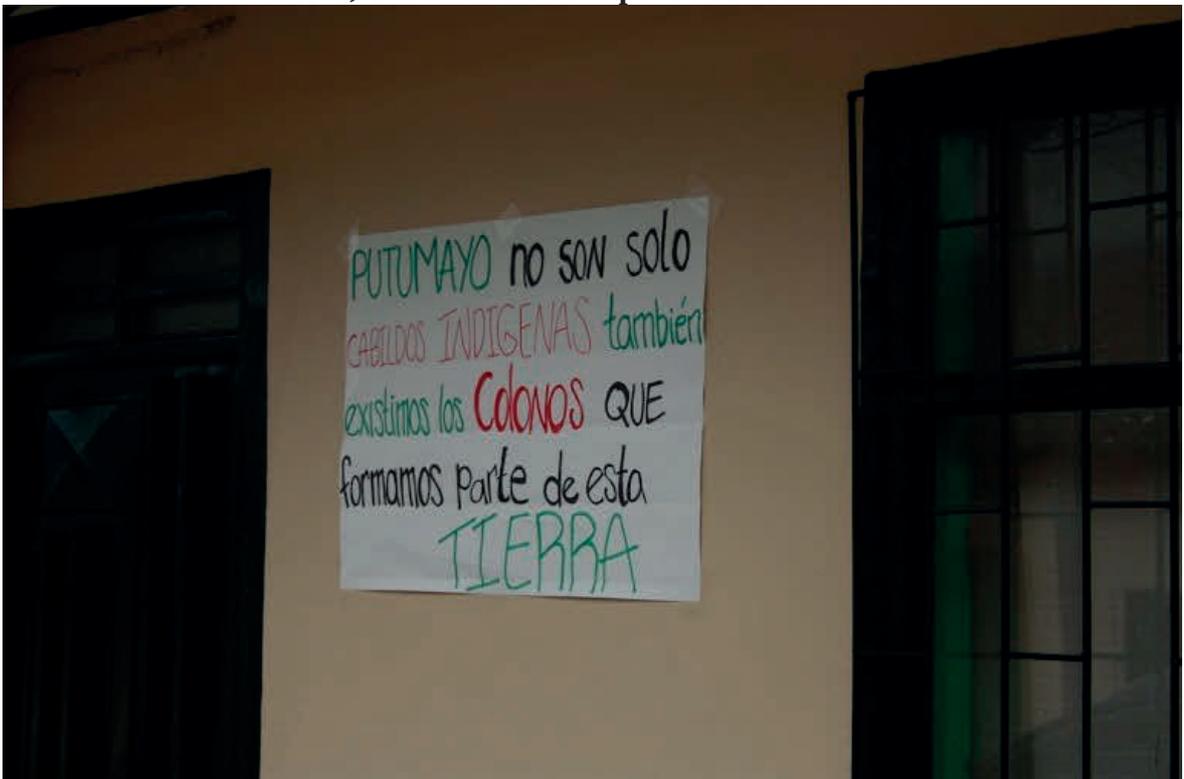
Photographie : Cristian Mantilla

Illustration 17 : A gauche : « Avec la route San Francisco-Mocoa, plus de trampoline de la mort ». Au centre : « La route San Francisco-Mocoa, le multimodal que unie les océans. Vive la route ». A droite : « San Francisco ne veut pas de pourboires, il veut le développement. »



Photographie : Cristian Mantilla

Illustration 18 : « Au Putumayo, il n'y a pas que des autorités indigènes, nous aussi les colons, existons et faisons partie de cette terre. »



Photographie : Cristian Mantilla

Illustration 19 : « La route, c'est la vie pour le Putumayo. »

Photographie : Cristian Mantilla

Les autorités municipales et départementales ainsi que le secteur productif soutiennent le projet car ils espèrent que la construction de cette nouvelle route permette le développement de l'agriculture, l'arrivée du tourisme et un renforcement du lien avec Mocoa la capitale du département. L'opposition des communautés Camëntsa et Inga est d'ailleurs vivement contestée. Nous citons les propos de Roberto Ortiz, sommité locale et maître de cérémonie lors de la venue du Président Santos. Pour lui, les Inga et Camëntsa sont les responsables du retard pris par le chantier, comme il n'hésite pas à le dire publiquement à la radio : « *“Les indigènes sont les acteurs anti-développement du Putumayo”, “les ennemis de la route”* ». Si le positionnement des élites locales en faveur du projet ne paraît pas surprenant, le discours des autorités est aussi celui de la majorité des habitants. Les messages ci-dessus mais aussi les conversations menées au cours du séjour ont confirmé le soutien quasi-unanime des populations de colons au projet routier. Les arguments mobilisés sont en lien avec l'amélioration immédiate de leur vie quotidienne. Ils soulignent en effet constamment la dangerosité du « trampoline de la mort ». Nous citons notre conversation avec les passagers de la jeep qui assure la liaison entre San Francisco-Mocoa :

« Chauffeur : C'est votre première fois ?

ALJ : oui, c'est si terrible ? (Rires dans la voiture)

Mère de famille : un peu plus loin elle va s'évanouir ! (Rires)

ALJ : Pourquoi ?

Mère de famille : à cause des précipices, même moi ça me donne le vertige. Et quand il faut faire marche arrière pour laisser passer un camion, non !

Chauffeur : Mais non, au bout d'une heure elle va s'endormir comme tout le monde ! (Rires)

ALJ : Il paraît qu'ils vont faire une nouvelle route...

Chauffeur : oui...enfin, il va falloir attendre quatre ans, et si elle se fait...

ALJ : Tout le monde est impatient...

Chauffeur : imaginez! Il faudra seulement 1h30 pour faire le trajet que nous allons faire en plus de 4h... »²⁶²

Ces propos montrent bien que le projet routier est soutenu par une frange importante de la population. Il convient alors d'étudier les raisons d'une opposition radicale des communautés Inga et Camëntsa.

Les communautés autochtones justifient leur action par la volonté de défendre « la Terre », « la Vie » contre un mode de vie prédateur. Ils mettent en valeur la destruction de la forêt primaire qui entoure la vallée de Sibundoy et font référence au caractère sacré des sources d'eau situées dans la réserve forestière que la nouvelle route va traverser. Cette position converge d'ailleurs avec le plan d'occupation des sols du Putumayo. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la spécificité écosystémique de la région est reconnue par la législation environnementale puisque la réserve forestière de la source du fleuve Mocoa est un espace protégé. Nous retrouvons les arguments de protection de l'environnement, mais la revendication principale est la défense de leur souveraineté sur leur « territoire ancestral ». Comme l'indiquent les photos, ils exigent le respect des droits de la Constitution de 1991 et de la convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Ces divers éléments alimentent un conflit juridique qui oppose l'État à la communauté depuis deux ans.

Pour résumer, la division de la population locale au sujet du projet routier est patente. La population locale métissée et les autorités locales sont en faveur du projet routier dans la mesure où il permettra d'améliorer leur qualité de vie et de développer les activités économiques. Ce groupe, composé essentiellement par des colons qui détiennent

²⁶² Journal de bord, observation de l'inauguration de la route « San Francisco-Mocoa », janvier 2012.

les mandats électifs, est fortement engagé dans la réussite du projet gouvernemental. A l'opposé, les populations autochtones résistent et tentent de faire entendre leur voix par l'utilisation du contentieux juridique.

Le recoupement des lignes de partage entre deux discours différents sur le développement et les appartenances ethniques permet de souligner la dimension culturelle du rapport au développement. Dès lors, ce constat de terrain montre bien que les luttes en matière d'aménagement du territoire ont bien une composante identitaire. Néanmoins, la mobilisation ne concerne qu'une minorité de la population locale. Il convient d'analyser les moyens disponibles pour défendre la cause. Nous présentons dans la section suivante une étude des répertoires d'action en fonction de la structure des opportunités à l'échelle locale.

La défense du territoire : registre protestataire et registre légal

Les conflits locaux au Pérou et en Colombie se tissent sur la base d'un enjeu commun et s'expriment dans des formes comparables : la mise en place d'actions protestataires et le recours au contentieux juridique. Néanmoins, la qualité de la prise en compte judiciaire des conflits dans chacun des États conduit à modifier le répertoire d'action. Dans le cas colombien, le conflit se restreint à une bataille juridique agrémentée de quelques manifestations pacifiques. En revanche, le cas péruvien est marqué par l'abandon du contentieux judiciaire au profit de la radicalisation du mouvement et à la criminalisation de celui-ci. Nous apportons des éléments d'analyse dans le cadre de chaque conflit pour ensuite questionner les résultats produits par l'usage de chaque registre.

La défense du territoire en Colombie : un conflit maintenu dans un registre légal

En Colombie, le conflit débute en juillet 2010 avec une déclaration politique d'opposition au projet prononcée par les communautés Inga et Camëntsa de la vallée de Sibundoy. A partir de là, la communauté engage de nombreuses actions en justice afin de faire respecter un droit à la souveraineté territoriale sur la vallée de Sibundoy. Nous proposons une chronologie indiquant les dates clés du conflit entre les communautés Inga et Camëntsa et l'État colombien.

Tableau 15 : Déroulement du conflit juridique opposant la communauté Camèntsa et l'État colombien

	<i>Dossier juridique présenté par la communauté Camèntsa</i>	<i>Documents administratifs et décisions de justice</i>
<i>septembre 1928</i>	<i>Preuve des titres de propriété Testament de Carlos Tamaobioy</i>	
<i>1956</i>	<i>Décret de création d'une réserve indigène dans la Vallée de Sibundoy</i>	
<i>novembre 2002</i>		<i>Le ministère de l'intérieur certifie l'absence de peuples autochtones dans la zone d'influence du projet</i>
<i>juillet 2010</i>	<i>Déclaration de souveraineté Camèntsa sur la vallée de Sibundoy</i>	
<i>septembre 2010</i>	<i>Action de tutelle Sans succès</i>	<i>Le ministère de l'intérieur corrige sa position. La présence autochtone doit être démontrée.</i>
<i>novembre 2010</i>	<i>Action populaire au TA de Pasto contre le permis environnemental Sans succès</i>	
<i>mars 2011</i>		<i>La Cour Constitutionnelle certifie ne pas examiner d'action en tutelle concernant la situation des Camèntsa</i>
<i>juin 2011</i>	<i>Déclaration de condamnation des menaces reçues et pétition des Camèntsa.</i>	
<i>août 2011</i>		<i>La MICI (ombudsman) de la BID accepte d'examiner le cas San Francisco-Mocoa</i>
<i>décembre 2011</i>		<i>Le TA de Pasto confirme la nécessité de prouver la présence des populations autochtones sur le territoire</i>
<i>janvier 2012</i>		<i>Inauguration du chantier par le président Santos</i>
<i>février 2013</i>	<i>Action en nullité – Conseil d'État</i>	
<i>août 2013</i>		<i>MICI déclare la demande des Camèntsa inéligible</i>

Source : Document élaboré par l'auteur, sur la base des pièces du dossier juridique et de l'enquête de terrain.

Les autorités autochtones considèrent que la réalisation du chantier routier « San Francisco-Mocoa » constitue une violation d'un droit à la souveraineté territoriale et à l'auto-détermination consacré par la Constitution de 1991 et la convention n°169 de l'OIT ratifiée par la Colombie puisque le projet n'a pas été préalablement négocié avec la communauté. En effet, la reconnaissance internationale des droits des populations autochtones leur confère un pouvoir de décision sur l'aménagement du territoire dans les espaces où ils sont légalement présents. C'est la reconnaissance de ce droit et la tenue de nouvelles négociations qui constitue le corps des revendications de la communauté.

Le problème juridique central dans le cas présent est celui de la reconnaissance légale de la présence de la communauté Camëntsa dans la vallée de Sibundoy. En effet, si la présence d'une communauté autochtone n'est pas reconnue légalement par l'État, les obligations imposées par le droit international ne s'appliquent plus. Le projet routier peut être poursuivi sans aucune objection légale.

Dans le cas présent, le ministère de l'intérieur avait certifié l'absence de communauté autochtone dans la région en 2002. Les chantiers ont donc pu être préparés sans recourir à la consultation de la Communauté Camëntsa au cours de la préparation. Les autorités autochtones ont par conséquent attaqué cette décision à trois reprises. Il leur fallait prouver par une démonstration juridique leur présence « ancestrale » sur le territoire, montrer que l'identité Camëntsa est une culture traditionnelle et présenter un droit de propriété sur les terres revendiquées comme faisant partie du « territoire ancestral ». Le dossier juridique constitué par la communauté permet de prouver la présence de la communauté sur le territoire depuis plus d'un siècle (testament de Carlos Tamaobioy, à consulter en annexe 5) et présente une preuve de la reconnaissance par l'État d'une réserve indigène dans la vallée à partir de 1956. Toutefois, les autorités judiciaires déboutent la communauté par deux fois, en septembre 2010 et novembre 2010, car elles ne considèrent pas ces preuves comme suffisantes.

La communauté change alors sa stratégie tout en restant dans un registre d'opposition légale. Les Camëntsa s'adressent à l'ombudsman de la banque inter-américaine de développement : le Mécanisme Indépendant de Consultation et d'Investigation (MICI). L'objectif de ce recours est de contester le prêt accordé par l'institution au gouvernement colombien en raison du non-respect du droit à la consultation préalable des peuples autochtones. Si le MICI reconnaît la demande des Camëntsa comme légitime en août 2011, la suspension du prêt n'est pas obtenue pour autant. L'affaire est classée en août 2013.

Le bilan de ces actions juridiques est pour le moins contrasté. Si la reconnaissance légale de la communauté comme faisant partie des populations autochtones semble désormais acquise, elle n'obtient pas la réalisation d'une nouvelle consultation. Pendant ce temps, le chantier routier progresse, malgré l'opposition de la communauté. L'utilisation d'un registre légal semble peu propice à l'obtention de résultats. Néanmoins, un élément mérite d'être mentionné. Peu après la décision du MICI de classer l'affaire, un membre de la communauté est nommé à un poste à haute responsabilité au sein de l'État colombien et

un accord semble avoir été trouvé entre la communauté et le gouvernement. Par conséquent, le conflit semble se résoudre par le biais d'une négociation politique.

Pour conclure, la mobilisation de la communauté Camëntsa manifeste son opposition au projet routier sous la forme d'une opposition de principe à la construction du projet puisque fondée sur la défense du territoire ancestral, des coutumes traditionnelles et des risques de dégradation de l'environnement. La communauté cherche ensuite à faire reconnaître son statut de peuple autochtone afin de bénéficier du droit à la consultation préalable et pouvoir renégocier le tracé du projet. Cette démarche échoue mais le conflit parvient à se résoudre grâce à la négociation d'un accord entre le gouvernement et la communauté.

Par conséquent, le conflit local en Colombie est marqué par une mobilisation de caractère identitaire qui mobilise le registre légal pour faire avancer ses revendications. Dès lors nous pouvons conclure à la capacité de la communauté à mobiliser des ressources humaines suffisantes pour mener à bien des actions judiciaires et à une certaine proximité avec les preneurs de décisions puisque le conflit est résolu par une négociation. Dans ce contexte, la structure des opportunités semble plutôt ouverte et le conflit colombien ressemble plus à une épreuve institutionnalisée qu'à une situation de controverse.

La défense du territoire au Pérou : radicalisation du conflit et criminalisation des mouvements sociaux

Au cours de l'enquête de terrain, les traces d'un conflit social lié à la construction routière émerge peu à peu. Néanmoins, il convient de souligner le caractère indirect de celui-ci. A la différence de l'opposition frontale des communautés Camëntsa et Inga au projet « San Francisco-Mocoa », la réalisation des chantiers de la route « Tarapoto-Yurimaguas » n'est pas source d'opposition directe. Les tensions locales sont plutôt liées aux conséquences de l'avancée du front pionnier et à la les modifications d'usage des sols avec l'arrivée des grandes entreprises agro-industrielles de culture de palme à huile.

Nous montrons dans un premier temps que l'arrivée du groupe Romero dans la région n'aurait pu se faire sans la construction de la route « Tarapoto-Yurimaguas ». La route est donc à l'origine d'une dynamique de valorisation de nouvelles terres auparavant inaccessibles. Les revendications locales sont marquées par l'utilisation limité du contentieux juridique au profit de l'usage d'un registre protestataire parfois violent qui débouche sur la criminalisation des protestataires par l'État. Dès lors, la communauté de

Barranquita participe aux événements du « Baguazo » de 2009, et le conflit social présent dans la région dépasse le cadre restreint de la communauté. Afin de détailler les événements du conflit péruvien, nous en proposons en annexe une chronologie (annexe 1).

La route « Tarapoto-Yurimaguas » marque l'arrivée du groupe Romero

La particularité du cas de Barranquita est l'arrivée simultanée du chantier routier et de l'installation d'entreprises agro-industrielles dans la région. En effet, la nouvelle route permet de relier Tarapoto à Yurimaguas en une heure trente minutes alors qu'auparavant le trajet pouvait durer une dizaine d'heures. Le rapprochement des deux villes est jugé bénéfique par la majorité de la population car la route permet un accès plus rapide aux deux centres urbains pour commercialiser les productions agricoles de la région. Nous citons les propos de Gibran Loor, gérant du projet pour l'entreprise Odebrecht, à l'occasion d'un entretien avec la presse : « *Les bénéfiques sont impressionnants parce que maintenant les agriculteurs peuvent accéder directement à la route pour transporter leur production* ». ²⁶³ La route offre donc de nouvelles opportunités économiques pour les populations. Pour les promoteurs de projet, un autre aspect positif est celui de l'augmentation du prix des terres. Dans le même article, Juan Carlos Zevallos Ugarte, directeur de l'agence de l'Organisme de Supervision des Investissements de Transport à usage public (OSITRAN), explique que le prix des terres a augmenté de près de 500 % avec l'ouverture de la route. Pour ces commentateurs, la route « Tarapoto-Yurimaguas » semble tenir ses promesses d'amélioration des conditions de vie des populations.

Si l'amélioration des conditions de transport bénéficie aux populations locales, le projet a surtout été conçu pour favoriser l'implantation du groupe Romero dans la région. En effet, la chronologie présentée en annexe montre la simultanéité de la préparation du chantier routier avec la réforme de l'usage des sols dans le département de San Martin. Les études préparatoires du projet « Tarapoto-Yurimaguas » sont réalisées en parallèle de la promotion de la culture de l'huile de palme en Amazonie péruvienne. Dès lors, la route devient incontournable pour offrir au groupe Romero les conditions matérielles nécessaires au développement de son activité. Selon les cadres de l'entreprise Odebrecht, « *l'arrivée du groupe Romero n'aurait pas été possible sans la construction de la route « Tarapoto-Yurimaguas* ». ²⁶⁴

²⁶³ « IIRSA Norte incrementa el valor de terrenos aledaños hasta en 500% », *RPP*, 11 novembre 2011.

²⁶⁴ Entretien avec X, ingénieur des travaux publics, campement Odebrecht, Tarapoto, avril 2012.

Pour les populations locales, l'arrivée de cette nouvelle route vient perturber l'équilibre de la communauté. Si les propriétaires des terres réalisent une opération satisfaisante avec la montée des prix du foncier, l'achat massif de terres (près de 10 000 ha) par le groupe Romero pose un problème pour les populations locales qui les exploitent sans toutefois posséder de titre de propriété. Nous citons les propos de Lucero Guillén, missionnaire et porte parole de la mobilisation :

« La route a été ouverte en pensant à la grande entreprise et non à la paysannerie. [...] Le gouvernement est bien présent quand il s'agit de faire la publicité de l'huile de palme mais il n'est pas là pour défendre les gens. [...] A certains ils offrent des machines, pendant qu'ils privent les autres de leurs terres. »²⁶⁵

Face à ce sentiment d'abandon, les populations locales utilisent d'abord un registre protestataire (mars et avril 2007) pour ensuite contester légalement l'usage des terres par le groupe Romero (juillet 2008). Le conflit local à Barranquita s'exprime d'abord par la manifestation puis dans un second temps par le contentieux administratif et enfin par un retour du registre protestataire. Détaillons les étapes du conflit.

En mars 2007, l'assemblée populaire de Barranquita, qui rassemble les victimes paysannes, parmi lesquelles se trouvent certaines autorités locales comme l'ancien maire de Barranquita et des membres de la paroisse, organise l'expulsion des fonctionnaires du programme spécial de légalisation des terres (PETT) en charge de la délimitation de la propriété du groupe Romero. Selon la communauté, les fonctionnaires publics, accompagnés de l'armée, procéderaient à l'expulsion des paysans vivant sur ces terres promises au groupe Romero. Cet événement marque le début d'un conflit social larvé entre la population, l'État et le groupe Romero. Les représentants politiques s'éloignent alors du mouvement protestataire et la mobilisation est prise en charge par la paroisse.

Du conflit social à la criminalisation des mouvements sociaux

Suite à cet épisode, les autorités locales sont mises en examen par le tribunal pénal de Lamas pour avoir participé à la séquestration des fonctionnaires publics. Ce procès concerne onze représentants locaux dont l'ancien maire de Barranquita et les représentants de l'Église (le père Bartolini et la sœur Lucero) mais n'aboutit à aucune condamnation. Les actions protestataires sont d'ailleurs reconduites, en avril 2007 lors d'une manifestation à Tarapoto à l'occasion de la visite du président Allan García mais surtout lors des manifestations des communautés Awajun et Wampis à Bagua en juin 2009 contre la

²⁶⁵ Entretien avec la sœur Lucero Guillén, Barranquita, avril 2012.

politique forestière du gouvernement. Les derniers jours de cette mobilisation dérivent en affrontements avec la police qui laissent derrière eux un bilan de vingt-trois policiers tués et de dix morts indigènes.²⁶⁶ Le terme « Baguazo » a depuis été forgé en référence à la répression politique du mouvement.

Au-delà des événements de Bagua à proprement parler, de nombreuses manifestations de solidarité sont menées dans les provinces dans le cadre du deuxième « blocus amazonien ». Un rassemblement a lieu à Yurimaguas, animé par les revendications locales à l'encontre du groupe Romero. Suite à ces événements, de nouvelles poursuites judiciaires sont engagées à l'encontre des organisateurs. Le père Bartolini est de nouveau accusé, au même titre que les animateurs de radios locales, d'incitation à la rébellion. Les peines demandées paraissent excessives compte tenu des faits en cause : une peine de douze ans de prison et l'expulsion définitive du pays. Nous citons les propos du père Mario Bartolini de la paroisse de Barranquita :

« La paroisse de San Rafael s'adresse à toute la population du district de Barranquita pour lui exprimer sa position face à la situation actuelle de la population, à la question des terres et à l'avenir de sa liberté et de sa dignité, situation qui nous préoccupe car elle concerne l'avenir de nombreuses familles, de leurs enfants mais aussi l'avenir de notre environnement et de ses ressources naturelles. Fidèle à la doctrine sociale de l'Église, la paroisse accompagne le peuple dans la défense de ses droits légitimes, comme le droit à la terre et le droit à vivre dignement. [...] La défense de ces droits a provoqué la colère des puissants et le mécontentement des hommes politiques, bien que nous n'ayons pas cru leurs promesses. Nous agissons seulement en accord avec l'Évangile. Et nous allons continuer à le faire, parce que c'est notre mission, même si cela dérange certains qui [...] pensent que le développement de Barranquita passe par la destruction de la forêt, l'hypothèque des terres aux mains des puissants ou encore à la vente de celles-ci sous prétexte d'un « développement » non-soutenable et destructeur de l'environnement. »²⁶⁷

La répression de Bagua et les poursuites judiciaires à l'encontre des participants du mouvement montrent bien la fermeture de toute possibilité de dialogue avec les autorités. Les revendications indigènes ne sont pas vues comme légitimes et la criminalisation du mouvement est préférée aux mécanismes de dialogue.

Notons enfin que le conflit de Barranquita est aussi marqué par une dimension identitaire puisque les acteurs mobilisés sont en majorité des populations autochtones mais pas exclusivement. A la différence du conflit colombien, le contentieux administratif n'est

²⁶⁶ Ces chiffres sont ceux fournis par le gouvernement mais contestés par les autorités indigènes, dont certaines parlent plusieurs centaines de morts.

²⁶⁷ Lettre du père Bartolini, « A todas las autoridades y pueblos del distrito de Barranquita », Barranquita, juin 2011.

que peu utilisé par la communauté. L'usage des recours judiciaires est d'ailleurs plutôt mis en œuvre par les autorités publiques afin de condamner les « agitateurs » locaux. La mobilisation de Barranquita mobilise donc un registre protestataire qui bascule à deux reprises dans la violence. De plus, la population de Barranquita ne semble disposer d'aucun soutien en dehors de la communauté puisque la mobilisation est essentiellement portée par les missionnaires locaux qui font l'objet de poursuites juridiques.

Par conséquent, l'étude du cas péruvien montre que la mobilisation ne conteste pas directement la réalisation du projet routier mais se caractérise par une opposition aux dynamiques d'expropriation des terres servant l'implantation des activités agro-industrielles. Cette mobilisation est marquée par une dimension plus traditionnelle des luttes pour la propriété des terres. Nous pouvons donc conclure que la faiblesse des ressources dont dispose la mobilisation conduit à un usage exclusif du registre protestataire qui bascule par moment dans la violence. La rupture avec l'État et la présence d'un rapport de force violent contribuent à radicaliser le mouvement. Malgré une structure des opportunités verrouillée et la faiblesse des ressources, le cas péruvien se rapproche plus d'une controverse sociale car la contestation dépasse les enjeux strictement locaux en s'associant aux événements de Bagua.

Conclusion

L'étude de la contestation des projets de l'IIRSA permet d'identifier plusieurs caractéristiques des mouvements qui nous intéressent. Nous proposons ici quelques conclusions relatives à la composition de la « coalition de cause » engagée dans la contestation du projet, pour ensuite montrer que la structure des opportunités politiques est un facteur déterminant pour expliquer les différents scénarios de mobilisation.

Les observations de terrain montrent que la « coalition de cause » engagée dans la contestation de l'IIRSA prend naissance au sein de l'arène internationale (lancement de l'alerte, production d'information et lobbying) pour se diffuser progressivement vers le local. En effet, la fermeture des institutions de l'IIRSA à toute négociation du projet avec la société civile rend le registre de l'influence inopérant et provoque le désengagement des réseaux internationaux de défense de l'environnement. Par conséquent, la mobilisation est ensuite essentiellement portée par les populations autochtones. Toutefois, l'articulation fluide des différentes arènes, que l'on observe dans le cas colombien, n'est pas présent au

Pérou puisque la mobilisation locale y est entièrement déconnectée des arènes nationale et internationale.

Au terme de l'étude, nous pouvons conclure à l'observation combinée des deux approches analytiques des conflits locaux sud-américains. D'une part, le caractère identitaire des mobilisations est bien présent puisque les deux conflits participent à la défense de l'identité autochtone. Les Inga et les Camëntsa se mobilisent pour la « défense du territoire ancestral » et la population de Barranquita participe aux événements de Bagua. En revanche, les revendications des communautés Inga et Camëntsa correspond uniquement à un discours de défense de l'identité autochtone et du territoire ancestral, alors que la mobilisation péruvienne met en avant des revendications proches des luttes agraires traditionnelles.

A la différence de contenu s'ajoute celle des registres mobilisés. La structure des opportunités politiques totalement fermée dans le cas péruvien (où les mouvements sociaux sont criminalisés) et la faiblesse des ressources des acteurs mobilisés (qui ne disposent pas de soutiens extérieurs) conduit à l'usage du registre protestataire, parfois violent, comme unique moyen de faire entendre leurs revendications et à une situation de conflit social latent. A l'inverse, la mobilisation colombienne a des ressources suffisantes (grâce à un capital humain formé) pour engager des recours judiciaires et solliciter l'ombudsman de la BID. La capacité de mobilisation des ressources associée à une structure des opportunités plus ouverte (négociation politique) conduit à la résolution du conflit par le biais d'une transaction politique.

Finalement, le projet routier « San Francisco-Mocoa » est donc, en soi, un motif de conflit alors qu'au Pérou le projet routier « Tarapoto-Yurimaguas » n'est que la toile de fond du conflit social latent qui correspond à l'avancée du front pionnier. On peut conclure au caractère limité de la controverse sociale puisque d'un point de vue global, la « coalition de cause » engagée dans la contestation de l'IIRSA ne semble obtenir aucun résultat concret.

Il convient maintenant d'envisager les réponses apportées par les institutions politiques en charge du projet de l'IIRSA. En effet, il semble qu'en dépit d'une fermeture du dialogue politique, des ajustements soient opérés afin de renforcer le degré de prise en compte des contextes locaux dans la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA.

CHAPITRE 3. L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN FACTEUR DE DÉPOLITISATION DES CONFLITS

Ce dernier chapitre souhaite, en quelque sorte, refermer la discussion entamée sur les transformations des stratégies de développement dans la région. La première partie de ce travail montre que l'axe amazonien de l'IIRSA est ancré dans un récit de « conquête de la frontière » fondé sur la valorisation productive et commerciale du territoire amazonien. Par conséquent, la mise en œuvre du projet par les États correspond à l'acceptation du modèle agro et minero-exportateur comme matrice économique. Dès lors, la première partie de notre travail s'attachait à montrer le degré d'adhésion des trois États andins à ce projet. Parmi les trois scénarios considérés, la mise entre parenthèses du projet « Manta-Manaos » par l'Équateur de Rafael Correa permettait d'avancer l'hypothèse d'un conflit de principe entre un projet de « conquête de la frontière » et la bannière politique du « bien vivre ». Par ailleurs, les idées écologiques permettent d'agréger de nombreux acteurs, dans une démarche commune de contestation de l'IIRSA. Ces luttes d'intérêts et de principes contribuent à façonner un discours « post-développement » de plus en plus diffusé dans la région. Ainsi, étudier la rigidité ou la souplesse de l'« épreuve environnementale » devenait une entrée pertinente pour expliquer et situer les difficultés de mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA.

Il convient maintenant d'envisager la question des effets de cette épreuve sur le contenu du programme régional de l'IIRSA et la mise en œuvre des chantiers par les États. En effet, la multiplication des conflits locaux, la diffusion du discours critique vis-à-vis de l'IIRSA et l'éloignement de certains États sont des éléments qui ne peuvent être ignorés par les promoteurs du projet. Nous entendons dans ce chapitre documenter le positionnement des institutions régionales de l'IIRSA et celui des États face à la montée en puissance du discours sur le post-développement. Si l'IIRSA est d'abord conçue pour intégrer de nouveaux territoires à l'économie productive, nous pouvons nous demander si la formation d'un réseau d'acteurs unifié autour des questions de préservation des écosystèmes et des modes de vie traditionnels est en capacité d'amender le contenu du programme et de relancer la discussion politique en matière de développement.

Nous tentons d'avancer quelques pistes en étudiant les réponses apportées à cette « épreuve environnementale » dans les différentes arènes institutionnelles. L'enquête de

terrain montre qu'en dépit de la fermeture des institutions de l'IIRSA à une négociation politique du projet avec les représentants de la société civile, la contestation du projet participe à l'institutionnalisation du « développement durable » au sein du projet régional et dans le cadre de l'État péruvien. Il convient dès lors de se pencher sur la trajectoire des réformes afin d'envisager les différents scénarios possibles de changement. Nous proposons d'aborder dans un premier temps les transformations opérées dans le cadre institutionnel de l'IIRSA pour ensuite examiner la question de l'adaptation de la politique environnementale péruvienne.

I. Le développement durable : une pression institutionnelle au changement

Si la mention d'un principe de développement durable est formellement présente pour encadrer l'élaboration de l'IIRSA, aucune mesure concrète n'est prise au cours des premières années de mise en œuvre. La prise en charge tardive des enjeux environnementaux et sociaux par les institutions de l'IIRSA à partir de 2008 montre que l'institutionnalisation du développement durable est envisagée comme une réponse aux contestations. Néanmoins, la multiplication des conflits locaux ne semble pas le seul facteur pertinent. En effet, le caractère régional de l'initiative, aux frontières des arènes nationales et internationales, et la présence des banques régionales de développement au cœur des institutions de l'IIRSA rendent le projet particulièrement sensible aux évolutions du discours-expert sur la gouvernance environnementale.

Nous présenterons les évolutions récentes du discours de la bonne gouvernance, pour ensuite commenter la nature des réponses apportées par les institutions de l'IIRSA. Celles-ci se placent au niveau instrumental puisqu'une méthodologie d'étude d'impact environnemental et social spécifique est mise en place. L'incorporation d'outils de dernière génération vise à faire de l'IIRSA un projet à la gestion environnementale et sociale exemplaire. Par conséquent, l'incorporation des procédures de concertation locale des projets d'infrastructures peut être comprise comme un effet de la multiplication des conflits mais aussi comme une posture visant à préserver l'exemplarité de la gestion des programmes de développement promus par les institutions financières internationales.

Le développement durable : des « bonnes pratiques » aux « bons outils »

Le discours du développement durable émerge sur la scène internationale à la fin des années 1980 comme un programme de changement des objectifs du développement afin de prendre en charge la question du réchauffement climatique global. La dimension globale de l'enjeu désigne, de fait, les organismes internationaux comme porte-parole de ce programme de changement. La BID et la CAF font donc partie des premiers acteurs concernés par ces évolutions. L'adoption de nouvelles pratiques, plus responsables en matière environnementale et sociale, devient alors un gage de bonne gouvernance. Dans le même temps, la nécessité de la consultation des peuples autochtones se constitue peu à peu comme un standard de bonne gouvernance démocratique. En effet, les revendications des populations autochtones sont adossées sur la reconnaissance internationale du droit à l'auto-détermination des peuples indigènes. Par conséquent, la mise en cause de l'IIRSA se joue aussi sur le terrain du respect des droits de l'homme. Le positionnement de la CIDH en la matière joue alors un rôle dans la réforme de l'IIRSA vers l'adoption des « bonnes pratiques » démocratiques. Nous traiterons ces deux points successivement.

L'étude environnementale stratégique : l'outil de la bonne gouvernance environnementale

Le discours du développement durable, marqué par l'incertitude des connaissances, est en évolution constante. Au fur et à mesure des découvertes scientifiques, les objectifs, les échéances à remplir, et les outils pertinents se modifient. En ce sens, les études d'impact environnemental (EIA), que nous avons étudiées précédemment, font partie de la boîte à outils originelle du développement durable. Toutefois, elles sont aujourd'hui considérées comme dépassées. L'expertise environnementale se tourne alors vers l'élaboration de nouveaux outils afin d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans la formulation des politiques publiques. Les banques régionales de développement, garantes de la « bonne gouvernance », sont donc constamment incitées par les experts à moderniser leurs politiques en incorporant de nouveaux outils.

Nous montrerons que les chartes environnementales des banques régionales de développement sont dépendantes, depuis l'origine, des évolutions de l'expertise environnementale. Dans ce contexte, elles sont actuellement confrontées à l'émergence d'un nouvel outil : les études environnementales stratégiques (EAE), qui fixent un nouvel horizon pour l'évaluation des impacts environnementaux. Il faut désormais évaluer le coût

environnemental de l'intégralité d'une politique publique et non plus seulement procéder à l'évaluation des projets ponctuels.

Pour fixer un cadre chronologique, la réforme constante des standards environnementaux utilisés par les institutions financières internationales peut être expliquée par les différentes étapes de consolidation du problème du réchauffement climatique. En effet, la première charte environnementale de la BID est adoptée la même année que la première conférence mondiale sur le climat qui se tient à Genève en 1979. Les réformes de celle-ci interviennent à l'occasion de la conférence de Rio de 1992 et en 1994 lors de l'entrée en application des mesures. La convention sur le climat correspond d'ailleurs à la mise en place du contrôle environnemental des opérations de la CAF. En suivant cette chronologie, le durcissement des politiques environnementales des banques intervient en 2003-2004, à un moment clé où le lien entre le réchauffement climatique et les activités humaines est clairement établi par les experts internationaux. A partir de cette date, la prise en compte des critères environnementaux sera systématique dans toute procédure de demande de prêt et les départements « environnement » acquièrent un certain degré d'indépendance et d'autonomie au sein des effectifs des banques.

Les réformes de 2003-2004 se traduisent aussi par le renforcement du rôle incitatif des banques. La mise en place d' « études-pays » en matière environnementale afin de déterminer la qualité du cadre normatif et l'extension du critères environnementaux aux opérations de mise en œuvre indique le désir des banques à participer au renforcement institutionnel des États bénéficiaires en matière de gouvernance environnementale. Si les réformes de 2003-2004 correspondent à une extension du contrôle, l'adoption d'un nouveau texte par la BID en 2006 vise à remplacer intégralement la politique environnementale de l'institution. Cette réforme intervient quelques mois seulement après l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.²⁶⁸

L'enjeu essentiel de cette réforme est l'extension du contrôle environnemental au domaine des plans, programmes et politiques, et l'incorporation de dispositifs participatifs. Cette réorientation est produite par l'adoption d'un nouvel outil : les évaluations environnementales stratégiques (EAE). Citons ici la définition de l'EAE proposée par l'Association internationale pour l'évaluation des impacts environnementaux (IAIA) :

²⁶⁸ Nations Unies, *Protocole de Kyoto. Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique*, 1998.

« L'évaluation stratégique est un processus systématique d'identification et d'évaluation des effets environnementaux d'une initiative pour s'assurer de la prise en compte des impacts environnementaux lors des étapes préliminaires du processus de décision. Le terme « stratégique » est utilisé pour distinguer cette procédure de l'évaluation des impacts environnementaux réalisée à l'échelle des projets individuels. »²⁶⁹

La création de ce nouvel outil correspond à l'évolution des analyses menées au sein de l'expertise internationale. Les travaux font état d'une insuffisance généralisée des outils du développement durable et plus particulièrement de l'étude d'impact environnemental (EIA). Les critiques portent sur sa réalisation tardive au cours de la préparation des projets d'investissement et sur sa prise en charge par le maître d'œuvre. Parce que les EIA interviennent après la signature du contrat, il est pratiquement impossible de revenir sur le tracé ou sur les spécifications techniques après la réalisation des études puisque le contrat est déjà signé. Selon les experts, une meilleure prise en compte de l'environnement et des enjeux sociaux dans la planification des projets de développement doit passer par l'incorporation d'un outil supplémentaire visant à étendre l'évaluation à l'intégralité de la politique menée. Il n'est désormais plus suffisant de procéder à l'évaluation des projets de façon ponctuelle comme cela était fait jusqu'alors dans le cadre de l'IIRSA mais nécessaire de procéder à l'évaluation des impacts environnementaux dès la conception des plans, des programmes, et des politiques.

Nous proposons un tableau récapitulatif des caractéristiques de chacun des deux outils. Le texte dont est extrait ce tableau fait d'ailleurs partie de la bibliographie utilisée par la CAF et la BID pour développer les outils de contrôle environnemental dont elles font la promotion.

²⁶⁹ International Association for Impact Assessment, *Strategic Environmental Assessment. Multilingual glossary.*, 2006.

Tableau 16 : Différences conceptuelles entre l'EAE et l'EIA et leurs usages

<i>COMPOSANTE</i>	<i>EAE</i>	<i>EIA</i>
<i>Niveau de décision</i>	<i>Politiques, plans, programmes</i>	<i>Niveau du projet</i>
<i>Focus</i>	<i>Stratégique, visionnaire, conceptuel</i>	<i>Immédiat, opérationnel, focalisé</i>
<i>Responsabilité</i>	<i>Gouvernement</i>	<i>Concessionnaire</i>
<i>Produit</i>	<i>Générique</i>	<i>Détaillé</i>
<i>Échelle de l'impact</i>	<i>Macro, accumulation, Incertitude</i>	<i>Micro, localisé</i>
<i>Dimension de l'impact</i>	<i>Durabilité, impacts sociaux et économiques, problématiques environnementales globales</i>	<i>Impacts sociaux et environnementaux à l'échelle locale</i>
<i>Échelle de temps</i>	<i>Moyen et long terme</i>	<i>Court et moyen terme</i>
<i>Source des données</i>	<i>Stratégie, vision et réalité politique</i>	<i>Travail de terrain, échantillonnage, sources secondaires</i>
<i>Type de données</i>	<i>Descriptif et quantitatif</i>	<i>Quantitatif</i>
<i>Alternatives</i>	<i>Nationales/régionales, politiques, régulation, technologiques, physique et économiques</i>	<i>Phases spécifiques - construction et opérationnalisation, technologiques</i>
<i>Rigidité analytique</i>	<i>Plus d'incertitude</i>	<i>Plus rigoureux</i>
<i>Cadre de référence</i>	<i>Durabilité, cadre légal; bonnes pratiques, consultations publiques amples et étendues</i>	<i>Réduit acteurs clés affectés par un projet</i>
<i>Perception publique</i>	<i>Vague et distante</i>	<i>Plus réactive</i>

Source : Miles Scott-Brown.²⁷⁰

La BID adopte donc ce diagnostic en 2006 et s'oriente vers la promotion des EAE en reprenant la méthodologie des bonnes pratiques établie par l'OCDE.²⁷¹ L'utilisation des EAE est étendue à tous les secteurs d'activités de la banque et sa promotion est faite dans les États bénéficiaires des financements. On observe donc un alignement de la politique de la banque sur les nouveaux outils de bonne gouvernance. Se pose alors la question de son application dans le cadre des projets régionaux, comme l'IIRSA, qui dépassent le prisme étatique.

Au regard de l'ampleur du projet IIRSA, ce nouvel outil bouleverse la donne. L'évaluation des impacts environnementaux de l'axe amazonien ne pourrait plus être menée par « tronçons successifs » mais devrait porter sur l'ensemble du projet. Le changement est de taille. Si les impacts générés par la construction d'un port fluvial à Yurimaguas ou la

²⁷⁰ Miles Scott-Brown, « De la EIA a la EAE y de vuelta : revisando la teoría de decisiones pequeñas », Santiago du Chili, 2006.

²⁷¹ OCDE, *La Evaluación Ambiental Estratégica: Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, 2006.

construction du tronçon routier « San Francisco-Mocoa » sont actuellement mesurés à l'échelle locale, les transformations induites par la mise en service d'un axe de transport multimodal reliant le Pacifique et l'Atlantique et pouvant supporter le transport massif de marchandises par container sont tout autres. Changer l'échelle d'analyse et l'extension territoriale de l'étude conduirait certainement à prendre en compte le rôle joué par l'axe amazonien sur la déforestation, sur la disparition d'espèces animales et végétales et sur les transferts massifs de populations vers les nouvelles régions de production. Les conséquences négatives sur l'environnement d'une telle opération seraient alors difficiles à « mitiger ». Les banques de développement se trouvent dans une position délicate puisqu'elles incorporent ces nouveaux outils à leur politique de financement alors que la conduite de l'IIRSA en est dépourvue.

Le respect des standards internationaux en matière de gouvernance environnementale par les banques régionales se constitue comme une pression importante pour l'IIRSA avec la participation des banques régionales de développement au comité de coordination technique. En ce sens, le non respect de ces standards conduit à exposer ces institutions aux critiques et à mettre en cause leur engagement dans le financement de projets durables et respectueux des équilibres naturels. L'institutionnalisation du « développement durable » au sein de l'IIRSA est donc incontournable préserver l'image de ces institutions sur la scène internationale.

De plus, les mobilisations sociales et leur capacité à contraindre les instances judiciaires internationales à dénoncer les projets de l'IIRSA renforce une contestation plus générale du rôle des institutions financières dans la promotion de projets de développement discriminatoires et peu respectueux de l'environnement. Les protestataires parviennent à établir un pont entre les arènes locales et internationales en appelant la Commission inter-américaine des droits de l'homme (CIDH) à juger les violations du droit international dans la mise en œuvre des projets de l'IIRSA. Il devient dès lors difficile pour la BID et la CAF de rester silencieuses face aux contestations et les mécanismes participatifs deviennent les symboles d'une gestion concertée des projets de développement.

La consultation préalable des peuples autochtones : une obligation issue du droit international

Le nouveau constitutionnalisme latino-américain reconnaît et protège les droits des minorités ethniques et culturelles. Toutefois, la thématique de la souveraineté indigène sur le territoire est d'abord consacrée par le droit international. Nous proposons d'étudier ce corpus normatif pour montrer que l'usage des instances judiciaires internationales par les populations locales pousse les institutions de l'IIRSA à promouvoir l'application de la consultation préalable des peuples autochtones dans le cadre de l'IIRSA.

La convention n°169 sur les peuples indigènes et tribaux, adoptée en 1989 par l'Organisation internationale du travail (OIT) et entrée en vigueur le 5 septembre 1991, constitue le texte fondateur en matière de souveraineté territoriale des peuples autochtones.²⁷² La Colombie ratifie le texte parmi les premiers le 7 août 1991, suivie par le Pérou le 2 février 1994 et par l'Équateur le 15 mai 1998. Il est intéressant de noter que les trois États andins étudiés font partie des vingt États ayant seuls reconnu la convention n°169. Si ce texte affirme avec force le droit des populations autochtones à l'auto-détermination et renforce le principe de non-discrimination, il reste discret sur la définition précise des groupes concernés. Il se borne en effet à définir un ensemble de critères souples comme l'usage d'une langue et de coutumes spécifiques, l'existence d'institutions sociales, culturelles et politiques propres et la présence historique sur un territoire. La convention n°169 se fonde par ailleurs largement sur l'auto-définition du groupe.

En outre, le point sensible de cette convention est l'article n°7, qui pose le principe de la souveraineté des peuples autochtones sur leur territoire et leur confère un droit de contrôle et de concertation des projets de développement :

« Article 7 – 1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. »²⁷³

Pour permettre l'exercice de droit, la convention comporte un ensemble d'obligations pour les États. Ils doivent, notamment, consulter les peuples autochtones dans

²⁷² OIT, *Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente*, op. cit.

²⁷³ Ibid.

le cas où un projet de développement serait conduit sur leur territoire et ainsi obtenir le « consentement préalable, libre et informé » de ces populations. L'article 6 définit ces obligations :

« Article 6 – 1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:

(a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;

(b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;

(c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

2. Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées. »²⁷⁴

En ratifiant le texte, les États andins s'engagent à négocier différentes mesures d'ordre national, comme les législations forestières, ou bien de niveau municipal, comme les plans d'aménagement du territoire, avec les autorités autochtones. Les États qui ne respectent pas ces obligations sont dès lors exposés à un contrôle international.

Le non-respect des procédures de consultation préalable devient un sujet délicat dans le cadre de l'implantation des activités économiques et des projets d'équipement du territoire dans les zones rurales. Dans ce contexte, les recours juridiques liés à la non-application de la « consultation préalable des populations autochtones » permettent de contester la mise en œuvre des projets de l'infrastructure de l'IIRSA auprès de la Commission inter-américaine des droits de l'homme (CIDH). Ainsi, les populations autochtones opposées aux chantiers de l'IIRSA se sont présentées à deux reprises devant la CIDH au cours des sessions 137 et 138 de 2009 et 2010 pour solliciter le positionnement de la Cour sur la violation des droits des populations autochtones dans le cadre de l'IIRSA. Les arguments des plaignants dénoncent l'absence de procédures consultatives et l'exécution des chantiers sans leur consentement. Le projet IIRSA est donc mis en cause

²⁷⁴ Ibid.

sur le terrain de la violation des droits de l'homme. Voici des extraits des comptes rendus des auditions réalisées par la CIDH en 2009 et 2010 :

« La commission témoigne de sa préoccupation pour la situation des communautés indigènes affectées par le projet d'Initiative pour l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-Américaine (IIRSA). [...] A ce sujet, la CIDH faire part de sa préoccupation au sujet de l'information reçue selon laquelle les États de l'hémisphère en respectent pas le devoir de protection des terres et territoires des peuples indigènes. »²⁷⁵

« La CIDH valorise les actions entreprises par de nombreux États qui ont reconnu légalement les territoires traditionnels des peuples indigènes, bien qu'elle réitère que la convention américaine oblige les États à procéder à la consultation préalable libre et informée dont l'objectif est d'obtenir le consentement des peuples et communautés indigènes potentiellement concernées par les projets de développement et les projets d'investissement qui sont mis en œuvre sur leurs territoires. De même la Cour observe avec préoccupation la faiblesse des actions de protection des territoires ancestraux qui placent les peuples indigènes en situation de vulnérabilité permanente face aux intérêts de tiers intéressés par les ressources naturelles présentes sur ces territoires. »²⁷⁶

Même si la CIDH n'a qu'une capacité de recommandation, les remarques formulées par celle-ci contribuent à renforcer le caractère illégitime des projets réalisés en dehors de toute procédure de concertation ou dans des conditions litigieuses. Ces auditions sont plutôt symboliques puisque la CIDH ne peut condamner les États mais l'influence de ses procédures en matière d'image est significatif dans la mesure où les plaignants mettent en cause les gouvernements mais aussi les banques de développement qui participent au financement de ces projets peu respectueux de la législation internationale. De plus, les litiges touchant aux droits de l'homme rend possible la politisation du projet de l'IIRSA à l'échelle nationale et sur la scène internationale. Dans ce contexte, la polémique sur l'application du droit à la consultation préalable des peuples autochtones participe de la diffusion des mécanismes participatifs dans la planification des projets d'infrastructures.

Par conséquent, l'évolution des standards environnementaux avec la création de nouveaux outils et la consolidation des droits des populations autochtones à l'échelle internationale fournissent un cadre propice à la transformation du projet de l'IIRSA. En effet, les revendications locales obtiennent des soutiens au sein des arènes internationales. Dès lors, l'institutionnalisation du développement durable au sein de la politique de l'IIRSA participe d'une mise en conformité du programme avec les principes internationaux de la

²⁷⁵ CIDH, *CIDH culmina su 137e periodo de sesiones. Informe n°78/09*, 2009.

²⁷⁶ CIDH, *Anexo al comunicado de prensa sobre el 138° periodo ordinario de sesiones de la CIDH*, 2010.

bonne gouvernance. Pour ce faire, l'IIRSA s'engage dans un processus d'instrumentation environnementale et sociale.

L'instrumentation sociale et environnementale du projet de l'IIRSA : une réponse « experte » aux contestations

Nous avons vu dans un chapitre précédent que les institutions de l'IIRSA avaient refusé à plusieurs reprises d'engager une négociation du projet avec les représentants de la société civile. Pour autant, l'IIRSA se dote, en 2008, d'un outil spécifique d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux. Nous estimons que la création de ce dispositif propre à l'IIRSA peut être compris comme une réponse à la mise en accusation du projet sur la scène internationale. La production de cet instrument intervient en effet au même moment que la montée des contestations. Dès lors, la production d'un instrument sophistiqué en matière de gouvernance environnementale vise à présenter l'IIRSA comme une politique à la gestion environnementale et sociale exemplaire.

La méthodologie EASE : un outil de contrôle environnemental exemplaire

En décembre 2005, le comité de direction exécutif (CDE) de l'IIRSA s'engage dans le sens de la création d'outils propres avec le lancement des processus d'intégration sectoriels (PSI). Un certain nombre d'études sont amorcées afin de produire une meilleure connaissance des territoires traversés par les axes d'intégration et de développement (AID). La méthodologie d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux à visée stratégique (EASE), rendue publique en février 2008, propose de documenter les externalités produites par la mise en œuvre des AID selon les trois piliers du développement durable, c'est-à-dire en matière environnementale, sociale et économique. Selon le mandat reçu par le CCT :

« Le CCT est chargé de développer et tester des méthodologies permettant d'approfondir l'analyse des groupes de projets définis par les gouvernements sud-américains et faisant partie de l'agenda IIRSA. Ces activités seront réalisées dans l'aire d'influence des groupes de projets. [...] Une analyse environnementale et sociale stratégique des tendances, implications, risques et opportunités qui seraient produites par la mise en œuvre des groupes de projets sera réalisée. »²⁷⁷

La méthodologie EASE se fait l'écho des dernières avancées de l'expertise environnementale en matière d'études d'impact puisqu'elle propose d'analyser les groupes de projets dans leur ensemble. Cette méthodologie propose de dépasser l'échelle du projet individuel pour évaluer l'intégralité de l'axe amazonien. Par conséquent, la méthodologie

²⁷⁷ CAF, *Las evaluaciones ambientales y sociales con enfoque estratégico como instrumentos de planificación para IIRSA*, 2008.

EASE est un outil nouveau qui relève plus des études d'évaluation stratégiques. Nous montrerons que ce type d'outil est inédit dans le cadre d'un projet régional et constitue une incitation à la modernisation des outils de gouvernance environnementale utilisés par les États.²⁷⁸

Nous avons vu précédemment que l'évaluation des impacts environnementaux dans le cadre de l'IIRSA suivait le cadre légal spécifique à chaque État. Malgré les différences en matière de placement institutionnel, les évaluations environnementales se faisaient toutes au cas par cas. Autrement dit, l'évaluation environnementale ne prenait pas en compte les effets cumulés produits par la synergie des projets. La création de la méthodologie EASE correspond donc à une volonté de mise en conformité de l'IIRSA aux standards environnementaux de dernière génération.

La création de la méthodologie EASE a été entièrement financée par les banques de développement avec l'utilisation du mécanisme des coopérations techniques non-remboursables. La production de cet instrument de contrôle environnemental est d'ailleurs entièrement à l'initiative de ces institutions :

« L'idée originale et la conceptualisation de la Méthodologie d'Évaluation Environnementale et Sociale à visée Stratégique EASE-IIRSA, de même que son développement, sont une initiative de la CAF et ont été menées sous sa responsabilité. Pendant son élaboration, la CAF a pu compter sur la collaboration de la BID. Le programme régional de formation à l'usage de la méthodologie EASE-IIRSA a été proposé par la BID et a bénéficié du soutien de la CAF pour sa préparation et son exécution. »²⁷⁹

La méthodologie a aussi fait l'objet d'un test pilote dans le cadre de l'axe andin. Les stages de formation visent à diffuser le nouvel outil auprès des fonctionnaires publics des États afin de promouvoir son utilisation. Cette démarche montre bien le rôle joué par les banques de développement dans la promotion des principes de « bonne gouvernance ». Nous citons les objectifs de ces ateliers :

« L'objectif des ateliers est de former les fonctionnaires et les spécialistes des pays participants à l'IIRSA à la compréhension des composantes de la méthodologie EASE et de ses phases d'exécution, de façon qu'ils soient en capacité de mettre en œuvre son application ultérieure depuis leurs postes de responsabilités. Les ateliers de formation sont destinés aux fonctionnaires et agents techniques des organismes

²⁷⁸ L'instrumentation environnementale du Plan Puebla Panama est réalisée peu de temps après avec la création de la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (ESMA).

²⁷⁹ Guillermo Espinoza, « Iniciativa IIRSA. Programa regional de capacitación. Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico EASE-IIRSA », présentation lors du programme régional de formation de l'IIRSA, Buenos Aires, 2008, http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr12_baires08_ppt_ease.pdf (consulté le 20 septembre 2014).

publics ayant compétence en matière environnementale, de planification territoriale, dans l'encadrement des programmes de développement et des infrastructures. »²⁸⁰

Ces ateliers ont effectivement été réalisés au cours de l'année 2008, bien que le suivi des fonctionnaires ne soit pas assuré. Après 2008, aucune activité de renforcement institutionnel n'est réalisée dans ce domaine.

Tableau 17 : Ateliers de formation à l'usage de la méthodologie EASE (en 2008)

<i>Ville</i>	<i>Date</i>	<i>Participants</i>
<i>Lima</i>	<i>16, 17, 18 avril</i>	<i>Bolivie, Chili, Pérou</i>
<i>Quito</i>	<i>22, 23, 24 avril</i>	<i>Colombie, Équateur, Venezuela</i>
<i>Buenos Aires</i>	<i>13, 14, 15 mai</i>	<i>Argentine, Paraguay, Uruguay</i>
<i>Brasilia</i>	<i>27, 28, 29 mai</i>	<i>Brésil</i>
<i>Paramaribo</i>	<i>8, 9, 10 mai</i>	<i>Guyana, Surinam</i>

Source : Archives de l'IIRSA.

Les banques n'ont pas renouvelé l'expérience du projet pilote dans le cadre des autres axes d'intégration et de développement de l'IIRSA. On peut donc penser que la méthodologie est essentiellement conçue comme un moyen de désamorcer les critiques fondées sur la faiblesse du contrôle environnemental. Le transfert du dispositif EASE est donc incomplet puisque, en dehors du projet pilote financé par l'institution, l'outil ne fait pas l'objet d'une appropriation par les États. On peut expliquer l'échec par le coût financier élevé mais surtout par une réticence des États. En effet, la réalisation de l'évaluation des plans, programmes et politiques implique, de fait, une plus grande transparence des politiques publiques et pourrait nourrir un débat politique quant à leur bien-fondé. Dès lors, la méthodologie EASE reste lettre morte.

Finalement, les observations de terrain montrent que la participation des banques régionales de développement dans le pilotage de l'IIRSA est un facteur essentiel pour comprendre la prise en charge des questions environnementales au sein de l'IIRSA. Puisqu'elles font partie du système international, les banques régionales doivent constamment s'ajuster aux nouvelles normes du droit international. La régulation fluctuante en matière de gouvernance environnementale impose donc des ajustements constants des standards de protection et des technologies de gouvernement. De plus, les protestataires sont parvenus à utiliser la scène internationale comme un espace de mobilisation en transformant les conflits localisés en problèmes globaux. De la contestation des projets d'infrastructures au cas par cas, on passe à une mise en accusation de l'IIRSA sur le terrain

²⁸⁰ *Ibid.*

des droits de l'homme. Dès lors, l'institutionnalisation croissante du « développement durable » au niveau régional apparaît comme une réponse technocratique aux contestations. Le discours du développement durable semble se consolider comme un discours de changement nécessaire servant à limiter l'exposition de l'IIRSA aux critiques. La promotion des « bonnes pratiques » de gouvernance environnementale est donc assurée par les banques régionales de développement qui participent au pilotage de l'initiative afin de permettre la poursuite de la mise en œuvre de l'IIRSA et de présenter l'initiative comme un projet à la gestion sociale et environnementale exemplaire.

Il convient alors d'étudier si la consolidation du contrôle environnemental dans le cadre de l'IIRSA est productrice d'effets à l'échelle nationale : le renforcement des standards régionaux de contrôle environnemental est-il un facteur d'ajustement des politiques nationales vers l'adoption des « bonnes pratiques » en matière de gouvernance environnementale ? Cette hypothèse semble particulièrement intéressante à tester dans le cas péruvien puisque la faiblesse du contrôle environnemental au Pérou est une des clés d'interprétation pour comprendre la mise en œuvre rapide des chantiers de l'IIRSA dans cet État.

II. Le transfert des « bonnes pratiques » : consolidation formelle et pratiques d'évitement

Pour étudier si l'institutionnalisation du développement durable au sein de l'IIRSA contribue au renforcement des « bonnes pratiques » à l'échelle nationale, la littérature dédiée à l'analyse des processus d'eupéanisation des politiques publiques peut servir de référence. En effet, les observations de terrain montrent que le Pérou met en place une réforme afin de renforcer le contrôle environnemental et d'inscrire dans la loi la consultation préalable des peuples autochtones. En revanche, l'État colombien ne semble pratiquer aucune réforme de fond. Dans un premier temps, nous proposons d'expliquer ces différents scénarios grâce à la notion de « goodness of fit ». Ensuite, nous proposons une étude des réformes péruviennes et de leur mise en pratique. Nous verrons que l'institutionnalisation formelle du développement durable s'accompagne d'un usage courant des moyens d'exceptions dans la gestion des projets. Le gouvernement tente ainsi d'éviter les contraintes légales en matière environnementale et de contourner les obligations de la consultation préalable des populations autochtones en limitant la reconnaissance légale de

ces populations. Dès lors, l'institutionnalisation du développement durable correspond au cantonnement des « bonnes pratiques » au domaine des déclarations d'intentions.

La Colombie : un État peu sensible aux pressions adaptatives

L'adoption de nouveaux standards environnementaux à l'échelle régionale invite les États signataires à concevoir les politiques nationales d'aménagement du territoire selon les principes de la bonne gouvernance environnementale et sociale. La littérature sur l'europanisation²⁸¹ désigne ce type d'invitation au changement sous le terme de « pression adaptative ». D'après cette littérature, plusieurs scénarios de changement peuvent être envisagés. Les États peuvent soit converger vers ce nouveau standard, par adaptation conforme ou progressive, soit ignorer les pressions adaptatives et les rejeter. Deux éléments sont alors à prendre en compte : d'une part, l'écart entre le contenu de la décision régionale et la structure nationale (*goodness of fit*) et, d'autre part, les spécificités domestiques (prismes nationaux). La combinaison de ces deux facteurs permet ainsi de mettre en lumière un processus de régionalisation ou bien le maintien des spécificités nationales :

« Que nous étudions des politiques publiques, le jeu politique ou bien les institutions, un écart significatif entre les processus, les politiques ou les institutions européennes et domestiques sont la condition nécessaire pour envisager tout changement. Les pressions adaptatives en elles-mêmes sont insuffisantes. Des facteurs intermédiaires sont nécessaires pour favoriser ou interdire le changement au niveau national et rendre compte de l'influence variable de l'Europe observable empiriquement. »²⁸²

Dans le cas qui nous occupe ici, les développements antérieurs ont montré que la rapidité de mise en œuvre des chantiers d'infrastructures au Pérou pouvait s'expliquer grâce à la souplesse du contrôle environnemental et à la faible prise en compte des populations locales dans la conception des projets. Nous proposons d'évaluer ces deux variables pour expliquer le positionnement de l'État colombien et de l'État péruvien.

La rigidité de la politique environnementale colombienne constitue une contrainte pour la mise en œuvre de l'IIRSA puisque les conditions d'attribution du permis

²⁸¹ Claudio Radaelli, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n° 5, n° 1, 1 mars 2002, p. 105-136.; Claudio M. Radaelli, « Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment », *Journal of European Public Policy Volume 12, Issue 5, 2005.*; Bruno Palier, Yves Surel, *L'Europe en action*, Editions L'Harmattan.

²⁸² Tanja A. Börzel and Thomas Risse, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 15, 2000.

environnemental faisaient du ministère de l'environnement une véritable institution de contrôle. De plus, le financement des chantiers de l'IIRSA en Colombie par la BID permet de souligner l'adéquation du cadre légal colombien avec les standards internationaux en matière environnementale puisque le prêt a été accordé. Par conséquent, il n'y aurait pas, en Colombie, un écart suffisant pour qu'un processus de changement ait lieu. Un faible écart entre la législation environnementale colombienne et les standards internationaux de « bonne gouvernance » semble donc pertinent pour expliquer l'absence des réformes.

Par ailleurs, les conclusions de la MICI attestent de la bonne conduite des consultations préalables dans le cadre du projet « San Francisco-Mocoa ». Malgré le désaccord de la communauté, le gouvernement est parvenu à fournir des éléments de preuve suffisants pour faire reconnaître sa bonne foi dans le processus. Dès lors, les pressions internationales ne semblent avoir aucune prise sur la décision gouvernementale puisque la consultation préalable des populations autochtones ne fait pas non plus l'objet d'une consolidation normative en Colombie. Les conditions nécessaires posées pour l'adaptation des politiques nationales ne sont donc pas remplies en Colombie : l'écart normatif n'est pas suffisant pour générer de réelles pressions adaptatives et les structures locales semblent peu enclines aux réformes. Dès lors la Colombie témoigne plus d'un scénario de résistance que d'un scénario d'adaptation.

En revanche, il existe bien un écart significatif, un « *misfit* », entre les normes environnementales souples et les nouveaux standards imposés par les banques de développement dans le cas péruvien. Un changement vers une consolidation du contrôle environnemental et social semble donc possible au Pérou. Cette hypothèse semble être confirmée par les observations de terrain puisque la politique environnementale souple au Pérou est en voie de consolidation. D'un système de contrôle diffus, on assiste au Pérou à la concentration progressive du contrôle environnemental aux mains du ministère de l'environnement alors qu'aucune réforme de fond n'est observable en Colombie. De plus, l'élection d'Ollanta Humala à la tête de l'État péruvien en juin 2011 semble indiquer un « prisme national » favorable à la reconnaissance des droits des peuples autochtones. L'État péruvien s'engage donc vers la légalisation de la consultation préalable des peuples autochtones à partir de 2011, ce qui semble indiquer que le Pérou suit une trajectoire d'adaptation alors que la Colombie reste imperméable aux influences venues de l'extérieur.

Dans ces conditions, nous proposons d'écarter le cas colombien pour étudier le processus de réforme observable au Pérou afin de montrer que la réalisation des chantiers de l'IIRSA n'est pas étrangère au processus de réforme de la politique environnementale lancé par l'État péruvien. Nous souhaitons montrer que l'institutionnalisation du développement durable et la promotion de l'usage des dispositifs participatifs au Pérou répond aux pressions adaptatives exercées dans le cadre de l'IIRSA mais aussi au contexte social hérité des événements de Bagua de 2009. En ce sens, il s'agit bien d'une politique d'adaptation aux pressions internationales soutenu par l'évolution des structures domestiques.

Renforcer le contrôle social et environnemental au Pérou : un scénario d'adaptation

Selon Isabel Calle, de la société péruvienne du droit environnemental (SPDA), le modèle de contrôle environnemental au Pérou est hérité d'une époque où l'investissement productif était prioritaire. Le modèle de contrôle environnemental sectoriel pratiqué au Pérou faisait de la protection de l'environnement une préoccupation de second ordre. Cette trajectoire institutionnelle spécifique place le modèle péruvien en marge des standards internationaux de la « bonne gouvernance » et pousse à sa réforme :

« Aujourd'hui, nous sommes dans une époque où l'autorité qui attribue les concessions ne devrait pas être celle qui approuve les études d'impact environnemental. Actuellement, la tendance veut que les études d'impact environnemental sortent des ministères sectoriels pour être transférées au ministères de l'environnement. »²⁸³

L'utilisation du mot « tendance » indique l'existence d'une pression aux réformes. L'origine de ces pressions est d'ailleurs identifiée par Isabel Calle comme un produit de l'évolution du système international. En effet, le modèle actuel de contrôle environnemental péruvien, éloigné des standards internationaux, semble devenir une contrainte pour le financement des projets d'investissement de l'État :

« Ils se rendent compte que la mondialisation te conduit à améliorer les standards environnementaux parce que si tu ne le fais pas, tu n'obtiendras pas les crédits des institutions financières et tu n'auras pas une bonne image. »²⁸⁴

Ces pressions internationales poussent donc à la réforme du système de contrôle environnemental sectoriel. Le projet de l'IIRSA semble d'ailleurs avoir une influence sur la transformation du système de régulation environnementale :

²⁸³ Entretien avec Isabel Calle, SPDA, Lima, avril 2012.

²⁸⁴ Entretien avec Isabel Calle, SPDA, Lima, avril 2012.

« La régulation environnementale du secteur des transports est la plus tardive. En fait, la régulation débute avec l'IIRSA. Avant, il y avait très peu de normes dans ce secteur, car il n'y avait pas de grands projets d'infrastructures. C'est seulement à ce moment que le besoin de consolidation normative se fait sentir. »²⁸⁵

Selon Isabel Calle, la réforme du système de contrôle environnemental est donc lié à la mise en œuvre de l'IIRSA et à la pression croissante des critères environnementaux dans les procédures d'attribution des crédits internationaux. Il convient de se pencher sur la nature des réformes envisagées. La réforme du système de contrôle environnemental propose une réorientation du modèle sectoriel de contrôle environnemental vers un système de contrôle centralisé. Nous proposons un tableau récapitulatif de ces évolutions normatives.

Tableau 18 : Centralisation de la politique environnementale au Pérou

	<i>Evolution normative</i>	<i>Changements institutionnels</i>
1993	<i>Caractère obligatoire des études d'impact</i>	<i>EIA sont évaluées par les autorités sectorielles</i>
avril 2001	<i>Loi n°27446 loi du Système national d'Évaluation d'Impact Environnemental (SEIA)</i>	<i>Création du SEIA Maintien du modèle sectoriel</i>
octobre 2005	<i>loi n°28611 loi générale de l'environnement</i>	<i>Le SEIA est placé sous l'autorité du ministère de l'environnement</i>
juin 2008	<i>Décret législatif n°1078 modifie la loi du SEIA de 2001</i>	<i>L'évaluation des études d'impact stratégiques et la vérification aléatoire des EIA passe sous le contrôle du Minam</i>
septembre 2009	<i>Règlement de la loi du SEIA</i>	<i>Mise en application des mesures précédentes</i>

Source : Document élaboré par l'auteur

Vers la création d'un ministère de l'environnement indépendant

La réforme du système de contrôle environnemental au Pérou débute en 2005 avec la loi générale de l'environnement comme un premier pas vers la formation d'une politique environnementale indépendante. La loi générale de l'environnement procède à l'organisation des normes environnementales sectorielles et à la formulation de grandes orientations communes. Si le contrôle environnemental est toujours mis en œuvre par les secteurs, le système d'évaluation environnemental est plus systématique :

²⁸⁵ Entretien avec Isabel Calle, SPDA, Lima, avril 2012.

« Depuis 1990, l'inflation normative en matière d'environnement conduit à une situation de désordre juridique. Dans ce contexte, la loi générale de l'environnement vise principalement à organiser le cadre juridique. »²⁸⁶

Par la suite, le ministère de l'environnement (Minam) est créé en 2008 pour agréger progressivement les compétences en matière de contrôle environnemental. La réforme de 2008 consacre les plus grandes avancées puisque le Minam devient l'autorité administrative en charge d'établir les normes générales et d'administrer le Système National d'Évaluation d'Impacts Environnemental (SEIA), d'approuver les évaluations stratégiques des politiques, plans et programmes ; et de valider les termes de référence des projets soumis aux EIA et de procéder à la révision aléatoire des études d'impact environnemental approuvées par les autorités sectorielles. Avec cette réforme, le ministère devient l'autorité de contrôle environnemental. La réforme de 2008 est donc clairement orientée vers la constitution d'un secteur environnement indépendant au sein de l'État péruvien. Même si l'attribution du permis environnemental est toujours aux mains des secteurs, le ministère de l'environnement est maintenant en capacité de procéder à leur révision. A partir de 2008, un réel contre-pouvoir semble être en voie d'institutionnalisation au Pérou.

La création d'un ministère de l'environnement indépendant conduit à des conflits au sein de l'État et dans la mise en œuvre des objectifs d'action publique. En effet, la pratique d'un modèle de contrôle environnemental diffus faisait des enjeux environnementaux une préoccupation de second ordre, sans porte-parole au sein du gouvernement. La réforme de 2008 apporte un changement institutionnel important puisque qu'elle contribue à la délimitation des compétences entre les ministères. Il s'agit d'une réelle réforme de l'État impliquant des transferts de fonctionnaires, de ressources et la perte de compétences pour certains secteurs. Cette réforme se confronte à deux difficultés : l'inertie institutionnelle et la faible institutionnalisation générale de l'État :

« Pour une institution d'un pays latino-américain, perdre une compétence, c'est perdre de l'argent ou tout du moins perdre quelque chose. Alors, par principe, tu essayes de ne jamais rien perdre. Je pense donc que les secteurs ne voudront pas lâcher les EIA quand on va les transférer au Minam. C'est regrettable mais il est aussi vrai que dans certains pays, comme les pays latino-américains, où le système bureaucratique n'est pas solide, transférer l'ensemble des EIA au ministère de l'environnement n'est pas forcément la bonne solution, car tu n'as pas les ressources. »²⁸⁷

²⁸⁶ Entretien avec Isabel Calle, SPDA, Lima, avril 2012.

²⁸⁷ Entretien avec Isabel Calle, SPDA, Lima, avril 2012.

Isabel Calle souligne ici des problèmes structurels. Le ministère de l'environnement ne pourrait assumer les coûts du transfert des fonctionnaires des départements de contrôle de chaque ministère. La réforme vers la centralisation de l'intégralité des compétences environnementales soulève donc un débat sur le transfert de ressources au sein de l'État. Dès lors, la désignation des responsables politiques en charge de porter cette réforme est essentielle pour évaluer la détermination politique à poursuivre les réformes de consolidation du ministère de l'environnement.

Le trait saillant du profil des différents ministres placés à la tête de l'institution depuis 2008 est leur engagement de longue date dans la défense de l'environnement. En effet, l'étude des trajectoires professionnelles d'Antonio Brack Egg (mai 2008-juillet 2011), de Ricardo Giesecke (juillet 2011-décembre 2011) et de Manuel Pulgar-Vidal (depuis décembre 2011) montre de nombreuses similitudes. Ces trois personnalités ont toutes présidé la fondation de promotion des aires naturelles du Pérou (ProNaturaleza), l'organisation péruvienne majeure de défense de l'environnement créée en 1984. Ils ont exercé, chacun dans son domaine, des activités de conseil en matière environnementale auprès des organisations internationales et maintiennent des activités constantes au sein des réseaux de protection de l'environnement. Les personnalités choisies pour exercer la fonction de ministre l'environnement sont donc reconnues pour leur « éthique de conviction ». Ce choix indique une volonté politique forte de consolider ce secteur au sein de l'État. D'ailleurs, ces ministres n'hésitent pas à défendre leurs prérogatives face aux autres ministres sectoriels et plus particulièrement face au secteur minier.

Un scénario comparable peut être envisagé dans le cadre des réformes liées à la légalisation de la consultation préalable des peuples autochtones.

La légalisation de la convention 169 de l'OIT

Lors du lancement des chantiers de l'IIRSA au Pérou, la « consultation préalable des populations autochtones » n'était pas encadrée par la législation nationale. Les mécanismes de concertation locale étaient, d'un point de vue général, les plus souples de la région. La construction des chantiers de l'IIRSA et leur financement à l'aide des crédits-relais des banques régionales font donc peser une contrainte forte en faveur de la promotion des « bonnes pratiques » en vue de l'obtention des prêts. Par ailleurs, la non-application de la « consultation préalable des populations autochtones » par l'État péruvien est directement mise en cause par les populations autochtones lors des différentes

audiences tenues à la Commission inter-américaine des droits de l'homme. Cet élément est essentiel puisqu'il intervient au même moment que la répression du mouvement autochtone à Bagua. L'interaction de ces deux événements rend alors possible la politisation du débat sur la consultation préalable des peuples autochtones dans le cadre des projets d'investissement de l'État péruvien.

Dans ce contexte, l'État péruvien entame un processus d'ajustement normatif avec la promulgation par le nouveau Président Ollanta Humala de la loi d'application de la « consultation préalable des populations autochtones » le 7 septembre 2011 :

« Le discours prononcé par Ollanta Humala le 28 juillet 2011 est définitivement le discours le plus engagé en faveur des questions environnementales qu'ait prononcé un président devant le congrès de la République. [...] Cet intérêt s'explique, comme il l'a laissé entrevoir, par l'énorme participation des conflits socio-environnementaux au niveau de conflictualité sociale, estimé à 54,4 % au moins de juin. »²⁸⁸

Cette citation, tiré d'un billet publié par Ivan Lanegra, quelques mois avant sa nomination comme vice-ministre en charge de l'interculturalité, laisse entrevoir les changements politiques à l'œuvre au Pérou. Le changement de président s'accompagne d'une tonalité nouvelle. L'environnement et la question des droits des populations autochtones sont au centre des priorités du gouvernement. La légalisation de la consultation préalable des peuples autochtones est d'ailleurs un des premiers chantiers de réforme du nouveau gouvernement. Nous proposons une chronologie des réformes engagées.

²⁸⁸ Ivan Lanegra, « Un buen ambiente para empezar », *Derecho ambiental. Debate y dialogo sobre política ambiental e indígena*, 27 juillet 2011, <http://blog.pucp.edu.pe/item/139009/un-buen-ambiente-para-empezar>.

Tableau 19 : Adaptation de la législation péruvienne à l'accord 169 de l'OIT

1994	<i>Ratification de la convention 169 de l'OIT</i>
2007	<i>Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones</i>
juin 2011	<i>Élection du président Ollanta Humala</i>
septembre 2011	<i>Loi n°29785 sur le droit à la consultation préalable</i>
décembre 2011	<i>Mise en place de la commission multi-sectorielle pour négocier le règlement d'application avec les organisations autochtones</i>
octobre 2011	<i>Ivan Lanegra Quispe, vice-ministre de l'interculturalité pilote la négociation de la consultation préalable</i>
janvier-février 2012	<i>Négociations du projet de règlement dans les provinces : Iquitos, Pucallpa, Chiclayo, Cusco, Bagua</i>
16 février 2012	<i>Pacte d'unité de plusieurs organisations indigènes Rejet du texte de règlement</i>
3 avril 2012	<i>Adoption du règlement d'application de la loi mais sans le soutien des principales organisations indigènes</i>
4 avril 2012	<i>Dénonciation du règlement pas les organisations indigènes du pacte d'unité Demande de renégociation de la loi</i>
mai 2013	<i>Première consultation préalable peuple Maijuna, Loreto</i>
avril 2014	<i>Application des consultations préalables bloquée par le conseil des ministres Réunion officielle pour une renégociation de la loi n° 29785 avec les organisations du pacte d'unité</i>

Source : Document élaboré par l'auteur.

Après sa prise de fonction, le président Ollanta Humala, motivé par une volonté d'apaisement des conflits sociaux, fait transposer la convention n°169 de l'OIT. Le processus législatif, rapidement engagé, débouche sur l'adoption de la loi n°29785 et la mise en place d'une commission multi-sectorielle pour négocier le règlement d'application.²⁸⁹ Le texte final est publié en avril 2012²⁹⁰ et la première consultation des peuples autochtones est conclue, avec succès, en mai 2013.

La transposition de la consultation préalable des peuples autochtones est un succès complet puisqu'elle fait entrer le Pérou dans le club très fermé des États modèles en matière de gouvernance démocratique et de respect des droits de l'homme. Le journal *El Comercio* titre même : « Le Pérou occupe le premier rang de la protection des peuples

²⁸⁹ Resolución suprema n° 337-2011-PCM, « Crean comisión multisectorial de naturaleza temporal con el objeto de emitir un informe a través del cual se proponga el proyecto de reglamento de la ley n°29785, ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconociendo el convenio 169 de la organización internacional des trabajo (OIT) », 15 novembre 2011.

²⁹⁰ Decreto superma n°001-2012-MC, « reglamento de la ley n°29785, ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconociendo el convenio 169 de la organización internacional des trabajo (OIT) », 2 avril 2012.

indigènes ». ²⁹¹ En effet, le processus semble fructueux puisque le texte est soutenu par plusieurs organisations autochtones après une négociation publique des dispositions normatives. La Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) et la Confederación Campesina del Perú (CCP) saluent la démarche de gouvernement et considèrent l'adoption du texte comme une avancée historique dans la reconnaissance des droits des peuples autochtones. Le succès de la négociation est directement suivi par la mise en pratique des nouvelles dispositions légales, avec la réalisation d'une consultation du peuple Maijuna dans le cadre la création d'une Aire Régionale Protégée en pleine forêt amazonienne (Loreto). En 2014, l'État péruvien annonce que douze processus de consultation des peuples autochtones sont actuellement en cours d'exécution et vante l'utilisation des consultations comme un outil bénéfique pour éviter la formation de conflits sociaux.

Ainsi, les observations de terrain permettent de souligner un scénario d'adaptation des politiques péruviennes aux standards des « bonnes pratiques » environnementales et sociales. Le Pérou a en effet engagé depuis 2008 une profonde réforme institutionnelle en procédant à la création d'un ministère de l'environnement autonome incarné par des acteurs emblématiques des luttes écologiques de premier plan. Les réformes touchent aussi l'institutionnalisation des mécanismes de concertation démocratique des projets à l'échelle locale et la reconnaissance légale de la consultation préalable des peuples autochtones. Ces éléments semblent indiquer un changement de paradigme : les réformes dépassent ici le cadre de l'ajustement des dispositifs pour concerner l'ensemble de l'architecture institutionnelle, tandis que le profil des ministres de l'environnement confirme un changement radical des objectifs. Pour reprendre les termes de Peter Hall, les réformes engagées relèvent d'un troisième ordre de changement. ²⁹² Il convient alors d'étudier l'influence de ce changement sur la pratique gouvernementale afin de déterminer la portée des réformes.

La pratique gouvernementale : une stratégie de contournement politique des outils de contrôle

L'institutionnalisation du contrôle environnemental et le renforcement des outils de consultation des populations autochtones sont un symbole de la mise en place des « bonnes pratiques » de gouvernance. Néanmoins, les observations de terrain indiquent une pratique

²⁹¹ « Perú lidera protección de los pueblos indígenas », *El Comercio*, 17 mai 2012.

²⁹² Peter A. Hall, « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

gouvernementale contradictoire : le renforcement formel du contrôle environnemental et social au Pérou s'accompagne d'une utilisation courante des mesures d'exception dans la gestion des projets d'infrastructures. D'une part, les décrets d'urgence nationale sont utilisés par le gouvernement pour contourner les obligations normatives en matière environnementale et assurer la mise en œuvre des projets. D'autre part, une attitude comparable semble guider la mise en œuvre des consultations préalables des populations autochtones puisque les difficultés d'accès à la reconnaissance légale du statut de « peuple autochtone » est à l'origine du rejet du mécanismes par les organisations indigènes péruviennes. Nous traiterons ces deux points successivement.

Les décrets d'urgence nationale : l'usage des moyens d'exception pour assurer la mise en œuvre des chantiers péruviens

La conduite de nombreux projets d'équipement du territoire, dont ceux de l'IIRSA, est réalisée grâce à l'usage systématique des décrets d'urgence nationale. Nous étudierons la définition juridique et les modalités d'adoption des décrets d'urgence nationale pour ensuite montrer leur usage systématique dans le cadre des chantiers de l'IIRSA. En s'appuyant sur l'analyse des débats doctrinaux, il est possible de montrer qu'une définition floue de l'usage des moyens d'exceptions conduit à une pratique discrétionnaire et à un usage détourné de cet outil. En ce sens, la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA à l'aide des décrets d'urgence nationale participe d'une stratégie de contournement des obligations légales en matière environnementale et sociale.

L'article 118 de la Constitution de 1993 fixe les attributions du Président de la République et lui donne la possibilité de légiférer par voie de décret. Deux types de décrets sont à sa disposition : les décrets législatifs et les décrets d'urgence. L'alinéa 19 donne au Président le droit de :

« Dicter des mesures extraordinaires, les décrets d'urgence à force législative, en matière économique et financière, nécessaires à la défense de l'intérêt national et sous le contrôle du parlement. Le parlement peut modifier ou déroger les décrets d'urgence. »²⁹³

Les décrets d'urgence offrent ainsi au Président la possibilité de légiférer par voie réglementaire en cas de crise. Ces décisions quittent alors la catégorie des actes de gouvernement pour obtenir le statut de loi. Ils échappent au contrôle administratif et le

²⁹³ Formulation originale : « Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. », Constitution de la République du Pérou, Article 118-19, 1993.

contrôle de constitutionnalité, à l'initiative des parlementaires, devient le seul moyen de contester leur validité. Les décrets d'urgence viennent donc remplacer le débat parlementaire dans l'élaboration de la loi. Les mesures prises à l'aide des décrets d'urgence ne font pas l'objet d'une discussion démocratique et leur procédure d'adoption est hautement discrétionnaire. En effet, la signature du président et celle d'un de ses ministres sont les seules formalités nécessaires. Dès lors, les décisions prises à l'aide des décrets d'urgence permettent ainsi de conférer aux décisions purement politiques, prises au sommet de l'État, le statut de loi.

Ce mécanisme est donc critiqué pour son rôle perturbateur de la séparation des pouvoirs. Néanmoins, la réduction de son domaine d'application permet, en théorie, d'en faire un moyen d'exception. L'adoption des décrets d'urgence se limite au domaine économique et financier. De plus, les mesures prises doivent être justifiées par la défense de l'« intérêt national », doivent être transitoires et faire explicitement face à une situation imprévue. Pour autant, la pratique présidentielle au Pérou s'apparente plus à un usage routinier.

D'un point de vue général, les constitutionnalistes péruviens ont constaté un usage routinier des décrets d'urgence dans la pratique de l'exécutif depuis son apparition dans la constitution de 1979. L'usage de cette mesure est, selon la doctrine, une marque du tropisme présidentiel du régime, historiquement ancrée. Si bien que les décrets d'urgence sont particulièrement utilisés dans la gestion du secteur des infrastructures :

« Le pouvoir exécutif prétend légiférer grâce aux décrets d'urgence sur des sujets qui devraient faire partie de ses activités quotidiennes comme les activités de planification et d'infrastructure ou la mise en œuvre de programmes sociaux, qui par leur nature, correspondent à un traitement législatif préalable. »²⁹⁴

Dans le cadre de l'IIRSA, le président Toledo avait manifesté sa volonté de mettre en œuvre le projet avant la fin de son mandat. Pour cela, il avait fait adopter une déclaration de « priorité nationale » au parlement, la loi n°28214, le 29 avril 2004. Cette loi fait du projet IIRSA-sud un chantier « d'intérêt public, d'intérêt de la nation à exécution préférentielle »²⁹⁵ et permet alors l'utilisation des décrets d'urgence pour planifier les chantiers de l'IIRSA. A partir de ce moment, les décrets d'urgence sont utilisés par le président Toledo puis par l'ensemble de ses successeurs pour assurer la mise en œuvre

²⁹⁴ César Landa, « Los decretos de urgencia en el Perú », *Pensamiento Constitucional*, vol. 9, n° 9, 2003, p. 131-148.

²⁹⁵ Loi n° 28214 du 29 avril 2004.

quotidienne des chantiers, comme par exemple, avec la signature, le 21 avril 2005, d'un décret d'urgence autorisant un financement d'exception pour le début des chantiers de construction.²⁹⁶ Dans le même ordre d'idées, les décrets d'urgence du 14 novembre 2008 et 19 février 2009 mettent à disposition du ministère des transports de nouvelles ressources budgétaires pour financer les travaux additionnels de l'IIRSA.²⁹⁷ L'usage des procédures d'exception pour piloter la réalisation du projet IIRSA est pour le moins contestable juridiquement puisque la mise en œuvre des projets d'investissements fait partie des activités courantes de l'État. Selon la doctrine, la souplesse du cadre constitutionnel est à l'origine d'un usage incontrôlé de ce mécanisme. Plusieurs points litigieux sont identifiés, comme la faible caractérisation du concept d'« intérêt national », ou bien l'usage arbitraire de la notion d'urgence :

« Une erreur courante dans l'adoption des décrets d'urgence est la confusion des situations extrêmes ou préoccupantes, qui imposent une action planifiée et permanente de l'État les infrastructures ou l'éducation, et les situations qualifiées d'urgentes par leur caractère imprévu. [...] Ainsi, nous devons constater qu'à certaines occasions, la délimitation de ce qui est « urgent » n'existe pas et l'imprévisibilité, une des composantes de l'urgence, est souvent oubliée. De cette façon, des décrets d'urgence sont émis pour résoudre des problèmes produits par les vides législatifs [...] ou dans des situations où leur usage ne semble objectivement pas justifié. »²⁹⁸

Outre les questions financières qui sont ainsi écartées du débat parlementaire, les obligations légales pesant sur le secteur de la construction d'infrastructures, notamment en matière environnementale, sont assouplies par l'utilisation des les décrets d'urgence. Nous proposons d'étudier la controverse politique et juridique liée à l'adoption des décrets d'urgence n°001 et 002 de 2011 par le président Alan García.²⁹⁹

Ces deux décrets d'urgence établissent une liste d'une trentaine projets d'infrastructures prioritaires devant faire l'objet d'un assouplissement procédural pour favoriser leur mise en œuvre. Le titre du décret est parlant :

²⁹⁶ Décret d'urgence n°011-2005, « Normas para facilitar el inicio de obras en las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos », journal officiel, Lima, 21 avril 2005.

²⁹⁷ Décret d'urgence n°045-2008, « Disponen medidas económico financieras para garantizar la continuación de las obras del tramo 2 del corredor vial interoceánico sur Peru-Brasil-IIRSA sur así como la asignación de recursos para garantizar su continuación. », journal officiel, Lima, 14 novembre 2008 ; Décret d'urgence n°045-2009, « Incorpora recursos en el presupuesto del ministerio de transportes y comunicaciones para el año fiscal 2009 para el proyecto corredor vial interoceánico Peru-Brasil », journal officiel, Lima, 19 février 2009.

²⁹⁸ César Landa, « Los decretos de urgencia en el Perú », *op. cit.*

²⁹⁹ Décret d'urgence n° 001 de 2011 et 002 de 2011.

« Dispositions extraordinaires applicables au cours de l'année 2011, pour faciliter la promotion de l'investissement privé pour une sélection de projets d'investissement, de partenariats publics-privés et de concession de travaux publics d'infrastructures et de services publics »³⁰⁰

La liste comporte de nombreux projets de l'axe amazonien de l'IIRSA : la construction du port fluvial de Yurimaguas, la réalisation des études de navigabilité du fleuve Huallaga entre Yurimaguas-Iquitos et la frontière brésilienne, qui prolonge l'axe routier IIRSA-nord, et la construction routière IIRSA-centre entre Lima et Pucallpa. Le décret souhaite faciliter la réalisation de ces projets en limitant les contraintes normatives. Nous citons l'article au centre de la polémique :

« Art 5.3.a : Les autorisations environnementales, en accord avec les dispositions de l'article 3 de la loi n°27446, loi du système National d'Évaluation des Impacts Environnementaux (SEIA), et avec la loi n°28622, loi générale de l'environnement, seront exigées par l'entité concédante, avant le début des projets ou des activités de service ou commerciales correspondantes, et l'obtention des autorisations administratives de caractère sectoriel, attribuées par ces mêmes entités, ne sera pas requise pour l'exercice des activités économiques liées au projet concédé. »³⁰¹

Le recours aux décrets d'urgence permet de dispenser les chantiers de l'IIRSA des procédures légales en matière d'environnement. Ces décrets ayant force de loi, la seule mesure opposable est un recours d'inconstitutionnalité. L'adoption de ces décrets génère alors une polémique au Pérou qui conduit à des manifestations, à la condamnation de ce décret par le défenseur du peuple et à la prise de position du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon qui manifeste sa préoccupation quant à la politique de l'État péruvien lors d'une conférence de presse tenue lors de sa visite à Lima le 15 février. Le gouvernement décide donc de faire marche arrière et de ne pas appliquer l'article 5.3 du décret. Néanmoins, un recours d'inconstitutionnalité est présenté par un groupe de parlementaires et l'inconstitutionnalité de ces décrets est reconnue en septembre 2011.³⁰²

L'étude de l'usage des décrets d'urgence par le gouvernement montre donc un divorce entre l'institutionnalisation du développement durable et la réalité des pratiques gouvernementales. Si ces pratiques caractérisent les derniers mois du gouvernement d'Alan García, des pratiques d'évitement des contraintes légales sont aussi observables sous le gouvernement d'Ollanta Humala dans le cadre de la réglementation de la consultation préalable des peuples autochtones.

³⁰⁰ Décret d'urgence n° 001 de 2011.

³⁰¹ Décret d'urgence n° 001 de 2011.

³⁰² Tribunal constitutionnel du Pérou, Jugement d'inconstitutionnalité, "Yohny Lescano Ancieta y otros congresistas de la República contra los decretos 001-2011 y 002-2011", 20 septembre 2011.

Les ambiguïtés de l'application de la consultation préalable

La transposition en droit péruvien de la consultation préalable des populations autochtones constituait le symbole d'une rupture avec les pratiques du gouvernement précédent. Le succès apparent de la réforme engagée par le président Humala ne résout finalement pas les conflits entre le gouvernement et les organisations indigènes. Le texte adopté, en grande pompe, est contesté par les principales organisations représentant les communautés affectées par les conflits socio-environnementaux. Dans ce contexte, il semble peu probable que l'utilisation du nouveau dispositif légal soit efficace pour éviter la formation des conflits locaux. Selon les quatre organisations du « Pacte d'Unité »,³⁰³ qui quittent la table des négociations quelques semaines avant la signature du règlement, le texte n'est pas conforme à la convention n°169 de l'OIT. Selon elles, il ne s'agit pas d'une réelle consultation des peuples autochtones mais d'un simple mécanisme visant à obtenir l'aval des décisions du gouvernement par les populations. Nous proposons d'étudier les motifs du retrait des organisations de défense des populations autochtones pour ensuite montrer les ambiguïtés de la posture gouvernementale.

Pour ces organisations, le caractère « préalable » des concertations, au cœur de la convention n°169 de l'OIT, n'est pas respecté. En effet, le texte réglementaire prévoit d'incorporer la consultation des peuples autochtones à l'EIA. La concertation locale du projet intervient donc après la signature d'une concession d'exploitation minière ou après la signature du contrat de construction d'un projet d'infrastructures. Pour les organisations du Pacte d'Unité, la consultation doit être réalisée en amont des décisions publiques pour être considérée comme un véritable mécanisme de concertation démocratique. Dans le cas contraire, il devient un simple mécanisme de légitimation des projets gouvernementaux. Le texte est donc intégralement rejeté par quatre des six organisations autochtones présentes au début des négociations. Alberto Pizango, le porte parole de l'organisation AIDSESEP,³⁰⁴ à l'origine des manifestations de Bagua, envisage de présenter un recours auprès de la CIDH et dénonce l'inconstitutionnalité du texte. Pour autant, le texte est maintenu et mis en œuvre.

³⁰³ Les signataires du pacte d'unité sont La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP); Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI); Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); Confederación Campesina del Perú (CCP).

³⁰⁴ AIDSESEP est une organisation de premier plan puisqu'elle pilote, ici, l'opposition au texte gouvernemental de la consultation préalable des peuples autochtones. Il convient de souligner sa participation active dans le mouvement du « blocus amazonien » à l'origine des manifestations de Bagua.

Plusieurs années après son entrée en vigueur, le règlement adopté soulève toujours les oppositions. A la contestation des fondements législatifs s'ajoutent un certain nombre de critiques relatives à sa mise en œuvre. La question de la reconnaissance légale des peuples autochtones andins est au centre des débats. En effet, l'adoption du règlement devait être suivie par la publication d'un registre national établissant la liste des peuples autochtones du Pérou afin d'assurer leur reconnaissance par l'État. Ce document, préparé par Ivan Lanegra, reconnaissait l'existence de cinquante-deux peuples autochtones, quarante-huit peuples amazoniens et quatre peuples andins. Ce texte n'a jamais été promulgué par l'exécutif. Le Pérou ne dispose donc d'aucun registre permettant de définir clairement les populations bénéficiant du droit à la consultation préalable.

Le problème principal est celui du statut des peuples andins avec, en toile de fond, la contestation du projet minier Conga, dans le département andin de Cajamarca. A cette occasion, le président Humala semble changer de discours, quelques semaines après l'adoption du règlement d'application de la consultation des peuples autochtones, en refusant le statut de peuples autochtones aux populations andines. Il déclare que les peuples des Andes ne peuvent être reconnus comme des peuples autochtones et sont plutôt des communautés paysannes issues de la réforme agraire. En maintenant les ambiguïtés sur la définition de ce statut, les autorités gouvernementales espèrent éviter l'application du dispositif de consultation préalable, ou tout du moins en réduire la portée. De la sorte, les grands projets actuellement en cours ne peuvent être affectés par les nouveaux mécanismes de concertation locale. A ce positionnement restrictif sur le statut légal des populations andines s'ajoute un blocage institutionnel des consultations préalables en cours.

En 2014, trois processus de consultation des populations autochtones sont déjà arrivés à terme. Deux cas concernent la mise en place de réserves naturelles (Loreto) et la dernière concerne un accord passé entre l'entreprise Petroperu et la communauté Katira. Le conseil des ministres refuse pourtant d'adopter les décrets nécessaires à l'application des accords. Par conséquent, la pratique gouvernementale constitue le principal blocage dans la mise en œuvre de l'instrument. Malgré la légalisation du mécanisme, son application effective ne semble pas faire partie des priorités du gouvernement. La lenteur des procédures administratives, les contraintes imposées par la réalisation de consultations préalables au niveau local et l'application de la législation environnementale sont considérées comme un frein au développement économique. Dès lors, la consolidation normative du développement durable n'est qu'un simple habillage. En matière de stratégie

de développement, la promotion des investissements privés justifie la marginalisation des questions sociales et environnementales. Nous observons donc un changement des instruments d'action publique mais une permanence des logiques de développement issues du Consensus de Washington dans la pratique du gouvernement péruvien. Malgré l'élection du président Ollanta Humala, l'idée d'un changement des pratiques gouvernementales semble lointain. En guise de conclusion, nous citons les propos de l'ancien ministre de l'environnement, Ricardo Giesecke, lors d'un entretien publié par le quotidien *La Primera* :

« Question : Vous avez été ministre de l'environnement du gouvernement d'Ollanta Humala. Que pensez-vous de la gestion actuelle du ministère ?

Réponse : Le ministre de l'environnement fait ce qu'on veut bien lui laisser faire et non ce qu'il doit faire. Il reste un archiviste des études d'impact environnemental.

Q : Et vous en avez fait autant lorsque vous étiez en charge du ministère ?

R : Ça a toujours été comme ça.

Q : De quoi dépend le changement ?

R : Les choses changeront quand le gouvernement comprendra que l'environnement fait partie d'une politique d'excellence pour le pays, que les investissements doivent être bien faits. »³⁰⁵

La mise en œuvre de l'IIRSA contribue à la consolidation normative de la politique environnementale péruvienne et aux prémices de la régulation de la consultation préalable des peuples autochtones. En revanche, la diffusion des outils du « développement durable » relève plus d'une stratégie d'apaisement que d'une réelle volonté politique de changement puisque le renforcement formel du contrôle environnemental est limité par la pratique gouvernementale. L'enquête de terrain permet de souligner un contournement systématique des outils de contrôle. Par conséquent, la priorité politique reste la promotion d'un modèle de développement fondé sur l'extraction et la commercialisation des ressources naturelles. La discussion politique sur le développement n'est pas d'actualité, l'État préférant agir en marge des dispositifs légaux pour assurer la poursuite des objectifs macroéconomiques.

Conclusion

Finalement, l'institutionnalisation du « développement durable » au Pérou correspond au cantonnement de la préservation de l'environnement au domaine de la démocratie technique. L'État cherche plus à renforcer l'acceptabilité sociale des projets de valorisation productive du territoire qu'à une réforme profonde du modèle de développement. En ce sens, malgré des efforts en matière législative, l'institutionnalisation

³⁰⁵ « Ministerio del Ambiente es un archivador de EIA. Entrevista al ex-ministro Ricardo Giesecke », *La Primera*, 1^{er} juin 2013.

du développement durable au Pérou n'opère, dans la pratique, aucune transition vers un nouveau paradigme.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Cette seconde partie cherchait à étudier l'influence des enjeux environnementaux dans la conduite des chantiers routiers péruviens et colombiens afin de questionner le statut du principe de développement durable affiché par les promoteurs de l'IIRSA pour guider sa mise en œuvre. Pouvait-on envisager le discours du développement durable comme un nouveau paradigme de développement en voie de consolidation ? En prenant au sérieux les contradictions entre les objectifs économiques et commerciaux de l'axe amazonien et la mission de protection de l'environnement, la notion d'épreuve semblait adaptée à notre étude. Étudier les épreuves, qu'elles soient institutionnalisées ou relevant plutôt d'une controverse, permettait d'examiner la nature des idées défendues et de recomposer le réseau des acteurs engagés dans la défense de l'environnement. Nous pouvons donc au terme de cette étude formuler quelques conclusions sur les nouvelles grandeurs obtenues à l'issue de l'épreuve et mesurer le degré de prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA. Nous proposons un bilan du passage de l'IIRSA par l'épreuve environnementale pour ensuite formuler quelques conclusions sur l'institutionnalisation du développement durable.

La préservation de l'environnement : épreuve ou controverse ?

Du point de vue méthodologique, nous avons établi une distinction entre une épreuve institutionnalisée qui représentait le passage des projets de l'IIRSA par le filtre du permis environnemental et une mise en controverse des projets à l'échelle locale. Cette distinction est fondée sur la variété des modalités d'expression des idées de protection de l'environnement. D'une part, l'arbitrage entre deux missions contradictoires se fait grâce à un dispositif technique, façonné et contrôlé par l'État, qui relève d'une mise en forme de l'épreuve par des « experts » de l'environnement. D'autre part, nous avons pu observer la mise en forme « profane » des idées écologiques sous les contours d'un mouvement social. Si nous avons constaté la simultanéité des deux formes sur le terrain, des divergences sont tout de même remarquables dans nos deux cas d'étude. La prise en charge de l'environnement en Colombie s'exprime essentiellement sous la forme d'une épreuve institutionnalisée alors qu'au Pérou la controverse semble dominante. Nous abordons les spécificités de chaque cas.

En Colombie, la mise en forme « experte » des idées de préservation de l'environnement semble prendre le pas sur la mise en forme contestataire. En effet, les observations de terrain montrent que les dispositifs de contrôle environnemental colombiens sont globalement jugés conformes aux standards internationaux : les permis environnementaux sont délivrés au terme des procédures légales par une autorité indépendante. En ce sens, la politique environnementale joue bien un rôle de contre-pouvoir puisque la lenteur du processus de mise en œuvre est en partie liée aux demandes successives de complément d'information de la part des autorités environnementales. De plus, le conflit local à San Francisco est relativement marginal. En effet, la mobilisation ne concerne que les populations Camëntsa et Inga puisque les populations de colons s'en dissocient et la communauté semble divisée sur la posture à adopter. De plus, le répertoire d'action de la mobilisation est centré sur la contestation juridique au détriment du registre protestataire. On assiste donc à un cantonnement des discussions au sein des instruments légalement institués pour résoudre les conflits. La mobilisation est limitée et maintenue dans des registres légaux.

En revanche, la mobilisation protestataire au Pérou prend le pas sur l'épreuve institutionnalisée. Les observations de terrain montrent que la souplesse de la politique environnementale et les outils de contrôle sont une coquille vide que les institutions internationales poussent à réformer. Dès lors, les idées de protection de l'environnement ne s'expriment pas par une mise en forme institutionnalisée mais plutôt sous la forme d'une controverse sociale. En effet, la mobilisation à Barranquita, plutôt liée à l'implantation du groupe Romero, dépasse le cadre d'un projet ciblé pour dénoncer la politique agraire et forestière du gouvernement puisque les protestataires de Barranquita s'associent « blocus amazonien » dans le cadre des événements de Bagua. Dès lors, la mise en forme profane des idées écologiques semble dominer dans le cas péruvien.

Par conséquent, il est possible de conclure à l'existence d'une captation des enjeux environnementaux au sein d'une « épreuve institutionnalisée » en Colombie. Alors qu'au Pérou, l'absence de mise en forme « experte » des idées écologiques conduit à orienter leur expression vers le registre de la controverse. Dès lors, l'institutionnalisation du développement durable au Pérou peut être envisagé comme une solution pour désamorcer les conflits locaux.

L'institutionnalisation du développement durable : un changement de second ordre

D'un point de vue général, l'étude de la mise en œuvre des projets de l'IIRSA permet de montrer que l'institutionnalisation du développement durable ne peut pas être considérée comme un changement de paradigme. Il s'agit tout au plus d'un changement de second ordre dans la mesure où le renforcement des dispositifs de contrôle environnemental et social des projets n'est pas accompagné d'une volonté politique de changement. Le cas péruvien est emblématique de ce double discours puisqu'on observe à la fois une réforme institutionnelle ambitieuse et un contournement des contraintes légales par les décideurs qui conduit à la réalisation des chantiers dans des conditions juridiquement contestables. Les réformes institutionnelles visant à renforcer les dispositifs de contrôle ne sont alors qu'un ajustement formel visant à renforcer l'acceptabilité sociale des projets. Dès lors, l'obtention des autorisations environnementales ne garantit pas la prise en compte des spécificités locales dans la formulation des projets et conduit au maintien des conflits locaux.

Par conséquent, les observations de terrain permettent de conclure au rôle ambivalent des idées de protection de l'environnement dans la mise en œuvre des chantiers de l'IIRSA. En effet, la diffusion de ces idées constitue à la fois une ressource pour les mobilisations locales puisque le discours de la conservation permet un rapprochement avec les réseaux internationaux de défense de l'environnement et une certaine visibilité médiatique des conflits. Toutefois, l'institutionnalisation au sein des politiques environnementales conduit à dépolitiser le débat sur la légitimité des projets. Les discussions portent désormais sur les modalités techniques de réalisation des chantiers et non sur leur légitimité. Dès lors, ce recours à l'expertise permet de maintenir à l'écart les populations locales et de confiner l'évaluation des projets à l'opinion des experts agréés. Les protestataires sont alors contraints d'engager des poursuites juridiques pour contester le travail des experts. La création d'une contre-expertise est souvent difficile pour les groupes mobilisés et les conflits locaux débouchent alors parfois dans la protestation violente, comme dans le cadre du soulèvement de Bagua au Pérou.

Ces observations sont à nuancer dans le cas colombien, puisque la politique environnementale semble plus indépendante et parvient à s'imposer comme un contre-pouvoir. En effet, les difficultés d'obtention du permis environnemental ont considérablement ralenti la mise en œuvre du projet « San Francisco-Mocoa » puisque le

projet traversait une réserve naturelle. Même si les démarches ont pris plus de temps, le permis environnemental a été attribué sans remettre en cause le tracé litigieux. *In fine*, la législation environnementale et les mobilisations locales ne sont donc pas non plus parvenues à imposer une renégociation de la formulation du projet puisque les chantiers sont actuellement en cours. Par conséquent, la prise en compte de l'environnement apparaît comme une contrainte plus importante qu'auparavant qui n'est pour autant pas devenue prioritaire.

Conclusion

Notre travail offre un éclairage sur le placement de l'IIRSA au sein du panorama du régionalisme sud-américain et contribue à la compréhension des enjeux du développement en Amérique du Sud en proposant une étude de la structuration et de la mise en œuvre conflictuelle de l'Initiative d'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA) dans le bassin amazonien.

Rappelons ici certains de nos questionnements initiaux afin de formuler des éléments de réponse au terme de notre étude. Pouvons-nous conclure à l'achèvement du processus d'innovation et à la consolidation de l'intégration physique du territoire comme un outil durable de l'intégration régionale ? Le projet de l'IIRSA indique-t-il une transition vers la mise en place des projets d'intégration « post-libéraux » ? Enfin, comment les conflits relatifs à l'aménagement du territoire permettent-ils d'aborder les principes s'appliquant en matière de développement ?

I. Le processus d'innovation : une démarche analytique utile à la compréhension du changement

Au cours de ce travail, nous avons considéré l'IIRSA sous l'angle d'un processus d'innovation. L'utilité de cette approche se trouve dans le fait qu'elle permet de catégoriser les acteurs : les promoteurs du projet (l'État fédéral brésilien et les banques régionales de développement), les soutiens intangibles (les firmes brésiliennes, l'État péruvien), les partenaires hésitants (l'État colombien et l'État équatorien), mais aussi les opposants (populations autochtones, société civile organisée), pour ensuite recomposer les liens qui les unissent ou bien les séparent.

La notion de processus d'innovation permet d'aboutir à des résultats proches de l'étude des coalitions de causes (ACF) faite par Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith, puisqu'elle permet d'identifier les conflits de sens dans la définition des politiques publiques et de recomposer les réseaux d'acteurs en conflit. De plus, l'étude d'un processus d'innovation permet de compléter le modèle des ACF en revalorisant la place des « pilotes invisibles ». En effet, cette dimension reste un facteur d'explication marginal dans le

modèle de Sabatier et Jenkins-Smith. Au regard du caractère technocratique prononcé du projet de l'IIRSA, les enjeux instrumentaux sont non seulement centraux dans la mise en œuvre du projet (mécanismes financiers, outils administratifs, planification territoriale) mais servent aussi de support aux revendications (études d'impact, dispositifs participatifs). Les conflits *sur* les instruments et *au cœur* des instruments résument en quelque sorte la trajectoire de consolidation de l'IIRSA et sa mise en controverse.

L'étude d'un processus d'innovation combiné à la notion d'épreuve permet alors d'envisager les différents aspects d'une situation d'hyperchoix en identifiant les lieux où s'incarnent les conflits de principes (conflits locaux, conflits internes à l'État). Là aussi, cette architecture théorique permet de mieux comprendre cet enjeu que Sabatier et Jenkins-Smith placent au sein des « facteurs extérieurs » au sous-système étudié. Ici, la question de l'hyperchoix est incluse au cœur du processus constitutif d'une politique publique puisqu'en choisissant des instruments au détriment d'autres, des choix axiologiques et des arbitrages sont réalisés. La diffusion de l'innovation, ici de l'IIRSA, n'est menée à bien que par une négociation continue des alliances, un contournement des obstacles et des stratégies d'intéressement. Or, on constate, dans le cadre de l'IIRSA, que toutes ces opérations sont instrumentées. Ainsi, l'État péruvien procède à la légalisation d'un outils pour pacifier des conflits sociaux ; l'État brésilien fait la promotion d'un schéma d'organisation du territoire pour assurer la poursuite de ses intérêts stratégiques ; et les communautés autochtones se mobilisent en s'appuyant sur la convention n°169 de l'OIT.

Par conséquent, la notion de processus d'innovation combinée à celle d'épreuve permet de rassembler différentes entrées analytiques (institutions, instruments, idées, intérêts) selon un procédé d'exposition cohérent qui permet de questionner les originalités du projet de l'IIRSA et sa diffusion, tout en apportant des éléments de réponse à la question des arbitrages d'une situation d'hyperchoix.

II. L'IIRSA face aux enjeux environnementaux : une épreuve pour de nouvelles grandeurs ?

Selon Pierre Muller, une situation d'hyperchoix ne peut se résoudre que dans le champ politique, où se jouent les arbitrages. La notion d'épreuve nous a permis d'identifier les outils d'arbitrage et les lieux d'expression de la situation d'hyperchoix que constitue l'aménagement du territoire du bassin amazonien dans le cadre de l'IIRSA. L'axe amazonien doit incorporer deux objectifs contradictoires : permettre l'intégration des

territoires reculés à l'économie productive et garantir l'utilisation responsable des ressources naturelles ainsi que la préservation de l'environnement. La diffusion des idées de préservation de l'environnement produit un contexte de nouveau clivage politique, dans lequel la mise en œuvre de l'IIRSA se heurte à deux types d'épreuve : la régulation environnementale des projets par un instrument d'expertise, le permis environnemental ; et l'opposition de certaines communautés locales. Au terme de notre étude, nous pouvons conclure que l'épreuve environnementale aboutit, d'une part, à une institutionnalisation croissante du développement durable dans les différentes arènes de gouvernement, en dépit d'une vision partagée par les États quant au rôle central des secteurs agro et minéro-exportateurs comme moteur de l'économie. D'autre part, la non-résolution politique des enjeux du développement constitue un terreau favorable à la formation d'un nouveau discours : le « post-développement ».

L'IIRSA offre un exemple d'institutionnalisation du discours du développement durable. Par institutionnalisation, nous désignons le fait que la gestion des enjeux environnementaux devienne une responsabilité et une compétence de l'État, qui pour cela établit des institutions et transforme son appareil législatif ainsi que ses pratiques de gouvernance. Au niveau du projet régional de l'IIRSA, le principe de développement durable encadre formellement le fonctionnement de l'organisation depuis la signature du communiqué de Brasilia en septembre 2000. Mais il faut attendre l'émergence d'un discours critique en 2006 pour que les réunions de l'IIRSA prennent au sérieux la problématique environnementale. Cette réflexion se concrétise par la création d'un instrument propre à l'IIRSA : la méthodologie EASE. Au niveau national, l'implication des États dans l'IIRSA les contraint à une plus grande prise en compte des enjeux environnementaux qu'auparavant, en raison des pressions internationales au renforcement des standards de contrôle et des mobilisations locales. Mais il apparaît, au niveau régional comme au niveau local, que l'institutionnalisation des enjeux environnementaux correspond plus à la captation d'un vocabulaire et d'une expertise environnementale qu'à une véritable volonté politique de changement.

En effet, l'étude de terrain nous a permis de mettre en lumière que les mécanismes de contrôle environnemental ne sont pas pensés pour le changement mais plutôt pour maintenir le statut quo. Au lieu de démocratiser le processus décisionnel en matière environnementale, ces mécanismes déplacent le lieu de l'arbitrage du champ politique vers le champ des techniques de gouvernement, garantissant ainsi la poursuite des chantiers

malgré les contestations. Par conséquent, la technicisation des enjeux environnementaux par l'État participe d'une stratégie de cantonnement des décisions prises en matière écologique au domaine de l'expertise, excluant par là-même les institutions représentatives. Cette stratégie produit des effets différents selon les contextes locaux. Tandis que les contestations locales se maintiennent au Pérou, elles sont, en Colombie, pacifiées par le biais d'une négociation. Dans le premier cas, la protestation locale glisse vers la mobilisation sociale latente qui oppose l'État aux communautés autochtones et les tensions sociales causent parfois des événements violents, comme à Bagua. En revanche, dans le cas colombien, les oppositions locales sont limitées au cadre légal et à l'utilisation du contentieux juridique.

Le cas équatorien a ceci de particulier que les enjeux écologiques sont portés par des partis politiques d'envergure nationale, comme par exemple Alberto Acosta, l'ex-candidat à la présidence du pays et inspirateur de la Constitution de Montecristi. L'Équateur est donc le seul État andin où le débat public aborde l'enjeu de l'exploitation des ressources naturelles. Le pays mène, au début du premier mandat du président Rafael Correa, une politique environnementale d'avant-garde : la constitution équatorienne consacre ainsi la nature comme sujet de droit tandis que le gouvernement apporte des solutions originales aux problèmes soulevés par l'exploitation pétrolière.

Cette politique a éloigné l'Équateur de l'IIRSA pendant plusieurs années, mais le projet semble de nouveau inscrit à l'agenda depuis au moins septembre 2013. La période durant laquelle l'Équateur connaît d'importantes avancées en matière environnementale peut être interprétée comme une phase transitoire où le gouvernement de Rafael Correa avait besoin des écologistes et des forces politiques indigènes pour consolider son pouvoir. À partir de 2013 et l'abandon du projet Yasuní-ITT, il semble que le gouvernement ait placé le projet du « bien vivre » en suspens tout en faisant sa promotion à l'étranger pour soigner son image de marque. Néanmoins, ce nouveau programme politique reste inscrit dans la Constitution de Montecristi, et peut par conséquent être réactivé à tout moment.

Le projet du « bien vivre » possède un rayonnement international important et fédère de nombreuses organisations sociales, qui œuvrent à un niveau local (*grassroots*), dans la région et au-delà. De nombreux intellectuels comme l'Uruguayen Eduardo Gudynas, l'Équatorien Alberto Acosta et bien d'autres font la promotion d'une rupture radicale avec les principes du développement. Ces penseurs de gauche optent quasi

intégralement pour un programme politique proche du « bien vivre ». On peut toutefois se demander dans quelle mesure ce programme est réalisable et comment constituer des instruments « post-développement » qui lui soient appropriés. Dans le cas qui nous occupe ici, comment matérialiser les principes du *sumak kawsay* dans des instruments d'action publique ?

III. L'intégration physique du territoire : un projet de transition « post-libérale » ?

Si le champ d'étude de l'intégration régionale envisage la question du dépassement de l'État-nation et des différentes formes d'organisation qui transcendent les frontières, la littérature s'est plutôt concentrée sur deux entrées principales : l'approche économique ou bien l'approche politique. Le régionalisme prend donc la forme d'un espace économique unifié, articulé ou non autour d'un projet politique commun. Nous souhaitons utiliser nos résultats sur l'IIRSA pour souligner l'intérêt d'une approche territoriale, souvent oubliée, dans l'étude de l'intégration régionale.

L'acteur essentiel d'un processus d'innovation est son promoteur, qui devient le facteur explicatif essentiel. La diffusion de l'innovation ou son abandon relève alors essentiellement de la capacité du créateur à convaincre de l'intérêt de son projet et du caractère indispensable de l'innovation pour ses utilisateurs. Cette approche permet d'étudier efficacement les évolutions récentes des relations internationales dans la région car le lancement de l'IIRSA constitue l'acte fondateur de la prise en charge de l'intégration régionale sud-américaine par le Brésil.

Ainsi, ce travail montre que l'IIRSA est guidée par le besoin stratégique brésilien d'accéder aux ports du Pacifique et d'organiser le drainage des produits des terres intérieures. Nous avons aussi montré que la planification territoriale de l'IIRSA s'apparente à un prolongement régional des programmes « *Avança Brasil* » et « *Brasil en action* ». En ce sens, l'IIRSA est façonnée par les savoirs gouvernementaux forgés au Brésil. L'IIRSA est aussi utilisée comme un véhicule propice à la consolidation du BNDES comme un bailleur de fonds d'envergure régionale et au soutien d'une diplomatie commerciale active d'aide à l'internationalisation des entreprises brésiliennes. Pour conclure, le lancement de l'IIRSA correspond à un moment charnière en Amérique du Sud, qui voit l'érosion de l'hégémonie nord-américaine et la montée en puissance du Brésil.

Ce changement de leader n'implique pourtant pas un changement des objectifs de l'intégration régionale, qui reste résolument ancrée dans un paradigme de développement néolibéral. Du point de vue de son objet, l'IIRSA fait immédiatement penser aux axiomes de la théorie keynésienne puisque l'Initiative repose sur l'investissement public massif dans la construction d'infrastructures. En ce sens, l'IIRSA aurait une certaine parenté avec les projets post-libéraux qui replacent l'État au cœur des dynamiques économiques. Néanmoins, la construction du problème et la définition des solutions pertinentes semble conforme à un projet de régionalisme ouvert.

La conception du développement présidant au projet consiste uniquement stimuler la croissance du commerce extérieur. L'étude du programme et de sa genèse montre que le choix des infrastructures comme levier d'intégration est exclusivement fondé sur une perspective de libre-échange. L'investissement en infrastructures doit dynamiser le commerce inter-régional, et au-delà permettre les échanges avec les marchés asiatiques. De plus, la sélection des infrastructures à construire correspond essentiellement à des besoins économiques puisque l'agenda de l'IIRSA contemple uniquement des infrastructures de réseau (transports, énergie, télécommunications). D'autres types d'infrastructures, localisées et répondant à un besoin social, comme les infrastructures sanitaires, d'assainissement des eaux usées, ou éducatives, sont totalement absentes du programme. Les axes d'intégration et de développement de l'IIRSA servent essentiellement à la marchandisation de l'Amazonie.

Enfin, les instruments utilisés par l'IIRSA sont aussi marqués par les principes du Consensus de Washington puisque les modalités de gestion entrepreneuriales irriguent la mise en œuvre du projet. On assiste à l'utilisation des marchés publics aussi bien pour la préparation des chantiers (études) que pour la construction des infrastructures (partenariat public-privé). Le cas péruvien montre d'ailleurs que la mise en œuvre de l'IIRSA correspond à la signature des premiers contrats de ce type dans le secteur des transports, conçus par l'entreprise Odebrecht elle-même. La mise en œuvre de l'IIRSA donne lieu à un recours croissant à la gestion contractuelle de l'administration publique et au renforcement de la privatisation.

Si les projets post-libéraux sont définis par un retour de la question sociale au cœur des projets d'intégration et par la promotion d'un modèle de développement solidaire qui dépasse les termes de l'échange commercial, ce n'est visiblement pas le cas de l'IIRSA au

cours de la période 2000 et 2010. Le fait que l'adoption par l'Équateur du « bien vivre » comme projet politique de rupture avec l'économie néolibérale ait provoqué la mise en suspens des projets de l'IIRSA semble confirmer cette conclusion. A l'inverse, la progression ininterrompue des chantiers de l'IIRSA au Pérou est sans doute à associer à la permanence d'une orientation libérale depuis les années 1990, et ce quelque soit la couleur politique au pouvoir.

En outre, l'étude de l'IIRSA permet de montrer que l'intégration physique du territoire est un objet d'étude pertinent pour étudier la question de la souveraineté. En effet, une idée souvent mobilisée pour expliquer l'impasse des projets d'intégration sud-américains est qu'à l'inverse de l'Europe qui serait entrée dans l'ère de la « post-souveraineté », les États sud-américains seraient toujours attachés au maintien de l'indépendance nationale. Dans ce contexte, un projet aussi ambitieux que l'IIRSA, ne disposant pas de ressources propres, piloté par des institutions succinctes et soumis au volontarisme des États, ne semblait pas crédible. Or, l'étude de l'axe amazonien montre bien que la prédominance des enjeux économiques fait passer la problématique de la souveraineté au second plan. Un projet tel que l'IIRSA paraissait inenvisageable vingt ans avant sa naissance, mais peut aujourd'hui être mis en œuvre rapidement et sans aucun cadre contraignant. Les crispations nationales suscitées par un projet similaire au moment de la signature du pacte amazonien en 1978 sont aujourd'hui dépassées.

L'échec des processus sectoriels d'intégration indique que la convergence normative n'est pas encore à l'ordre du jour. Mais le cadre souple de l'IIRSA n'exclut pas la diffusion des idées du régionalisme et l'obtention de résultats concrets. En effet, les habitudes administratives prises dans le cadre de l'IIRSA sont loin d'être anecdotiques. La vision territoriale de l'IIRSA est acceptée par les États et constitue une matrice de référence pour concevoir l'équipement du territoire national. A ceci s'ajoute une amorce de socialisation régionale des corps techniques des États, qui intègrent désormais l'échelon régional dans leurs méthodes de travail, tandis que les agences sectorielles ont les réunions annuelles de l'IIRSA dans leurs habitudes. A la lumière de tous ces éléments, l'IIRSA semble être, contrairement aux propos de Juan Esteban Gallego que nous avons cités en ouverture, un peu plus qu'un « club de vieux amis qui se retrouvent de temps en temps pour se donner des nouvelles. »

Bibliographie

Livres et chapitres d'ouvrages collectifs

- AKRICH Madeleine, « Les objets techniques et leurs utilisateurs », dans Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'école des Mines, 2006.
- BAYART Jean-François, *L'Illusion identitaire*, Fayard, 1996.
- BOLTANSKI LUC et THÉVENOT Laurent, *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.
- CALLON Michel, LASCOURMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, 2001.
- CALLON Michel et LATOUR Bruno, « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? », dans Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006.
- CARRUTHERS David V., *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, MIT Press, 2008.
- CECEÑA Ana Esther, AGUILAR Paula et MOTTO Carlos, *Territorialidad de la dominación Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.
- CHARTIER Denis et BLANC Nathalie, « Les développements durables de l'Amazonie », dans Nathalie Bland et Sandrine Bonnin, *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*, 2008.
- CHATEAURAYNAUD Francis et TORNÉY Didier, *Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1990.
- DABÈNE Olivier, *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Presses de Sciences Po, 2012.
- DABÈNE Olivier, *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, 2009.
- DRENGSON Alan (dir.), « The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary », dans Alan Drengson (dir.), *The Selected Works of Arne Naess*, Springer Netherlands, 2005.
- DAHL Robert Alan, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1973.
- DAHL Robert Alan, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Rand McNally, 1967.
- DEHOUSSE Renaud, *L'Europe sans Bruxelles? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, Harmattan, 2004.
- DELLA PORTA Donatella, *Voices of the Valley, Voices of the Straits: How Protest Creates Communities*, Berghahn Books, 2008.
- DESCOLA Philippe, *Par-delà nature et culture*, Gallimard, 2005.
- ESCOBAR Arturo, *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*, Duke University Press, 2008.

- ESCOBAR Arturo et ÁLVAREZ Sonia E., *The Making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*, Westview Press, 1992.
- FROMENTIN Thomas et Wojcik Stéphanie, *Le profane en politique : Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan.
- GALEANO Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, Espagne, Siglo Veintiuno de España, coll.« (Biblioteca Eduardo Galeano) », 2000.
- GODOY Horacio J., GONZÁLEZ ARANA Roberto et OROZCO RESTREPO Gabriel, *Construyendo lo global: aportes al debate de relaciones internacionales*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011.
- GONZALES CAMPO Julio, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 2003.
- GUHA Ramachandra et MARTÍNEZ ALIER Juan, *Varieties of environmentalism: Essays North and South*, Earthscan Publications, 1997.
- HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1968.
- HOOGE Liesbet, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- JONES Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Brooks/Cole Pub. Co., 1984.
- KALMANOVITZ Salomon, *La economía de la Nueva Granada*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Ciencias Económico-Administrativas, 2008.
- KECK Margaret E. et SIKKINK Kathryn, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 2014.
- HALL Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, OUP USA, 1986.
- ILLICH Ivan, *La convivialité: Ivan Illich*, Seuil, 1975.
- KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, 1984.
- KUHN Thomas S., *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, 2008.
- LANDER Edgardo, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales : perspectivas latinoamericanas*, Clasco, 2000.
- LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.
- LATOUCHE Serge, *Le Pari de la décroissance*, Fayard, 2006.
- LOLIVE Jacques, *Les Contestations de TGV méditerranée*, Editions L'Harmattan, 1999.
- MARTINEZ-ALIER Juan, *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, Edward Elgar Publishing, 2003.
- MATERNE Yves et DE CERTEAU Michel, *Le Réveil indien en Amérique latine*, Les Éditions du cerf, 1977.
- MELUCCI Alberto, *The new social movements: a theoretical approach*, 1980.
- MORAVCSIK Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, 2013.
- NACHI Mohamed, *Introduction à la sociologie pragmatique: Vers un nouveau « style » sociologique ?*, Armand Colin, 2006.
- NAVARRO SANDINO (dir.), *La infraestructura colombiana para una adecuada articulación internacional. El desarrollo de infraestructura : una alternativa frente a los efectos de la crisis mundial*, Université Javeriana, 2010.

- MONBEIG Pierre, « Franges pionnières », dans *Géographie générale*, Encyclopédie de la Pléiade, Paris, Gallimard, 1966.
- ORTIZ Pablo (dir.), *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Abya Yala, Quito, 1999.
- PALIER Bruno et SUREL Yves, *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan.
- PIERSON Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2011.
- REVEL Jacques, *Jeux d'échelles: la micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard, 1996.
- REYES Rafael, *A través de la América del sur: exploraciones de los hermanos Reyes*, Ramón de S.N. Araluce, Ed., 1902.
- RODRÍGUEZ BECERRA Manuel, URIBE BOTERO Eduardo et CARRIZOSA UMAÑA Julio, *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Colombia*, Cerec., Bogotá, 1996.
- RODRIGUEZ BECERRA et ESPINOZA, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución Tendencias y Principales Prácticas.*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.
- ROUQUIÉ Alain, « Le Brésil : un État sud-américain parmi les grands », dans *L'Enjeu mondial - Les pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2008.
- SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH Hank C., *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, 1993.
- SANTOS BOAVENTURA DE SOUSA, *Foro Social Mundial: Manual de uso*, Icaria Editorial, 2005.
- SANTOS BOAVENTURA DE SOUSA, *Estado, derecho y luchas sociales*, ILSA, 1991.
- STIGLITZ Joseph E., *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, 2003.
- SCHMITTER Philippe Charles, *Central American Integration: Spill-over, Spill-around Or Encapsulation?*, Institute of International Studies, University of California, 1970.
- SUREL Yves, « Les politiques publiques comme paradigmes », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995.
- TARROW Sidney, *Power in movement: social movements and contentious politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- URRUNAGA Roberto et BONIFAZ Jose Luis, *Eje del Amazonas (IIRSA Norte) y Carretera Interoceánica Perú-Brasil (IIRSA-Sur): estimación de beneficios económicos directos e indirectos*, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, 2012.
- URRUNAGA Roberto et BONIFAZ Jose Luis, *Beneficios económicos de la carretera Interoceánica*, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, 2008.
- VAN DIJCK Pitou, *The Impact of the Iirsa Road Infrastructure Programme on Amazonia*, Routledge, 2013.
- VAN DIJCK Pitou et DEN HAAK Simon, *Troublesome construction: IIRSA and public-private partnerships in road infrastructure*, Amsterdam, Centre for Latin American Studies and Documentation, 2006.
- VIEIRA POSADO Edgar, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- VELHO OTAVIO Guilherme, *Frentes de expansão e estrutura agraria estudo do processo de penetração numa area da transamazonica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- WICKHAM-CROWLEY Timothy P, *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*, Princeton University Press, 1992.

- WICKHAM-CROWLEY Timothy P., *A sociological analysis of Latin American guerrilla movements, 1956-1970*, Cornell University, 1982.
- ZEVALLOS UGARTE Juan Carlos, *Concesiones en el Perú: lecciones aprendidas. Apuntes para mejorar el modelo de concesión de infraestructura de transporte de uso público*, Lima, Universidad de San Martín de Porres, 2011.
- ZIBECHI Raul, *Brasil potencia Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Ediciones desde abajo, Bogotá, 2012.

Articles de revues scientifiques

- ARNAULD DE SARTRE Xavier, « La colonisation de l'Amazonie et le développement durable : l'exemple du barrage de Belo Monte », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 44, août 2004.
- BOLTANSKI Luc, « Passer des épreuves », *Revue Projet*, n° 289, novembre 2005.
- BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, vol. 14, n° 1, 1973, p. 3-26.
- BÖRZEL Tanja A. et RISSE Thomas, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 15, 2000.
- BROGGIO Céline et DROULERS Martine, « L'espace et le développement au Brésil : de la géographie à la géographie ? », *Tiers-Monde*, vol. 42, n° 167, 2001, p. 673-688.
- CALLON Michel et FERRARY Michel, « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », *Sociologies pratiques*, n° 13, n° 2, 1 septembre 2006, p. 37-44.
- CARCIOFI Ricardo, « Cooperation for the Provision of Regional Public Goods: The case of IIRSA », *Integration and Trade*, n° 28, 2008.
- DOLOWITZ David et MARSH David, « Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature », *Political studies*, vol. 44, n° 2, 1996, p. 343-357.
- DOLOWITZ David P. et MARSH David, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-23.
- DUMOULIN Laurence et SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, n° 3, 24 septembre 2010.
- FOUCAULT Michel et GORDON Colin, « The confession of flesh », dans *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977*, New York, Pantheon Books, 1980.
- GOIRAND Camille, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 3, 8 juillet 2010, p. 445-466.
- HALL Peter A., « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.
- KITSCHOLT Herbert, « Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 16, n° 1, 1986, p. 57-85.
- KUCINSKI Bernardo, « La Amazonia y la geopolítica del Brasil », *Nueva sociedad*, n° 37, 1978.
- LANDA César, « Los decretos de urgencia en el Perú », *Pensamiento Constitucional*, vol. 9, n° 9, 2003, p. 131-148.
- LASCOURMES Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, vol. 68, n° 3, 17 octobre 2007.
- LASCOURMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, 2007.

- LE TOURNEAU François-Michel, « La représentation du peuplement en pays pionnier : l'Amazonie brésilienne », *L'Espace géographique*, vol. 31, n° 2, avril 2002.
- MALAMUD Andres et SCHMITTER Philippe Charles, « La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur », *Desarrollo económico*, vol. 46, n° 181, 2006.
- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.
- NÆSS Arne, « The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. », *Inquiry*, n° 16, 1973.
- PERRIER-BRUSLÉ Lætitia, « Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions : analyse d'un conflit socio-environnemental », *EchoGéo*, 26 janvier 2012.
- PREBISCH Raúl et MARTINEZ Gustavo, « El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas », *El Trimestre Económico*, vol. 16, n° 63, 1949.
- PUTNAM Robert D., « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », *International organization*, vol. 42, n° 03, 1988, p. 427-460.
- RADAELLI Claudio, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n° 5, n° 1, mars 2002.
- RADAELLI Claudio, « Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, 2005.
- SAINZ BORG Juan Carlos, « Derecho internacional vecinal: Una aproximación Colombo-Venezolana », *Aldea Mundo*, vol. 12, n° 24, novembre 2007, p. 25-36.
- STAR S.L et GRIESEMER J.R, « Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology », *Social Studies of Science*, vol. 19, 1989.
- SUREL Yves et PALIER Bruno, « Les "Trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.
- TANAKA Martín, « El gobierno de Alejandro Toledo, o como funciona una democracia sin partidos », *Universidad de Chile*, n° 42, 2004.
- TANAKA Martín, « El gobierno de Alejandro Toledo: ¿una oportunidad perdida? », *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n° 6, 2004.
- THÉVENOT Laurent et LAFAYE Claudette, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, 1993.
- WICKHAM-CROWLEY Timothy et ECKSTEIN Susan, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux récents en Amérique Latine », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 2, 2010.
- WILLIAMSON John, « Democracy and the "Washington consensus" », *World Development*, vol. 21, n° 8, août 1993, p. 1329-1336.
- WINNER Langdon, « Do artefacts have politics? », *Daedalus*, vol. 109, n° 1, 1980.

Articles de colloques et conférences

- DABÈNE Olivier, « Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind », *Congress of the Latin American Studies Association*, panel « *Waves of change in Latin America. History and Politics* », San Francisco, 25 mai 2012.
- DOUROJEANNI Marc, « Evaluación ambiental de proyectos de carretera en la Amazonía », *Seminario Regional de Evaluación Ambiental de Proyectos de Desarrollo en la Amazonía, organizado por el Tratado de Cooperación Amazónica*, Tarapoto, 9 juillet 1995.

- GALLEGO Juan Esteban, « Las limitaciones al presupuesto regional », *Colloque Todos los caminos conducen a Brasil. Geopolítica del plan IIRSA en la región andina*, Bogotá, 2012.
- GAVIRIA Alejandro, « Infraestructura y desarrollo económico », *Colloque Todos los caminos conducen a Brasil. La geopolítica del plan de Integración de Infraestructura Regional Suramericana*, IFEA, Bogotá, 2012.
- LABOUZ Marie-Françoise, « Voisinage et bon voisinage en droit international public », *Table ronde « Voisinage et bon voisinage à la croisée des droits interne, international et communautaire »*, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 22 juin 2009.
- LATOUR Bruno, « Guerre des mondes – offre de paix », *Colloque Etnopsy*, Cerisy la salle, 2002.
- LEMIEUX Cyril, « Pourquoi la controverse ? Définitions, méthodes, enjeux. », Université de Liège, 2012.
- SCOTT-BROWN Miles, « De la EIA a la EAE y de vuelta : revisando la teoría de decisiones pequeñas », Santiago du Chili, 2006.

Travaux universitaires

- COLLOMBON Maya, *Les bâtisseurs de Mésoamérique. Le plan Puebla Panamá, une politique de développement transnationale au défi de ses opposants. Mexique – Nicaragua (2000-2010)*, IEP d'Aix-en-Provence, 2012.
- DAVALOS Javier, *La Iniciativa para la integración de la infraestructura sudamericana (IIRSA) en Ecuador desde un enfoque de derechos humanos: el caso del proyecto del eje multimodal Manta-Manaos*, USAB, Quito, 2009.
- ESTEVEZ VARON Jaime Vincente et MORALES BETANCOURT Juan Alejandro, « El páramo : ecosistema en vía de extinción ? », Departamento de Biología. Universidad de Caldas, 2006.
- POLET François, « La prolifération des conflits socio-environnementaux au Sud », *CERTI*, Université catholique de Louvain, février 2008.

Articles et communiqués de presse

- Acción*, « Entrevista de Gustavo Gaviria Ángel, Comisario para Colombia en Expo Shanghai 2010 », 2010.
- AGUIRRE Consuelo, « ¿Por qué el gobierno de Ecuador perdonó a Odebrecht? | », *América Economía*, 18/09/2010.
- Biodiversidad Sustento y Culturas*, « IIRSA. Un camino para vaciar America Latina. Y una barrera para impedirlo », n° 22, 2005.
- El Tiempo*, « Chequera de Lula financia proyecto », 08/12/2004.
- FERNANDEZ Maria Angela et MARCOS, « Correa traicionó los postulados revolucionarios. Entretien avec Alberto Acosta. », 27/09/2012.
- TAUTZ Carlos, « De l'ALCA à l'IIRSA », *Le monde diplomatique*, février/2009.
- Semana*, « ¡Qué timonazo! », 08/01/2011.

Rapports, littérature grise et militante

- ALADI, « Corredor interoceanico Manta-Manaos estara listo en el 2011 », 15/10/2008.
- BARCELO Marcel et BARCIA Fonseca, *Analisis del Potencial de Integración Productiva de servicio Logisticos de Valor agregado (IprLg). Guia metodologica revisada.*, INTAL, 2009.

- CAF, *Las evaluaciones ambientales y sociales con enfoque estratégico como instrumentos de planificación para IIRSA*, 2008.
- CAF, *Cooperación técnica. Impulso para el desarrollo*, 2005.
- CAMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA, *Una politica publica: maduracion de proyectos, matriz de riesgos y buenas practicas contractuales*, Bogotá, 2010.
- CEPAL, « Integración física e integración regional », *Boletín FAL*, n° 280, 2009.
- CIDH, *Anexo al comunicado de prensa sobre el 138° periodo ordinario de sesiones de la CIDH*, 2010.
- DÁVALOS Pablo, « El “Sumak Kawsay” (“Buen vivir”) y las cesuras del desarrollo », *América Latina en movimiento*, 6 mai 2008.
- DOUROJEANNI Marc, *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*, DAR, 2006.
- FLÓREZ Margarita, *Selva abierta: Vía Pasto-Mocoa e Hidrovía del Putumayo : expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, ILSA.*, Bogotá, BPR Publishers, 2007.
- FOBOMADE, « IIRSA : un camino para vaciar America Latina », *cuadernillos*, n° 20, 2005.
- FORO NACIONAL DEL AMBIENTE, « Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia ».
- FUNDACIÓN MARIANO OSPINA PÉREZ, *Proceedings of the Workshop on South American Riverway System (SARS), December 11-12, 1995*, Massachusetts Institute of Technology, 1995.
- KILLEEN Timothy, *A perfect storm in the Amazonian wilderness : Development and conservation in the context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)*, Conservation International, 2006.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, *Strategic Environmental Assessment. Multilingual glossary*, 2006.
- INVIAS, *Plan de manejo ambiental y social integrado y sostenible (PMASIS) para la región de area de influencia de la variante San Francisco-Mocoa*, 2008.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Acuerdos Suscritos Entre El Perú y El Ecuador en Brasili*, 1998.
- NATIONS UNIES, « Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future » 1987.
- OBSERVATORIO IFIS, « La integración incompleta », *boletín IFIS*, août 2005.
- OCDE, *La Evaluación Ambiental Estratégica: Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*, 2006.
- OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE, *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, BID, Washington, 2008.
- OIT, *Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente*, 1989.
- OSPINA Mariano, *Integración Fluvial de Sur América (IFSA) : por los ríos hacia un Nuevo Mundo*, Bogotá, 1999.
- PANERO Robert B., *A South American « Great Lakes » system*, Croton-on-Hudson, N.Y., Hudson Institute, 1967.
- PANERO Robert et Institute Hudson, *The Amazon, a Catalytic Approach to Development*, Hudson Institute, 1972.
- RIBERA ARISMENDI Marco Octavio, *La amenaza del IIRSA en Bolivia. Observatorio ambiental del LIDEMA*, Bolivia, Liga de defensa del medio ambiente, 2008.

Discours, textes juridiques et communiqués institutionnels

CORREA Rafael, « Discurso de posesion del presidente de la Republica, economista Rafael Correa Delgado en la Mitad del mundo ».

CIDH, « CIDH culmina su 137e periodo de sesiones », *Informe n°78/09*, 2009.

COMMUNIQUÉ ILSA, « ILSA y los derechos ambientales de las comunidades ».

FARC-EP, *Programa agrario de las guerrillas*, Marquetalia, 1964.

HOLGUIN Maria Angela, « Discurso en el puente Rumichaca. XVI reunion de la comision de vecindad Colombia-Ecuador », 29 septembre 2011.

HOLGUIN Maria Angela, « Discours dans le cadre du XII^e sommet des présidents et chefs d'Etat et de gouvernement du mécanisme de dialogue et de concertation de Tuxtla. Cartagena de Indias ».

NATIONS UNIES, *Protocole de kyoto. Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique.*, 1998.

SOMMET DES PRÉSIDENTS, *Comunicado de Brasilia*, 2000.

SUMMIT OF THE AMERICAS, *Declaration of Miami: First Summit of the Americas*, 11 décembre 1994.

Table des annexes

<u>Annexe 1. Chronologie du conflit entre la communauté de Barranquita et le groupe Romero</u>	<u>270</u>
<u>Annexe 2. Communiqué de Brasilia</u>	<u>272</u>
<u>Annexe 3. Fiches techniques des projets</u>	<u>285</u>
<u>Annexe 4. Lettre de la société civile aux organisateurs de l'IIRSA</u>	<u>301</u>
<u>Annexe 5. Testament du cacique Tamaobioy</u>	<u>303</u>
<u>Annexe 6. Décret d'urgence n°001 et 002 de 2011</u>	<u>312</u>

Annexe 1. Chronologie du conflit entre la communauté de Barranquita et le groupe Romero

Projet routier « Tarapoto-Yurimaguas»	Evolution de l'occupation des sols dans la région de Barranquita	Mobilisation des populations locales
	1997 <i>Campagne de légalisation de la propriété foncière</i>	
	2000 <i>Loi n°653 La culture de palme à huile est une priorité nationale</i>	
	2001 <i>plan de développement concerté</i>	
décembre 2004 <i>Demande d'EIA pour la route Tarapoto-Yurimaguas</i>	2004 <i>Plan d'occupation des sols de San Martin et protection environnementale de nombreux espaces</i> - <i>Fin de la légalisation des terres indigènes</i> - <i>Géo-référenciation du territoire régional par le groupe Romero</i>	
17 juin 2005 <i>Signature du contrat de concession</i>		
avril 2006 <i>Début du chantier de construction</i>		
	juillet 2006 <i>6 900 ha sont vendus au groupe Romero pour le projet Palmas del Shanusi</i>	
	mars 2007 <i>Résolution n°255-2007-AG Vente de 3000 ha à l'entreprise agricole de caynarachi</i> - <i>Demande de 3000 ha supplémentaires pour le projet Palamas del Oriente</i>	mars 2007 <i>Expulsion des fonctionnaires en charge de la délimitation des terres à vendre au groupe Romero par la population</i>
		avril 2007 <i>Manifestation des population à l'occasion de la visite présidentielle à Tarapoto</i>

Projet routier « Tarapoto-Yurimaguas »	Evolution de l'occupation des sols dans la région de Barranquita	Mobilisation des populations locales
	<p>2008 Les ingénieurs du groupe Romero sont accompagnés de l'armée nationale pour effectuer les opérations de géo-référenciations</p>	<p>Nombreux litiges avec les populations riveraines Violences et Expulsions</p> <p>26 juillet 2008 Le maire de Barranquita porte plainte pour destruction de formations forestières sans autorisation</p>
		<p>2007-2010 Onze interpellations au sein de la communauté pour « séquestration »</p>
<p>février 2009 Fin du chantier de construction</p>		
<p>17 mars 2009 Inauguration de la route Tarapoto-Yurimaguas par le président Alan García</p>		
		<p>avril 2009 Manifestation massive à Yurimaguas dans le cadre du Baguazo</p>
	<p>22 janvier 2010 Résolution n°21 de 2010 chambre d'agriculture de San Martin. Annulation du changement d'occupation des sols Suspension des activités du projet Palamas del oriente</p>	
	<p>avril 2010 Le groupe Romero renonce au 6 000 ha situé dans la région de Barranquita</p>	
		<p>11 septembre 2010 Père Bartolini est relaxé en première instance par le tribunal pénal de Lamas</p>
		<p>juin 2011 Lettre ouverte du père Bartolini, poursuite de la mobilisation</p>
		<p>26 août 2011 Jugement pénal régional en faveur de la communauté</p>
		<p>12 janvier 2012 Le père Bartolini est relaxé en appel par le tribunal pénal de San Martin</p>
		<p>18 juillet 2013 jugement en appel</p>

Source : Document élaboré par l'auteur.

Annexe 2. Communiqué de Brasilia

Brasilia, 1 de septiembre de 2000

1. Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.
2. Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.
3. América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración.
4. La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional.
5. Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y

Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión.

6. El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos.
7. Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.
8. Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración.
9. Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales.
10. Asimismo, los Presidentes se congratularon con la propuesta de la Comunidad Andina de iniciar un diálogo político con el MERCOSUR y Chile, aceptada formalmente en los acuerdos adoptados en la Cumbre del MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires, el 30 de junio de 2000. En tal sentido, acogieron favorablemente la iniciativa boliviana de celebrar en su país dicho diálogo, el que contará con la participación de Guyana y Surinam en los temas de la agenda de interés común.
11. La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, así, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río

– al cual convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe –, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico comercial, a la ALADI, al SELA o a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. La identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.

12. La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización – sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes –, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.
13. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social.
14. Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales. Señalaron, en ese contexto, la importancia de precios adecuados para los productos básicos exportados por la región, teniendo en mente la importancia de ese aspecto para los esfuerzos de erradicación de la pobreza.
15. Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios.
16. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su compromiso con el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio y con el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio en bases equitativas, justas

y no discriminatorias. Para ello, las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán basarse en una agenda positiva y tomar en consideración la relación entre comercio y desarrollo, así como las necesidades y preocupaciones específicas de los países en vías de desarrollo. Es prioritario para América del Sur el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo. Es también prioritaria la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo.

17. Los desequilibrios en los mercados financieros internacionales siguen siendo fuente de preocupaciones. La comunidad internacional debe perseverar, con un mayor grado de prioridad, en la identificación y ejecución de medidas para corregir dichos desequilibrios, los cuales pueden tener efectos altamente negativos para los esfuerzos internos de estabilización económica en América del Sur. De la misma manera, para algunos de los países suramericanos muy endeudados, el servicio de su deuda no sólo constituye una pesada carga, como también pone en peligro la estabilidad y compromete seriamente su desarrollo económico y social. En ese sentido, los mandatarios instaron a la comunidad financiera internacional a trabajar para que se encuentre, entre todos, una rápida solución para ese problema y exhortaron a los acreedores a adoptar medidas tendientes a favorecer tal propósito, para contribuir así al restablecimiento del crecimiento económico de los países afectados por el endeudamiento y apoyar la lucha de los gobiernos de la región contra la pobreza.
18. Los Presidentes expresaron su satisfacción con la participación del Representante del Congreso Nacional del Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y la presencia de los siguientes observadores: Representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegré; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha.

* * *

19. Los Presidentes de América del Sur dejan registrado, a continuación, los entendimientos, conclusiones y recomendaciones resultantes de sus deliberaciones sobre los temas de la agenda de la Reunión de Brasilia.

DEMOCRACIA

20. La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio

intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración.

21. La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. Es indispensable estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia; contribuir a la modernización y al fortalecimiento de los partidos políticos; promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público; ampliar el acceso a la justicia a los pueblos de los países de América del Sur; garantizar el mantenimiento de procesos electorales libres, periódicos, transparentes, justos y pluralistas, basados en el sufragio secreto y universal; y estimular el fortalecimiento institucional de los procesos electorales mediante el uso de tecnologías avanzadas de informática.
22. Los Jefes de Estado coincidieron en que la democracia en América del Sur debe ser reforzada con la permanente promoción y defensa del estado de derecho; la aplicación eficiente de los principios de buena gobernanza; transparencia de las instituciones públicas y de los procesos de definición de políticas públicas; combate a la corrupción por medio de medidas legales, administrativas y políticas; reformas y perfeccionamiento de los servicios judiciales, con el objeto de consolidar sistemas más eficaces, transparentes y de amplio acceso para los habitantes de los países suramericanos; acceso libre a la información sobre las actividades de autoridades públicas, así como a los recursos administrativos; y aumento de los niveles de competencia y promoción de la ética y profesionalismo dentro del servicio público.
23. Los Jefes de Estado subrayaron la importancia del "compromiso democrático" del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el "Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia". Se trata de dos garantías adicionales para la estabilidad política y la continuidad institucional en América del Sur. Inspirados por esos precedentes, decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur.
24. El fortalecimiento de la democracia, su perfeccionamiento y actualización están íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos. La pobreza y la marginalidad amenazan la estabilidad institucional de la región. Su erradicación seguirá mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los gobiernos de América del Sur. En ese sentido, los Presidentes de América del Sur tomaron nota con satisfacción de la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, el 29 de junio de 2000.
25. La llegada del nuevo milenio coincide con grandes retos en el escenario social en América del Sur. En las últimas dos décadas la vulnerabilidad de amplios sectores de la población de la región no ha dejado de aumentar. Permanecen las carencias esenciales en áreas como la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, incorporando las capas pobres a los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral,

exige la ejecución de programas que tengan efectos sobre la desnutrición y el acceso a la educación y servicios de salud básicos, a fin de mejorar los Índices de Desarrollo Humano de cada país.

26. Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad.
27. Los gobiernos de la región reforzarán su empeño en la adopción de medidas necesarias para combatir las violaciones de los derechos humanos, incluso aquellas frecuentemente asociadas a situaciones de desequilibrio social. Con ese espíritu, los Presidentes de América del Sur instruirán a los órganos competentes a identificar programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de los respectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Los Presidentes de América del Sur reiteraron el compromiso con el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se comprometieron a prestar decidido apoyo al ejercicio de reflexión, en el ámbito de la OEA, con miras a su perfeccionamiento.
28. En el área de los derechos humanos, tiene un significado especial para las sociedades de América del Sur la lucha contra el racismo y la discriminación en todas sus manifestaciones y expresiones, en virtud de su incompatibilidad con el estado de derecho y con los ideales y la práctica de la democracia. Los Presidentes observan con preocupación el resurgimiento del racismo y de las manifestaciones y expresiones discriminatorias en otras partes del mundo y expresan su compromiso de preservar a América del Sur de la propagación de dicho fenómeno. Reconocieron que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Afines de Intolerancia ofrece una oportunidad sin igual para la búsqueda de respuestas adecuadas de la comunidad internacional. Los Presidentes reafirmaron que los países de origen y destino de aquellos que migran tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en esa área, a fin de asegurar a esas personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

COMERCIO

29. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en la evaluación de los avances sustanciales en los procesos de integración económico-comercial entre los países de la región en los años noventa, así como en el entendimiento de que es necesario persistir en el fortalecimiento de tales procesos. Se refirieron a las negociaciones para la construcción del MERCOSUR, a la conclusión de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con Bolivia y con Chile, a los progresos registrados en el Sistema Andino de Integración, a los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la Comunidad Andina y, también, al interés en fomentar una mayor articulación entre Guyana, Surinam y las demás economías suramericanas.

30. La participación del sector privado, tanto de empresarios como de trabajadores, y el apoyo de la sociedad representan garantías de éxito y continuidad para esos procesos. En esta perspectiva, los Presidentes decidieron instruir a sus Ministros competentes para coordinar la elaboración de propuestas para la constitución de un foro consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles, con el propósito de identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones, dirigidas hacia la consolidación y la profundización del proceso de integración en América del Sur. Esa iniciativa podrá contribuir también para facilitar la coordinación de posiciones suramericanas en los foros de la sociedad civil que han estado reuniéndose de forma regular en el contexto de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre los países de América del Sur y, en particular las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías menores, con el objetivo de garantizar su plena y efectiva participación en dicho proceso.
31. Los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur y, dentro de esa perspectiva, acogieron con satisfacción el inicio del proceso de negociaciones para la plena incorporación de Chile al MERCOSUR.
32. Las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.
33. Los Presidentes de los países suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región obedecerá los principios del "regionalismo abierto" y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término, como las de un área de libre comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional.
34. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005, sobre bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur. Los

Presidentes decidieron, para ello, intensificar la coordinación de las posiciones negociadoras de los países suramericanos.

35. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron que las negociaciones del ALCA, para lograr resultados comprensivos y equilibrados, que satisfagan los intereses de todos los países involucrados, deberán tener en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los actores involucrados. El proyecto hemisférico debe ser un instrumento efectivo para el desarrollo sostenible y equitativo del conjunto de las Américas.

INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓ

36. Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.
37. Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.
38. Los Presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional. Por su volumen, la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco Mundial. Los Presidentes señalaron, en especial, la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por parte de las instituciones financieras internacionales, para proyectos de infraestructura. Destacaron, además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera a estimular la participación de inversores privados y a movilizar todos los recursos posibles, a semejanza del Fondo Latinoamericano de Reservas.
39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por

vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos.

40. Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones.
41. En el campo de los transportes, los países suramericanos tienen como prioridad la conformación de redes multimodales, que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, además de contribuir para hacer más dinámico el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. Aún en el campo de los transportes, los Presidentes recordaron la existencia de otras fuentes importantes de información para el trabajo de ampliación y modernización de la infraestructura física en América del Sur. Señalaron, en ese contexto, la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur, aprobados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; el Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur, elaborado por ALADI en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos; y el trabajo realizado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo propósito es integrar las redes de transporte.
42. En el sector de energía, la integración y complemento de los recursos del continente suramericano – en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, en materia de integración e intercambio de combustibles, como, por ejemplo, gas natural y de interconexión eléctrica y empresas en energía eléctrica – constituyen un eje de aproximación entre los países de la región, que debe ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y a la eliminación de barreras injustificables derivadas de restricciones y reglamentos en este sector.
43. Los Presidentes recordaron que el desarrollo de las telecomunicaciones es un factor indispensable para la constitución de los sistemas de logística y para la integración de los sistemas energéticos con una perspectiva regional suramericana. También se apoyan en la infraestructura de las telecomunicaciones las iniciativas de cooperación entre los países de América del Sur para atender las demandas de la sociedad de la información.
44. Los Presidentes decidieron instruir a sus gobernadores en el BID y a los representantes ante los organismos financieros internacionales para que, cuando se juzgue oportuno, propongan en dichas instituciones - teniendo presente, incluso, las dificultades mencionadas en el párrafo 39 y la situación de los países con restricciones de endeudamiento externo -, la adopción de todas las medidas necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el Plan de Acción anexo, con la finalidad de realizar estudios, prestación de servicios de consultoría y desembolso de financiamientos para apoyar la puesta en práctica de iniciativas para

el desarrollo de ejes de integración para el futuro espacio económico ampliado de América del Sur. Los Presidentes destacaron, en ese sentido, la importancia singular del trabajo futuro de coordinación con el BID y la CAF, entre otros organismos internacionales y regionales relevantes.

45. Paralelamente, los Presidentes de América del Sur reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política aún mayor a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en curso con miras a la modernización y al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, destacando, en ese sentido, el papel fundamental del sector privado en dicha empresa.
46. Con el objeto de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur, con base en el ya citado documento anexo y en las demás referencias arriba, los Presidentes de los países suramericanos decidieron convocar, a través de sus cancillerías, una reunión de nivel ministerial, que deberá realizarse en noviembre/diciembre. La invitación de la República Oriental del Uruguay para ser sede de ese encuentro fue aceptada con satisfacción. En esa oportunidad, también deberán examinarse fórmulas que estimulen y hagan viable el pleno compromiso de la iniciativa privada en ese proceso de modernización de la infraestructura en la región.

DROGAS ILÍCITAS Y DELITOS CONEXO

47. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual – según realidades nacionales específicas – puede estar asociado a cuestiones como el contrabando, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra esos problemas.
48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación.
49. Reafirmaron, así, el compromiso de América del Sur con los principios que rigen las relaciones entre Estados y la cooperación internacional en ese campo: responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores; y tratamiento equilibrado que confiera igual énfasis a los aspectos de control de la oferta, de reducción de la demanda y de tratamiento de los dependientes.
50. En lo que respecta a las medidas de control de la oferta, los Presidentes de América del Sur concordaron en estrechar la cooperación en los campos de la inteligencia, de las operaciones policiales, del control al tráfico y desvío de precursores químicos (inclusive la homologación de listas de sustancias controladas en el ámbito regional) y del control al tráfico ilícito de armas, así como en combatir el lavado de dinero. Los Presidentes decidieron instituir un mecanismo formal de

consultas regulares entre los órganos responsables de la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.

51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional.
52. Los Presidentes reiteraron su apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas de carácter sostenible para garantizar ingresos adecuados a la población vinculada a los cultivos ilícitos, y se comprometieron a orientar a sus representantes para que examinen fórmulas que faciliten el acceso de los productos alternativos al mercado regional, en el contexto de negociaciones sobre la liberalización comercial en la región.

INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO Y TECNOLOGÍA

53. Los Presidentes de los países de América del Sur coincidieron en la percepción de que las últimas décadas del siglo XX han presenciado la manifestación de una revolución del conocimiento sin precedentes, cuyas consecuencias afectan todos los ámbitos de la vida y se dejarán sentir con una intensidad todavía mayor en el futuro.
54. Los Presidentes coincidieron en que la vinculación existente entre la producción de ciencia y tecnología y el nivel de desarrollo de las naciones constituye una premisa que la realidad ha confirmado de manera persistente. El conocimiento científico y tecnológico se afirma, por lo tanto, como la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos. En el ámbito nacional, el acceso al conocimiento y a la información es cada vez más determinante para impulsar y mejorar la calidad y la eficiencia del sector productivo, incentivar la creación de empresas de base tecnológica, especialmente pequeñas y medianas empresas, mejorar las oportunidades de trabajo, romper los círculos de marginación y pobreza y distribuir de manera más justa y equitativa la riqueza nacional.
55. En ese sentido, señalaron la importancia de que la aceleración del acceso a la nueva era de la sociedad de la información y del conocimiento sea respaldada en sus países por el fortalecimiento de un sistema de educación continuado, que asegure la educación en todos sus niveles a los más amplios sectores de la sociedad y asegure un acceso sin restricciones al conocimiento y a la información, a través de la incorporación y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y del acceso progresivo de las escuelas y de los centros de formación profesional a la INTERNET.
56. Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al

servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

57. Reconocieron que, para avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario estimular la constitución, con sentido solidario, de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas, cuya construcción permitirá la articulación de las competencias nacionales y el fortalecimiento de la infraestructura de investigación, para elevar la capacidad creativa y la competitividad de los países de la región a un nivel compatible con las exigencias de una sociedad del conocimiento y de la información, en el espíritu más amplio de la Declaración Ministerial sobre tecnología de información, comunicación y desarrollo, adoptada el 7 de julio del 2000, por el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, documento ese que recoge las percepciones contenidas en la llamada "Declaración de Florianópolis", aprobada por los países de América Latina y el Caribe, en reunión regional preparatoria del mencionado Segmento.
58. Los Presidentes registraron que, con la intensificación del comercio en escala global, se está presenciando una sistemática reducción de las barreras arancelarias, al mismo tiempo en que se observa un progresivo aumento de los obstáculos técnicos al comercio de nuestros países. El progreso científico y tecnológico demanda cada vez más laboratorios y estructuras complejas, operadas por personal de alto nivel científico y técnico, así como el desarrollo intensivo y extensivo de la educación superior en todos sus niveles. A mediano y largo plazos, solamente será posible una inserción superior de los países suramericanos en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional. El compromiso de aplicar esfuerzos conjuntos al desarrollo de tecnologías básicas capaces de fortalecer dichas metas debe figurar entre las mayores prioridades de los Gobiernos suramericanos. En ese sentido, y teniendo en cuenta la reciente adopción del "Comunicado de Okinawa 2000", los países de América del Sur expresan su firme interés en interactuar con los miembros integrantes del G-8, sobre todo en el ámbito de las cuestiones relativas a los campos de tecnologías de información y biotecnología.
59. Los Presidentes de América del Sur acogieron favorablemente el anuncio, por parte del Gobierno brasileño, de un programa específico para el sector, que será concretado mediante el establecimiento de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región, en el cuadro de su integración a la sociedad de la información y del conocimiento, con participación abierta a todos los países, propiciando la realización de nuevas actividades y favoreciendo aquellas que se encuentran en curso.

* * *

60. Los Jefes de Estado de América del Sur se felicitaron por los resultados de la Reunión de Brasilia y por la forma objetiva, franca y transparente que caracterizó el intercambio de opiniones sobre los temas de la agenda. El encuentro ha reforzado las sinergias existentes en la región. Sus resultados constituyen un aporte importante para el debate en curso sobre esos mismos temas en otros foros

regionales y hemisféricos en los cuales también participan los países suramericanos.

61. Los Presidentes de América del Sur decidieron instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que tomen las providencias para designar, en coordinación con las áreas competentes, cuando sea necesario, puntos focales para la puesta en marcha de los compromisos contenidos en este Comunicado.
62. Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República Federativa del Brasil por la hospitalidad recibida y destacaron la excelente organización que permitió el éxito de la Reunión de Presidentes de América del Sur, al igual que al Presidente Fernando Henrique Cardoso, por la iniciativa y la invitación que les extendió para este importante encuentro suramericano, que, sin duda, marcará un renovado rumbo de entendimiento en la región.

Brasilia, 1 de septiembre de 2000

Annexe 3. Fiches techniques des projets

Les documents présentés sont issus de la base de donnée des projets de l'IIRSA mise à jour régulièrement par les autorités nationales responsables de la mise en œuvre en œuvre des projets. Ils présentent les spécificités techniques, le niveau d'avancement des projets et les sommes déboursées pour leur réalisation. Ces documents, ont été téléchargés début septembre 2014. Ils fournissent donc une actualisation des données présentées dans le cadre du corps de texte.

Les trois premiers documents correspondent aux projets de l'axe amazonien que nous avons étudié sur le terrain. En septembre 2014, le projet péruvien est donc achevé (document n°1), la route « Pasto-Mocoa » qui comporte le tronçon « San Francisco-Mocoa » dont nous avons étudié la préparation et l'inauguration du chantier en cours de réalisation (document n°2). Concernant le port fluvial de Providencia, sur les rives du fleuve Napo en Équateur, dont la mise en œuvre était suspendue lors de notre étude de terrain, l'avancée du projet est significative puisque le contrat de construction a été signé en août 2014 (document n°3).

Nous proposons ensuite les fiches des prochains projets de l'axe amazonien. En effet, la mise en œuvre de l'axe amazonien semble se poursuivre assez rapidement. Si les projets que nous avons étudiés faisaient partie de l'agenda des trente projets prioritaires, ceux-ci n'en font pas partie. La mise en œuvre rapide de ces projets montre alors le regain d'intérêt des États de la région pour le projet de l'axe amazonien. En 2014, nous pouvons dire que les trois États andins, sont activement engagées dans la poursuit des chantiers. Les fiches suivantes montrent que la mise en service de l'intégralité du couloir de circulation ne va pas tarder puisque le port de Yurimaguas est en cours de construction depuis 2014 (document n°4) au Pérou. Les études de navigabilité du fleuve Putumayo (document n°6) sont en cours de réalisation et que les aménagements du port de Leticia, situé sur la triple frontière entre la Colombie, le Pérou et le Brésil sont en préparation (document n°7).

Document n°1 : Projet routier « Tarapoto-Yurimaguas »

Document n°2 : Projet routier « Pasto-Mocoa »

Document n°3 : Port fluvial de « Providencia »

Document n°4 : Port fluvial de « Yurimaguas »

Document n°5 : Étude de navigabilité du fleuve Putumayo

Document n°7 : Port fluvial de Leticia

Document n°1 : Projet routier « Tarapoto-Yurimaguas »

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: CARRETERA TARAPOTO - YURIMAGUAS		CODIGO: AMA16
EJE DEL AMAZONAS	GRUPO: G03: G3 - ACCESO A LA HIDROVÍA DEL HUALLAGA - MARAÑÓN	
PAÍSES: PERU		
ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Ampliación de capacidad de la carretera
API: SI	ANCLA: SI	
PROYECTO ESTRUCTURADO API: EJE VAL PATA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS		
INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN US\$: 231.712.828		

INFORMACIÓN DEL PROYECTO CONCLUIDO

DESCRIPTOR	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Ancho de bermas final	1.50 y 0.50	m
Ancho de calzada final	6.60 y 6.00	m
Ancho de plataforma final	9.60 y 7.00	m
Derecho de Vía final	60.0 y 25.0 a cada lado	m
Jerarquía de la vía final	Red Vial Nacional	Red Nacional/Provincial/Municipal (km)
Longitud de vía final	125	km
Número de carriles por vía final	2	número
Número de vías final	1	1 o 2
Puentes final		cantidad
Puentes final		m
Relieve final	100	Llana (km)
Relieve final		Montañosa (km)
Relieve final	25	Ondulada (km)
Superficie de rodadura a implantar final	Rígida	Flexible/Rígida
Superficie final	Carpeta asfáltica	Carpeta/Tratamiento superficial/Hormigon/Ripio/ Tierra (ha)
Transito medio diario anual final		TMDA
Tuneles final		cantidad
Tuneles final		m
Viaductos final		cantidad
Viaductos final		m
Áreas Arqueológicas, culturales o históricas final		tipo, km, y ha afectadas
Áreas Naturales protegidas final		número de personas y viviendas
Características - Comunidades nativas final		número de personas y ha
Clima final	Selva	Costa/Selva/Sierra (km)
Comunidades nativas final		tipo, km, y ha afectadas
Fibra óptica final		km
Índice de Rugosidad final		IRI
Medida del paquete estructural final		Centímetros
Obras de arte final		cantidad
Obras de arte final		m
Obras de Drenaje final		cantidad
Obras de Drenaje final		m
Obras de seguridad (defensas camineras, barreras seguridad) final		cantidad
Obras de seguridad (defensas camineras, barreras seguridad) final		m
Pasos ferroviarios final		cantidad
Pasos ferroviarios final		m
Reasentamientos poblacionales final		ha
Taludes final		cantidad
Taludes final		m
Tasa de Crecimiento de Transito final		%
Velocidad del diseño final	25.00 - 60.00	km/h
Vida útil del diseño con mantenimiento	20	número de años
Vida útil del diseño original	20	número de años
Zona final	125	Rural (km)
Zona final		Semiurbana(km)
Zona final		Urbana(km)

INVERSIÓN FINAL DEL PROYECTO EN US\$: 231.712.628

COSTO TOTAL DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 2.000.000

FECHA DE INICIO DE LA OBRA: 01/04/2003

FECHA DE ENTREGA DE LA OBRA: 30/03/2009

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:

Mejorar las condiciones de transitabilidad de la carretera Tarapoto-Yurimaguas, a fin de darle continuidad al corredor Paita-Tarapoto, y con la hidrovia del Huallaga. El proyecto permitirá el acceso hacia los mercados de la costa norte y central del país en menor tiempo y menores costos de transportes.

En relación al Terminal Portuario, el objetivo es contar con adecuado tamaño, facilidades portuarias y condiciones seguras de operación y sin restricciones de navegabilidad en época de yacante del río Huallaga.

DESCRIPCIÓN:

El proyecto consiste en pavimentar la Carretera Tarapoto - Yurimaguas en toda su extensión (125 Km.), como parte de la concesión del Eje Amazonas Norte.

PROYECTOS RELACIONADOS:

COD.	NOMBRE DEL PROYECTO
AMA102	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE YURIMAGUAS
AMA20	CENTRO LÓGISTICO DE PAITA
AMA21	CENTRO LÓGISTICO DE YURIMAGUAS
AMA24	PUERTO DE PAITA
AMA25	CARRETERA PAITA - TARAPOTO
AMA40	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVIA RÍO HUALLAGA, TRAMO ENTRE YURIMAGUAS Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO MARAÑÓN
AMA41	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVIA RÍO MARAÑÓN, TRAMO ENTRE SARAPIRIZA Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO UCAYALI
AMA44	CENTRO LÓGISTICO DE IQUITOS
AMA56	MODERNIZACIÓN DEL PUERTO DE IQUITOS

DESCRIPTORES:

DESCRIPTOR	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Ancho de bermas	1.50 y 0.50	m
Ancho de calzada	6.60 y 8.00	m
Ancho de plataforma	9.60 y 7.00	m
Derecho de Vía	60.0 y 25.0 a cada lado	m
Jerarquía de la vía	Red Vial Nacional	Red Nacional/Provincial/Municipal (km)
Longitud de vía	125	km
Número de carriles por vía	2	número
Número de vías	1	1 o 2
Puentes		cantidad
Puentes		m
Relieve		Llana (km)
Relieve		Montañosa (km)
Relieve	125	Ondulada (km)
Superficie actual	Carpeta asfáltica	Carpeta/Tratamiento superficial/Hormigon/Ripio/ Tierra (ha)
Superficie de rodadura a implantar	Rígida	Flexible/Rígida
Transito medio diario anual		TMDA
Tuneles		cantidad
Tuneles		m
Viaductos		cantidad
Viaductos		m
Áreas Arqueológicas, culturales o históricas		tipo, km, y ha afectadas
Áreas Naturales protegidas		número de personas y viviendas
Características - Comunidades nativas		número de personas y ha
Clima	Selva	Costa/Selva/Sierra (km)
Comunidades nativas		tipo, km, y ha afectadas
Fibra óptica		km
Índice de Rugosidad		IRI
Medida del paquete estructural		Centímetros
Obras de arte		cantidad
Obras de arte		m
Obras de Drenaje		cantidad
Obras de Drenaje		m
Obras de seguridad (defensas caminéras, barreras seguridad)		cantidad
Obras de seguridad (defensas caminéras, barreras seguridad)		m

Pasos ferroviarios		cantidad
Pasos ferroviarios		m
Reasentamientos poblacionales		ha
Taludes		cantidad
Taludes		m
Tasa de Crecimiento de Tránsito		%
Velocidad del diseño	60.00	km/h
Vida útil del diseño con mantenimiento	20	número de años
Vida útil del diseño original	20	número de años
Zona	125	Rural (km)
Zona		Semiurbana(km)
Zona		Urbana(km)

TRAMO	DESCRIPCIÓN	ETAPA DEL TRAMO	INVERSIÓN (EN US\$)
Tarapoto-Yurimaguas	Pavimentación 114 km	CONCLUIDO	163.000.000
Km 114-Yurimaguas	Pavimentación 11,6 km	CONCLUIDO	7.600.000
Acceso vial al T.P. Yurimaguas (Nueva Reforma)	Construcción (9,40 Km.)	EJECUCIÓN	20.377.212
Vía de Evitamiento Tarapoto	Construcción (13,7 Km.)	CONCLUIDO	35.481.510

SITUACION PERU:

Las obras de asfaltado de la carretera Tarapoto - Yurimaguas, de 114 Km. ejecutada por el concesionario IIRSA Norte, ha culminado en el mes de marzo del 2009 (abril 2006-marzo 2009), con una inversión de US\$ 163 millones. Entre abril 2003 y julio 2006 se ejecutó con recursos público (US\$ 7,6 millones) un tramo de 11,6 Km. (Km. 114 m. - Yurimaguas), con lo cual se tiene una vía de primer nivel totalmente asfaltada. Modalidad de la concesión: cofinanciada con el Estado.

Asimismo, en el mes de agosto del 2013 culminaron las obras de la vía de acceso al Nuevo Terminal Portuario de Yurimaguas (Nueva Reforma), de 9,4 kilómetros, que incluye la construcción de un puente de estructura metálica ubicado sobre el río Paranapura, con una inversión de US\$ 20,37 millones. Las obras fueron ejecutadas por la empresa concesionaria IIRSA Norte, como obra adicional a la concesión de la carretera Paizo - Yurimaguas.

En el mes de marzo de 2013 culminaron las obras de la Vía de Evitamiento de la ciudad de Tarapoto (13,7 Km.), con una inversión de US\$ 35,48 millones.

COMENTARIO

El 1 de febrero del 2006, el BID aprobó el Programa de Garantías Ramal Norte del Amazonas IIRSA (PE-L1010) por US\$ 60 millones. Este fondo permitió al Gobierno del Perú otorgar una garantía con el BID para avalar los pagos anuales por obras (PAO). Se estima que para el tramo Tarapoto - Yurimaguas se destinó US\$ 45 millones y para el tramo Paizo - Tarapoto US\$ 15 millones (no se dispone de cifras oficiales sobre esta distribución).

La inversión consignada como "Privados" incluye financiamiento de la CAF por US\$ 60 millones para los tramos Rioja - Tarapoto y Tarapoto - Yurimaguas (Línea de crédito suscrito entre la CAF y el Estado Peruano a favor de la Concesionaria IIRSA Norte).

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO/PRIVADO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
BID - PÚBLICO	45.000.000	completado
TESORO NACIONAL	7.600.000	completado
PRIVADOS / CORPORATIVO	179.112.828	completado
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	231.712.828	

INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL: SI

AÑO:

MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 2000000

FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: PRIVADOS / CORPORATIVO

ESTADO DEL PROYECTO

ETAPA DEL PROYECTO: CONCLUIDO

FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN: 31/03/2009

LICENCIA AMBIENTAL: SI

ESTADO DE LOS ESTUDIOS:

RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN

COORDINADOR NACIONAL PERU

NOMBRE: Henry Zaira Rojas

EMAIL: hzaira@mintc.gob.pe

TELEFONO: (511) 615-7800

INSTITUCION: Ministerio de Transporte y Comunicaciones

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN PERU

NOMBRE: VICENTE GUZMÁN

EMAIL: vguzman@mtc.gob.pe

TELEFONO:

INSTITUCION: (511) 615-7800 #1383

FECHA MODIF.: 21/08/2014 18:09:47

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

ENLACES:

Document n°2 : Projet routier « Pasto-Mocoa »

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: CORREDOR VIAL TUMACO - PASTO - MOCOA - PUERTO ASIS		CODIGO: AMA01
EJE: DEL AMAZONAS	GRUPO: G01: G1 - ACCESO A LA HIDROVIA DEL PUTUMAYO	
PAISES: COLOMBIA		
ETAPA DEL PROYECTO: EJECUCIÓN	ÁMBITO: NACIONAL	
SECTOR: Transporte	SUBSECTOR: Carretero	TIPO DE OBRA: Ampliación de capacidad de la carretera
API: NO	ANCLA: SI	
INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$:		

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:
 Los objetivos son: contribuir a la consolidación del Eje Multimodal Andino, de occidente a oriente, desde Tumaco hasta Belén de Pará (Brasil); propiciar una mayor integración de la red de infraestructura de transporte de Colombia con Ecuador y Perú; mejorar la comunicación por vía terrestre del Sur con el centro del País; promover el desarrollo económico y social del sur del país y el norte de Ecuador y Perú; y mejorar el comercio entre los países de América del Sur.

DESCRIPCIÓN:
PROYECTOS RELACIONADOS:

DESCRIPTORES:

DESCRIPCIÓN	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Ancho de bermas	0,277	m
Ancho de calzada	7,29	m
Ancho de plataforma		m
Derecho de Vía	60	m
Jerarquía de la vía	NACIONAL	Red Nacional/Provincial/Municipal (km)
Longitud de vía	463	km
Número de carriles por vía	2	número
Número de vías	1	1 o 2
Puentes	41	cantidad
Puentes	1194,73	m
Relieve	84	Liana (km)
Relieve	292	Montañosa (km)
Relieve	87	Ondulada (km)
Superficie actual	102,833km - Mezcla asfáltica 132,831 - Concreto 6,525 - Adoquín 29,875 - Pav. Rígido 111,12 - Tratamiento superficial 9,368 - En afirmado	Carpeta/Tratamiento superficial/Hormigón/Ripio/ Tierra (ha)
Superficie de rodadura a implantar		Flexible/Rígida
Transito medio diario anual		TMDA
Tuneles	0	cantidad
Tuneles	0	m
Viaductos		cantidad
Viaductos		m
Áreas Arqueológicas, culturales o históricas		tipo, km, y ha afectadas
Áreas Naturales protegidas		número de personas y viviendas
Características - Comunidades nativas		número de personas y ha
Clima		Costa/Selva/Sierra (km)
Comunidades nativas		tipo, km, y ha afectadas
Fibra óptica		km
Índice de Rugosidad		IRI
Medida del paquete estructural		Centímetros
Obras de arte		cantidad
Obras de arte		m
Obras de Drenaje		cantidad
Obras de Drenaje		m
Obras de seguridad (defensas camineras, barreras seguridad)	8067	cantidad
Obras de seguridad (defensas camineras, barreras seguridad)	96222	m
Pisos ferroviarios		cantidad

Pasos ferroviarios	m
Reasentamientos poblacionales	ha
Taludes	cantidad
Taludes	m
Tasa de Crecimiento de Tránsito	%
Velocidad del diseño	km/h
Vida útil del diseño con mantenimiento	número de años
Vida útil del diseño original	número de años
Zona	Rural (km)
Zona	Semiurbana(km)
Zona	Urbana(km)

TRAMO	DESCRIPCIÓN	ETAPA DEL TRAMO	INVERSIÓN (EN US\$)
Tumaco-Ricaurte	Pavimentado	EJECUCIÓN	0
Ricaurte-El Pedregal	Pavimentado	EJECUCIÓN	0
Pasto-Mocóa	Pavimentado	EJECUCIÓN	0
Pasto-Mocóa	Mantenimiento y mejoramiento	EJECUCIÓN	0
Variante	Explanación	EJECUCIÓN	0
Puerto Caicedo-Puerto Umbría	Pavimentado	EJECUCIÓN	0
Puerto Umbría-Villagarzón	Pavimentado	EJECUCIÓN	0

SITUACION COLOMBIA:

Avances:

i) En el corredor Tumaco-Mocóa se tiene un avance acumulado de 140,5 Km de rehabilitación, 10 Km de pavimentación y 61 Km de mantenimiento. Avance financiero de 64%.

En el 2012 se previeron las siguientes acciones:

- Tumaco-Junín: Mantenimiento periódico-5 Km; Repavimentación - 1 Km; Rehabilitación -3 Km.
- Junín-Pedregal: Pavimentación- 3 Km; Repavimentación - 1 Km.
- Pasto-El Encano-La Piscicultura-San Francisco-El pepino: Mantenimiento periódico - 25 Km; Pavimentación - 2 Km; Repavimentación - 1 Km.

(ii) Para la construcción de la variante San Francisco - Mocóa el BID otorgó a la Nación un crédito hasta por la suma de US\$ 203 millones para la financiación parcial de la construcción de la variante (fase I). Actualmente, el INVIAS adelanta la revisión de los diseños técnicos de los tramos 2 y 3 (los que pasan por la Reserva).

La solicitud del primer desembolso del crédito para la construcción de la variante se hará efectiva una vez el BID apruebe el cumplimiento de las condiciones de efectividad por parte del INVIAS, quien solicitó un plazo adicional hasta el mes de junio para cerrar esta etapa.

El Proyecto es financiado mediante Contrato de Préstamo BID 2271/ OC-CO del 3 de mayo de 2010, y cuenta con Elegibilidad Total para Desembolsos.

En la variante San Francisco-Mocóa se están realizando actividades de gestión ambiental, predial y social cuyos avances son 10%, 30% y 10% respectivamente. La gestión ambiental ha planteado la posibilidad de modificar los estudios y diseños en un tramo de 29 km, por la necesidad de mitigar impactos ambientales.

Finalmente en aspectos técnicos se espera culminar la revisión y apropiación de los Estudios y Diseños, los cuales son la base para materializar el proyecto.

(iii) A pesar de que su ejecución esta supeditada a la instalación de peajes se han realizado obras de pavimentación y mejoramiento en los tramos Puerto Caicedo-Villagarzón.

COMENTARIO

El proceso de planeación y estructuración del proyecto de construcción de la variante San Francisco - Mocóa, desde el punto de vista técnico y ambiental, ha sido considerado como un piloto para el desarrollo de proyectos de infraestructura en zonas de alta biodiversidad y riqueza cultural*

* Para la estructuración de este proyecto se contó con el apoyo del BID en la realización de los estudios técnicos requeridos, los cuales se desarrollaron a partir del 2005 y culminaron con la expedición de la licencia ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en diciembre de 2006.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO/PRIVADO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
VARIOS	404.879.487	
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	404.879.487	

INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL:

AÑO:

MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 2000000

FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: BID - PÚBLICO

ESTADO DEL PROYECTO

ETAPA DEL PROYECTO: ELECUCION

FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN:

LICENCIA AMBIENTAL: S

ESTADO DE LOS ESTUDIOS:

RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN

COORDINADOR NACIONAL COLOMBIA

NOMBRE: Dimitri Zaninovich Victoria **EMAIL:** dimitri@dnp.gov.co **TELEFONO:** (571) 381-5000 ext 1700

INSTITUCION: Departamento Nacional de Planeación

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN COLOMBIA

NOMBRE: Ana Carolina Ramirez Ruiz **EMAIL:** aramirez@dnp.gov.co **TELEFONO:**

INSTITUCION: 3815000 ext. 1746 **FECHA MODIF.:** 16/09/2014 00:17:21

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

ENLACES:

- [▶ INFORMACIÓN DEL EJE](#) [▶ CARTERA DE PROYECTOS DEL EJE](#) [▶ VISION DE NEGOCIOS DEL EJE](#) [▶ MAPA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE](#)
- [▶ MAPA DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS DEL EJE](#) [▶ MAPA DEL GRUPO](#)

Document n°3 : Port fluvial de « Providencia »

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: PUERTO DE PROVIDENCIA **CODIGO:** AMA71

EJE DEL AMAZONAS: **GRUPO:** G02: G2 - ACCESO A LA HIDROVÍA DEL NAPO

PAÍSES: ECUADOR

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN **ÁMBITO:** NACIONAL

SECTOR: Transporte **SUBSECTOR:** Fluvial **TIPO DE OBRA:** Adecuación de puertos existentes fluviales (Ampliación)

API: SI **ANCLA:** SI

PROYECTO ESTRUCTURADO API: ACCESO NORORIENTAL AL RÍO AMAZONAS

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$:

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:

La construcción del "Puerto Providencia" se encuentra ubicado en la Provincia de Sucumbios, margen izquierda del Río Napo, cuya ejecución servirá para impulsar el comercio entre las cuencas del Pacífico y de la Amazonía Ecuatoriana, Peruana y Brasileña y el desarrollo socioeconómico de las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Guayas, Tungurahua, Chimborazo, Sucumbios, Orellana y Napo en Ecuador, así como el departamento de Loreto en Perú y los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia, contribuyendo al bienestar de la población a través del desarrollo Económico Social y Calidad de vida.

DESCRIPCIÓN:

Construcción del Puerto Fluvial de transferencia de carga de alta eficiencia y rendimiento sobre la margen izquierda del Río Napo, en la Provincia de Sucumbios, con su conexión vial por el tramo Shushufindi-Yamarunca-Puerto Providencia que se encuentra al momento en ejecución a nivel de carpeta asfáltica con un avance del 84% y que conecta a la red principal E45A del Eje Amazónico en Ecuador. Este puerto fluvial servirá como centro logístico y estará dotado de la infraestructura portuaria necesaria para transferir carga, con alta eficiencia y rendimiento. Las facilidades portuarias se construirán en el sector de Providencia y que constará de: muelles, terminal polivalente, terminal de graneles sólidos, terminal de carga peligrosa, área de consolidación y desconsolidación de contenedores, área de administración, equipamiento portuario, áreas aduanera, capitania, migración, seguridad, controles fitosanitarios y un centro logístico.

PROYECTOS RELACIONADOS:

CDD	NOMBRE DEL PROYECTO
AMA37	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO IÇA
AMA38	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PUTUMAYO - IÇA
AMA39	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO MORONA
AMA42	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NAPO
AMA45	PUERTO DE TRANSFERENCIA DE CARGA MORONA

DESCRIPTORES:

DESCRIPTOR	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Ancho de solera		m
Calado		m
Cantidad de posiciones de atraques		unidad operacional (sitio)
Capacidad de transferencia de carga y descarga		t/unidad de tiempo
Descripción de la zona de almacenamiento a ampliar		ha
Especialización del puerto por tipo de carga inicial		Multiproposito/Graneles -líquidos y sólidos-/Ro-Ro/ Contenedores
Longitud de la ampliación del muelle		m
Longitud de los canales de acceso a profundizar y ensanchar		km
Longitud inicial del muelle		m
Nave de diseño (DWT, calado y eslora)		(deadweight t, m y m)
Tipo de operación/administración del puerto con proyecto		Público/Privado/ Público-Privado
Tipo de operación/administración del puerto inicial		Público/Privado/ Público-Privado
Almacenes a construir o refaccionar		m2
Descripción de los accesos existentes (viales y ferroviarios) luego del proyecto		km
Descripción de los accesos iniciales existentes (viales y ferroviarios)		km
Especialización del puerto por tipo de carga con proyecto		Multiproposito/Graneles -líquidos y sólidos-/Ro-Ro/ Contenedores
Expropiaciones necesarias		ha
Superficie de zona de maniobras (agua) luego del proyecto		ha
Superficie inicial de zona de maniobras (agua)		ha

SITUACION ECUADOR:

Los estudios fueron contratados y entregados, se encuentran en revisión, para determinar la fuente de financiamiento y poder elevar al Portal de Compras Públicas para

su contratación.

Los estudios fueron realizados por la consultora VIASECONSULT por un monto de USD. 420.000.00, se establecerá el Monto de inversión y el cronograma de ejecución una vez que sean aprobados y exista la disposición de la Autoridad para elevarlos al Portal de Compras Públicas.

El contrato de construcción de esta obra ha sido adjudicado a la Empresa Pública Vial Gobierno Autónomo del Consejo Provincial, fecha de la adjudicación agosto 2014 primera etapa, teniendo previsto la terminación del proyecto hasta diciembre/2014, el costo de esta etapa es de USD 10.000.000 y es el terminal de pasajeros.

COMENTARIO

Se cuenta con una red de puertos fluviales a lo largo del río Napo (sector Ecuatoriano), se tiene atracaderos del tipo flotante en la mayoría de los casos que permite el atraque de canoas que sirven a un flujo comercial de abastecimiento a los colonos y movilización de los colonos. Por otro lado se tiene la actividad petrolera la cual a hecho en los sectores de Pompeya, Itaya, El Edén y Chiro Isla infraestructuras para atender a gabarras que traen maquinaria y equipo para la explotación de pozos petroleros.

En consideración de haberse determinado un proyecto estratégico denominado "Marita - Manaos" se realizan los estudios correspondientes que permitan la implantación de un puerto fluvial el mismo que tentativamente se ha definido en Puerto Providencia. Se cuenta con los estudios de Navegabilidad del río Napo realizados por la Compañía SERMAN y se espera complementar con estudios de temporalidad que viene efectuando el INOCAR. Cabe mencionar que para este eje se ha definido un gerente.

En el primer trimestre del 2012 se realizó el primer viaje por la Hidrovía del Napo y apartir de esta fecha se han venido realizando de manera regular viajes con mercadería desde el Coca hasta Iquitos.

El ministerio de Transporte y Obras Públicas ha incluido esta hidrovía en los estudios para el mejoramiento de las hidrovías más importantes de la región amazónica los que se encuentran programados para realizarlos en el 2015.

Se ha suscrito el contrato para la construcción de Puerto Providencia y se prevé concluir las obras en diciembre/2014 de la primera etapa el monto de este contrato es: USD 10.000.000 y corresponde al terminal de pasajeros.

Se encuentran en ejecución de los estudios para la segunda etapa de Puerto Provinciana.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
TESORO NACIONAL	25.000.000	aprobado
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	25.000.000	
INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL: SI	AÑO: 2014	
MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 420000	FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: TESORO NACIONAL	

ESTADO DEL PROYECTO

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN

FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN: 31/12/2014

LICENCIA AMBIENTAL: NO

ESTADO DE LOS ESTUDIOS: Iniciado

RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN

COORDINADOR NACIONAL ECUADOR

NOMBRE: Jorge Pinto **EMAIL:** jpinto@mtop.gob.ec **TELEFONO:** (5932) 397-4600 ext 2836

INSTITUCION: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN ECUADOR

NOMBRE: Aide Tovar **EMAIL:** atovar@mtop.gob.ec **TELEFONO:**

INSTITUCION: (5932) 3974 600 **FECHA MODIF.:** 28/09/2014 19:26:25

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

ENLACES:

- [INFORMACIÓN DEL EJE](#) [CARTERA DE PROYECTOS DEL EJE](#) [VISION DE NEGOCIOS DEL EJE](#) [MAPA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE](#)
- [MAPA DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS DEL EJE](#) [MAPA DEL GRUPO](#)

Document n°4 : Port fluvial de « Yurimaguas »

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE YURIMAGUAS CODIGO: AMA102

EJE DEL AMAZONAS GRUPO: G00: G3 - ACCESO A LA HIDROVÍA DEL HUALLAGA - MARAÑÓN

PAÍSES: PERU

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN ÁMBITO: NACIONAL

SECTOR: Transporte SUBSECTOR: Fluvial TIPO DE OBRA: Construcción de nuevos puertos fluviales

API: SI ANCLA: NO

PROYECTO ESTRUCTURADO API: EJE VAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$:

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:

Contar con un Terminal Portuario moderno y competitivo, con facilidades portuarias y condiciones seguras de operación, como punto de enlace multimodal, que permita la continuidad a los flujos de transporte a través del Eje del Amazonas Norte Paita - Yurimaguas, puertos fluviales del río Amazonas, generando una ruta de conexión entre las costas del Pacífico y el Atlántico.

DESCRIPCIÓN:

Construir un nuevo Terminal Portuario en la localidad de Nueva Reforma, a 20 Km. aguas abajo del puerto actual (ciudad de Yurimaguas), bajo el esquema de concesión al sector privado.

El proyecto se ejecutará en tres etapas: La primera considera la construcción de un amarradero de 120 metros y un atracadero para pasajeros, así como una grúa móvil, patios y almacenes, por un periodo de 24 meses. El monto estimado de inversión es de US\$ 30.5 millones.

La segunda etapa se ejecutará al superar las 600 mil toneladas anuales o al ocupar el 44% de la capacidad del muelle. El monto estimado de inversión es de US\$ 13.2 millones.

La tercera etapa consiste en reposición de equipos.

PROYECTOS RELACIONADOS:

CCO.	NOMBRE DEL PROYECTO
AMA16	CARRERA TARAPOTO - YURIMAGUAS
AMA20	CENTRO LOGÍSTICO DE PAITA
AMA21	CENTRO LOGÍSTICO DE YURIMAGUAS
AMA24	PUERTO DE PAITA
AMA25	CARRERA PAITA - TARAPOTO
AMA40	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVÍA RÍO HUALLAGA, TRAMO ENTRE YURIMAGUAS Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO MARAÑÓN
AMA41	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVÍA RÍO MARAÑÓN, TRAMO ENTRE SARAMIRIZA Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO UCAVALI
AMA44	CENTRO LOGÍSTICO DE QUITOS
AMA56	MODERNIZACIÓN DEL PUERTO DE QUITOS

DESCRIPTORES:

DESCRIPCIÓN	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Cantidad de posiciones de atraques	2 amarraderos 1ra. Fase y 01 amarradero adicional en la Fase 2	unidad operacional (sitio)
Descripción de la profundidad (calado), ancho de solera y longitud de los canales de acceso a profundizar y ensanchar	12 m. de calado al pie del muelle para atender naves en época de vacante	m
Descripción de los accesos a construir viales y ferroviarios	Vía de acceso al nuevo puerto de 10 Km. (concluido)	km
Especialización del puerto por tipo de carga	Multipropósito	Multipropósito/Graneles -líquidos y sólidos-/Po-Ro/ Contenedores
Expropiaciones necesarias		ha
Longitud del muelle	120 m. (Fase I) y 180 m (Fase II)	m
Tipo de operación/administración del puerto	Privado	Público/Privado/ Público-Privado
Almacenes y edificios administrativos a construir	1,250	m2
Capacidad de transferencia de Carga y descarga		/unidad de tiempo
Descripción de la zona de almacenamiento	6,692 m2 almacenes y 7,994 m2 patio de contenedores (Ampliación de 6,977 m2 en Fase 2)	ha
Metros lineales de las obras de protección		m
Nave de diseño (DWT, calado y eslora)		(deadweight t, m y m)

Superficie de zona de almacenamiento (tierra)	ha
Superficie de zona de maniobras (agua)	ha

TRAMO	DESCRIPCIÓN	ETAPA DEL TRAMO	INVERSIÓN (EN US\$)
Fase I	Infraestructura y equipo	PRE-EJECUCIÓN	36.089.315
Fase II	Infraestructura (ampliación, equipamiento)	PRE-EJECUCIÓN	8.256.915
Fase III	Equipamiento y reposición	PERFIL	5.979.532

SITUACION PERU:

El 27 de abril del 2011 se otorgó la Buena Pro al Consorcio Portuario Yurimaguas para la concesión de los trabajos de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del nuevo puerto de Yurimaguas, por un periodo de 30 años, comprometiendo una inversión de US\$ 43.73 millones.

La empresa concesionaria ha culminado el Expediente Técnico de la primera etapa. En el mes de diciembre del 2013 culminó las obras de la vía de acceso al nuevo puerto de Yurimaguas (9.4 Km.). El inicio de las obras del puerto estaba condicionado a la culminación de dicha vía de acceso. Sin embargo, considerando la temporada de lluvias, mediante addenda al Contrato de Concesión, se postergó el inicio de obras.

En el mes de mayo del 2014 se dió inicio a las obras, por un plazo de 24 meses.

El nuevo terminal contará con infraestructura moderna para atender todo tipo de mercancías: carga general, contenedores y pasajeros. Los procedimientos tanto de operaciones como de conexión entre la costa del Pacífico y el Atlántico, así como para la articulación entre los departamentos del norte y oriente peruanos.

COMENTARIO

El nuevo terminal fluvial multipropósito de Yurimaguas se convertirá en el concentrador de carga entre el puerto de Paité y los puertos fluviales del Amazonas, generando rutas de conexión entre la costa del Pacífico y el Atlántico, así como para la articulación entre los departamentos del norte y oriente peruanos.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PRIVADO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
PRIVADOS / CORPORATIVO	43.730.000	en desembolso
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	43.730.000	
INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL: NO	AÑO:	
MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 1500000	FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: PRIVADOS / CORPORATIVO	

ESTADO DEL PROYECTO

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN

FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN: 31/12/2016

LICENCIA AMBIENTAL: S

ESTADO DE LOS ESTUDIOS: Iniciado

RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN

COORDINADOR NACIONAL PERU

NOMBRE: Henry Zaira Rojas **EMAIL:** hzaira@minic.gob.pe **TELEFONO:** (511) 615-7800

INSTITUCION: Ministerio de Transporte y Comunicaciones

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN PERU

NOMBRE: VICENTE GUTIERREZ **EMAIL:** vgutierrez@mtc.gob.pe **TELEFONO:**

INSTITUCION: (511) 615-7800 #1383 **FECHA MODIF.:** 29/09/2014 16:19:32

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

ENLACES:

- [INFORMACIÓN DEL EJE](#)
- [CARTERA DE PROYECTOS DEL EJE](#)
- [VISION DE NEGOCIOS DEL EJE](#)
- [MAPA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE](#)
- [MAPA DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS DEL EJE](#)
- [MAPA DEL GRUPO](#)

Document n°5 : Étude de navigabilité du fleuve Putumayo

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PUTUMAYO - IÇA **CODIGO:** AMA38

EJE DEL AMAZONAS: **GRUPO:** G06: G6 - RED DE HIDROVÍAS AMAZÓNICAS

PAÍSES: COLOMBIA 🇨🇴, ECUADOR 🇪🇨, PERÚ 🇵🇪

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN **ÁMBITO:** TRINACIONAL

SECTOR: Transporte **SUBSECTOR:** Fluvial **TIPO DE OBRA:** Mejoramiento de la navegabilidad fluvial

API: SI **ANCLA:** NO

PROYECTO ESTRUCTURADO API: ACCESO NORORIENTAL AL RÍO AMAZONAS

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$:

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:

Propiciar la integración de la red de infraestructura de transporte de Colombia con Ecuador y Perú. Promover el desarrollo económico y social del sur de Colombia, el este de Ecuador y el norte del Perú. Mejorar el comercio entre los países de América del Sur.

DESCRIPCIÓN:

Se propone mejorar las condiciones de navegabilidad y de transporte comercial en el río Putumayo, desde un sector aguas arriba de la ciudad de Puerto Asís (en Colombia), donde el Río empieza a ser navegable, hasta la confluencia con el río Amazonas, incluyendo el tramo brasileño del río Içá, con el fin de promover el uso racional, ordenado, permanente y óptimo de la navegación fluvial durante la mayor parte del año.

PROYECTOS RELACIONADOS:

ODG	NOMBRE DEL PROYECTO
AMA37	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO IÇA
AMA39	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO MORONA
AMA42	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NAPO
AMA45	PUERTO DE TRANSFERENCIA DE CARGA MORONA
AMA71	PUERTO DE PROVIDENCIA

DESCRIPTORES:

DESCRIPTOR	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Calado y ancho de solera	En estudio	m
Calado y ancho de solera		m
Descripción de los accesos a construir (viales y ferroviarios)	Vía de acceso (Pavimentación): 6 Km	km
Longitud de los canales de navegación a profundizar y ensanchar, así como del dragado de los pasos críticos	1200	km
Longitud de los canales de navegación a profundizar y ensanchar, así como del dragado de los pasos críticos	Depende del estudio de Navegabilidad	km
Nave de diseño (DWT, calado y eslora)	No se ha terminado el Estudio	(deadweight t, m y m)

SITUACION CONJUNTA:

SITUACION COLOMBIA:

En el desarrollo de los ESTUDIOS DE FASE II PARA LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PUTUMAYO (PEÑASARA-PTO ASÍS-PTO LEGUIZAMO-PTO ALEGRÍA), se contemplan los componentes socio-ambientales y técnicos y su relación desde dos aspectos fundamentales: los modos de transporte y la articulación e integración con los territorios donde se implementará el corredor, considerando las particularidades de mismo a partir de su biodiversidad, su condición socio-ambiental y su legislación especial desde el punto de vista social según la constitución de Colombia. En donde se utilizarán metodologías de punta que le permitan al país avanzar en el desarrollo de la infraestructura de transporte para la competitividad.

Con el presente estudio, se busca efectuar los estudios a nivel de fase II en el tramo comprendido entre PEÑASARA y PUERTO ALEGRÍA, que tiene como fin optimizar la navegabilidad del Río Putumayo a largo de 510 Km, identificando los puntos críticos que dificultan la navegación, el deterioro del cauce a corto y mediano plazo y los puntos de inestabilidad geomorfológicas.

Construcción de Muelle en Puerto Leguízamo:

Las obras se terminaron el 02/08/2010 y consistieron en la Construcción de muelle en concreto sobre pilotes en la margen izquierda del río Putumayo, que consta de una rampa con dos protecciones en piedra pegada a los costados y una continuación en escalera para facilitar el embarque y desembarque. Inversión: US \$ 505.800.

Estudio y diseño de muelles en Puerto Paya y Puerto Nariño:

Los estudios finalizaron el 31/03/2010. Los proyectos a implementar en Nueva Pays y Puerto Nariño constan de un muelle rampa escalera en concreto armado con una longitud de 15m, y un ancho transitable de 8m como superestructura, complementada mediante vigas transversales y longitudinales, montadas sobre pilotes Tipo Caissons como infraestructura. Y en su parte superior una losa de contrapiso que permite el acceso directo a la concentración escolar y el centro de la comunidad allí asentada. Además constan de un patio de maniobras, una zona de espera y una cubierta en estructura metálica. Inversión: US \$ 130.600.

Estudio, diseño y construcción de Muelle en la Tagua - Segunda Fase:

Las obras se terminaron el 30/11/2010. El proyecto se ejecutó mediante Convenio Interadministrativo suscrito con Acción Social FIP para la construcción de la segunda fase del muelle, facilitando el embarque y desembarque de productos y pasajeros. La primera fase tuvo un costo de US \$ 178.000. Inversión Total: US \$ 411.400.

Estudio, diseño y construcción de un muelle en San Miguel, Río San Miguel:

Las obras terminaron el 30/11/2010 y se ejecutaron mediante Convenio con Acción Social - FIP se contrató la ejecución del proyecto en uno de los actuales embarcaderos denominado "embarcadero La Aserradora". Los diseños definieron la construcción de un muelle mixto en concreto, soportado en 30 pilotes de concreto de 10 metros de longitud, una plataforma con rampas y escaleras adecuadas para uso de pasajeros, y el manejo de carga. Esta plataforma está conformada por vigas en dos sentidos y cimentada con pilotes de concreto. Inversión: US \$ 260.000.

Construcción del Muelle de Puerto Ospina:

Las obras terminaron el 24/01/2009 y se ejecutó mediante Convenio suscrito con Acción Social - FIP. Inversión: US \$ 68.700.

Construcción de muelle en Piñuña Negro:

Las obras se terminaron el 06/06/2010 y se ejecutaron mediante Convenio suscrito con Acción Social - FIP. Se construyó un muelle en escaleras y una protección aguas abajo. Inversión: US \$ 149.000.

Mantenimiento y operación del muelle del Municipio de Puerto Leguizamó:

Prolongación boxculvert aprox. en 4m. Restitución de placa destruida y alargamiento de viga en aproximadamente 4.5m. Reforzamiento de las escalinatas y corrección de huellas y contrahuellas Construcción de rampas peatonales. Inversión: US \$ 162.000.

Construcción del Muelle de Puerto Nariño:

Las obras terminaron el 30/01/2011. Se construyó un muelle en escalinatas en concreto reforzado y apoyado sobre Caisson y una caseta para espera. Inversión US \$ 52.400.

Construcción Muelle en Nueva Paya:

Las obras terminaron el 30/12/2010. Consiste en un muelle en concreto reforzado que consta de rampas y escaleras, fundadas sobre 8 caissons de 1,20 m de diámetro y altura variable entre 2,10 y 4, 90 metros, un patio de maniobras, una zona de espera y una cubierta en estructura metálica. Inversión: US \$ 52.400.

Adecuación y obras de protección del muelle La Esmeralda en Puerto Asís - departamento del Putumayo. Río Putumayo:

Las obras se ejecutaron por valor de US \$ 788540,0 y se terminaron el 21/03/2008. Las obras consistieron en la adecuación de la vía de acceso al muelle (long. 2550 m y conformación de calzada). Adecuación vía marginal (270 m) protección del talud del muelle con la instalación de geosteras ancladas a una viga cabezal apoyada sobre pilotes.

Estudio, diseño y construcción muelle de pasajeros en Puerto Asís, sector la Esmeralda:

Las obras se ejecutaron por valor de US \$ 585.555,55 y se terminaron el 01/08/2010. Se construyó el muelle flotante de estructura metálica y forma rectangular, sobre el río Putumayo. Rampa en concreto con escaleras laterales a lado y lado. Esta infraestructura soportada en pilotes se utiliza como apoyo del muelle flotante y como ascenso y descenso del mismo.

Construcción del muelle de Puerto Alegre Amazonas, sobre el río Putumayo:

Se estructura la construcción de obras del muelle durante la vigencia 2014 por un valor de US 400,000.

Comentario:

Los Estudios iniciaron el 29 de marzo de 2012 y actualmente se encuentran suspendidos por permisos de sobrevuelo de la república de Ecuador, ante la imposibilidad de realizar levantamientos en campo por motivos de orden público; para ello se trabaja mancomunadamente con el Ministerio de Obras Públicas y Cancillería de Ecuador para lograr la totalidad de los permisos, el estudio tiene una inversión de US \$1,5 millones incluida supervisión.

SITUACION ECUADOR:

El BID hizo llegar los términos de referencia para la ejecución de los estudios, a los cuales las entidades ecuatorianas realizaron comentarios y observaciones a los mismos, con la finalidad de consensuar entre los 3 países, que permita realizar dicho estudio. Se espera el consenso y pronunciamiento del BID.

Tenemos conocimiento que Colombia se encuentra ejecutando los estudios de la Fase I, quedamos a la espera de los documentos para tramitar los permisos de sobrevuelo para una inspección que requiere la consultora, esto permitirá tramitar ante las autoridades ecuatorianas.

Hasta la fecha no se ha remitido a Ecuador ningún documento para revisión tenemos entendido que este estudio está bajo la responsabilidad de Colombia.

SITUACION PERU:

El 30 de abril del 2010, a través de la Dirección Nacional de IIRSA Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió una Nota a la representación del BID en el Perú, manifestando el interés del Perú de participar en el Estudio de Navegabilidad del Río Putumayo, en los tramos navegables de Colombia, Ecuador y Perú, el cual cuenta con una Cooperación Técnica no reembolsable del BID.

Se viene concordando los Términos de Referencia del estudio en mención con la contraparte colombiana.

A pedido de la representación de Brasil se incluirá en el estudio el tramo del río Ica, lo que implica redefinir los Términos de Referencia.

En el Perú, las inversiones previstas en el Río Putumayo requieren previamente la formulación de estudios de preinversión.

COMENTARIO

Comentario de Perú: Como antecedentes de estudios previos en la zona de interés, en el año 2009 y a través de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú y la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se realizaron investigaciones y mediciones de campo en el tramo peruano del río Putumayo, en el cual se identificaron sectores críticos para la navegación de embarcaciones de 4° de calado en la época de vaciante.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
TESORO NACIONAL	15.000.000	no iniciado
INVERSIÓN TOTAL EN US\$	15.000.000	
INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL: NO	AÑO:	
MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$: 1500000	FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS: BID - PUBLICO	

ESTADO DEL PROYECTO

ETAPA DEL PROYECTO: PRE-EJECUCIÓN

FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN: 31/12/2019

LICENCIA AMBIENTAL: NO

ESTADO DE LOS ESTUDIOS: No Iniciado

RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN

COORDINADOR NACIONAL COLOMBIA

NOMBRE: Dimitri Zaninovich Victoria **EMAIL:** dimitri@dnp.gov.co **TELEFONO:** (571) 381-5000 ext 1700

INSTITUCION: Departamento Nacional de Planeación

COORDINADOR NACIONAL ECUADOR

NOMBRE: Jorge Pinto **EMAIL:** jpinto@mtop.gob.ec **TELEFONO:** (5932) 397-4600 ext 2836

INSTITUCION: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

COORDINADOR NACIONAL PERU

NOMBRE: Henry Zaira Rojas **EMAIL:** hzaira@mintc.gob.pe **TELEFONO:** (511) 615-7800

INSTITUCION: Ministerio de Transporte y Comunicaciones

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN COLOMBIA

NOMBRE: Ana Carolina Ramirez Ruiz **EMAIL:** aramirez@dnp.gov.co **TELEFONO:**

INSTITUCION: 3815000 ext. 1746 **FECHA MODIF.:** 16/09/2014 00:30:00

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN ECUADOR

NOMBRE: Aide Tovar **EMAIL:** atovar@mtop.gob.ec **TELEFONO:**

INSTITUCION: (5932) 3974 600 **FECHA MODIF.:** 27/08/2014 16:59:02

RESPONSABLE ÚLTIMA MODIFICACIÓN PERU

NOMBRE: VICENTE GUERREROS **EMAIL:** vguerreros@mtc.gob.pe **TELEFONO:**

INSTITUCION: (511) 615-7800 #1383 **FECHA MODIF.:** 13/08/2014 13:24:17

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

ENLACES:

- [INFORMACIÓN DEL EJE](#)
- [CARTERA DE PROYECTOS DEL EJE](#)
- [VISION DE NEGOCIOS DEL EJE](#)
- [MAPA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE](#)
- [MAPA DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS DEL EJE](#)
- [MAPA DEL GRUPO](#)

Document n°7 : Port fluvial de Leticia

FICHA DE PROYECTO

NOMBRE: MUELLE DE LETICIA **CODIGO:** AMA70

EJE DEL AMAZONAS: **GRUPO:** G06: G6 - RED DE HIDROVIAS AMAZONICAS

PAISES: COLOMBIA

ETAPA DEL PROYECTO: EJECUCIÓN **AMBITO:** NACIONAL

SECTOR: Transporte **SUBSECTOR:** Fluvial **TIPO DE OBRA:** Construcción de nuevos puertos fluviales

API: NO **ANCLA:** NO

INVERSIÓN TOTAL DEL PROYECTO EN US\$:

ALCANCE DEL PROYECTO

OBJETIVO:

La ciudad de Leticia, es una importante ciudad fronteriza con los estados de Brasil y Perú, el relativo aislamiento vial de la Amazonia colombiana con el centro del país y su ubicación geográfica, la convierte en un punto estratégico para el comercio fluvial con los territorios vecinos, lo que implica la necesidad de contar con infraestructura adecuada para la recepción, distribución y salida de mercancías de toda la región, así como también del suministro de todos los servicios que demanda el transporte fluvial.

DESCRIPCIÓN:

Se busca optimizar la navegabilidad del canal de acceso al muelle Victoria Regia en Leticia y por ende aumentar la comodidad, el confort y la seguridad de los usuarios del corredor, disminuyendo los tiempos de viaje y costos de operación, que redundan en el aspecto socioeconómico de los habitantes del área de influencia del Muelle de Leticia.

PROYECTOS RELACIONADOS:

DESCRIPTORES:

DESCRIPCIÓN	VALOR	UNIDAD DE MEDIDA
Cantidad de posiciones de atraques	1	unidad operacional (sitio)
Descripción de la profundidad (calado), ancho de setera y longitud de los canales de acceso a profundizar y ensanchar	0,5 Km, calado 3 m	m
Descripción de los accesos a construir viales y ferroviarios	0,15 en Adoquín	km
Especialización del puerto por tipo de carga	Buques de gran calado (Combustible, viveres, madera, materiales de construcción)	Multipropósito/Graneles -líquidos y sólidos-/Po-Ro/ Contenedores
Expropiaciones necesarias		ha
Longitud del muelle	184,3	m
Tipo de operación/administración del puerto	Publico	Público/Privado/ Público-Privado
Almacenes y edificios administrativos a construir		m2
Capacidad de transferencia de Carga y descarga	80	Unidad de tiempo
Descripción de la zona de almacenamiento	Casetas de vigilancia, Bodegas, almacenamiento general y oficinas, (1504 m2), subestación eléctrica y planta de emergencia.	ha
Metros lineales de las obras de protección	4 puntos duros en la Isla Chinería	m
Nave de diseño (DWT, calado y eslora)	Buque Marítimo: Eslora 84 m, manga 16 m, Puntal 1,8 m Calado 2,1 m, 10000 DWT	(deadweight t, m y m)
Superficie de zona de almacenamiento (tierra)		ha
Superficie de zona de maniobras (agua)	3,67	ha

SITUACIÓN COLOMBIA:

Se ejecuta contrato No 2251 de 2011, para la Actualización y complementación de los estudios y diseños para las obras de encauzamiento del canal navegable de acceso al Muelle Victoria Regia en Leticia, por valor de US \$ 1,9 millones. Se está adelantando la ficha técnica ambiental con el fin de que se eleve la consulta a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y determinar la mejor alternativa. Se cuenta con un avance del 78%. Para la vigencia fiscal 2014, se cuenta con recursos por valor de US \$1,2 millones para la construcción obras de adecuación de la estructura actual del Muelle de Leticia.

COMENTARIO

El proyecto de estudios sobre el canal navegable actualmente se encuentra suspendido por permisos de investigación científica que debe otorgar Corpoamazonia (Autoridad Ambiental del área de influencia directa del proyecto).

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

TIPO DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO

FUENTE	INVERSIÓN (EN US\$)	ESTADO DEL FINANCIAMIENTO
TESORO NACIONAL	2.536.580	aprobado

INVERSIÓN TOTAL EN US\$	2.536.580
INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL:	AÑO:
MONTO DE LOS ESTUDIOS EN US\$:	FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS:
ESTADO DEL PROYECTO	
ETAPA DEL PROYECTO: EJECUCIÓN	
FECHA ESTIMADA DE FINALIZACIÓN:	
LICENCIA AMBIENTAL: NO	
ESTADO DE LOS ESTUDIOS:	
RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN	
COORDINADOR NACIONAL COLOMBIA	
NOMBRE: Dimitri Zaninovich Victoria	EMAIL: dimitri@dnpp.gov.co
TELÉFONO: (571) 381-5000 ext 1700	
INSTITUCIÓN: Departamento Nacional de Planeación	
RESPONSABLE (ÚLTIMA MODIFICACIÓN COLOMBIA)	
NOMBRE: Ana Carolina Ramirez Ruiz	EMAIL: aramirez@dnpp.gov.co
TELÉFONO:	
INSTITUCIÓN: 3815000 ext. 1746	FECHA MODIF.: 16/09/2014 00:32:55
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	
ENLACES:	
INFORMACIÓN DEL EJE CARTERA DE PROYECTOS DEL EJE VISION DE NEGOCIOS DEL EJE MAPA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL EJE	
MAPA DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS DEL EJE MAPA DEL GRUPO	

Annexe 4. Lettre de la société civile aux organisateurs de l'IIRSA

3 de Noviembre de 2008

Señora
Carolina Rentería Rodríguez
Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 N 13-19, Edificio FONADE
Bogotá, Colombia

Ref.: X Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva,
Cartagena, 4 y 5 de Diciembre 2008

Estimada Señora Rentería:

Los abajo firmantes, representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil de diferentes países del continente americano nos dirigimos a ustedes con el objeto de hacerles llegar nuestro pedido de generar un encuentro en el marco de la próxima reunión del Comité de Dirección Ejecutiva a realizarse los días 4 y 5 de Diciembre de 2008 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

Es nuestra intención poder encontrarnos en algún momento de esos días o quizás el día 6 de diciembre con el fin de acercar nuestras posiciones respecto al proceso de integración impulsado desde IIRSA. Específicamente, proponemos una reunión para tocar dos puntos:

- a) la participación de sociedad civil en la planificación de integración en el marco de IIRSA y otros mecanismos de integración regional;
- b) la aplicación de Estudios Ambientales Estratégicos (EAEs) para grupos de proyectos IIRSA.

Nuestras diversas experiencias de trabajo en nuestros respectivos territorios, así como el contacto cercano que hemos tenido con el proceso de planificación y ejecución de obras de integración, nos dan la posibilidad de proporcionar insumos valiosos para el proceso actualmente en curso.

Creemos poder dar aportes valiosos tendientes a fortalecer la difusión y la participación en los proyectos IIRSA, lo cual fuera planteado como un objetivo prioritario en la IX reunión del CDE realizada en Montevideo en el 2007 según consta en las actas de esa reunión. Sin embargo consideramos que aún falta realizar mayores acciones para el cumplimiento con esta meta. Estamos seguros que el enlace con las organizaciones de la Sociedad Civil debe permitir una mejor ejecución de cada uno de los proyectos en nuestros diversos territorios y proponemos discutir la eficacia de este sistema de Coordinación Nacional en cada uno de los países.

Asimismo, queremos transmitir nuestras observaciones respecto de la metodología de Evaluación Ambiental y Social con enfoque estratégico que prontamente será aprobada. Nuestras sugerencias surgen de las propias experiencias de aplicación de este tipo de herramientas a proyectos puntuales y tienen como único objetivo el perfeccionamiento de este instrumento que acertadamente se busca instalar en el marco de IIRSA, fortaleciendo instancias de consulta, sin dejar de lado la aplicabilidad que debe tener.

Por último, deseamos dejar de manifiesto que los costos atinentes a traslado y alojamiento a la ciudad de Cartagena de Indias correrá por exclusiva cuenta nuestra, atentos a que nosotros hemos pedido el encuentro.

Entendemos que en la reunión de la Coordinación de IIRSA del 3-4 de Noviembre se preparará la agenda de la reunión del CDE en Diciembre. Esperando contar con una respuesta afirmativa de su parte, y que en esta agenda se pueda incluir la audiencia solicitada.

Sin otro particular nos suscribimos cordialmente,

- Bank Information Center, BIC, USA.
- Centro Latino Americano de Ecología Social, Claes, Uruguay
- Centro para la Sostenibilidad Ambiental Universidad Peruana Cayetano Heredia, Perú
- Consorcio Paisajes Indígenas de ICAA (The Nature Conservancy, Instituto del Bien Común y Fundación para la Supervivencia del Pueblo Cofán)
- Consorcio Medios de Vidas Sostenibles de ICAA (Rainforest Alliance, Fundación Natura y Conservación y Desarrollo)
- Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, ECOLEX, Ecuador
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, DAR, Perú
- ECOLOGIA e AÇÃO, ECOA, Brasil
- Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente, CEDHA, Argentina
- Fundación PROTEGER Argentina
- Grupo Faro, Ecuador
- GTI de Iniciativa de Conservación en la Amazonía Andina. ICAA.
- Instituto de Estudos Sócio Econômicos, INESC, Brasil
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Ilsa, Colombia
- Productividad, Biosfera y Medio Ambiente, PROBIOMA, Bolivia
- Supervivencia amigos de la Tierra, Paraguay
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA, Perú
- Wildlife Conservation Society, WCS para el Perú y la Amazonía
- Both ENDS, Holanda
- Asociación Labor Lima, Peru
- CEADDESC, Bolivia
- Cross Cultural Bridges Foundation

Cc:

Rene Alejandro Cortes Forero, Coordinador Nacional IIRSA - Colombia. Director de Infraestructura y Energía Sostenible.

Graciela Oporto. Coordinadora Nacional IIRSA - Argentina. Subsecretaria de Planificación Territorial de la inversión pública.

José Kinn Franco, Coordinador Nacional IIRSA - Bolivia. Ministro de Transportes

Alfonso Oliveira de Almeida. Coordinador Nacional IIRSA - Brasil. Secretario de Planeamiento e Inversiones Estratégicas.

Rigoberto García Gonzales. Coordinador Nacional IIRSA - Chile. Coordinador Internacional MOP

Patricio Alarcón Chacón. Coordinador Nacional IIRSA – Ecuador. Ministerio de Transportes y Obras Públicas.

Roberto Salinas. Coordinador Nacional IIRSA- Paraguay

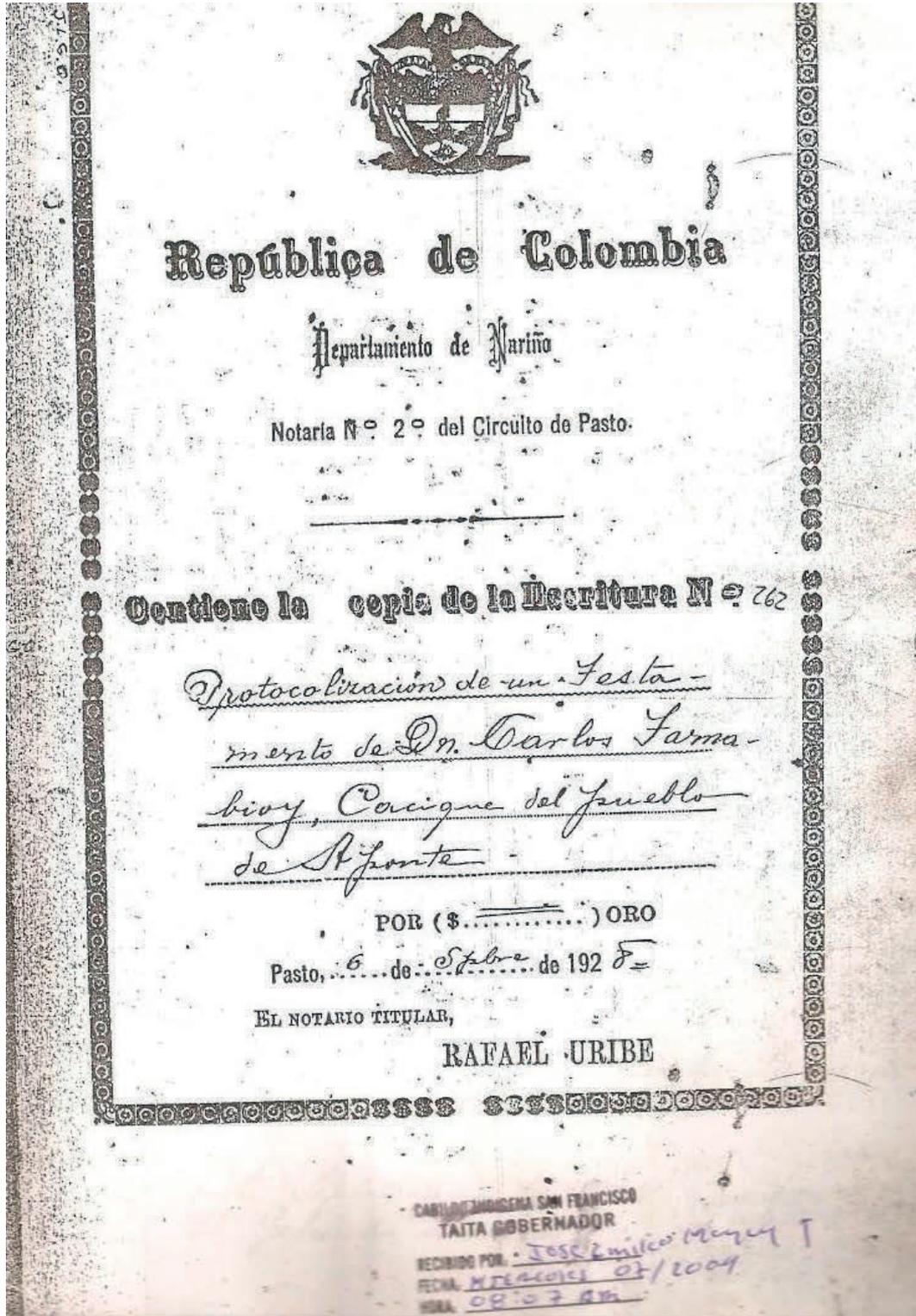
Jorge Porfirio Bayona Medina. Coordinador Nacional IIRSA - Perú. Director Nacional para asuntos de IIRSA- Perú

Eduardo Barandiarán. Coordinador Nacional IIRSA - Perú. Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial IIRSA- Perú

Pablo Genta. Coordinador Nacional IIRSA - Uruguay. Director Nacional de Transporte

Raúl Pacheco Salazar. Coordinador Nacional IIRSA - Venezuela. Viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional

Annexe 5. Testament du cacique Tamaobiyo



Señor Notario Segundo del Circuito
 Presente
 Nuestros Gobernador y demas Miembros del
 Cabildo de Indígenas del Resguardo de A-
 ponte, a Ud con el acatamiento y respeto que se
 merece, pedimos;
 Que se digne expedir a con-
 tinuación del presente, copia autentica de la
 escritura N° doscientos sesenta y dos de doce de
 Noviembre de mil novecientos noventa y ocho en la
 cual se encuentra protocolizada el testamento
 otorgado por Carlos Tamayo, Cacique natural
 del pueblo de Santiago, perteneciente a la Provincia
 del Cauca, ante los testigos Don Gaspar de Lora,
 el Comisario Don Diego Ignacio Perez Suriga y
 Don Raimundo Tacanamajoy con fecha quince de
 Marzo del año de mil novecientos, en el pueblo de
 Santiago, cuyo testamento es copia expedida en
 diez y siete de Febrero de mil novecientos treinta y
 ocho por el Notario publico y de Monjas Señor José
 Maria de la Torre, consta en cinco fojas con un
 documento relativo a la petición de entrega de
 varios terrenos todo lo cual se agrega a esta escri-
 tura.
 Este instrumento es necesario tenerlo el Cabildo para
 conservación y seguridad del terreno del Resguardo, por
 lo que esperamos se nos expida la copia y se nos
 entregue.
 Nos fundamos en lo dispuesto por la Ley 89 de
 1890 y en el Decreto N° 14 de 1898
 Pasto Septiembre 3 de 1928
 El Gobernador encargado

CABILDO INDIGENA SAN FRANCISCO
 TAITA GOBERNADOR
 RECIBIDO POR: José Emilio 1904/01
 FECHA: MIÉRCOLES 07/2009

to y dos. = En la ciudad de Pauc.
 Departamento del Cauca, República
 de Colombia, a doce de no-
 viembre de mil ochocientos no-
 venta ocho, ante mí, Juan Ma-
 ría Villota, Notario Segundo del
 Circuito de Pauc. y los testigos in-
 strumentales señores Angel Torre
 Muñoz y Prodecto Torres, vecinos de
 mismo Circuito, mayores de edad
 de buen crédito y en quienes no
 curso causa de impedimento, ex-
 presis el Gobernador de la Provia-
 lidad de indigenas del pueblo de
 Aponte, Vicente Segindivoy, vecinos del
 Distrito Municipal del Tablón, ma-
 yor de edad, y en quienes no
 curso: Que me presentaba para
 su ratificación en la Oficina de
 cargo el testamento otorgado por
 los Tamariy y Carique, natural
 del pueblo de Santiago, perteneciente
 hoy a la Provincia del Cauca, ante
 testigos Don Gaspar de León, el Comis-
 rio Don Diego Ignacio Pérez de Lu-
 riza y Don Relymundo Jaimesen
 con fecha y día de marzo del
 año de mil ochocientos, en el
 pueblo de Santiago; cuyo testame-
 to en copia en pérdida en diez y
 siete de febrero de mil ochocien-
 tos treinta ocho por el Notario
 Julián de Monjas, señor José María
 de la Torre, consta en cinco fojas
 y con un documento relativo a la
 ratificación de entrega de varios terre-
 nos, todo lo cual se agrega a
 esta escritura: En el nombre del Padr.

cogen de largo tres leguas desde
 la quebrada de arriba y que
 llaman cuatracá hasta abajo donde lla-
 mamos Ajonte y el río abajo
 de Juanembú. Por en medio de
 por la parte de Cuatracá como
 dejó a mis hijos, y a toda mi
 gente, que a mi voluntad, y
 que yo voy con pedimento mis-
 mo, ni flo ni pido nada, y
 de un pedimento. Algunas personas
 sea multado el juez o quien
 este mostrase, a esta jurisdicción
 persona. = El teniente declaró el pe-
 dimento de tierra llamada Abuelo
 Pamba que es desde un mojón
 hace de un río llamado Cuyayoco
 estas tales tierras las dejó a mi
 indios naturales del pueblo de
 Santiago y a los de Bichonoy gra-
 da, que a mi voluntad y que lla-
 gosen y defienda si hubiere al-
 guna inquietud de persona mal
 intencionada. = El teniente declaró que a
 todas mis tierras que dejó por
 propias más de mis abuelos y
 no tienen persona ninguna que me
 me, ni el Capitán Don Salvador
 Ortiz que tiene arriadas sus
 haciendas, y no le toca cosa
 ninguna, y de querer violentar
 el querer quitar, haya apelación
 al Real Audiencia, porque de-
 claro que no tengo cosa alguna
 que no fue legalmente legítima-
 sino toda es justa razón y dere-
 cho, y así quisiera quedar conpe-

... en la forma siguiente
 Primeramente digo que si
 Dios nuestro Señor fuere servido
 de llevarme de este presente via-
 je sea mi cuerpo sepultado en la
 Capilla de la Virgen Santísima
 del Rosario que fui su
 Cofrade y me acompañe mi
 cuerpo el Padre Vicario de este
 pueblo de Santiago con la usual
 alta acostumbrada. Y sea me diga
 una misa cantada de cuerpo pre-
 sente con su vigilia que es
 mi voluntad y para esto mande
 do que se le dé tres protecciones
 al Vicario que es mi voluntad.
 He declarado que no den agravio
 a los vasallos y Gobernadores del
 dicho pueblo de Sibundoy grande
 porque las tierras que tenemos
 nosotros están amojonadas desde
 antiguamente llamadas las tie-
 rras Jucatarinay donde hace una
 cruz grande y estas tierras tiene-
 mos por mandado del Señor Visita-
 dor Don Luis de Quiñones, y la
 visita amojonada y señalada de
 todos los visitadores que dejaron
 con el recado y mandamientos
 de amparos; y las otras tierras
 se llaman Chesmejuy y muer-
 da en su amparos que se sepa
 que son de los indios naturales y
 las guarden los vasallos de dichas
 tierras. He declarado y digo que
 las partes de Putumayo y he no
 se den agravio de los Gober-
 nadores como es Don Francisco Orio-

persona lo impicete fecha de
 cisco preso en la forma ordinaria
 Asi lo probajo firmis formando
 su señoria el Señor Gobernador
 y Capitan General, en ci-
 ta de La Laguna en ocho
 de Julio de mil Setecientos vein-
 tido años, actuando con testigos
 por falta de Escribano. = Fel Go-
 bernador y Capitan General. = de
 Rivera. = Enmendarlo. bi hoy = a-
 nos = Fodo vale. = fofa fiel copia
 sacada corregida. y condatada en
 cuanto se ha perdido con el origi-
 nal voto y duplicado de funde
 viage al Juri en caso de necerario
 para permito y para como obra lo
 efectos que tenga lugar la fofa
 de orden verbal del Señor Vicario
 Presbitero. Jose de Paz y Barba-
 no. fofa de mil ochocientos
 treinta y ocho. de que doy fé. =
 de Monjas. = " Señor Gobernador
 y Capitan General. = Don Fran-
 cisco de Audion, Don Manuel Jacana-
 miy y Don Juan Jacanamijoy
 Indios naturales del pueblo de San-
 tiago de Sabanday. en la jurisdic-
 cion de la dha. ciudad de Pasto, en
 vos y en nombre comparemos ante
 Vuesa Señoria a que vos mire
 con misericordia. y lastima como
 la experiencia lo ensena. y fofa de
 do favor y amparo. a Vuesa Se-
 ñoria de quitarnos con lastima
 y compasion fofa no tener o tra-

halla y sin secreto y para
 que obre los efectos que hay
 lugar lo firmo en Santo Domingo
 a veinte y seis de Mayo de mil ochocientos
 treinta y ocho. de que me
 fé. = José M^{te} de la Torre =
 "Escritario de Monjas" = "Razón de
 que tengo gastado en los gastos que
 he hecho en las tierras de la P^{ra}
 bayonana. Primeramente pagué
 al Señor Alcalde Don Manuel Pe
 rez el viaje de la primera pre
 sion y juntamente al Protector y
 Escribano fuera de su sala y gas
 tos de mantecas, huevos y gallinas
 que se han comido en la P^{ra}
 Oficiales de San Mateo, tam
 bien en segunda viaje que hizo
 el señor Escribano y junta
 mente al Señor Protector a
 las dichas tierras de la Juban
 quana que dijeron venían a
 Señores donce maestros lineros
 y les pago su trabajo a ^{agosto} con tan ple
 ción de dichos señores que les fletó
 bestias, albos y todo (Por esta parte
 se encuentra el original manchado
 y roto) el señor Escribano nos ha
 demandado tanto un papel que se
 le ha pedido para veinte res
 guardo y Seguro y con todo lo que
 he uno y otro tengo gastado
 son ciento y Cuarenta y tres
 lo que tengo nombrado y porque
 lo conozco ser verdad y para
 hoy día primero de Julio de
 184. = Jo^{se} Don Gaspar Landry =

fuerde y juntamente ya con
 do el original al que me
 remito aunque está ya las
 tanto roto. J. Jara que comete
 lo firmo en Pato a diez
 y seis de marzo de mil ochocientos
 treinta y ocho de que
 soy fe. = José María de la Torre =
 Don J. Jara de Manjao = Se advierte
 que los papeles viejos de donde
 se han sacado todas estas co-
 pias y las del otro cuaderno
 en el mismo foro han sido del indio
 Don Matias Selganday que le
 legada las tierras que en ello
 el indio de los campos indige-
 nas del pueblo de Santiago de
 la Cruz para que trabaje y
 goce de ellas a presencia del
 Don J. Jara y me pu-
 firmo en la misma fecha de
 la de la Torre. =
 J. Jara de Manjao =
 treinta y ocho =
 manos del indio
 de la Torre en plata
 y trabajo que he tenido
 los papeles viejos y de
 copia que han quedado
 de trabajo por hallarse
 papeles fuertemente viejos
 casi ya no se entienden. También se
 ha traído al Veró
 para mi los agrados de cinco
 de la Torre, pero como
 no los he querido recibir y
 para que comete lo firmo José María de la Torre
 en consecuencia de lo
 ra siempre. =
 tolos del anterior año

COMO NOTARIA SEGUNDA DEL
 CIRCUITO DE PASTO CERTIFICO QUE
 ESTABO EN CONCORDIA CON SU COPIA
 QUE AL TERCER DIA DE MARZO DE
 1908



SECRETARIO UNICO DEL CIRCULO
 DE SANTIAGO DE LOS CABALLEROS
 OTORGADA CONCORDIA CON SU COPIA
 EN PASTO EL DIA 22 MAR 2011

Angel y Forras Muñoz = Lya, Mode-
to Forras = Juan MAL Villota
notario J. el día 870 el. = fuente línea
guas ruan tag anay y otras tierras clama
das = a guato = Lodo vale = Entre pa-
rentes. Es - No vale.

Es copia conforme a su ori-
ginal del que se expide en
conformidad con la Polvuto
anterior. consta de siete folios
dotes, numeradas y rubricadas
por el suscrito notario en Pas-
to, a seis de Setiembre de
mil novecientos veintiocho =

Notario Segundo

Derechos convencionales
ley 121

COMO NOTARIA SEGUNDA DEL
CIRCULO DE PASTO CERTIFICO QUE
ESTA COPIA COINCIDE CON SU COPIA
QUE HE TENIDO A LA VISTA
15 OCT. 2009



Certifico

Que la diligencia de protocoli-
zación que corre en la copia de esta escritura
se encuentra registrada el diecinueve de
noviembre de mil ochocientos noventa y ocho, de folios quin-
ientos treinta y cinco (535) a quinientos treinta y seis (536)
partida número novecientos diecisiete (917) de (Libro
Primer de registro.
Septiembre seis de mil novecientos veintiocho
El Registrador,
Fernando J. ...

Derechos 10,604.00
Ley 52 de 1900

COMO NOTARIA SEGUNDA DEL
CIRCULO DE SANTIAGO DE CALI CERTIFICO QUE LA
ANTERIOR FOTOCOPIA COINCIDE CON
LA ORIGINAL QUE HE TENIDO A LA VISTA

Annexe 6. Décret d'urgence n°001 et 002 de 2011

DECRETO DE URGENCIA N 001-2011

DICTAN DISPOSICIONES EXTRAORDINARIAS A SER APLICADAS DURANTE EL AÑO 2011, PARA FACILITAR LA PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA EN DETERMINADOS PROYECTOS DE INVERSION, ASOCIACIONES PUBLICO PRIVADAS Y CONCESION DE OBRAS PUBLICAS DE INFRAESTRUCTURA Y DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO :

Que, la promoción de la inversión privada en proyectos de inversión mediante las asociaciones público privadas y concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, es un mecanismo dinamizador de la economía nacional por su alto impacto en la generación del empleo y en la competitividad del país;

Que, la experiencia recogida durante la ejecución de los procesos de promoción de la inversión privada, impulsan la necesidad de evaluar las normas vigentes con el objeto de contar con una normativa que permita visibilizar los procesos con mayor celeridad y con menores tramites, teniendo en consideración que es de significativa importancia para el Perú promover la inversión privada en todos los ámbitos de la actividad económica nacional, como política de Estado, creando nuevas fuentes de empleo, descentralizando y mejorando los ingresos fiscales, as' como la producción eficiente de bienes y servicios;

Que, lo indicado en el considerando anterior se sustenta además en un escenario en que la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial, donde subyacen riesgos, no permite descartar escenarios de baja probabilidad pero con un alto impacto sobre la actividad económica, siendo por ello necesario establecer medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con el objeto de culminar la adjudicación de determinados proyectos de inversión que cuentan con un nivel de avance sustancial. En este sentido, es prioritario facilitar determinados proyectos de inversión que por su importancia se requiere adjudicar en el corto plazo, lo que impone una serie de importantes retos de política pública para los próximos años, exigiendo la adopción inmediata de medidas extraordinarias que deben involucrar incluso la disminución de costos innecesarios, sin que se afecte la transparencia en que esos proyectos deben ejecutarse;

Que, del mismo modo, es necesario garantizar la calidad de la información técnica que sustenta los referidos proyectos de inversión, considerando las competencias y responsabilidades de todas las Entidades Públicas involucradas en el proceso de evaluación, implementación y operación de infraestructura pública, o la prestación de servicios públicos, para efectos del cumplimiento de los principios a que se refiere el Artículo 5 del Decreto Legislativo N 1012;

Que, en tal virtud, se hace necesario priorizar para el a–o 2011 la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, a través de asociaciones publico privadas y concesiones de obras publicas de infraestructura y de servicios públicos, en el marco del cumplimiento de los requisitos y procedimientos regulados en la presente norma; De conformidad con el inciso 19 del artículo 118; de la Constitución Política del Perú y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y, Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

DECRETA :

Artículo 1- Objeto

El presente decreto de urgencia tiene como objeto dictar disposiciones extraordinarias a ser aplicadas durante el ano 2011, para facilitar la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público privadas y concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, por parte del Gobierno Nacional. Dichas disposiciones extraordinarias comprenden únicamente los proyectos de inversión referidos en el artículo siguiente.

Artículo 2.- Declaración de Necesidad Nacional

Declarar de necesidad nacional y de ejecución prioritaria por parte de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, los procesos de promoción de la inversión privada vinculados con la concesión de los siguientes proyectos de inversión:

1. Terminal Norte Multiproposito del Callao.
2. Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1.
3. Concesión de un Establecimiento Penitenciario en la Región Lima.
4. Proyecto Isla San Lorenzo- Isla El Fronton
5. Terminal Portuario de General San Martin, (provincia de Pisco, Departamento de Ica).
6. Planta de Desalinizacion de Agua de Mar - Aguas de Lima Sur II.
7. Terminal Portuario de Yurimaguas.
8. Terminal Portuario San Juan de Marcona
9. Navegabilidad de rutas fluviales: Ruta fluvial Yurimaguas - Iquitos-Frontera con Brasil
10. Reserva Fria de Generación
11. Línea de Transmisión Trujillo - Chiclayo en 500 kV y subestaciones asociadas.
12. Línea de Transmisión Cajamarca - Cñclic - Moyobamba
13. Línea de Transmisión Moyobamba-Iquitos.
14. Proyecto Choclococha Desarrollado, comprendiendo

- a) Construcción Presa de Tambo;
 - b) Construcción de Canal Colector Ingahuasi y
 - c) Refacción de Obras Existente.
15. Afianzamiento Hídrico de la Cuenca del Rio Pisco-Rio Seco.
 16. Carretera IIRSA -Centro (Eje multimodal Puerto del Callao -Puerto de Pucallpa) en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
 17. Autopista del Sol, tramo Sullana -Frontera con el Ecuador, según determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
 18. Panamericana Sur: Ica - Frontera con Chile, en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
 19. Longitudinal de la Sierra en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
 20. Longitudinal de la Selva en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
 21. Gasoducto a Trujillo (Gas Natural)
 22. Hub petrolero Bayovar
 23. Nudo Energético del Sur.
 24. Aeropuerto Internacional de Chinchero- Cusco.
 25. Terminal Portuario de Iquitos (Provincia de Maynas, Departamento de Loreto)
 26. Túnel Trasandino (Provincia de Yauli, Departamento de Junín).
 27. Sistema de Distribución de Gas Natural para el Sur - Gas para todo el Sur, para las ciudades de Cusco, Arequipa, Moquegua, Juliaca, Puno y Tacna.
 28. Sistema de Distribución de Gas Natural para el Norte Medio - Gas para todo el Norte Medio, para las ciudades de Ayacucho, Huancayo, La Oroya, Chimbote y Trujillo.
 29. Sistema de Abastecimiento de LNG para el Mercado Nacional.
 30. Desarrollo de la Banda Ancha y masificación de la Fibra óptica en zonas rurales y lugares de preferente interés social del país: Proyectos Cobertura Universal Sur, Cobertura Universal Norte y Cobertura Universal Centro y otros que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Artículo 3- Viabilidad de los proyectos

La viabilidad de los proyectos a que se refiere el artículo 2; que requieran cofinanciamiento podrá ser otorgada con estudios a nivel de pre-factibilidad.

Artículo 4.- Opiniones Previas

El diseño de la transacción y del contrato de Asociación Público-Privada para los proyectos considerados en el presente decreto es responsabilidad de PROINVERSION. La versión final del contrato requerirá opinión del sector en los aspectos técnicos y del Regulador en los temas tarifarios, de acceso y de calidad de servicio y del Ministerio de Economía y Finanzas en los aspectos tributarios y aduaneros. Cuando se requiera el otorgamiento de garantías o cofinanciamiento, se requerirá la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a lo estipulado en el inciso 9.2 del artículo 9 del Decreto Legislativo 1012, así como el de la Contraloría General de la República en los aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado, de conformidad con el inciso l) del Artículo 22 de la Ley N 27785;

El plazo para emitir las opiniones será de diez (10) días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de PROINVERSION. Todo pedido de información adicional para emitir las opiniones previas respecto de la versión final del contrato de concesión, necesariamente deberá formularse dentro del plazo de tres (03) días hábiles de recibida la solicitud y por única vez. En tanto no se reciba la información adicional se suspende el cómputo de los plazos establecidos en el presente párrafo. De no pronunciarse en ese plazo se entenderá que la opinión es favorable.

Artículo 5- Medidas de simplificación de exigencias legales

5.1. A partir de la vigencia del presente decreto de urgencia, los actos que a continuación se señalan requerirán únicamente de la aprobación del Consejo Directivo de PROINVERSION mediante acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial El Peruano:

- a. Aprobación del Plan de Promoción de la Inversión privada y sus modificatorias.
- b. Autorización de viajes al exterior con motivo de actividades de promoción.

5.2 Las publicaciones que por mandato de normas se requieran realizar en el Diario Oficial El Peruano u otros medios escritos contendrán únicamente el objetivo de la publicación y la dirección electrónica en la página Web de PROINVERSION donde se encuentra publicado íntegramente el documento.

5.3. Asimismo, serán aplicables las siguientes disposiciones:

- a. Las certificaciones ambientales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley N 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y a la Ley N 28611, Ley General del Ambiente, serán requeridas por la entidad concedente antes del inicio de la ejecución de los proyectos o de las actividades de servicios y comercio correspondientes, y no serán requisito para la obtención de las autorizaciones administrativas de carácter sectorial, otorgadas por dichas entidades, para el ejercicio de las actividades económicas materia del proyecto adjudicado.

- b. Los terrenos y/o edificaciones de propiedad directa o indirecta del Estado incluyendo las empresas del Estado, requeridos para la concesión, serán transferidos automáticamente por la entidad titular de los mismos al concedente en la oportunidad en que éste lo señale y a título gratuito, por el solo mérito del Decreto Supremo del sector correspondiente.

c. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos queda obligada a registrar los terrenos y/o edificaciones a nombre de la entidad concedente con la sola presentación de la solicitud correspondiente acompañada del Decreto Supremo a que se refiere el párrafo anterior, libre del pago de derechos.

d. El Estado podrá imponer con carácter forzoso el establecimiento de las servidumbres requeridas para la ejecución de los proyectos priorizados. Para estos efectos, la entidad concedente deberá oír al titular del predio sirviente, siguiendo el procedimiento que se establezca por Decreto Supremo. El derecho de servidumbre implica la obligación de indemnizar el perjuicio que este cause y el pago de una indemnización por el uso del bien gravado, la cual sera fijada por acuerdo de partes, o en caso contrario, conforme lo establezca el Decreto Supremo antes mencionado.

Artículo 6.-Vigencia

El presente decreto de urgencia entra en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial El Peruano hasta el 31 de diciembre de 2011.

Artículo 7.- Refrendo

El presente decreto de urgencia sera refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los diecisiete días del mes de enero del año dos mil once.

ALAN GARCIA PEREZ
Presidente Constitucional de la República

JOSE ANTONIO CHANG ESCOBEDO
Presidente del Consejo de Ministros y
Ministro de Educación

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS
Ministro de Economía y Finanzas

DECRETO DE URGENCIA N 002-2011 MODIFICAN ARTICULO 2 DEL DECRETO DE URGENCIA N 001-2011

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, por Decreto de Urgencia N 001-2011 se dictaron disposiciones extraordinarias a ser aplicadas durante el año 2011, para facilitar la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público privadas y concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos por parte del Gobierno Nacional;

Que, el artículo 2 del Decreto de Urgencia mencionado declaro de necesidad nacional y de ejecución prioritaria por parte de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION, diversos procesos de promoción de la inversión privada vinculados con la concesión de los proyectos de inversión allí mencionados;

Que, asimismo, es necesario modificar el artículo 2 del citado Decreto de Urgencia para incluir la Línea 2 en el proyecto de inversión Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1, así como incorporar los proyectos de inversión Energía de Nuevas Centrales Hidroeléctricas, Sistema GLP para Lima y Callao y Especial Chavimochic Primera Fase de la Tercera Etapa, proyectos que tienen similar importancia, alcance general y necesidad nacional a los comprendidos en el Decreto de Urgencia N° 001-2011, con el objeto de precisar la priorización para el año 2011 de la promoción de la inversión privada en proyectos de inversión, lo que justifica la expedición del presente dispositivo de forma inmediata;

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 19 del Artículo 118 de la Constitución Política del Perú; Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y, Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

DECRETA:

Artículo 1.- Modificación

Modifíquese el Artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 001-2011, el que quedara redactado de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Declaración de Necesidad Nacional

Declarar de necesidad nacional y de ejecución prioritaria por parte de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION - los procesos de promoción de la inversión privada vinculados con la concesión de los siguientes proyectos de inversión :

1. Terminal Norte Multipropósito del Callao.
2. Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1 – Línea 2.
3. Concesión de un Establecimiento Penitenciario en la Región Lima.
4. Proyecto Isla San Lorenzo –Isla El Frontón.
5. Terminal Portuario de General San Martín (provincia de Pisco, Departamento de Ica).
6. Planta de Desalinización de Agua de Mar – Aguas de Lima Sur II.
7. Terminal Portuario de Yurimaguas.
8. Terminal Portuario San Juan de Marcona.
9. Navegabilidad de rutas fluviales: Ruta fluvial Yurimaguas - Iquitos-Frontera con Brasil.
10. Reserva Fría de Generación.
11. Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo en 500 kV y subestaciones asociadas.
12. Línea de Transmisión Cajamarca – Chicla – Moyobamba.
13. Línea de Transmisión Moyobamba-Iquitos.
14. Proyecto Choclococha Desarrollado, comprendiendo a) Construcción Presa de Tambo. b) Construcción de Canal Colector Ingahuasi y c) Refacción de Obras Existente.
15. Afianzamiento Hídrico de la Cuenca del Río Pisco-Río Seco.
16. Carretera IIRSA –Centro (Eje multimodal Puerto del Callao –Puerto de Pucallpa) en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

17. Autopista del Sol, tramo Sullana–Frontera con el Ecuador, según determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
18. Panamericana Sur: Ica - Frontera con Chile, en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
19. Longitudinal de la Sierra en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
20. Longitudinal de la Selva en los tramos que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
21. Gasoducto a Trujillo (Gas Natural).
22. Hub petrolero Bayovar.
23. Nodo Energético del Sur.
24. Aeropuerto Internacional de Chinchero- Cusco.
25. Terminal Portuario de Iquitos (Provincia de Maynas, Departamento de Loreto).
26. Túnel Trasandino (Provincia de Yauli, Departamento de Jun'ón).
27. Sistema de Distribución de Gas Natural para el Sur - Gas para todo el Sur, para las ciudades de Cusco, Arequipa, Moquegua, Juliaca, Puno y Tacna.
28. Sistema de Distribución de Gas Natural para el Norte Medio - Gas para todo el Norte Medio, para las ciudades de Ayacucho, Huancayo, La Oroya, Chimbote y Trujillo.
29. Sistema de Abastecimiento de LNG para el Mercado Nacional.
30. Energía de Nuevas Centrales Hidroeléctricas.
31. Sistema GLP para Lima y Callao.
32. Desarrollo de la Banda Ancha y masificación de la Fibra óptica en zonas rurales y lugares de preferente interés social: Proyectos Cobertura Universal Sur, Proyectos Cobertura Universal Norte y Cobertura Universal Centro y otros que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
33. Proyecto Especial Chavimochic Fase I - Tercera Etapa.

Artículo .- Refrendo

El presente Decreto de Urgencia será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinte días del mes de enero del año dos mil once.

ALAN GARCÍA PEREZ
Presidente Constitucional de la República

JOSE ANTONIO CHANG ESCOBEDO
Presidente del Consejo de Ministros y
Ministro de Educación

ISMAEL BENAVIDES FERREYROS
Ministro de Economía y Finanzas

Index

- AIC 55, 57, 66, 72, 93, 153, 202
ALADI 97, 104
Alan García 142, 222, 254, 255
Alvaro Uribe Vélez 129-132, 143
Axe amazonien 13, 14, 28, 30, 31, 33, 61, 63, 64, 82, 106, 119, 120, 128, 130, 133, 136, 144, 149, 153, 165, 168, 175, 181, 186, 188, 228, 233, 234, 239, 254, 259
Axe d'intégration et de développement 60, 61, 63, 73, 78, 120, 224, 238
Barranquita 189, 199, 210, 222-226, 260
BID 32, 60, 74, 80, 82, 91-96, 98-101, 104, 105, 199, 219, 230-234, 239, 243
Bien vivre 20, 145-149, 151, 197, 228
BNDES 92, 96-99, 101-103, 111, 129, 134, 135
Bolivie 17, 26, 40, 43, 51, 56, 61, 95, 98, 101, 187, 188, 202, 203, 240
Brésil 25, 26, 43, 47, 50-52, 54, 56-58, 61, 64, 68, 69, 82, 83, 86, 98-102, 105, 109-112, 114, 115, 119, 120, 127-129, 131-138, 143, 144, 148-151, 180, 187, 188, 203, 240
CAF 32, 60, 74, 77, 91, 92, 95, 96, 98-100, 104, 105, 111, 112, 123, 124, 230-232, 234, 239
Camëntsa 199, 207, 211, 215, 218-221, 260
CIDH 199, 230, 234, 236, 237, 256
Colombie 16, 17, 24, 31, 33, 45, 56, 58, 59, 61, 64, 73, 78, 83, 93, 119, 120, 125, 128-132, 143, 144, 149, 151, 158, 162, 166, 167, 170, 178-183, 185, 188, 195, 205, 206, 208, 210, 218, 226, 227, 235, 240, 242-244, 259, 260
Communiqué de Brasilia 48, 55, 57, 60, 99, 100, 106, 199
Consensus de Washington 15-18, 20, 21, 52, 53, 75, 86, 87, 89, 90, 106, 107, 109, 141, 146, 257
Consultation préalable des peuples autochtones 235, 242, 244, 248-250, 255
Convention n°169 235, 249, 255
Coopérations techniques 92-94, 99, 104, 119, 239
Couloirs bi-océaniques 100, 137
Développement durable 26, 27, 29, 30, 152-154, 157, 176, 203, 227-230, 232, 234, 238, 241, 242, 244, 255, 257-261
EAE 231
EASE 77, 78, 238-240
Enrique García 95, 111
Équateur 17, 24, 31, 33, 43, 45, 59, 61, 64-66, 73, 76, 78, 83, 93, 119, 120, 122-126, 128-130, 132-136, 143-145, 148, 149, 151, 165, 180, 188, 189, 204, 205, 228, 235, 240
Etude d'impact environnemental 93, 171-173, 175-178, 183-185, 230, 232, 245, 246, 257
Fernando Henrique Cardoso 112
Guillermo Vega Alvear 108, 111-113, 142
Hidropastaza 132-136, 140, 144
Hugo Chávez 24, 139
Hyperchoix 29, 30
IIRSA-nord 106-108, 110, 111, 114, 116-118, 136, 138, 254
IIRSA-sud 106-108, 110, 114, 136
Inga 207, 211, 215, 218, 220, 221, 260
INTAL 74, 76, 89, 92
IprLg 77
ISI 15, 16
José Paulo Silveira 67
Juan Manuel Santos 143
Luis Alberto Moreno 80, 105, 199
Luis Ignacio Lula da Silva 56, 97, 98, 102, 103, 136
Manta-Manaos 128, 129, 132-136, 148, 149, 228
Méthode fonctionnaliste 42, 43, 82
Miguel Vega Alvear 112, 113
Odebrecht 102, 103, 107-114, 116-118, 129, 132-135, 145, 148, 149, 189, 223, 224
OIT 235
Ollanta Humala 138, 142, 244, 248, 249, 255, 257
PAMO 108-110, 115, 116
PAO 108-110
Permis environnemental 158, 160-162, 170-173, 177-185, 218-220, 243, 247, 259, 261, 262

Pérou 17, 31, 33, 45, 50-52, 56, 58, 59, 61, 64, 66, 73, 78, 83, 86, 104, 106-115, 117-120, 125, 126, 136-138, 140-142, 149, 151, 158, 162, 166, 167, 170, 179-181, 184-186, 188, 199, 205, 218, 221, 226, 227, 235, 240-244, 246-252, 254, 256, 258-261

Rafael Correa 24, 109, 140, 144, 145, 146, 148, 149, 165, 228, 270, 277, 278

Régionalisme ouvert 18, 19, 39, 48, 49, 53, 80, 83, 151

San Francisco-Mocoa 93, 144, 165, 168, 176, 177, 179, 182, 184, 188, 189, 199, 211, 216, 219, 221, 234, 243, 261

Tarapoto-Yurimaguas 116, 176, 177, 179, 182, 188, 189, 221-224, 226

Venezuela 17, 24, 43, 51, 56, 61, 98, 102, 129, 139, 240



Résumé :

Avec le lancement de l'initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA), la construction d'un couloir de circulation « bi-océanique » cherche à relier l'Atlantique et le Pacifique par le fleuve Amazone. Ce projet, sous-tendu par un diagnostic économique selon lequel la situation de « sous-développement » est due à l'existence d'un « déficit » en matière d'infrastructures, entend palier ce manque en proposant un programme d'équipement du territoire unifié à l'échelle de l'Amérique du Sud. La pleine réalisation de ce programme ferait perdre leur pertinence aux entraves au commerce et permettrait d'intégrer des espaces marginalisés à l'économie productive. Toutefois, la réalisation de l'« axe amazonien » soulève de nombreux enjeux environnementaux et sociaux qui donnent lieu à la mise en forme d'un discours critique sur l'opportunité du projet, à l'émergence d'une mobilisation qui s'y oppose et dans certains cas à la formation de conflits locaux.

Cette étude considère l'Amazonie comme un laboratoire de la confrontation de deux paradigmes concurrents : la conquête de la frontière économique comme moteur du développement et celui de la préservation du « poumon de la planète ». S'appuyant sur des données collectées dans le cadre de trois projets de l'axe amazonien de l'IIRSA (en Colombie, en Équateur et au Pérou), cette étude propose une enquête comparative sur plusieurs niveaux (international, national et local) afin de mener une réflexion croisée sur l'articulation des différents niveaux de gouvernement (intégration régionale, gouvernance locale), mais aussi d'étudier les rapports de force entre deux modèles de développement contradictoires.

Descripteurs : intégration régionale ; sociologie du développement ; IIRSA ; transports ; aménagement du territoire ; conflits sociaux et environnementaux ; Amazonie ; Colombie ; Équateur ; Pérou ; Brésil

Building the roads of development in the Amazon. A study of land conflicts through its instruments

Launched as part of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), the construction of a “bi-oceanic” corridor intends to link the Atlantic with the Pacific through the Amazon river. This project finds its roots in the economic assessment that explains “under-development” by the existence of a gap in terms of infrastructure. A unified program of land planning proposed by IIRSA was conceived in order to bridge this gap. The full implementation of this program would reduce trade barriers and integrate marginalized territories to the productive economy. However, the implementation of the “Amazonian axis” raises many environmental and social issues that have sparked a critical discourse regarding the legitimacy of the project as well as opposition movements whose mobilization led, in some cases, to the formation of local conflicts.

This study considers the Amazon as a laboratory for the study of a confrontation between two competing paradigms: the conquest of the frontier as a driver of economic growth and the preservation of the “lung of the Earth”. Based on data collected on three of the IIRSA's Amazonian projects (in Colombia, Ecuador and Peru), this study uses a comparative approach on different levels (international, national and local) in order to conduct a cross-reflection on multi-level governance (regional integration, local governance) and to examine power relations between two antagonist development models.

Keywords: regional integration; sociology of development; transports; land planning; Amazon; Colombia; Ecuador; Peru; Brazil