



HAL
open science

Disparue entre les sables du Qatar et l'Amazonie équatorienne. La proposition Daly-Correa de gel du pétrole en terre (Initiative Yasuni-ITT)

Michel Damian

► **To cite this version:**

Michel Damian. Disparue entre les sables du Qatar et l'Amazonie équatorienne. La proposition Daly-Correa de gel du pétrole en terre (Initiative Yasuni-ITT). 2013. halshs-00854211

HAL Id: halshs-00854211

<https://shs.hal.science/halshs-00854211>

Preprint submitted on 26 Aug 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

**Disparue entre les sables du Qatar
et l'Amazonie équatorienne**

**La proposition Daly-Correa de gel
du pétrole en terre
(Initiative yasuni-ITT)**

Michel Damian

26 août 2013

Cahier de recherche EDDEN n° 6/2013



UMR PACTE - pôle EDDEN
BP 47 - 38040 Grenoble CEDEX 9 - France
1221 rue des Résidences - 38400 Saint Martin d'Hères
Tél.: + 33 (0)4 76 82 56 92 - Télécopie : + 33 (0)4 56 52 85 71
<http://edden.upmf-grenoble.fr>



Disparue entre les sables du Qatar et l'Amazonie équatorienne La proposition Daly-Correa de gel du pétrole en terre (Initiative Yasuni-ITT)

Michel Damian
EDDEN/CNRS, Université de Grenoble-Alpes

Version 26 août 2013

Résumé

Ce texte présente la proposition Daly-Correa de taxe et de compensation internationales pour un gel de l'exploitation pétrolière en Amazonie équatorienne – Initiative Yasuni-ITT –, jusqu'à son abandon par le Président de l'Equateur, Rafael Correa, le 15 août 2013. Les enjeux concernent le développement des peuples autochtones, la politique des pays exportateurs de pétrole, la gouvernance internationale, les négociations climatiques et le maintien du carbone en terre, les luttes internes pour le *Buen Vivir*, mais également l'économie politique de chacune de ces questions, avec tout particulièrement les positions et engagements d'économistes écologiques. Le texte suggère que la diplomatie française pourrait mettre le projet Yasuni-ITT – ainsi que la proposition Daly-Correa de taxation du pétrole exporté, et il conviendrait d'y ajouter des mesures pour le charbon – à l'agenda de la Conférence climatique qui se tiendra à Paris à la fin de l'année 2015. On peut douter que la compensation de projets de ce type devienne un jour réalité. Il faut cependant parler de cela à Paris en 2015. Pour ne pas évacuer un double défi : 1) celui du maintien d'une partie du carbone en terre et, 2) celui du « développement » – quelle que soit la définition que l'on en donne, sans retomber dans les naïvetés développementistes – respectueux des communautés et des populations. Les conflits et négociations contemporains – c'est aussi vrai pour le climat – se rapprochent des sociétés et des acteurs sociaux, qui en deviennent les principaux protagonistes, il est nécessaire d'intégrer ces acteurs extraétatiques, fussent-ils localisés au cœur de l'Amazonie équatorienne.

Mots-clés : Yasuni-ITT, économie écologique, post-extractivisme, OPEP, changement climatique

Lost between the Qatar Sands and the Equatorial Amazon. The Daly-Correa Proposal for preserving oil in the subsoil (The Yasuni-ITT Initiative)

Abstract

This article presents the Daly-Correa proposal concerning taxation and international compensations to stop oil exploitation in the Equatorial Amazon –The Yasuni-ITT Initiative– until President Rafael Correa of Equator abandoned it, last August 15. Highly sensitive issues are involved: autochthones people's development, oil exporting countries policies, international governance, climate negotiations around keeping carbon in the subsoil and the internal fights around the *Buen Vivir*. Also at stake there is the political economy of all these

Mes remerciements chaleureux à Joan Martinez-Alier et Angel de la Vega Navarro pour leurs précisions et commentaires, et à Vincent Plauchu pour sa relecture et ses conseils.

issues, specially the positions and commitments of ecological economists. Author suggests that French diplomacy could place the Yasuni-ITT initiative in the Climate Conference agenda that will take place in Paris at end of 2015, adding to it the Daly-Correa proposition to tax exported oil and some policy measures concerning carbon. There is some scepticism around the feasibility and realism of this kind of international compensations, but it is necessary to discuss them in Paris. It is important not to abandon a double challenge: 1) keeping some quantity of carbon in the subsoil, 2) the issue of « development » – however defined and without adopting developmentalist naivetés – fully respectful of communities and populations. It is true also for climate that contemporary conflicts and negotiations move closer to societies and social actors who become crucial protagonists. It is necessary to incorporate those extra-state actors, even if they are buried in the core of Equatorial Amazon.

Keywords: Yasuni-ITT, ecological economics, post-extractivism, OPEC, climate change.

L'Initiative Yasuni-ITT est un projet inédit de préservation de l'environnement et de défense des peuples autochtones en Amazonie équatorienne, dans le parc Yasuni, précisément dans la zone Ishpingo-Tambococha-Tiputini, d'où le sigle ITT. La construction progressive de ce projet, aux enjeux multiples, remonte au milieu de la décennie 2000. Son originalité consistait à laisser sous terre environ 20% des réserves pétrolières de l'Equateur, afin de protéger un parc naturel possédant un des plus hauts niveaux de biodiversité au monde, et abritant des peuples « non contactés », « en isolement volontaire ». En échange du maintien d'une partie de son stock de carbone en terre, et pour assurer un développement plus écologique de cette région, l'Equateur demandait à la communauté internationale – au nom du principe de coresponsabilité pour les problèmes environnementaux globaux – une compensation à hauteur de 50% des revenus qu'il aurait pu tirer de l'exploitation de ce pétrole. Un fonds fiduciaire, géré par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), pour collecter et distribuer les contributions internationales, avait même été créé en août 2010. Des promesses de dons, en provenance en particulier d'Etats et de régions d'Europe, avait été faites.

Convient-il d'en parler au passé ? Ce projet a été abandonné, par un décret – *Decreto Ejecutivo N. 74* – signé par le Président de l'Equateur, Rafael Correa, le 15 août 2013. Voici l'histoire, dans ses grandes lignes¹. Les enjeux concernent le développement des peuples autochtones, la politique des pays exportateurs de pétrole, la gouvernance internationale, la

¹ Pour une présentation documentée de l'Initiative Yasuni-ITT, cf. Le Quang M. (2010), Martin (2011). Pour une approche plus en termes d'économie de l'énergie, cf. Larrea, Wanars (2009), Rival (2010), Escibano (2013). Sur la biodiversité de cette zone géographique, la plus remarquable en Amérique du Sud et peut-être au plan mondial, cf. Finer et al. (2009), Bass et al. (2010).

politique climatique et le maintien du carbone en terre, les luttes politiques internes pour le *Buen Vivir* (la satisfaction des besoins fondamentaux des êtres humains, en vivant en harmonie avec la nature), mais également l'économie politique de chacune de ces questions.

1-Pour une taxation du pétrole exporté

Les analyses d'économistes écologiques sont à la source des fondements théoriques du projet Yasuni-ITT, et tout d'abord celles de Herman Daly. Daly, professeur émérite à l'Université du Maryland, aux Etats-Unis, est la figure marquante du courant Economie écologique (avec, en particulier, Joan Martinez-Alier ; les deux sont des co-fondateurs de la revue *Ecological Economics*). Lors d'une conférence donnée à Vienne, au siège de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), en 2001, il a proposé que cette organisation prélève une taxe de quelques pourcents sur chaque baril de pétrole exporté pour alimenter un fonds destiné à combattre les changements climatiques et soutenir les politiques de soutenabilité des pays en développement.

L'argumentation était la suivante. Le développement soutenable a pour objectif de sortir de ce que Daly appelle « la croissance non-économique », c'est-à-dire la croissance du PIB, qui détruit les ressources naturelles et accroît les inégalités, pour aller vers un progrès plus qualitatif qui s'éloigne de la seule expansion quantitative (Daly, 2002). L'OPEP, déclarait-il, a un rôle à jouer, et pour le climat, et pour un développement plus soutenable des pays pauvres :

« OPEC [Organization of the Petroleum Exporting Countries] could serve many of the functions of Kyoto by using its monopoly power over the petroleum source to collect a surcharge reflecting atmospheric sink scarcity. The sink rent surcharge would go into a special fund to be redistributed as aid to poor countries to finance sustainable development projects and technologies. Petroleum source rents would continue to belong to producing countries who own the petroleum deposits. Since no one owns the atmosphere its sink rents would be global public revenues, collected and redistributed by OPEC as a fiduciary, perhaps with UN participation. » (Daly, 2001, p. 1)

La thèse de Daly, sur laquelle il insiste, est que l'OPEP a un pouvoir de monopole, au moins relatif, qui peut lui permettre de réaliser ce que le Protocole de Kyoto s'est révélé incapable de faire :

« OPEC, given sufficient monopoly power over the source, would be well positioned to function as an efficient collector of sink rents for the world community. [...] OPEC, assuming it had sufficient monopoly power, might be able to provide this discipline for both North and South. [...] OPEC as the right to its source rents, but not exclusive right to sink rents. However, it may well have the power to charge, and redistribute sink rents as a global fiduciary – exactly what Kyoto wants to do, but lacks the power to do. » (pp. 6 et 7)

Daly concluait avec retenue, mais en soulignant fortement que l'OPEP lui apparaissait comme l'institution la plus à même de minimiser les flux de *throughput* (les prélèvements sur les stocks en terre de carbone et leurs rejets dans les puits à déchets) :

« Maybe the whole idea is just a utopian speculation. But given the post-Kyoto state of disarray and the paucity of policy suggestions, I do believe that it is worth initiating a discussion of this possibility. If sustainability is to be more than an empty word we have to evolve mechanisms for constraining throughput flows within environmental source and sink capacities. Petroleum is the logical place to begin. And OPEC is the major institution in a position to influence the global throughput of petroleum. » (p. 9)

Joan Martinez-Alier est à l'origine de la translation entre la proposition de Herman Daly et la politique écologique, en l'occurrence en Equateur.

2-De l'économie écologique à la politique écologique

Joan Martinez-Alier, professeur à l'Université autonome de Barcelone, est un des grands théoriciens – et représentants engagés –, non seulement de la décroissance, mais également de la dette écologique et du développement écologiquement inégal, de l'environnementalisme des pauvres et de la justice environnementale (Martinez-Alier, 2002, 2011 ; Cabeza-Gutés, Martinez-Alier, 2001).

C'est Martinez-Alier (par ailleurs proche du mouvement équatorien *Acción Ecológica*, à l'origine, en 2006, de l'Initiative Yasuni-ITT) qui a présenté, début 2007, ce projet de taxe à Fander Falconi, Ministre du plan, qui l'a lui-même soumis au Président Correa (Daly, 2012). Rafael Correa et son gouvernement, malgré des controverses et divergences fortes, ont par la suite toujours défendu l'idée d'une telle taxation du pétrole à la source, susceptible de contribuer à un fonds financier pour la compensation du carbone maintenu en terre.

Le Président équatorien évoque pour la première fois publiquement l'idée lors d'un sommet de l'OPEP, tenu à Ryad le 18 novembre 2007, lors de la réintégration officielle de son pays au sein de l'organisation (l'Equateur, le plus petit des producteurs de l'OPEP, était sorti de

l'organisation vingt cinq ans auparavant). En décembre 2010, lors d'une réunion tenue à Quito, il appelle à nouveau les pays membres de l'OPEP à soutenir l'idée d'une taxation des exportations pétrolières. En février 2012, toujours à Quito, le projet est réitéré lors d'une réunion des Ministres de l'environnement d'Amérique Latine et de la Caraïbe. Enfin, la proposition est explicitement proposée en octobre 2012, lors d'un sommet des Pays arabes et d'Amérique du Sud tenu au Pérou, et auquel participaient les chefs d'Etat et Ministres de l'énergie de neuf des douze membres de l'OPEP.

Il était attendu que la proposition – connue sous la dénomination « taxe Daly-Correa » – soit officiellement annoncée et défendue lors de la Conférence sur le climat tenue à Doha du 27 novembre au 7 décembre 2012

3-Disparue dans les sables du Qatar

La proposition Daly-Correa a seulement été évoquée à Doha, dans quelque corridor climatisé du premier émetteur de CO2 par habitant de la planète, sans aucun écho dans les comptes rendus de la conférence. Selon Tarcisio Granizo, Ministre équatorien du Patrimoine, qui dirigeait la délégation de son pays, le projet de taxe ne pouvait pas être présenté uniquement par un seul des pays producteurs de pétrole : « debería ser presentada por la OPEP" (EFEverde, 2012). Le Ministre qatari de l'énergie, et président de la Conférence de Doha, Abdullah bin Hamad al-Attiyah, aurait cependant réagi, aux dires des diplomates équatoriens, « very positively » à la proposition, au point d'envisager de recommander qu'elle soit examinée lors de la réunion du conseil de l'OPEP prévue le 12 décembre 2012 à Vienne (Fineren, 2012).

Lors de son Conseil tenu le 12 décembre, l'OPEP a vu une nouvelle fois monter les tensions entre l'Iran et l'Arabie Saoudite, ses membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le nom de son nouveau secrétaire général (le précédent a été reconduit), et le partage des quotas de production de l'organisation est toujours, avec le retour de l'Irak, très sensible. On pouvait donc être tout à fait sceptique sur la volonté et la capacité de l'OPEP à s'engager dans une taxation du pétrole au profit des politiques climatiques et de soutenabilité des pays en développement les moins avancés ou les plus vulnérables. Ce 12 décembre, depuis Vienne, le constat de Wilson Pástor-Morris, Ministre équatorien des ressources naturelles, était amer : « no está en el orden del día de esta sesión » (El Universo, 2012).

L'espoir de la diplomatie équatorienne était que la question figure à l'ordre du jour du prochain Conseil de l'OPEP, fin mai 2013 à Vienne. Cela n'a pas été le cas. Le projet Daly-Correa de taxe sur le pétrole exporté est enterré, pour longtemps au sein de l'OPEP. L'opposition des pays producteurs de pétrole à des mesures contraignantes pour réduire les émissions de CO2 ne date cependant pas de 2012 ou 2013 ; elle est ancienne, constitutive de la politique climatique multilatérale.

4-Le barrage des pays producteurs de pétrole

Lors de la première Conférence ministérielle sur la pollution atmosphérique et le changement climatique, tenue à Noordwijk, aux Pays-Bas, en novembre 1989, voici ce que déclarait le prince Fahad Bin Abdullah Al Saud – aujourd'hui roi d'Arabie saoudite. Le prince d'alors caractérisait le réchauffement climatique comme « a life or death issue for considerable areas of the earth », reconnaissant qu'il n'y avait aucune controverse (« no argument ») sur le fait que le responsable principal (the « main culprit ») du réchauffement global était le dioxyde de carbone, et qu'il était nécessaire de stabiliser et réduire les émissions de gaz à effet de serre (cité in Bodansky, 1993, p. 467, note 100). Le prince n'avait visiblement pas encore saisi toutes les implications d'une politique conséquente de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, en particulier pour son pays.

Au printemps 1991, dès les premières négociations pour la rédaction de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (signée à Rio de Janeiro en juin 1992), l'Arabie Saoudite, le Koweït, et avec eux tous les pays producteurs de pétrole, vont s'opposer aux propositions susceptibles de réglementer et limiter les émissions en provenance des sources de carbone : pas de taxe, aucune évocation de la mise en œuvre de standards d'efficacité énergétique, aucune référence aux sources d'énergies renouvelables. L'architecture climatique internationale, issue de la Convention-cadre en 1992, puis du Protocole de Kyoto en 1997, se fixera comme objectif de réduire les « émissions » pour un panier amalgamant six gaz à effet de serre, mais un objectif en quelque sorte abstrait – et c'est la grande différence avec le Protocole de Montréal pour réduire les substances qui

appauvrissent la couche d'ozone –, puisque les conditions matérielles et productives de cette réduction des émissions ne sont pas spécifiées². Les revenus pétroliers étaient en jeu.

Les producteurs de pétrole obtiendront, au titre de l'article 4 de la Convention-cadre sur les changements climatiques (et 2 du Protocole de Kyoto), le droit à compensation de leurs revenus pétroliers au cas où la réussite d'une politique de limitation des émissions carbonées viendrait à les réduire. Pour faire bonne mesure, toujours au titre de ces articles, les pays producteurs de charbon bénéficient d'un droit identique à compensation. Il a fallu, en 1992, ce compromis inouï pour que les pays producteurs de pétrole acceptent finalement d'adhérer à la Convention (Dessai, 2004, pp. 20-21). Un compromis qui est passé presque inaperçu, en tout cas très peu commenté. Lors de chaque réunion relative au climat, l'Arabie Saoudite ne manque, elle, jamais de rappeler ce droit à compensation.

Cette position réactive, de barrage, n'est pas seulement celle des pays pétroliers. La quasi-totalité des pays du G77 plus Chine, et en particulier les grands pays émergents, s'opposent, tous, à toute tentative de mesures commerciales unilatérales pour réduire les émissions. Voici ce qu'exigeaient le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (le groupe dit BASIC), en quelque sorte leur « contribution » pour la Conférence climatique de Copenhague en 2009 :

« Parties shall not resort to any form of unilateral measures, including fiscal and non-fiscal border measures, against goods and services imported from other Parties, in particular from developing country Parties, on grounds of stabilization and mitigation of climate change. » (cité in Barrett, 2010, p. 20).

Fiscalité « climat » sur le pétrole importé, ou sur les biens « carbonés » aux frontières, sont un *casus belli* pour le Sud dans son ensemble. Le dernier projet de loi soumis au Congrès américain pour lutter contre les changements climatiques, en 2009 (aucun des nombreux projets présentés ne réussit à passer le double obstacle de la Chambre des Représentants et du

² Il y avait six gaz à effet de serre initialement comptabilisés dans le Protocole de Kyoto : CO₂ (dioxyde de carbone), CH₄ (méthane), N₂O (protoxyde d'azote), HFC (hydrofluorocarbones), PFC (hydrocarbures perfluorés), SF₆ (hexafluorure de soufre). Un septième, le NF₃, (trifluorure d'azote, utilisé dans l'industrie électronique et la fabrication des panneaux photovoltaïques) a été rajouté à la liste des gaz à effet de serre pris en compte dans le Protocole de Kyoto lors de la Conférence climatique de Durban, en 2011. Mais une huitième substance polluante pourrait être rajoutée, la suie, dont les émissions sont la troisième cause du forçage radiatif positif de l'atmosphère, c'est-à-dire du réchauffement, derrière le CO₂ et le méthane. Les HFC, qui appauvrissent également la couche d'ozone, pourrait figurer au titre des substances à éliminer dans le cadre du Protocole de Montréal. La question est régulièrement à l'ordre du jour des discussions du Protocole, sans décision jusqu'à présent.

Sénat), proposait d'instaurer un système *cap-and-trade* au niveau de l'Etat fédéral, pour donner un prix au carbone. Le projet de loi ouvrait la possibilité de taxer les importations de produits intensifs en CO2 en provenance de pays qui n'auraient pas adoptés des mesures similaires pour réduire les émissions. La réaction du *South Centre* fut immédiate :

« This would violate the provisions of Article 4 [de la Convention-cadre sur les changements climatiques], which exempts developing countries from uncompensated mitigation actions involving incremental costs. The bill seeks to shift the financial burden of such costs [...] from the shoulders of the [...] developed countries to those of developing countries, in contravention to the provisions of the Convention. [...] Unilateral trade restrictive measures, purportedly aimed at protecting the climate system, would violate the principles and provisions of the Convention to the extent that they adversely affect developing countries. » (Dasgupta, 2009, p.3)

Comment faire ?³

5-Una global hipocresia

L'Initiative Yasuni-ITT était remarquable à un double titre. Elle se singularisait par ses aspects sociaux, elle visait à protéger non seulement les forêts mais aussi les populations et leur lien avec la nature. Elle initiait des réseaux et des mécanismes, à la fois locaux et mondiaux, de gouvernance entre une myriade d'acteurs ; pour s'orienter en direction d'un développement national tournant le dos à l'extractivisme et à la rente pétrolière :

« Le parcours du projet Yasuní depuis l'annonce officielle de la campagne par le président Correa en 2007 jusqu'à la signature de la convention du Fonds Yasuní en 2010 prouve l'importance de la mobilisation du Sud par le biais de réseaux transnationaux afin

³ Avec le basculement de la planète vers l'Asie de l'Est, la Chine, et plus largement le Sud, voici ce qu'écrivent Mattia Romani, James Rydge et Nicholas Stern : 'Total emissions from developing countries could be as high as 37-38 billion tonnes of CO2e in 2030 (around 70 per cent of global CO2e emissions), and total global emissions for a 2°C path can only be around 32-33 billion tonnes in that year. This arithmetic implies that it is simply impossible to manage climate change unless developing countries take stronger action than currently planned, even if developed countries reduce their emissions to zero by 2030.' (2012, p.12, souligné par les auteurs). En quelques années, les points de vue sur les responsabilités ont divergé du tout au tout. Voici deux assertions, à onze ans d'intervalle. En 1996 : "the truth remains that if today all developing country human beings were to stop breathing, and the north continues to emit greenhouse gases without reduction, the result would not be sustainable in terms of tolerable climate change and stability of the atmosphere." (Von Molke, Rahman, 1996, p. 344). En 2007 : « we face another inconvenient truth: A carbon-intensive South faces environmental disaster, no matter what the North does. » (Wheeler, Ummel, 2007, p. 10). On ne peut débattre ici des responsabilités respectives du Nord et du Sud. Il convient au minimum de différencier les « émissions de luxe » (*luxury emissions*), celles d'une majorité des habitants du Nord, et les « émissions de survie » (*livelihood emissions*), celles de la quasi-totalité des populations du Sud. On ne peut non plus discuter ici des inégalités énergétiques (et donc aussi d'émissions) : les trois-quarts de la population mondiale ne consomment guère plus de 10% de l'énergie totale ; l'Agence internationale de l'énergie (AIE) définit un « seuil initial » pour l'accès à l'énergie d'environ 50-100 kWh par an et par personne, en gros 0,5% de ce que consomme en moyenne un américain ou un suédois (Bazilian, Pielke, 2013).

d'institutionnaliser d'autres formes de gouvernance mondiale de l'environnement. La campagne Yasuni-ITT non seulement met au défi les règles du Protocole de Kyoto sur les émissions de carbone d'inclure les « émissions évitées », mais remet aussi en question les conceptions traditionnelles du développement économique au niveau national. » (Martin, 2011)

La clé du projet : la compensation. Pour le maintien en terre d'environ 900 millions de barils de pétrole, l'Equateur espérait obtenir en compensation la moitié de ce qu'aurait pu lui rapporter l'exploitation, soit 350 millions de dollars par an sur une période de treize ans⁴. Des Etats et des régions, essentiellement d'Europe, mais aussi des firmes multinationales, s'étaient engagées, par des dons déjà versés ou des promesses, à contribuer au financement du fonds géré par le PNUD⁵. Dons et promesses n'étaient cependant pas en ligne avec ce qu'escomptait l'Equateur. Au printemps 2013, semble-t-il, un peu plus de 10 millions de dollars déjà versés, et autour de 100 millions de dollars de promesses. Très loin du montant attendu chaque année, durant 13 ans.

Les grandes puissances ont toujours signifié, du moins jusqu'à présent, leur refus ou réticence extrême à s'engager dans quelque forme de « compensation » que ce soit (rien moins que du « chantage » écologique)⁶. Et l'engrenage dans la compensation conduit à des chiffres, comment dire, « irréalistes » : les réserves mondiales de pétrole, techniquement et économiquement exploitables, sont évaluées aujourd'hui à un peu moins de 1500 milliards de barils ; s'il fallait compenser le gel en terre de la moitié de ces réserves mondiales, aux conditions équatoriennes, cela représenterait, « en gros », une somme annuelle de 250 000 milliards de dollars.

Il y aurait pourtant une très bonne raison de considérer avec la plus grande attention l'Initiative Yasuni-ITT et l'hypothèse de la compensation. S'il s'agit bien de limiter les émissions de carbone, alors que les combustibles fossiles représenteront encore au moins 70 % de la production énergétique au milieu de ce siècle, pourquoi ne pas commencer avec le gel

⁴ Pour une évaluation plus élaborée du *pricing* des stocks et puits de carbone des champs pétrolifères ITT, dans une perspective économie écologique, cf. Rival (2010).

⁵ A notre connaissance, aucun pays producteur de pétrole n'avait versé ou promis quoi que ce soit.

⁶ Le projet avait beaucoup d'ennemis, à l'intérieur de l'Equateur – le lobby pétrolier était bien sûr contre, y compris la compagnie pétrolière nationale –, mais aussi à l'extérieur, avec, en Europe, le Ministre fédéral de la coopération économique du gouvernement allemand, Dirk Niebel, fortement opposé à la « compensation » : « he insists, that "Germany will not contribute to a fund that is based on the philosophy of 'payment for non-action'." Responding to intense pressure to assist in Yasuni, he did trickle down some euro (24 million is nothing to sneeze at), but instead of being part of a project to leave the oil under the soil, he's only interested in market-oriented projects like REDD." (Bond, in Martinez-Alier, Bassey, Bond, 2013),

de l'exploitation pétrolière initialement prévu dans le cadre de ce projet ? La compensation financière pour ce maintien en terre de carbone ne pourrait-elle pas, d'ailleurs, figurer à l'ordre du jour de prochaines négociations climatiques multilatérales ? En effet, si les pays producteurs de pétrole ont pu se voir reconnaître, à Rio de Janeiro en 1992, un droit à compensation au cas où la réussite de la politique climatique viendrait à diminuer la consommation de pétrole et donc leurs revenus, pourquoi l'Equateur ne pourrait-il se voir reconnaître un droit identique à compensation, dans ce cas pour une perte de revenus due à un maintien – volontaire et collectivement assumé –, de carbone en terre ?

Pas de taxe, même très modeste, sur les exportations de pétrole pour financer, au moins pour une partie, la survie soutenable de peuples autochtones, de populations « non-contactées », ainsi que la préservation de la biodiversité en Amazonie équatorienne. Echec de la tentative de réunir les sommes escomptées dans le cadre du fonds financier géré par le PNUD. « Una global hipocresia », se lamentait le 15 août 2013 le Président Rafael Correa (El Universo, 2013).

6-Maintenir le carbone en terre pour préserver le climat ?

Les mouvements de résistance à l'exploitation pétrolière dans les pays tropicaux, et en particulier dans les territoires indigènes et aires protégées, sont déjà anciens⁷. La question du maintien du carbone en terre est en revanche toute récente. Elle est au croisement de travaux d'économistes, de scientifiques et spécialistes du climat, ainsi que de *think tanks* et campagnes activistes.

Au sein du monde académique et des économistes, la publication *princeps* revient à Hans-Werner Sinn, à l'origine, en 2008, du thème – controversé – du *green paradox* (imposer une taxation du carbone élevée et à taux croissant aux combustibles fossiles – pour contraindre au maintien de carbone en terre –, conduirait leurs possesseurs à en accélérer l'exploitation, avec en résultat un emballement des émissions de CO₂) (Sinn, 2008, 2012). La thèse d'ensemble de Sinn, est que l'économie du changement climatique, et les négociations multilatérales, ont

⁷ Avec en particulier l'organisation *Oilwatch*, créée en 1995 en Equateur, elle est liée avec des mouvements situés au Nigéria, en Afrique du Sud, au Cameroun, Gabon, Thaïlande, Sri Lanka, Timor Oriental, Mexique, Guatemala, Pérou, Colombie et Brésil. Sur les perspectives qu'ouvrent ces mouvements, ainsi que l'Initiative Yasuni-ITT, cf. Martinez-Alier, « Yasunizing the World » (2013).

jusqu'à présent visé exclusivement la mitigation des émissions, le versant « demande » du problème. Or le versant « offre », la question du carbone en terre, susceptible d'être extrait et émis dans l'atmosphère, avec un stock de combustibles fossiles qui n'attend que son exploitation, est encore plus préoccupant :

« the overall stocks of resources for oil, gas, and coal in terms of carbon content range from 3,967 to 5,579 Gt. If 45% of the lower of these two quantities enters the atmosphere, the stock of oxidized carbon existing there would increase from today's 809 Gt to 2,594 Gt, i.e., by 221%. The concentration of carbon dioxide in the atmosphere would accordingly increase from 380 ppm to about 1,220 ppm, far more than any model projections thus far have dared to predict.” (Sinn, 2008, p.365)⁸

Il y a donc ce que l'on appelle aujourd'hui du *unburnable fuel* (The Economist, 2013) et du *unburnable carbon* (Carbon Tracker, 2013). A l'origine de la problématique, il y a les travaux, cette fois de scientifiques du climat, sur le *carbon budget*, mesuré en tonnes de CO₂, dont disposerait encore l'humanité pour ne pas dépasser un seuil de réchauffement de 2°C⁹. Or ce budget est très limité, ce qui implique de réduire rapidement et fortement les émissions, avec l'absolue nécessité de ne pas exploiter la totalité des combustibles fossiles encore disponibles.

Si l'objectif est bien de ne pas dépasser un réchauffement de 2°C, 60 à 80% des réserves identifiées, et aujourd'hui économiquement exploitables, devraient rester en terre. Il y a donc une « bulle carbone » qui pèse sur les milliards de dollars investis dans les entreprises qui exploitent pétrole et autres combustibles fossiles (Carbon Tracker, 2013 ; Stern, 2011). L'urgence serait alors de désinvestir de ces entreprises, puisque la limitation des volumes extraits et le gel d'une partie de leurs réserves, avec la reconnaissance d'un *unburnable*

⁸ La question du carbone en terre, soutient Sinn, a peu de chose à voir avec le concept d'externalité des économistes de l'environnement et de l'effet de serre : “If seen against the background of extracting fossil carbon from the ground, the market failure generated by CO₂ emissions has little in common with the static marginal externality model used in textbooks, which despite various present value calculations, is the conceptual base of the Stern Review. [...] It is difficult to design a Pigovian tax on flows when the marginal damage results from a stock.” (Sinn, 2008, pp. 366 et 383). Ce thème des externalités, tout à fait crucial pour l'économie du changement climatique (cf. Damian, 2012), n'est pas abordé ici. La célèbre *Stern Review*, publié en 2006 sous la direction de Nicholas Stern, a popularisé, dans une posture de type plaidoyer, une vision optimiste des coûts et avantages d'une action rapide pour contrer le réchauffement : en consacrant 1 à 5% du produit mondial brut par an pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, on éviterait des coûts du changement climatique sur les activités humaines de l'ordre de 5 à 20% du produit mondial brut chaque année.

⁹ L'article qui a le plus influencé ce débat (il est déjà cité quelque 800 fois dans la littérature académique), a été publié dans la revue *Nature* au printemps 2009, sous la direction de Malte Meinshausen (2009).

carbon, dévaloriserait leurs actifs¹⁰. Une *carbon divestment campaign* est en cours, animée par Bill McKibben et l'organisation *350.org*.

Il y a près de quatre décennies, Alvin Weinberg, physicien nucléaire et scientifique célèbre pour ses prises de position, soutenait déjà qu'il faudrait peut-être un jour limiter l'exploitation des combustibles fossiles : "we may have to limit our burning of fossil fuel because of a possible CO [CO₂] catastrophe." (Weinberg, 1977) D'autres, économiste ou scientifique, étaient, eux, sans espoir sur la possibilité de restreindre l'extraction de pétrole et de charbon. En 1983, Thomas Schelling, prix Nobel d'économie 2005, soutenait déjà que maintenir une partie des combustibles fossiles en terre était une perspective à peu près inenvisageable :

"In the current state of affairs the likelihood is negligible that the three great possessors of the world's known coal reserve – the Soviet Union, the People's Republic of China, and the United State of America – will consort on an equitable and durable program for restricting the use of fossil fuels through the coming century and successfully negotiate it with the world's producers of petroleum and with the fuel-importing countries, developed and developing." (1983, p. 481).

Le climatologue William Kellog, en 1987, était définitivement pessimiste, tranchant par la négative l'éventualité d'un accord multilatéral pour bannir ou réduire l'exploitation des combustibles fossiles :

"there are a number of reasons for thinking that the nations of the world would not unite to prevent the impending climate change. After all, this would require that the use of fossil fuels be banned, or at least drastically reduced, on a worldwide scale. Is there any international mechanism that could make such a drastic decision, and then enforce it on the world? The answer is, of course, a definite 'No' – and I seriously doubt that such a mechanism could be invented in the foreseeable future. Furthermore, there are enormous vested interests involved in the production and use of fossil fuels, and they would be opposed to any such action."(1987, p. 125)

Faut-il désespérer ?

7-Economista ecológico versus economista anti-ecológico

L'abandon du projet Yasuni-ITT a aussi sa source dans des tensions internes aux forces sociales en Equateur. Il est en particulier emblématique des débats latino-américains, mais

¹⁰ La capitalisation boursière des entreprises (publiques, privées, du Sud, du Nord) détentrices et exploitantes de pétrole et autres combustibles fossiles, s'élève actuellement (selon les chiffres de Carbon Tracker) à quelque 7 mille milliards de dollars.

aussi équatoriens, sur le développement. A un extrême les thèses récentes sur le *New developmentalism*, qui sont muettes sur les relations entre développement et environnement (le présupposé économique fondamental est qu'il y a une tendance à la sur-appréciation du taux de change) (Bresser-Pereira, 2006). A l'autre extrême, les thèses *post-extractivistes*, qui s'opposent aux politiques prédatrices sur les matières premières et l'environnement par les multinationales, et défendent un développement reconnaissant les droits des peuples autochtones et des populations, ainsi que les « droits de la nature » (qui sont inscrits dans la réforme de la constitution équatorienne de 2008). Alberto Acosta, théoricien du *Buen Vivir*, est un des leaders latino-américains de ce courant (Acosta, 2009). Il est également un penseur de la sortie du pétrole extorquée par les multinationales : le pétrole n'a pas contribué à développer le pays, et il a détérioré les conditions environnementales et sociales de la population amazonienne, il est donc urgent de penser à un développement post-pétrole (Acosta, 2000).

Alberto Acosta, Ministre de l'Énergie et des Mines en 2007, a toujours porté le projet Yasuni-ITT au plus haut niveau politique. Mais les affrontements au sommet de l'État ont été constants et, depuis son lancement, le projet se heurte à d'innombrables difficultés (Bernier, 2012). Le président Rafael Correa, lui, a toujours eu « un plan B », comme dit Martinez-Alier : si la communauté internationale ne contribue pas, ou pas suffisamment, à la compensation proposée, le pays ne pourra pas faire autrement pour son développement que d'exploiter le pétrole du bloc ITT du parc amazonien. L'économie de l'Équateur est en effet principalement basée sur la rente pétrolière, qui représente plus de 45% du budget de l'État ; avec une politique de l'énergie et de l'exploitation pétrolière écartelée entre nationalisme, conservation, exploitation, et des financements chinois pour à peu près tous les projets : « If something seems clear and consistent in Ecuador's energy strategy, it is the attraction of Chinese loans. » (Escribano, 2013, p. 158)

Dans cet environnement tendu, des élections à la Présidence de l'Équateur ont eu lieu en février 2013. Alberto Acosta, qui fait partie des figures emblématiques du pays, était l'un des candidats, contre Rafael Correa. Avec des craintes quant à l'avenir du projet, comme il l'exprimait au cours de la campagne électorale :

"If Correa wins the ITT initiative will be dropped. The infrastructure is already in place to exploit the oil [...] Correa takes credit for the ITT initiative outside of Ecuador. But in reality

he doesn't feel comfortable with it. He's preparing to blame rich nations for not giving enough to make it work." (Varas, Ribadeneira, Watts, 2013).

Joan Martinez-Alier a choisi : « Alberto Acosta es un economista ecológico y Rafael Correa es en la práctica un economista anti-ecológico » (Martinez-Alier, 2012a ; également 2012b). Mais c'est Rafael Correa qui est sorti vainqueur des élections présidentielles, avec 57% des suffrages.

Conclusion

L'abandon du projet Yasuni-ITT n'est pas une bonne nouvelle pour les peuples autochtones, pour le climat non plus. La politique climatique est en grande difficulté (Damian, 2012, 2013 ; Geden, 2013a, 2013b). Les négociations sont même un fiasco, si l'on s'en tient aux objectifs de réduction successivement proposés pour les décennies à venir (en termes de 2°C de réchauffement à ne pas dépasser, ou de 50-80% d'émissions en moins d'ici 2050) : on sait aujourd'hui qu'ils ne seront pas tenus. L'histoire du projet Yasuni-ITT n'est cependant pas terminée, il pourrait être à nouveau porté par les mouvements écologistes équatoriens et leurs soutiens internationaux (avec, côté français, en particulier l'association « Viva Yasuni »)¹¹. La France s'était engagée à contribuer au fonds géré par le PNUD pour préserver les populations et l'environnement de cette partie de l'Amazonie. Une suggestion : la diplomatie française pourrait tout à fait mettre le projet Yasuni-ITT – ainsi que la proposition Daly-Correa de taxation du pétrole exporté, et il conviendrait d'y ajouter des mesures pour le charbon – à l'agenda de la Conférence climatique qui se tiendra à Paris à la fin de l'année 2015.

On peut douter que la compensation de projets de ce type devienne un jour réalité. Il faut cependant parler de cela à Paris en 2015. Pour ne pas évacuer un double défi : 1) celui du maintien d'une partie du carbone en terre et, 2) celui du « développement » – quelle que soit la définition que l'on en donne, sans retomber dans les naïvetés développementistes – respectueux des communautés et des populations. Les conflits et négociations contemporains – c'est aussi vrai pour le climat – se rapprochent des sociétés et des acteurs sociaux, qui en deviennent les principaux protagonistes, il est nécessaire d'intégrer ces acteurs extraétatiques,

¹¹ Le 22 août 2013, au nom des mouvements sociaux et écologiques, le juriste et professeur *Catedrático*, Julio César Trujillo, a présenté une requête auprès de la Cour constitutionnelle pour annulation de l'exploitation des champs pétrolifères de la zone Yasuni-ITT, « por un tiempo indefinido ». L'objectif des mouvements politiques est aussi d'impulser une consultation populaire ou un référendum national (article 104 de la Constitution de 2008) contre cette exploitation (El Comercio, 2013).

fussent-ils localisés au cœur de l'Amazonie équatorienne : « On voit [...] poindre une histoire infiniment plus dense, plus universelle, plus sociale et humaine, aussi tragique soit-elle ou reste-t-elle » (Badie, 2013, p. 57).

Références bibliographiques

Acosta A. (2000) (éd.), *El Ecuador Post Petrolero*, Acción Ecológica, Quito.

Acosta A. (2009), *La Maldición de la abundancia*, Abya Yala, Quito.

Badie B. (2013), *Quand l'Histoire commence*, CNRS Editions, Paris.

Barrett S. (2010), *Climate Change and International Trade: Lessons on their Linkage from International Environmental Agreements*, The Graduate Institute, 2nd Conference « Climate Change, Trade and Competitiveness: Issues for the WTO », 16th, 17th and 18th June, Geneva.

Bazilian M., Pielke Jr. R. (2013), « Making Energy Access Meaningful », *Issues in Science and Technology*, Summer, p. 74-79.

Bernier A. (2012), « En Equateur, la biodiversité à l'épreuve de la solidarité internationale », *Le Monde diplomatique*, Juin.

Bodansky D. (1993), « The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary », *Yale Journal of International Law*, 18, pp. 451-558.

Carbon Tracker (2013), *Unburnable Carbon 2013: Wasted capital and stranded assets*, Carbon Tracker/Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science (LSE), London.

Cabeza –Gutés M., Martinez-Alier J. (2001), « L'échange écologiquement inégal », in M. Damian, J.C. Graz (éds), *Commerce international et développement soutenable*, Economica, Paris, pp. 159-185.

Bass M.S., Finer M., Jenkins C.N., Kreft H., Cisneros-Heredia D.F., *et al.* (2010), « Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní National Park », *PLoS ONE*, 5(1), pp. 1-22.

Bresser-Pereira L.C. (2006), « New developmentalism and conventional orthodoxy », *Economie Appliquée*, 59(3), pp. 61-94.

Daly H.E. (2001), *Sustainable Development and OPEC*, Invited paper for the conference, « OPEC and the Global Energy Balance: Towards a Sustainable Energy Future », September, Vienna. Le texte est reproduit in H. E. Daly (2007), *Ecological Economics and Sustainable Development*, Edward Elgar, Cheltenham.

Daly H.E (2002), *Sustainable development: Definitions, principles, policies*, Invited Address, World Bank, Washington DC, April 30. Le texte est reproduit in K. Marco (2006) (ed.), *The Future of Sustainability*, Springer.

Daly H.E. (2012), *The Daly-Correa Tax: Background and Explanation*, The Daly News, Center for the Advancement of the Steady State Economy (CASSE), November 26.

Damian M. (2012), « Repenser l'économie du changement climatique », *Economie Appliquée*, tome LXV, n° 2, pp. 9-46.

Damian M. (2013), « La nouvelle économie de l'effet de serre : Politiques nationales, technologies à basse teneur en carbone et transitions longues », à paraître in *Economie Appliquée*.

Dasgupta C. (2009), *International Trade and Climate Change*, Policy Brief N° 16, South Centre, Geneva, September.

Dessai S. (2004), *An Analysis of the Role of OPEC as a G77 Member at the UNFCCC*, Report for WWF, December.

EFEverde (2012), « Ecuador espera que la OPEP asuma su impuesto ambiental al petróleo », 12 décembre.

El Comercio (2013), « Políticos y activistas presentaron pregunta para consulta sobre Yasuní », 22 août.

El Universo (2012), « Ecuador pedirá que la OPEP trate el impuesto ambiental al petróleo », 12 décembre.

El Universo (2013), « Rafael Correa pone fin a la iniciativa Yasuní ITT », 15 août.

Escribano G. (2013), « Ecuador's energy policy mix: Development versus conservation and nationalism with Chinese loans », *Energy Policy*, 57, pp. 152-159.

Finer, M., Vijay, V., Ponce, F., Jenkins, C.N., Kahn, T.R. (2009), « Ecuador's Yasuni' Biosphere Reserve: a brief modern history and conservation challenges », *Environmental Research Letters*, 4(3), August 24.

Fineren D. (2012), « Ecuador sees support for OPEC climate levy plan », *The Daily Star*, December 8.

Geden O. (2013a), *Modifying the 2°C Target: Climate Policy Objectives in the Contested Terrain of Scientific Policy Advice, Political Preferences, and Rising Emissions*, RP 5, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, June 5.

Geden O. (2013b), *A New Climate-Policy Paradigm*, Project Syndicate, August 7.

Kellog W.K. (1987), « Mankind's Impact on Climate: The Evolution of an Awareness », *Climatic Change*, 10(2), pp. 113-136.

Larrea, C., Warnars, L. (2009), « Ecuador's Yasuni—ITT initiative: avoiding emissions by keeping petroleum underground », *Energy for Sustainable Development* 13 (3), 219–223.

Le Quang M. (2010), « Une innovation dans la lutte contre le réchauffement climatique : l'Initiative Yasuni-ITT en Equateur », *Mouvements*, 19 septembre.

Martin P. L. (2011), « Payer pour préserver : la politique internationale de la proposition équatorienne Yasuni-ITT », *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, Genève, 10 mai.

Martínez-Alier, J. (2002), *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*, Edward Elgar, Cheltenham.

Martínez-Alier J. (2011), « Justice environnementale et décroissance économique : l'alliance de deux mouvements », *Ecologie & Politique*, 41(1), pp. 125-141.

Martinez-Alier J. (2012a), « Commentarios », in F. Burbano de Lara, « Acosta versus Correa », *Diario HOY-Noticia de Ecuador, hoy.com.ec*, 4 septembre.

Martinez-Alier J. (2012b), « Punto de separación », *EcuadorLibreRed*, 2 octobre.

Martinez-Alier J. (2013), « Yasunizing the World », *Triple Crisis*, May 10.

Martinez-Alier J., Basseby N., Bond P. (2013), *Yasuni ITT is dead. Blame President Correa*, Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade (ejolt), Report 6, August 17.

Meinshausen M., Meinshausen N., Hare W., Raper S.C.B., Frieler K., Knutti R., Frame D.J., Allen M.R. (2009), « Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C », *Nature*, 458, pp. 1158-1162.

Rival L. (2010), « Ecuador's Yasuni' initiative: the old and new values of petroleum », *Ecological Economics*, 70(2), 358–365.

Romani M., Rydge J., Stern N. (2012), *Recklessly slow or a rapid transition to a low-carbon economy? Time to decide*, Policy Paper, Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, December.

Schelling T.C. (1983), « Climatic Change : Implications for Welfare and Policy », in National Research Council, *Changing Climate: Report of the Carbon Dioxide Assessment Committee*, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC, pp. 449-482.

Sinn H.W. (2008), « Public policies against global warming: a supply side approach », *International Tax and Public Finance*, 15(4), pp. 360-394.

Sinn H.W. (2012), *The Green Paradox*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Stern N. (2011), « A profound contradiction at the heart of climate change policy », *Financial Times*, December 8.

The Economist (2013), “Unburnable fuel”, May 4.

Varas E., Ribadeneira M., Watts J. (2013), « Ecuador election: Rafael Correa set to win despite fossil fuel fears », *theguardian.com*, February 14.

Von Molke K., Rahman A. (1996), « External Perspectives on Climate Change: A view from the United States and the Third world », in T. O’Riordan, J. Jäger (eds), *Politics of Climate Change: A European Perspective*, Routledge, London, pp. 330-345.

Weinberg A. (1977), *Towards an Acceptable Nuclear Future*, International Conference on « Nuclear Power and its Fuel Cycle », International Atomic Energy Agency, Salzburg, May 5.

Wheeler D., Ummel K. (2007), *Another Inconvenient Truth : A Carbon-intensive South Faces Environmental Disaster, No Matter What the North Does*, Center for Global Development, Working Paper No 134, December.