DIAL 3139

ÉQUATEUR - La mise en œuvre de l'Initiative Yasuní-ITT : entretien avec María Fernanda Espinosa

Matthieu Le Quang

mercredi 2 février 2011, mis en ligne par Dial, Matthieu Le Quang

Pour présenter le projet ITT [1], Dial a publié en 2009 un long entretien de Matthieu Le Quang avec l'ancien ministre de l'énergie et des mines, Alberto Acosta [2] En décembre 2010, nous avons aussi publié un autre article, de Luis Ángel Saavedra [3], qui proposait une vision beaucoup plus critique et pessimiste des projets gouvernementaux en matière de protection de l'environnement. Cet nouvel entretien avec María Fernanda Espinosa, ministre coordinatrice du patrimoine et coordinatrice de l'Initiative Yasuní-ITT, permet de répondre aux questions soulevées par l'auteur du précédent texte, en détaillant les avancées de l'initiative et les étapes de sa mise en place. Matthieu Le Quang est doctorant en science politique à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et chercheur invité à la FLACSO-Équateur.

L'Initiative Yasuní-ITT, projet emblématique du gouvernement équatorien depuis sa présentation en juin 2007, représente un des espoirs au niveau international dans les discussions pour lutter contre le réchauffement climatique. On parle beaucoup de cette initiative, on commente ses avances et ses retards.

Cet entretien avec María Fernanda Espinosa, ministre coordinatrice du patrimoine, coordinatrice de l'Initiative Yasuní-ITT et l'une des principales personnes qui l'a porté politiquement, nous permet d'éclairer quelques-uns des thèmes centraux du projet : ses apports, son positionnement dans les négociations internationales, les problèmes et les avancées avec le fidéicomis (dont on parle beaucoup mais dont on ne sait que peu de choses) et sa mise en œuvre.

Maria Fernanda Espinosa est une écologiste de renommée internationale. Avant d'occuper son poste actuel, elle a été ministre des affaires étrangères de la République de l'Équateur. Elle a également été directrice régionale de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN en anglais) en Amérique du Sud. Elle a réalisé de nombreux travaux en relation avec la gestion des ressources naturelles et les communautés locales, en particulier en Amazonie, et un nombre considérable de publications sur les droits des peuples autochtones, la politique environnementale, la conservation, la gouvernabilité environnementale, les droits territoriaux, la pauvreté, le genre, l'ethnicité, la participation publique et de la société civile.

Qu'est-ce qui fait, selon toi, que l'Initiative Yasuní-ITT est un projet innovateur au niveau mondial ?

Je crois que quand nous répétons sans cesse que c'est un projet qui casse certaines représentations, qui remet en cause le *statu quo*, qui change la manière de concevoir le développement, il me semble que c'est important de donner un contenu à chaque chose.

Tout d'abord, je pense qu'en établissant des mécanismes de co-responsabilité sur un bien public mondial comme l'atmosphère, nous sommes en train de dire que, pour un programme de ce type, nous n'avons besoin ni de donations, ni de coopération mais d'un système compensatoire sous les principes de co-responsabilité. Je crois que cela change la logique de ce qu'a été la coopération en matière environnementale et en matière de changement climatique.

Ensuite, l'Initiative Yasuní conceptualise une nouvelle manière d'envisager le développement. Pour des pays comme l'Équateur dont la matrice exportatrice dépend à 60% de l'exportation du pétrole, prendre la décision de ne pas exploiter 20% de ses réserves de pétrole, c'est quelque chose qui nous permet de repenser la manière dont nous allons faire la transition vers un modèle de développement post-pétrolier. Qu'est-ce que cela signifie ? Premièrement, cela passe par un changement de la matrice énergétique. Cela passe aussi par une diversification de nos ressources exportables. Cela suppose enfin de placer notre condition de pays méga-divers au cœur de nos objectifs de développement. Quand notre Plan Nacional para el Buen Vivir (« Plan national pour le vivre bien) déclare que nous devons être une société de services et de bioconnaissance, nous savons qu'il y a tout un chemin à parcourir pour y arriver. C'est pour cela que l'investissement du Fonds ITT servira non seulement pour changer la matrice énergétique mais aussi pour garantir notre couverture forestière grâce à la préservation de nos 45 Aires protégées qui correspondent à 20% du territoire national. Cela signifie aussi que nous allons faire un travail important dans le domaine de l'efficacité énergétique, dans les programmes de discrimination positive et d'inclusion sociale avec les populations qui ont souffert historiquement d'une exploitation pétrolière mal comprise comme mécanisme de plan colonial en Amazonie. Cela signifie que nous allons décoloniser l'Amazonie de la manière la plus large possible. Ce qui signifie que nous allons reboiser et réparer les écosystèmes dégradés, surtout ceux que l'exploitation pétrolière a endommagés. Je crois que c'est un changement de langage, de paradigme, pour ce qui est des schémas de développement.

Troisièmement, pour l'Équateur comme pour 5 ou 6 pays de la région latino-américaine, conserver et protéger les droits des peuples en isolement volontaire est un défi car il n'y a pas de manuel pour cela. Le thème de l'observation de ces peuples sans les approcher est très délicat. C'est une métaphore pour dire : comment fais-tu pour les protéger sans entrer en contact ? Parce que c'est la décision qu'ils ont prise.

Et sans parler avec eux…

Sans parler avec eux. Donc, bien sûr, c'est un défi énorme. Et il me semble que c'est aussi emblématique en termes de responsabilité des États pour garantir les droits collectifs de leurs peuples autochtones. Il y a beaucoup de rhétorique mais comment mettons-nous cela en pratique dans un État plurinational et pluriculturel comme le nôtre ? C'est un grand défi et c'est beaucoup plus compliqué que ce que les gens pensent.

Donc, c'est réellement un projet qui pose les grandes lignes de ce que signifie le développement pour des pays méga-divers dépendants du pétrole comme l'Équateur. C'est pour cela que je pense qu'il est innovant. Et il me semble qu'il est en train de reposer le problème dans toute la discussion internationale autour du changement climatique. Que disons-nous ? L'Initiative ITT est une initiative qui a un concept derrière. Ce concept, nous avons réussi à l'intégrer dans la décision de la Conférence sur le changement climatique à Cancún : c'est celui des « émissions nettes évitées », concept « parapluie » pour comprendre des mécanismes compensatoires. Pas de coopération, pas de philanthropie, mais des mécanismes compensatoires pour les pays qui prennent la décision volontaire et unilatérale de ne pas réaliser une activité économique déterminée. Comme cela réduit la pression sur l'atmosphère, nous avons besoin de mécanismes internationaux de compensation. Donc il y a des pays qui sont plus disposés et d'autres moins. Je pense aussi que cela est en train de changer conceptuellement les termes du débat sur le changement climatique. Le Président de l'Équateur, Rafael Correa, a été très direct, très clair en présentant ce concept d'émissions nettes évitées lors de la conférence à Cancún. Il est déjà inclus dans la décision de Cancún et il va nous permettre de discuter les thèmes du changement climatique dans des conditions beaucoup plus équitables parce que nos pays sont des producteurs de services environnementaux au niveau international. Comment discutons-nous avec le Nord ?

Depuis Cancún, la stratégie internationale de l'Équateur concernant le changement climatique est, maintenant, beaucoup plus claire. Mais, auparavant, on se posait beaucoup de questions au niveau politique et au niveau des organisations sociales sur le positionnement de l'Initiative Yasuní-ITT dans les négociations internationales. Pourquoi avoir choisi de mettre l'Initiative dans les négociations sur le réchauffement global et non dans les négociations sur la biodiversité ?

Alors, la vérité c'est que l'Initiative est dans tous les forums. Nous avons positionné l'ITT dans les forums sur l'eau, maintenant dans la Conférence des parties sur la biodiversité à Nagoya. Nous avons positionné notre débat au niveau des forums de négociation sur le changement climatique. Nous sommes partout parce que la proposition est tellement complète et polyvalente que cela nous permet de la situer dans tous ces forums.

Un des arguments les plus forts c'est la responsabilité planétaire de maintenir un des épicentres d'endémisme et de diversité biologique de la planète. Le Yasuní est un refuge du pléistocène. Ce n'est pas nous qui le disons, c'est l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ainsi que plus de 20 ou 30 scientifiques qui ont fait des recherches détaillées sur la condition de refuge du pléistocène du Yasuní. C'est le message que nous avons porté à Nagoya, le message de la valeur stratégique des ressources de la biodiversité pour le développement de nos pays. Pour cela, l'Équateur a participé activement au processus de constitution d'un régime international d'accès aux ressources génétiques parce que, pour des pays méga-divers comme le nôtre, c'est un élément clé pour notre développement.

C'est ainsi que nous avons positionné l'Initiative dans toutes les sphères. Ce qui se passe c'est que, médiatiquement, au niveau international, les autres débats ont été totalement cooptés par les discussions sur le changement climatique. Ou plutôt, le thème changement climatique a englouti le débat sur les forêts au niveau multilatéral. Il a englouti le débat sur l'eau et celui sur la biodiversité. Et c'est pour cela que le travail que nous avons fait dans d'autres sphères n'a pas été plus visible.

Quelles ont été les difficultés dans la création du fidéicomis et pour la signature avec le Programme des Nations unies pour le développement humain (PNUD) ? Quels sont les avantages du fidéicomis que vous avez signé avec le PNUD par rapport au précédent qui a été rejeté par le président Correa, crise qui a abouti à la démission du ministre des affaires étrangères, Fander Falconi, en janvier 2010 ?

Là, il y a beaucoup de thèmes. Premièrement, quand nous changeons l'expression « donateurs » par « contributeurs », ce n'est pas un changement formel, c'est un changement de cadre et de logique. Pour faire ce changement, le PNUD a dû modifier sa réglementation interne.

Le second thème était vital pour nous. Normalement, dans les fidéicomis gérés par les Nations unies, c'est le système des Nations unies qui exécute tous les programmes. C'est-à-dire, l'argent arrive et eux, à travers le PNUD, le PNUMA, l'UNESCO, l'UNICEF et leurs autres agences, exécutent. Nous avons changé cette logique et les agences qui mettent en œuvre le projet sont aujourd'hui les institutions nationales, en accord avec les priorités nationales. C'est un projet où les institutions nationales exécutent. Ce ne sont pas les Nations unies qui exécutent. Nous avons garanti notre souveraineté par l'intervention directe dans les projets. Ce changement nous a coûté au moins un an pour négocier le texte du fidéicomis.

Troisièmement, il y avait une grande discussion sur la gouvernance du fonds. Qui allait décider ? Dans les formes traditionnelles des fonds administrés par le PNUD (entre 35 et 40 fonds), les mécanismes de prise de décision sont en principe fortement dominés par les contributeurs et les Nations unies. Cela s'est passé par exemple avec le cas d'Haïti. Ce sont eux qui décident, eux qui déterminent ce dont le pays a besoin. Mais ici, non, pour une raison simple : nous avons un Plan national pour le vivre bien, ou Plan national de développement, convainquant. Nous savons exactement quels sont nos besoins. Nous avons un plan clair pour la transition vers les énergies renouvelables. Nous n'allons rien improviser. Nous accordons la priorité à nos projets de développement durable à long terme. Nous travaillons sur des objectifs jusqu'en 2020, et après, je crois que c'est jusqu'en 2050. L'État est un grand planificateur, nos institutions sont

formées pour mettre en œuvre. Par conséquent, la mise en œuvre va dépendre de l'Équateur.

Bien sûr, c'est une gouvernance mixte. Les contributeurs vont participer, avec leurs opinions et leur orientation. La société civile va participer, ce qui n'était pas pris en considération avant, et le gouvernement équatorien va participer. Nous avons changé la logique de la gouvernance du fonds. Pour faire cela, nous avons mis des mois. De plus, il était dit dans la version antérieure du fidéicomis, que la société civile pourra avoir un rôle d'observateur. Le Président Correa a refusé. Qu'est-ce que ce rôle d'observateur ? Si la société civile est présente, elle doit avoir le droit de vote et de délibérer. Cela doit être avec la voix et avec le vote. Elle n'est pas là que pour écouter sinon, quel sens cela a-t-il ?

Donc, nous avons changé cela : nous avons changé la gouvernance, nous avons changé le modèle de gestion, nous avons changé le concept de donation par celui de contribution avec une nouvelle logique de co-responsabilité. Et aussi, nous avons fait une série d'arrangements, parce que ce fonds était pensé pour 13 ans. Il fallait, en fonction des expectatives en termes de contribution, un flux financier soutenable sur le long terme. Cela nous a aussi coûté techniquement beaucoup de temps pour que ce soit sérieux ; et ensuite nous avons travaillé très soigneusement sur quelles seraient les garanties pour le contributeur en termes de reddition de comptes et de surveillance du Fonds dans le cadre de la réglementation que gère le système des Nations unies. Cela inclut la responsabilité dans la gestion du fonds, de la transparence, la reddition de comptes, des mécanismes d'audit, des rapports périodiques aux contributeurs.

Et enfin, il y a eu aussi tous les arrangements que nous avons réalisés pour que ces Certificats de garantie Yasuní, que l'État équatorien va délivrer, soient articulés à un concept que nous avons développé conjointement avec le ministère des finances sur la dette imprévisible. C'est-à-dire que le contributeur reçoit son certificat et si, à un moment, il est décidé d'exploiter le pétrole, alors comment cela est-il rendu effectif, autrement dit à quoi sert ce certificat de garantie ? C'est une garantie légalement inaliénable pour le pays de remboursement de la totalité des fonds apportés. Tout cela a été très compliqué parce que nous avons travaillé sans aucun modèle. Il n'y avait pas de jurisprudence sur ça, il n'y avait aucun autre fidéicomis qui ait les mêmes caractéristiques que celui que nous avons négocié. C'est pour cela que nous avons mis autant de temps. Mais ensuite, nous avons obtenu un résultat tel qu'aujourd'hui le PNUD est en train de repenser ses logiques de conformation de ses fidéicomis en accord avec l'exemple de l'Équateur. Ils sont même en train de changer leurs normes internes pour cela.

Une fois qu'il y aura 100 millions de dollars dans le fidéicomis, celui-ci pourra fonctionner. Concrètement, comment allez-vous mettre en œuvre le projet ?

Tout d'abord, le document du fidéicomis signale ce seuil de 100 millions de dollars mais il signale aussi des mécanismes d'évaluation financière de ce fonds, non seulement quantitative mais aussi qualitative. Tous les deux ans, une évaluation périodique sera effectuée. Comment allons-nous commencer ? Tout est déjà prêt. Nous avons toute une série de projets prioritaires concernant le fonds de capital qui va servir pour financer des projets d'énergies renouvelables. De plus, nous avons toute une série de projets de conservation prêts et classés par ordre de priorité par le SENPLADES (Secrétariat national de planification et de développement). Cette année, notre priorité est de réussir à obtenir les fonds nécessaires pour que le Fonds puisse démarrer et pour impliquer la société civile, le secteur privé. En même temps, le SENPLADES et le ministère des énergies renouvelables ont déjà commencé à travailler sur ce que serait le mécanisme de fonctionnement. Mais si demain nous avons les 100 millions de dollars, les projets sont prêts, le mécanisme est prêt, le modèle de gestion est prêt.

Et la population peut-elle proposer des projets ?

Moi je dirais bien sûr que oui, mais en termes d'énergies renouvelables, qui est le principal investissement, c'est un peu difficile de penser que ce serait la population qui pense à un projet éolien ou à un projet solaire, car ce sont des projets très coûteux. Maintenant si la demande vient de la population, elle sera évaluée avec la participation du SENPLADES et du directoire du fonds. Nous devons mentionner que le ministère des énergies renouvelables fonctionne très bien, il a une équipe de haut niveau. Nous avons déjà identifié tous les projets, beaucoup s'appuient déjà sur des études de faisabilité, des études de coûts. C'est-à-dire que nous avons déjà tout un programme. Donc s'il y avait une initiative citoyenne qui

concerne plutôt les cinq secteurs d'investissement, le fonds de rendement ITT, c'est beaucoup plus facile de pouvoir l'élaborer avec la société civile. Autrement, ce serait démagogique de dire que nous allons recevoir les projets éoliens, géothermiques, de la société.

Quelle est la différence entre le fonds de capital ITT et le fonds de rendement ITT ?

Tous les apports entrent dans le fonds de capital qui est un fonds d'investissement. Ce fonds d'investissement finance une seule chose : les projets d'énergies renouvelables qui sont des projets du gouvernement en accord avec le plan de transition nationale de la matrice énergétique. Ce fonds génère 7% d'intérêts. Ces intérêts que génère le fonds vont dans un autre fonds qui est le fonds de rendement. Les fidéicomis fonctionnent ainsi, nous n'avons rien inventé. Donc ce fonds de rendement finance cinq secteurs : récupération, restauration et reboisement des écosystèmes dégradés ; développement social, autrement dit le paiement de la dette sociale avec une attention particulière à la population amazonienne ; efficacité énergétique ; et investissement dans les sciences et technologies. Le directoire du fonds décide quels sont les projets prioritaires : par exemple, ce projet éolien ou cet autre projet géothermique, ou nous allons investir dans un projet d'énergie solaire aux Galápagos (parce que nous avons un plan de zéro combustible fossile aux Galápagos pour 2012). Le directoire décide cela et ensuite il décide : les 7% d'ici pour là et maintenant nous allons accorder la priorité aux projets de développement social. Donc, ici, par exemple peuvent venir les Waoranis, les paysans, etc. Le Comité du Secrétariat technique évalue tous les projets et fait ses recommandations au directoire du fonds. Et la population peut donc parfaitement s'organiser et proposer des projets au Secrétariat technique qui analyse, étudie et décide, conjointement avec le directoire du fonds dans lequel sont présents les contributeurs, la société civile et le gouvernement.

– Dial – Diffusion d'information sur l'Amérique latine – D 3139.
– Traduction de Matthieu Le Quang.
– Source (espagnol) : AlterInfos, 25 janvier 2010.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur et traducteur, la source française (Dial - http://enligne.dial-infos.org) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] Le sigle vient du nom des trois forages d'exploration qui se trouvent dans la zone : Ishpingo-Tambococha-Tiputini.

[2] Voir DIAL 3075 - « ÉQUATEUR - Le projet ITT : entre transformation du modèle économique et construction d'une autre société. Entretien avec Alberto Acosta ».

[3] Voir DIAL 3130 - « ÉQUATEUR - Écologie : un discours de façade ? ».