

## LE BRÉSIL AU PRISME DES MBI

*Position Paper Invaluable  
Avril 2013*

**Catherine AUBERTIN**  
UMR GRED (IRD-UM3)

### Table des matières

Introduction.....	2
1. Un pays jaloux de sa souveraineté où les initiatives PSE et REDD sont largement décentralisées	3
2. La chute de la déforestation (réussie) provient essentiellement des mesures de l'Etat et non des mécanismes de marché.....	5
2.1. La politique de lutte contre la déforestation .....	5
2.2. La création d'aires protégées, privées et publiques .....	7
2.3. Un engagement volontaire : le moratoire du soja .....	8
2.4. Une prospective : la réorganisation du secteur de l'élevage .....	8
3. Une prise de distance vis-à-vis du REDD.....	9
3.1. On ne croit plus aux marchés du REDD .....	10
3.2. Coup d'arrêt du gouvernement brésilien .....	11
3.3. La question des forêts n'est plus centrale pour la politique énergétique du Brésil .....	14
4. L'interprétation brésilienne des services environnement, services culturels, services stratégique... ..	15
4.1. Une dilution du concept.....	16
4.2. Mesures et décisions.....	18
5. L'expectative d'un marché de compensations suite à la réforme du code forestier.....	20
5.1. La réforme du Code forestier : contexte et enjeux .....	20
5.2. Ouverture pour un marché de compensation et de bourses d'actifs environnementaux.....	21
5.3. Un déplacement de la conservation de la forêt amazonienne aux activités productives dans les savanes du Cerrado.....	23
5.4. Création de bourses.....	23
6. Rapide état des lieux des lois et programmes sur paiements pour services environnementaux et REDD au Brésil.....	24
6.1. Les lois fédérales liées au concept de PSE.....	25
6.2. Les lois des Etats fédérés .....	27
6.3. Les programmes .....	28
6.4. Les « initiatives » .....	29

## Introduction

Ce papier est l'ébauche d'une réflexion sur : comment le Brésil se saisit de la rhétorique autour des outils économiques de gestion de l'environnement : paiements pour services environnementaux, mécanismes REDD, bourses d'actifs environnementaux... ce qui peut recouvrir le concept de market-based instruments.<sup>1</sup>

L'hypothèse de base est que **l'appropriation-réinterprétation de la rhétorique marchande dans les politiques publiques est un indicateur des tensions qui traversent la société brésilienne.**

Plutôt qu'un diagnostic de l'implantation de ce qui est étiqueté comme MBI, il convient de comprendre comment les intérêts nationaux transforment l'environnement en politiques publiques, comment les pays font de la politique avec de l'environnement selon leurs histoires et leurs identités.

Le papier est divisé en plusieurs parties. Tout étant très loin d'être rédigés, on trouvera surlignés les points importants de la démonstration à présenter lors de la réunion plénière d'avril.

1. - Un pays jaloux de sa souveraineté où les initiatives PSE et REDD sont largement décentralisées
2. - La chute de la déforestation provient essentiellement des mesures de l'Etat et non des mécanismes de marché
3. - Pourquoi une désaffection vis-à-vis du REDD
4. - L'interprétation brésilienne des Services environnementaux
5. - L'expectative d'un marché de compensations suite à la réforme du Code forestier
6. - Etat des lieux des lois et programmes sur les services environnementaux et REDD

Le principal résultat de ce travail est de montrer que l'ébullition autour du REDD et des PSE est retombée au Brésil (déception et pas de nécessité d'avoir accès à des fonds étrangers). La principale politique de conservation de l'environnement est actuellement la mise en place des compensations suite à la réforme du Code forestier, enjeu politique, économique et environnemental énorme en termes de surfaces, de tonnes de carbone, de montants financiers mobilisés. Pas besoin de nouveaux financements, ni d'interventions étrangères pour cela : les marchés s'organisent...

---

<sup>1</sup> L'argumentaire est biaisé par la place que tient la forêt amazonienne au Brésil. Aussi, les MBI seront surtout appliqués à la lutte contre la déforestation et à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.  
1 dollar américain US\$ = 2 reals ; 2 R\$.

## 1. Un pays jaloux de sa souveraineté où les initiatives PSE et REDD sont largement décentralisées

*ou pourquoi le Brésil peut-il user librement des concepts théoriques sur les outils économiques...*

Alors que le Brésil apparaît comme leader dans les négociations internationales sur les forêts et mécanismes de REDD, il convient de rappeler que :

- Contrairement au Costa Rica ou au Mexique qui disposent d'une longue tradition de gestion forestière centralisée, le Brésil a une expérience plus récente, notable seulement depuis le Sommet de la Terre de 1992. La loi instaurant le Système national d'aires protégées date de 2000, le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation de l'Amazonie légale (PPCDAM) date de 2004, celui du Cerrado (PP-Cerrado) date de 2010. Sans doute la surface du territoire ne permettait pas au pouvoir central de contrôler l'usage de la terre sur toute son extension.

- D'une manière générale **depuis la fin des années 1990, le Brésil n'est plus dépendant des fonds du FMI, de la Banque mondiale ou des Nations unies et sa puissance de financement est conséquente.** Sur la scène diplomatique (et médiatique), il a frappé les esprits en proposant la création du Fonds Amazônia en 2006 lors de la COP 12 de Nairobi pour capter des fonds destinés à combattre la déforestation en Amazonie, **sans génération de crédit carbone en contrepartie.** Les projets financés par ce fonds reçoivent exclusivement des dons et doivent appuyer les actions entreprises dans le cadre du Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie (PCCDAM). **Il s'agissait à la fois de se démarquer des initiatives multilatérales et des mécanismes de marché pour assurer sa souveraineté sur l'Amazonie.**

Le Fonds Amazônia a reçu la promesse d'un milliard US\$ d'engagement de la Norvège d'ici 2015, des sommes conséquentes de l'Allemagne (27 millions US\$), puis de la Petrobras (3,9 millions US\$). En décembre 2012, il avait approuvé 36 projets pour 220 millions US\$ (appui financier non remboursable-dons).

Les décaissements à la date du 19 septembre 2012 sont logiquement plus modestes : 52 millions US\$ pour la préparation de projets estampillés REDD+ au Brésil. Ces chiffres sont à rapporter aux décaissements effectués à la même date par les programmes internationaux (UN REDD+, Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale-FCPF, Programme d'investissement pour les forêts-FIP, et Fonds pour les forêts du bassin du Congo) : 59 millions US\$ pour 275 millions US\$ projets approuvés (BNDES, sept. 2012).

**Le Brésil est le seul pays latino américain qui n'est pas partenaire, et donc ne fait pas partie des bénéficiaires du FCPF, pas plus qu'il n'est bénéficiaire du programme UN REDD+ pour préparer sa stratégie nationale.** En revanche, il s'est porté candidat comme pays pilote pour

intégrer le FIP, financé par le Fonds stratégique pour le climat (FSC) créé par la Banque mondiale en 2008. Il devrait ainsi recevoir 37 millions US\$ en dons et 32,5 millions en prêts, soit la plus grosse somme versée par le FIP à un pays « en développement ».

Le Fonds Amazônia, comme le Fonds national sur le changement climatique, est géré par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES). Pour mémoire, ces trois dernières années, les prêts accordés par la BNDES représentent plus du double des prêts accordés par la Banque mondiale sur l'ensemble du monde.

Le Fonds national sur le changement climatique créé en 2010 n'est opérationnel que depuis peu. En 2012, il est doté de ressources non remboursables, 29 millions R\$ des dons gérés par le ministère de l'environnement qui concerne directement la conservation des forêts, et environ 300 millions R\$ de ressources remboursables, des prêts gérés par la BNDES qui concernent les secteurs émetteurs de gaz à effet de serre (transports, énergie renouvelables, déchets..).

### **Le Brésil a les moyens de sa politique et n'a pas besoin d'entrer dans les schémas des organisations internationales**

- Toujours contrairement aux autres pays d'Amérique latine, l'initiative et l'implantation des projets REDD ou PSE ne vient pas de l'Union (l'Etat central) mais des initiatives des Etats fédérés. Le REDD et PSE dépendent d'initiative locales et régionales (donc très disparates) face à un cadre national encore embryonnaire ; les projets de loi nationale sur PSE et REDD+ sont aujourd'hui bloquées au Congrès alors que les lois des Etats fédérés vont bon train (voir ch. 6).

C'est le Forum des gouverneurs des Etats amazoniens qui a fait pression sur le président Lula pour qu'il prenne des engagements à Copenhague et propose d'inclure le carbone forestier dans les accords Kyoto, alors que le gouvernement refusait les mécanismes de marché pour exiger des compensations selon le principe de responsabilités communes mais différenciées et mettait en place le Fonds Amazônia.

Cette position du ministère des Affaires étrangères est toujours d'actualité.

**La politique forestière se trouve ainsi très fragmentée et décentralisée, ce qui entraîne à la fois :**

- 1) une insécurité juridique qui peut freiner les investisseurs**
- 2) la diffusion de méthodologies peu rigoureuses, ou en tout cas difficiles à harmoniser dans le cadre de la politique nationale.**

## 2. La chute de la déforestation (réussie) provient essentiellement des mesures de l'Etat et non des mécanismes de marché

*Pourquoi recourir à des mécanismes marchands ?*

Après avoir connu un pic de 27 000 km<sup>2</sup> en 2004, la déforestation de la forêt amazonienne diminue rapidement avec 7 000 km<sup>2</sup> en 2009, pour atteindre 4 656 km<sup>2</sup> en 2012 (entre août 2011 à Juillet 2012 selon l'INPE). L'objectif de 5 400 km<sup>2</sup> à l'horizon 2020 fixé par la Loi sur les changements climatiques suite aux engagements du Brésil à Copenhague (voir chap. 6), sera donc largement atteint, malgré quelques signes de reprise localisée.

La variation du taux de déforestation est un phénomène multifactoriel, tout comme la déforestation elle-même. Les études, essayant d'isoler ces facteurs, concordent sur le fait que si la courbe de déforestation était bien corrélée avec les prix de la viande et du soja jusqu'en 2005, une inflexion a eu lieu après que le gouvernement a pris toute une série de mesures de lutte contre la déforestation. **La chute de la déforestation enregistrée depuis 2005 au Brésil est ainsi liée à la politique fédérale, c'est-à-dire à une politique de l'Etat « command and control », soutenue par la législation, la mise au points d'outils de surveillance et par des engagements volontaires d'acteurs du privé. L'influence du recours aux instruments de marché ne se donne pas à voir.**

Diverses politiques publiques et initiatives privées sont en jeu :

### 2.1. La politique de lutte contre la déforestation

A partir de 1988, devant les inquiétudes internationales concernant la déforestation en l'Amazonie et la préparation de la conférence de Rio 92, le gouvernement brésilien demande à l'INPE, l'Institut national de recherches spatiales, de calculer chaque année le taux de déforestation par le PRODES : projet de contrôle par satellite de la déforestation en Amazonie légale. Cette année là, la surface déforestée avait dépassée 20 000 km<sup>2</sup>. La surface cumulée avait atteint 377 600 km<sup>2</sup>.

On peut noter que la déforestation de l'Amazonie jusqu'aux années 2000 est liée à son mode d'occupation impulsé par l'Etat fédéral : le long des routes et dans les projets de colonisation, les fronts pionniers agricoles suivant l'arc de déforestation à l'occasion de l'ouverture des routes fédérales, de projets miniers et hydroélectricité. A partir de 2000, les nouvelles frontières ne sont plus concentrées et orchestrées par l'Etat fédéral, mais commandées par une dynamique régionale interne (Becker, 2005)<sup>2</sup>.

**Le Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation dans l'Amazonie légale (PPCDAM) est mis en place après le choc du taux**

---

<sup>2</sup> Becker B. K. *Amazônia : geopolítica na virada do III milênio*. São Paulo : Ed.Garamond, 2005.

**record de 27 000 km<sup>2</sup> en 2004.** Il organise la coordination de 14 ministères, des partenariats entre le gouvernement fédéral, les Etats fédérés, les municipios, les institutions concernées et les représentants de la société civile. Il vise l'aménagement du territoire et le contrôle de l'usage du sol, le respect de la législation et fait la promotion de pratiques durables. Des municipios sont identifiés comme ayant de fort risque de déforestation.

Le décret 6 321 édité fin 2007 donne une base légale à cette intervention ciblée. Une première liste de 36 municipios (ils seront 48 fin 2011) est publiée selon les critères de surface déjà déforestée, de surface déforestée dans les 3 dernières années, et d'augmentation du taux de déforestation sur les 5 dernières années. Des exploitations sont mises sous embargo avec interdiction de commercialiser ou de transformer leurs produits. Toujours en 2008 est lancée l'opération Arco de fogo. Les polices fédérale, civile et militaire, et l'IBAMA sanctionnent lourdement la déforestation, les scieries et le transport de grumes illégaux. Parallèlement, avec l'opération Arco verde, des incitations sont mises en place pour adopter des modèles de développement non prédateurs. Les projets de gestion forestière pour ces municipios sont prioritairement éligibles à l'appui du Fonds Amazônia.

Un troisième volet de l'action gouvernementale concerne la résolution 3 545 de la Banque centrale du Brésil et montre que la conditionnalité du crédit rural peut être un instrument efficace de lutte contre la déforestation. Cette résolution date du 29 février 2008, elle régit l'octroi de crédit rural dans le biome amazonien. Les demandeurs doivent présenter des preuves de leur conformité avec la réglementation environnementale, leurs titres fonciers (légitimité des titres et régularité de la propriété). Assunção et al.<sup>3</sup> estiment ainsi que du fait de cette exigence, un tiers du crédit rural, soit 2,9 milliards R\$ (dont 2,6 pour l'élevage) n'ont pas été attribué entre 2008 et 2011, ce qui a conduit à éviter un défrichement de plus de 2 700 km<sup>2</sup>, soit une chute de 15 %. Cette chute a surtout été observée dans les municipios à vocation d'élevage, où la liaison entre crédit rural et expansion des pâturages est prouvée. Le nombre de grands et moyens contrats a été singulièrement réduit ; les petits propriétaires bénéficiaires du Pronaf, crédits spécifique pour l'agriculture familiale, n'ont pas été affectés. Les auteurs attirent l'attention sur les politiques de PSE qui, en augmentant la disponibilité en ressources financières, peuvent avoir un effet sur le défrichement.

Enfin, les outils de contrôle satellitaire se sont adaptés aux caractéristiques de ces nouvelles frontières : il ne s'agit plus de coupes à blanc sur de grandes surfaces comme continue à les enregistrer le PRODES, mais de coupes sur des surfaces inférieures à 25 ha ou des dégradations (coupes sélectives, feux de forêts). Le programme DETER, détection en temps réel de la déforestation en Amazonie, est un des principaux outils du PPCDAM. Deux autres systèmes sont mis en place à partir de 2007 : le DEGRAD, Cartographie de la dégradation forestière en Amazonie, et le DETEX, Détection de l'exploitation forestière en Amazonie. Les données obtenues par tous ces systèmes de haute technologie

---

<sup>3</sup> Assunção J., Gandour C., Rocha Ro., Rocha Ru - *Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon*. Climate Policy Initiative Rio de Janeiro, Nucleo de Avaliação ed Políticas climáticas, PUC-RIO, janeiro 2013.

sont mises à disposition du public sur Internet et réunies dans une banque de données spéciales nommée TerraAmazon<sup>4</sup>.

Les résultats sont probants. Une étude du CPI Rio<sup>5</sup> démontre que la moitié de la déforestation évitée en Amazonie sur la période de 2005-2009, soit 62 000 km<sup>2</sup>, est due aux actions de l'Etat, en particulier au Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation dans l'Amazonie légale (PPCDAM). Elle montre que le cycle de la déforestation est principalement expliqué par les prix agricoles du soja et de la viande jusqu'en 2003, puis par une combinaison de mesures de contrôle et de répression de la part de l'Etat avec des prix soutenus sur la période 2004-2007 ; enfin à partir de 2008, les politiques de lutte contre la déforestation sont déterminantes pour expliquer la chute des surfaces défrichées et ce malgré la forte reprise des cours du soja en 2007.

Depuis 2010, une politique semblable est mise en place pour le Cerrado : Le Plan d'action et de contrôle de la déforestation et des feux dans le Cerrado - *PP Cerrado*.

## 2.2. La création d'aires protégées, privées et publiques

Le Code forestier oblige les **propriétaires privés** à conserver des aires de protection permanentes le long des cours d'eau, sur les pentes, les lignes de crêtes. La surface de « Réserve légale » -obligation pour toute propriété de conserver une partie des terres en végétation originelle- est de 80 % en forêt amazonienne, de 35 % dans les terres de cerrados situées dans l'Amazonie légale et de 20 % partout ailleurs. Le Code est entré dans un processus de réforme où ces restrictions d'usage sont nettement abaissées, alors que les coupables de crimes environnementaux peuvent échapper aux amendes en utilisant des crédits de « *servidão florestal* » comme mécanisme de compensation. Cette réforme entraîne l'établissement d'un cadastre des propriétés rurales, avec leurs aires de restriction d'usage pour maintenir les services environnementaux, et un système de contrôle accru. La réforme du Code forestier va entraîner un formidable marché d'échanges de crédits, qui constituera le marché le plus significatif, en termes politiques, écologiques, économiques et financiers, de paiements pour services environnementaux au Brésil (voir chap. 5).

**La politique nationale de création d'unités de conservation et la reconnaissance des terres indigènes se sont affirmées comme les actions les plus efficaces en matière de lutte contre la déforestation.** Le Brésil s'est targué, lors de la Conférence de Rio+20, d'être responsable de la création de 75 % des 700 000 km<sup>2</sup> d'unités de conservation créées dans le monde ces dix dernières années.

Le Système national des unités de conservation, SNUC, date de 2000 (voir chap. 6). Il a défini 12 types d'unités. En 10 ans, la surface des unités de conservation sous contrôle fédéral a plus de doublé et atteint aujourd'hui 755 000 km<sup>2</sup> pour

---

<sup>4</sup> Valeriano D. et al., O monitoramento do desmatamento. In George Martine (Ed.) *Populações e Sustentabilidade, contribuições para uma agenda brasileira* Belo Horizonte, ABEP. 223-238

<sup>5</sup> Assunção J., Gandour C., Rocha Ru., Deforestation Slowdown in the Legal Amazon : Prices or Policies ? Climate Policy Initiative Rio de Janeiro, Nucleo de Avaliação ed Políticas climáticas, PUC-RIO, janeiro 2012.

886 unités de conservation. Si l'on ajoute les unités de conservation sous contrôle des Etats fédérés et des municipios, on arrive à un total de 1 527 000 km<sup>2</sup> pour 1 762 unités, dont les deux tiers sont classés en unités de conservation d'usage durable, c'est-à-dire impliquant les populations. Ainsi, 16,9 % et 1,5 % des aires marines du territoire sont protégés<sup>6</sup>. 26,2 % de l'Amazonie sont ainsi protégés par la loi SNUC ; si on ajoute les terres indigènes (21,7 %) c'est près de 50 % du territoire amazonien qui est sous protection, auxquels on pourrait théoriquement encore ajouter quelques forêts publiques « sans destination » couvrant 23 % du territoire.

Bien sûr, la déforestation a aussi cours dans les aires protégées, mais elle y est bien moindre. Alors que la surface totale déforestée de l'Amazonie est de 18 à 20 %, elle est de 2 % dans les Terres indigènes. Entre 2001 et 2009 le taux de déforestation cumulé pour l'ensemble des unités de conservation a tourné autour de 0,50 %, alors qu'il était de plus de 3 % pour toute l'Amazonie.

### **2.3. Un engagement volontaire : le moratoire du soja**

L'initiative connue comme *Moratoire du soja* est un engagement volontaire, un pacte signé en 2006 par l'association brésilienne de l'industrie des huiles végétales (ABIOVE) et l'association brésilienne des exportateurs de céréales (ANEC). Celles-ci s'engageaient à ne pas financer ni commercialiser de soja provenant de la déforestation de l'Amazonie (les grandes entreprises comme Cargill concentrant alors l'expansion de leur production dans le Cerrado). On notera parmi les producteurs de soja signataires, la présence très active de Blairo Maggi, ex-gouverneur du Mato Grosso, possédant plus de 70 000 ha et contrôlant 8 % du soja brésilien, champion de la déforestation ayant reçu le prix de la tronçonneuse d'or. Ce moratoire, soutenu par le ministère de l'Environnement et plusieurs ONG (CI, Grenpeace, Ipam, TNC, WWF) a été prolongé jusqu'en 2014. La culture du soja a ainsi été bloquée en Amazonie et l'on ne peut plus présenter le soja, principale culture agricole du Brésil, comme un facteur de déforestation de l'Amazonie.

### **2.4. Une prospective : la réorganisation du secteur de l'élevage**

L'élevage est considéré comme une cause principale de déforestation. Il occupe les 2/3 des surfaces agricoles disponibles aujourd'hui au Brésil. Sans intensification, il faudrait déforester 1,27 million d'ha/an jusqu'en 2022. De nombreuses études convergent pour expliquer que la croissance économique n'a plus besoin de la déforestation de l'Amazonie et plaident pour une intensification de l'élevage<sup>7</sup>.

Une augmentation de 24 % de la productivité de l'élevage (base 2007) serait suffisante pour garantir l'approvisionnement en viande à l'horizon 2022, sans

---

<sup>6</sup>Source : [http://www.florestal.gov.br/informacoes-florestais/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=1500&Itemid=393](http://www.florestal.gov.br/informacoes-florestais/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1500&Itemid=393)

<sup>7</sup> Barreto, P., & Silva, D. 2013. *Como desenvolver a economia rural sem desmatar a Amazônia?* Belém: Imazon.

<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/como-desenvolver-a-economia-rural-sem-desmatar-a-amazonia-1>

Soares Filho B., Lelles W. & Viana, L., 2012, *Conciliando Produção Agrícola com Conservação e Restauração de Florestas*, IMAP, UFMG, *in press*.



nécessité de gagner de nouveaux territoires. Il est vrai que la productivité de l'élevage au Brésil est très faible. Environ une vache à l'hectare, soit 80 % kg de viande/ha/an, alors que le potentiel serait de 300 kg/ha/an. Selon Soares et al. (2012), passer de 1,1 tête/ha actuellement, à 1,5 tête/ha, permettrait de libérer 60 millions d'hectares pour l'agriculture, ce qui doublerait la surface agricole actuelle et freinerait la pression sur les forêts.

Cette intensification rencontre de nombreux obstacles : éducation du producteur, investissement, assistance technique, infrastructure, insécurité foncière, mauvais contrôle du crédit rural qui peut encourager la déforestation. Cependant ce coût n'est pas si important. Il faudrait investir 1 milliard de R\$ par an, ce qui ne représente que 70 % du crédit rural annuel investi dans l'élevage entre 2005-2007. Le secteur de l'élevage gagnerait en valeur et en offre d'emplois.

### 3. Une prise de distance vis-à-vis du REDD

Le Brésil a joué un rôle important dans l'agenda forestier de la convention Climat. Il est à l'origine de l'idée de Mécanisme de développement propre (MDP) ; il a été le premier pays à créer une autorité nationale désignée (AND), qui est la Commission interministérielle sur le changement climatique, sous tutelle du ministère de la Science et de la Technologie. Le Brésil a aussi été le pays hôte du premier projet MDP enregistré par le Conseil exécutif du MDP. Il est le troisième pays, très loin derrière la Chine et près de l'Inde, en nombre de projets acceptés (4,2 %) et en nombre d'unités de réduction certifiées des émissions (URCE) obtenues<sup>8</sup>.

Pour le REDD, il fait aussi figure de pionnier avec l'article de Santilli présenté à la COP 9 de Milan en 2003<sup>9</sup> qui propose un système de « réductions compensées », puis avec les interventions de l'Etat d'Amazonas à la COP 11 de Montréal<sup>10</sup>.

Pourtant ces prises de positions à l'internationale, de la part de la délégation comme de la part des universitaires lors des *side events*, ne témoignent pas d'une adhésion du pays tout entier aux mécanismes de marché. Osmar Coelho Filho<sup>11</sup> a identifié plusieurs groupes d'acteurs selon leur niveau d'action (fédéral, estadual, territorial, propriété privée) et leurs positions (contre, en attente, associés, forces de proposition). Il reconstitue ainsi diverses postures, du refus simple au projet de marché de carbone et au programme national. Si le ministère des Affaires étrangères est réticent, une large coalition d'ONG le sont également (voir la Carta de Belem, 2009). En revanche, le ministère de l'Environnement est

---

<sup>8</sup> <https://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>, consulté le 31 janvier 2013.

<sup>9</sup> Santilli, M., Moutinho, P., Schwartzman, S., Nepstad, D., Curran, L., Nobre, C., 2003. *Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol: An Editorial Essay*. Paper Presented at COP 9. UNFCCC, December 2003, Milan, Italy. 8 p.

<sup>10</sup> Virgilio Viana, Mariano Cenamo, Warwick Manfrinato. *Reducing Emissions from Deforestation in Amazonas, Brazil : a State Government's Proposal for Action*, Discussion Paper présenté à la 11e Conférence des parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, Montréal, Canada, 2005.

<sup>11</sup> Osmar Coelho Filho, *Posicionamento dos Atores brasileiros e Categorias de análise. Restituição do projeto Pagar para o meio ambiente ? REDD e PSA : entre mercantilização e o desenvolvimento justo*. CIRAD, GRET, Brasilia, 23 outubro 2012.

proactif, tout comme les gouverneurs amazoniens. Les grandes ONG (TNC, IDESAM, IMAZON), comme les organismes techniques (INCRA, FUNAI, ministère du développement agricole) s'associent au mouvement.

**Un certain désenchantement s'observe concernant les attentes du REDD. Les marchés tardent à se mettre en place, mais surtout le gouvernement brésilien donne un coup d'arrêt aux initiatives afin de reprendre la main et tire les leçons de lamentables marchandages entre courtiers et Amérindiens. Enfin, la question des forêts est de moins en moins déterminante dans la politique énergétique brésilienne.**

### **3.1. On ne croit plus aux marchés du REDD**

*Sur le marché international de la CCNUCC*

La position politique du Brésil est portée par un ministère des Affaires étrangères (Itamaraty) qu'incarne bien l'ambassadeur Andrea Correo do Lago, jouant à la fois sur la situation du Brésil comme pays du Sud (donc demandant des financements internationaux au nom du principe des responsabilités communes mais différenciées) et grand émergent s'opposant au marché (refus des contraintes portant atteinte à sa souveraineté). Cette position indispose désormais au sein des pays plus faibles comprenant qu'on ne peut attendre tout des financements des pays développés, mais que les engagements doivent être généraux, en particulier de la part des pays émergents comme le Brésil, la Chine ou l'Inde. En politique intérieure, l'Itamaraty a tendance à brider les initiatives des Etats et le processus législatif.

Après la conférence de Doha, l'enthousiasme des débuts est retombé. Il y a peu à attendre des négociations internationales dans un monde crispé par la crise financière. Jusqu'à présent, force est de constater que les transferts internationaux n'ont pas visé l'Amazonie. Pas plus que les autres pays le Brésil n'a pu monter un MDP forestier. Ce sont ses infrastructures énergétiques qui en ont essentiellement bénéficié. On se permettra un doute sur ces MDP, où la technologie transférée était déjà largement intégrée au Brésil (comme la cogénération dans les usines sucrières), qui permettaient surtout aux pays développés d'obtenir des crédits carbone à bas prix. Nous avons vu que le Brésil n'a pas bénéficié des fonds de préparation au REDD. 70 millions US\$ sont à attendre du PIF (premier pays bénéficiaire derrière la Chine). Ils ne seront pas consacrés à la forêt, mais à « *promouvoir l'usage durable et l'amélioration de la gestion forestière du Cerrado, deuxième biome du pays et de l'Amérique latine par sa taille, contribuant à la réduction de la pression sur les forêts encore préservées, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation de la séquestration du carbone* ».

Ces transferts semblent dérisoires par rapport aux possibilités du Fonds Amazônia.

### *Sur le marché volontaire*

La Western Climate Initiative, qui prétend réguler les émissions carbonées des industries de la Californie et de 4 provinces canadiennes, a été portée sur les fonts baptismaux par Arnold Schwarzenegger, alors gouverneur de la Californie. Celui-ci a fondé le *Governors Task Force on Climate and Forests* (GCF) qui implique 19 Etats et régions, dont la Californie et l'Illinois, plus récemment l'Espagne, avec le Chiapas mexicain, 6 Etats amazoniens, 7 régions indonésiennes. **Beaucoup d'espoirs avaient été mis dans la capacité de la Californie à acheter des crédits provenant du carbone forestier pour satisfaire son système cap and trade de réduction des émissions. Il semble qu'avec la crise, la Californie soit revenue au command and control en ayant recours aux taxes sur les gros pollueurs : efficacité garantie, meilleure éthique et revenus assurés dans les caisses de l'Etat.**

Faute de soutien du gouvernement central, plusieurs gouvernements des Etats amazoniens essaient d'élaborer leurs propres plans carbone. Le plan de l'Etat d'Acre a été certifié. L'Etat d'Amazonas a confié à BVRio la réalisation de son plan et l'Etat d'Amapa a signé un accord avec Permian, un broker anglais. On notera qu'à ce jour, seul le puits de carbone Peugeot (Cotriguaçu, Mato Grosso) a obtenu des crédits (faux MDP) via la Caisse de dépôts et consignation. Bien que les fonds soient totalement réinvestis dans le projet, on se garde de faire de la publicité autour de ce carbone français.

### *Sur le marché national*

Dans la perspective du marché brésilien de réduction des émissions (MBRE) issu de la loi sur le changement climatique, on observe un début de négociations entre les Etats amazoniens et les Etats qui se porteraient acquéreurs comme São Paulo ou Rio.

L'Union fait savoir que les ressources du pre-sal (les royalties attendus du pétrole en eau profonde) ne serviront pas seulement à alimenter le Fonds Climat créé par la loi sur le changement climatique en 2009, mais devront aussi satisfaire les ambitions du gouvernement en termes d'éducation et de science et technologie. Cela invalide le travail des Etats amazonien présenté à la conférence de RIO+20. Le « Pacte de l'Amazonie » montrait une volonté de conservation des forêts, en prenant bien soin d'éviter les mécanismes de marchés soutenant les projets REDD, mais insistant bien sur son attente des fonds du pre-sal.

## **3.2. Coup d'arrêt du gouvernement brésilien**

### *Reprise du dialogue avec les Etats amazoniens*

L'Etat brésilien a fait un rappel à l'ordre : il n'acceptera pas de cautionner les plans carbone des Etats ou des communautés sans que ceux-ci ne soient validés et intégrés dans les engagements internationaux du Brésil. Le 19 septembre 2012 a eu lieu une consultation auprès des états amazoniens pour une stratégie nationale de REDD. Un groupe de travail avec les états amazoniens est organisé par le gouvernement fédéral dans le but de faire un état des lieux et parvenir à

une stratégie commune<sup>12</sup>. **Le REDD+, davantage qu'une stratégie financière, peut ainsi devenir un mécanisme de construction de politiques nationales structurantes.**

### *La vente de crédits carbone par des Amérindiens*

Certaines associations de défense des Amérindiens ont pu voir dans le carbone une opportunité de revenus supplémentaire pour les populations. Le chef de la communauté Surui du Rondônia, Almir Surui considère que le droit au carbone est un véritable outil du développement durable puisqu'en plus d'être un mécanisme économique de préservation de l'environnement, ce droit est aussi un instrument politique et légal pour la reconnaissance des droits des peuples indigènes sur leurs forêts<sup>13</sup>.

De nombreux manuels destinés aux Amérindiens expliquent comment être *Ready for REDD*. Il peut s'agir de recommandations générales du Service forestier fédéral *Principios e criterios socioambientais de REDD +* ou de méthodes de calcul simplifié diffusées par les ONG comme dans le manuel *Changements climatiques et peuples indigènes* réalisée par la COIAB et diffusé par l'IPAM, qui permet à chacun muni d'une corde et d'une table d'équivalence diamètre/teneur en biomasse, de calculer son stock de carbone.

Le cas des indiens Surui a été très médiatisé. Ce sont les premiers qui, alors que le problème ne se posait pas, ont cherché à faire reconnaître leurs droits sur le carbone de leurs terres. La Constitution de 1988 reconnaît aux Indiens l'occupation permanente de leurs terres et l'usufruit exclusif des richesses du sol, des rivières et des lacs. Le carbone peut en faire partie : la loi sur les changements climatiques qualifiant les crédits carbone d'actifs mobiliers. La propriété de la terre reste à l'Etat national et il y a une restriction concernant l'utilisation des ressources hydriques (incluant le potentiel énergétique), la recherche et l'exploration des ressources minières, qui sont soumis à l'approbation du Congrès national.

L'association Forest Trends a demandé une analyse juridique au cabinet Baker & McKenzie international. Cette analyse est résumée dans un article *Aspectos jurídicos do projeto de Carbono dos Surui* (Sales et al., 2010) rédigé par trois juristes enseignant le droit de l'environnement en Australie, au Japon, en Suède. En invoquant la déclaration de l'ONU de 2007 sur les droits des peuples indigènes, de la convention n° 169 de l'OIT promulguée par Décret fédéral au Brésil en 2004, les manuels opérationnels de la Banque mondiale, et aussi le Code forestier, les juristes concluent que les Indiens ont des droits de propriété sur le carbone de leurs terres, et n'ont pas besoin d'en référer à la Funai (fondation nationale de l'Indien) pour légitimer leurs actes juridiques, s'ils sont en condition d'exercer leurs droits et de défendre leurs propres intérêts.

On peut s'étonner que le rôle du gouvernement, fédéral ou de l'Etat du Rondonia, soit totalement absent comme si ces marchés étaient de

---

<sup>12</sup> Ministerio do Meio Ambiente/SMCQ, IDESAM. *REDD+ nos estados da Amazônia : mapeamento de iniciativas e desafios para integração com a estratégia brasileira*. 2a edição, nov. de 2012, 36 p.

<sup>13</sup> ISA, Forest Trends, *Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas : Experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico* São Paulo, setembro 2010, 148 p.

simples contrats bilatéraux entre deux parties prenantes : les Suruis vendeurs et des acheteurs à identifier.

Les Suruis font figure d'exemple. La Terre indigène qui leur appartient se situe au milieu d'une zone largement déforestée. Elle couvre 247 196 ha dont 93 % non touchés. Les Suruis ont présenté leur action à la conférence de Copenhague. Ils sont soutenus par Google, l'association Metareila du peuple Surui, l'association de défense ethnographique Kanindé, ACT-Brasil -Equipe de conservação da Amazonia-, Forest Trends, IDESAM, FUNBIO. Un document de conception de projet calcule les émissions évitées (12 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>) et le stockage du carbone résultant d'un plan d'usage de la terre sur 50 ans. Le plan prévoit la participation des populations et des possibilités de renégociation. Il a obtenu des certifications du CCB (Climate, Community and Biodiversity Project Design Standards) et du VCS (Voluntary Carbon Standard). Comme pour le plan certifié de l'Acre, il reste maintenant à vendre ces crédits.

Cette relation vertueuse entre Amérindiens et carbone n'est malheureusement pas vérifiée pour toutes les communautés. Deux cas ont fait scandale. L'annonce de la vente par des membres du groupe Munduruku (Para) de droits sur des crédits carbone en août 2011 a scandalisé l'opinion. L'entreprise irlandaise Celestial Green Ventures aurait négocié des droits d'usage sur la totalité de leurs territoires (2,3 millions d'ha) pendant 30 ans pour la somme de 120 millions US\$. Le contrat implique l'arrêt de toute activité pouvant porter atteinte à la captation de carbone (chasse, pêche, extraction de bois pour les besoins domestiques) et laisse à l'entreprise des droits de prospection sur la biodiversité. On dénonce aussi le contrat passé entre les Cinta Larga (Mato Grosso-Rondônia) et une entreprise basée en Floride, Viridor Carbon Services, sur la totalité de leurs territoires (2,7 millions d'ha) pendant 50 ans, sans participation des intéressés. Le rapport de force inégalitaire est ici dénoncé. Ces groupes n'ont pas la même organisation sociale, ni l'aura médiatique et l'encadrement dont on bénéficié les Surui. Les signataires de l'accord ne sont pas jugés légitimes. Les plans de gestion ne sont pas issus de la volonté des groupes de gérer leur territoire, mais de l'intérêt d'entreprises privées<sup>14</sup>

La Funai, pressignée, se refuse à donner son aval à ces contrats qu'elle juge illégaux. Elle résonne, elle fait accélérer le processus d'attribution de la Bolsa verde aux communautés les plus sollicitées pour ces ventes de carbone. Le ministère de l'Environnement condamne ces contrats. **Cette position protège les Amérindiens d'expériences hasardeuses qui hypothéqueraient leurs biens et leur avenir, elle compromet aussi la vente de crédits carbone provenant des Terres indigènes, soit 22 % de la forêt amazonienne la mieux préservée.**

---

<sup>14</sup> Toni F., Ferreira I. A. R., Ferreira I.N.R., *Adaptação institucional entre povos tradicionais: os projetos de REDD+ nos territórios indígenas dos Suruí e dos Cinta Larga*, IX Encontro nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Outubro de 2011, Brasília - DF - Brasil, 12 p. 2011.

### 3.3. La question des forêts n'est plus centrale pour la politique énergétique du Brésil

En 2005, les changements dans l'usage des sols et des forêts représentaient au Brésil 77 % des émissions de CO<sub>2</sub>. Si l'on utilisait comme indicateur la part du changement d'usage des sols et des forêts par rapport aux émissions de tous les gaz à effet de serre du Brésil exprimées en équivalent CO<sub>2</sub>, le pourcentage était de 67 % ou 57 % selon la méthode de conversion employée (Ministério da Ciência e Tecnologia, 2010).

Quatrième plus grand émetteur de gaz à effet de serre du fait de la déforestation, le Brésil a présenté, fin décembre 2009 lors de la Conférence de Copenhague, un programme ambitieux de réduction de ses émissions au Secrétariat de la convention Climat (CNUCC) : entre 36,1 % à 38,9 % d'équivalent CO<sub>2</sub> à l'horizon 2020. Y sont associés une réduction de 80 % du rythme de déforestation de l'Amazonie par rapport à la période 1996-2005, soit un objectif de 5 400 km<sup>2</sup> à l'horizon 2020, une réduction de 40 % pour le biome Cerrado<sup>15</sup> par rapport à la période 1999-2005, un doublement des plantations forestières de 5,5 à 11 millions d'hectares en 2015, la récupération de 15 millions d'hectares de pâturages dégradés, etc. Ces engagements prennent la forme d'une loi qui institue la politique nationale sur le changement climatique du 29 décembre 2009 et d'un décret d'application du 9 décembre 2010 précisant les calculs (voir chap. 6).

Le Brésil a ainsi placé sa lutte contre la déforestation illégale au centre de sa stratégie de lutte contre le changement climatique. C'est le seul BRICS à avoir pris des engagements volontaires.

Bien sûr, ces engagements volontaires énoncés à Copenhague sont fonction des dates de référence choisies pour faciliter l'effort à fournir. Ainsi, l'estimation pour 2020 est-elle issue d'une moyenne de déforestation annuelle calculée pour l'Amazonie sur la période 1996-2005, soit 19.535 km<sup>2</sup>. Après un pic de 27 423 km<sup>2</sup> en 2004, la tendance était à la baisse régulière. Cet objectif est d'ores et déjà atteint : d'août 2011 à Juillet 2012, les surfaces défrichées ont été de 4 656 km<sup>2</sup>, selon l'Institut national de recherche spatiale (INPE)

**Désormais, la majorité des émissions de gaz à effet de serre du Brésil ne provient plus de la déforestation, mais des secteurs comme l'énergie (consommation de combustibles fossiles, dont les transports) et l'agriculture.** Ces deux secteurs représentent en 2012, 56 % des émissions. Ce ne serait pas inquiétant (le décret fixe leur niveau à 60 % en 2020), si cela en cachait pas le retard des plans sectoriels et la croissance de ces autres secteurs en termes de GES : 18 % sur la période, soit un rythme beaucoup plus important que l'augmentation mondiale qui tourne autour de 9 %.

---

<sup>15</sup> Si cet objectif vis-à-vis de l'Amazonie était en quelque sorte « à l'agenda », l'engagement volontaire vis-à-vis du Cerrado, les savanes du centre du Brésil, a surpris. Ce supplément d'engagement a été l'occasion de découvrir la situation critique du Cerrado, hot spot de biodiversité. L'Amazonie légale couvre un peu plus de 4 millions de km<sup>2</sup>, dont 15 % (14,54 % en 2009, soit 739 928 km<sup>2</sup>) sont déjà déforestés. Le Cerrado occupe une superficie de 2 millions de km<sup>2</sup>, soit la moitié de celle de l'Amazonie légale. En 2008, 986 247 km<sup>2</sup>, soit 48,37 % de sa couverture originelle avait déjà été défrichée (IBGE, 2010).

Pour les autres secteurs industriels, la mise en œuvre du Plan national sur le changement climatique semble difficile : aucun des 11 plans sectoriels (transport, énergie, santé, chimie, construction civile, etc.) devant présenter des objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2020 n'avait été publié à la date prévu du 15 décembre 2011. Seul un plan pour une agriculture à faible intensité de carbone a été promulgué. Fin 2011, le Fonds national pour le changement climatique doté de 238 millions n'avait pas déboursé plus de 5 millions. La cause en serait le manque de volonté politique, les réticences du secteur industriel, le départ de plusieurs ministres dans des opérations de moralisation de la vie publique, des taux d'intérêt trop élevés et un agenda climatique otage de la discussion sur la réforme du Code forestier.

Ainsi les espoirs mis dans les mécanismes REDD s'essouffent. La période de créativité (projets des Etats, des entreprises ou des ONG) est passée. Aucun crédit n'a été négocié. L'État central a sonné la fin de la décentralisation, sans toutefois avoir défini sa stratégie nationale de REDD.

#### 4. L'interprétation brésilienne des services environnement, services culturels, services stratégique...

Si le concept de service environnemental est entré dans la rhétorique du développement, il a pris bien de la distance par rapport au cadre théorique initial. **Le concept de service lui-même se dilue, les mesures des services (définition de la situation de référence, indicateurs de changements, système de vérification) sont réduits au minimum sans qu'un lien explicite soit fait entre les paiements, des pratiques supposées vertueuses et les bénéfices de la conservation.**

Le concept de service environnemental tel que diffusé par l'international est considéré comme « macro », élaboré à l'extérieur, loin des réalités quotidiennes des Etats et peuples de l'Amazonie. Le concept de **service stratégique** lui est opposé. Ces services stratégiques doivent être garantis par l'Etat aux populations, avant de penser à des services environnementaux qui se traduisent par de nouvelles contraintes pour les populations au bénéfice d'investisseurs extérieurs à la région.

La référence aux PSE est ainsi au Brésil davantage l'expression de valeurs sociales et politiques afin de servir des intérêts régionaux ou nationaux que la reconnaissance d'une fonction écologique à préserver. L'étude des services environnementaux permet avant tout d'analyser comment le Brésil projette toutes ses tensions internes et l'affirmation de son identité sous prétexte d'utiliser un « nouvel » instrument.

#### 4.1. Une dilution du concept<sup>16</sup>

D'une façon générale, les textes de loi faisant référence aux services environnementaux possèdent tous un ou plusieurs articles définissant les dits services selon les normes sans surprise du *Millennium Ecosystems Assessment*. En pratique, sur le terrain, on observe cependant deux mouvements :

- 1.) une focalisation sur les « services culturels » ;
- 2.) la promotion d'une croissance socialement inclusive

Le concept de SE a été largement réinterprété par les gouvernements de l'Union, des Etats et par la société brésilienne. On retrouve ainsi la position du Brésil développée à la conférence Rio+20 : le développement durable doit être socialement inclusif, ne pas laisser une part trop importante à l'environnement (contraintes environnementales pouvant brider la croissance, ce qui fait le jeu des pays développés), promouvoir la lutte contre la pauvreté en assurant une croissance forte qui réponde aux besoins de base des populations. On trouvera donc en priorité dans la plupart des projets se réclamant du mécanisme de Paiements pour services environnementaux des transferts financiers destinés à aider les populations locales à sortir de la pauvreté. La formation de leaders, l'organisation de ces populations en associations, l'appui aux chaînes de production, l'assurance d'une vie digne sont les objectifs principaux des projets.

Cette réinterprétation du concept est due bien sûr à la permanence des institutions qui réadaptent leurs outils et aux arbitrages qui se font entre les grands mouvements de la société (ministère de l'environnement contre ministère de l'agriculture ; syndicats et ONG contre industriels et tenants de l'agrobusiness ; tenants des mécanismes de marchés ou des engagements volontaires contre tenants de la régulation étatique et sociale, etc... (Jordan et al., 2003)<sup>17</sup>. Cela est d'autant plus déterminant dans un pays fédéral où chaque Etat fédéré affiche ses singularités. On notera l'importance de la vision socio-environnementale qui a scellé l'alliance entre les luttes paysannes et les luttes environnementales en transformant la question environnementale en une conquête politique et sociale (Pinton, Aubertin, 2005)<sup>18</sup>, et de l'appel à la participation communautaire qui est une sorte de revanche après de nombreuses années de dictature.

Marcus Peixoto (2012)<sup>19</sup>, dans un texte rédigé pour le Sénat, pose bien la question de la plasticité du concept : « la référence aux services environnementaux est toujours sujette à changement par la possibilité de l'apparition de nouveaux problèmes d'environnement, et, en conséquences de

---

<sup>16</sup> Ce chapitre s'appuie sur les textes préparatoires à la rédaction du Pacte de l'Amazonie et sur des entretiens menés lors de la rédaction de la charte de Macapa (mai 2012) et lors des diverses tables rondes organisées par les gouverneurs de l'Amazonie lors de la conférence de Rio+20 en juin 2012.

<sup>17</sup> diger K.W. Wurzel & Anthony R. Zito (2003): Comparative Conclusions - 'New' Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy?, *Environmental Politics*, 12:1, 201-224

<sup>18</sup> Pinton F., Aubertin Catherine, 2005. Populations traditionnelles : enquêtes de frontière. In Albaladejo Ch., Arnauld de Sartre X. (dir.) Une décennie de développement durable en Amazonie rurale brésilienne. L'Harmattan. 159-178.

<sup>19</sup> Peixoto M. *Pagamento por serviços ambientais – Aspectos teóricos e proposições legislativas*. Textos para discussão n° 105, Nucleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Brasília, 32 p., novembro .2011



nouvelles demandes pour des services environnementaux liés à ces problèmes ». Les « nouvelles demandes » vont alors concerner les conditions de vie en général : la régularisation foncière, l'accès aux services basiques, l'identité territoriale, la recherche et le savoir, la socialisation, la formation de leader... C'est bien la fourniture de ces services qui est au cœur du programme Bolsa verde du gouvernement brésilien (voir chap. 6). Par exemple, la noix du Brésil est un produit dont la production est considérée comme un service environnemental. Le dirigeant du projet Carbone Cajari financé par la Petrobras dans l'Amapa, affirme en effet que ce service, issu d'une réserve extractiviste, apporte une amélioration de vie à tous les citoyens de notre monde globalisé. De même, le dirigeant de la Fondation Amazonas Sustentavel (FAS) dont le programme Bolsa floresta est soutenu par l'Etat d'Amazonas, la banque Bradesco et Coca-Cola, voir chap. 6) affirme que son action soutient TOUS les services environnementaux puisqu'il concourt au bien-être des populations forestières, bien-être qui passe par le respect de l'environnement.

La Charte rédigée par les neuf gouverneurs des Etats amazoniens, le Pacte de l'Amazonie, a été présenté à Rio+20 le 21 juillet 2012 et remise au secrétaire exécutif de la Conférence, Brice Lalonde. C'est un document de 76 pages et de 456 paragraphes dont la préparation a été précédée dans chaque Etat d'un processus de consultation publique et d'une grande réunion de synthèse à Manaus le 1<sup>er</sup> juin 2012. Il s'agit d'établir un partenariat, de coordonner les efforts, entre le Forum des gouverneurs amazoniens et l'Union.

La situation est bien différente de 2008, avant la conférence de Copenhague, quand les gouverneurs des mêmes Etats faisaient pression sur le président Lula par la « Charte de Palmas » pour engager celui-ci à faire entrer le Brésil dans le marché du carbone. La priorité n'est plus d'accéder à une improbable manne financière venue de l'étranger. Les mécanismes marchands élaborés dans les négociations internationales ont poussé les pays, régions et communautés à revoir leurs politiques de développement et d'environnement à la lumière de la valorisation de la biodiversité et du carbone.

Aujourd'hui la priorité est l'établissement, avec le soutien de l'Union, d'un « PAC florestal », programme d'accélération de la croissance de l'économie forestière en Amazonie, pour sortir de la pauvreté et offrir des services stratégiques aux populations. Il peut sembler ironique de reprendre le sigle de la politique nationale du PAC, impulsé par Dilma Rousseff avant sa prise de fonction à la tête de l'Etat, qui a lancé de gros investissements d'infrastructures avec une philosophie assez distante des questions environnementales.

Le premier service avancé est de conclure la régularisation foncière avant 2020, puis viennent la régularisation environnementale, l'assainissement, l'éducation, la santé, les infrastructures...

Si les services environnementaux offerts par la forêt et par les populations forestières débouchent sur un retour financier, ce retour doit être utilisé pour assurer le bien-être des villes où vit la majorité de la population amazonienne et qui connaissent de fort taux d'accroissement démographique. Ce qui est visé est un système de redistribution et de justice sociale. Ces retours sont surtout attendus des transferts financiers de l'Etat brésilien et, en particulier de la nouvelle manne espérée des forages pétroliers en eau profonde (pre-sal). La

répartition des royalties entre Etats amazoniens serait faite selon un principe de compensation entre les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'exploitation du pétrole et les engagements de conservation de la forêt amazonienne.

Cette position est exemplaire dans la Charte de l'Amapa. Dans cet Etat, 90 % de la population est urbaine, au point que l'on peut se demander s'il existe une masse critique de population susceptible d'implanter les multiples projets de PSE ou de REDD identifiés. « Le développement et la réglementation des instruments de valorisation et de compensation des services environnementaux fournis par les écosystèmes naturels et les aires protégées comme les paiements pour services environnementaux (PSE), les mécanismes de développement propres (MDL) et de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation, incluant la conservation, la gestion durable des forêts et de ses stocks,... devront bénéficier aux populations traditionnelles, et au-delà contribuer de forme indirecte à la réduction de la dette sociale constatée dans les aires urbaines d'Amazonie. »

L'objectif est de fortifier les villes comme centres logistiques pour la production forestière, ce qui plaide pour une révolution scientifique qui intègre les savoirs locaux.

Les gouverneurs félicitent Etat brésilien pour sa lutte contre la déforestation et s'engagent à leur tour à en finir avec la déforestation illégale d'ici 2015. Le REDD et la vente de carbone, âprement discutés lors des réunions préparatoires, ne sont finalement pas mentionnés par souci de consensus.

## 4.2. Mesures et décisions

On notera l'autonomie du Brésil par rapport aux processus internationaux, ses réticences à se soumettre aux règles de vérification, son indépendance par rapport à la « théorie » des modèles REDD et PSE. Plus que jamais le découplage entre les mesures scientifiques, les décisions politiques et les évaluations de projet est important.

Coexistent ainsi sous l'appellation de REDD+ des projets tournés vers une recherche de fonds à l'international qui obéissent aux exigences des systèmes de mesures, rapports et vérification (MRV) proposés par la convention Climat, et d'autres tournés vers le national où le calcul des émissions stockées et évitées est réduit au minimum de complexité.

**Le décret d'application du Plan national sur le changement climatique (PNMC, décret 7 390 du /12/10) fixe les contenus en carbone d'un hectare de forêt amazonienne : 132,2 tonC/ha et d'un hectare de Cerrado : 56,1 tonC/ha.**

Il détaille le calcul des objectifs de réduction pour les principaux biomes : Amazonie (80 %), Cerrado (40 %), et l'ensemble Mata Atlantica, Caatinga et Pantanal nommé « autres biomes » (stabilisation aux valeurs de 2005). Il part de l'objectif de réduction de la surface défrichée en km<sup>2</sup>, puis applique un indicateur de contenu de Carbone (C) par hectare afin de disposer des émissions projetées

à l'horizon 2020 en CO<sub>2</sub> équivalent carbone (44/12). Pour l'Amazonie légale, il se base sur les données du PRODES (INPE) et projette à l'horizon 2020 une surface de défrichement égale à la moyenne observée entre 1995 et 2005.

Le chiffre de 132,3 tonC/ha est issu du calcul des émissions de GES par grand biome grâce à l'inventaire national des émissions anthropiques remis au secrétariat de la convention Climat<sup>20</sup>. Cet inventaire a suivi les directives de l'IPCC. Après recherche, il s'avère que le calcul du chiffre de stock de carbone de 132,3 tonC/ha, retenu pour l'Amazonie légale, n'est pas explicité dans l'inventaire où l'on trouve 208 indications de contenu de carbone par hectare selon les données du Radambrasil et le type de physionomie du biome amazonien.

Le calcul est encore plus simple au Fonds Amazônia qui a adopté la valeur de 100 tonC/ha (équivalent à 367 tonCO<sub>2</sub>/ha) « valeur conservatoire par rapport aux données rencontrées dans la littérature (entre 130 et 320 tonC/ha), mais cependant adéquate pour la simplification des calculs et de la compréhension du mécanisme proposé ». Le Brésil ne veut pas prêter le flanc à des accusations de gonflement de ses réductions d'émissions, pas plus qu'il ne désire qu'elles soient l'objet de vérification. Le chiffre de 100 tonC/ha semble satisfaire les membres du ministère de l'Environnement et du Fonds Amazônia. En 2011, le prix standard de 5 US\$/tCO<sub>2</sub> a été retenu afin de recueillir les donations<sup>21</sup>.

Les programmes REDD et PSE étudiés ne paient pas sur la base de résultats (constatation de tonnes de carbone évitées par rapport à une situation de référence), mais pour des changements de pratiques, certaines n'ayant qu'un rapport assez lointain avec l'émission de carbone. C'est le cas de la Bolsa floresta par exemple, où les transferts financiers servent à la réalisation d'écoles, d'infrastructures et de soutien à des circuits de production, voire au renforcement des capacités associatives (cas également du projet Carbone Cajari). Pourtant, la Fundação Amazonas Sustentavel se présente comme soutenant des projets REDD et de PSE. Dans tous les cas, il y a un contrat à signer.

Si l'on raisonne en termes de lutte contre la déforestation, cela n'a rien de choquant de ne pas se focaliser sur les émissions de CO<sub>2</sub> car on sait que la déforestation a des causes multifactorielles. Comme dans le cas du Proambiente, on paie alors au coût social, pas bien loin du coût d'opportunité (compensation pour ne pas produire en déforestant). **On se trouve devant une continuité de la diffusion des modèles techniques (pas de feu) malgré les changements de discours.** (Eloy, 2013)

Dans tous les projets brésiliens présentés comme PSE (voir Mata Atlantica, chap.6), le calcul et le coût des PSE n'est pas donné. Les chiffres avancés sont le montant des investissements pour assurer le service environnemental (grossoirement défini : eau, biodiversité, carbone). Finalement, on retrouve ici une autre des méthodes de valorisation de la biodiversité : méthode basée sur le marché de biens substituables ; coût de contrôle et de prévention.

---

<sup>20</sup> Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima. 2v. Brasília. MCT - Ministério da ciência e da tecnologia, 2010, 520 p.

<sup>21</sup> Fundo Amazônia. Relatório de atividades 2011. Conceitos básicos.

Quand des résultats chiffrés en carbone sont avancés, le paiement n'est pas attendu sur la base des résultats constatés, mais bien sur la modélisation des résultats prévus –donc sur une différence entre deux situations de référence-, au début du processus. Ce qui ne préjuge pas de la vente des crédits (Surui, Etat d'Acre).

## 5. L'expectative d'un marché de compensations suite à la réforme du code forestier

### 5.1. La réforme du Code forestier : contexte et enjeux<sup>22</sup>

Le décret présidentiel de 2008, réglementant les crimes environnementaux a achevé de mettre la grande majorité des producteurs ruraux du pays dans l'illégalité. La Ministre de l'environnement, Izabella Teixeira avance le chiffre de 90 %. Fallait-il se battre contre ce décret ou revoir l'ensemble de la législation sur l'environnement ? Commence alors une discussion sur la réforme du Code forestier qui aboutit au dépôt d'un projet de loi au Congrès national en 2009. Le rapport Aldo Rebelo est approuvé par le Congrès et envoyé à la chambre des députés le 5 juin 2010. Le Code forestier est approuvé 25 mai 2012, (loi 12 651/2012), mais sanctionné par la présidente Dilma Rousseff par 12 vetos et 32 demandes de modifications. Une mesure provisoire n° 571 remplit le vide juridique causé par ces vetos.

Depuis 2009, une grande bataille juridique et idéologique a lieu concernant la réforme du Code forestier de 1965. Celui-ci, amendé de nombreuses fois, impose une « réserve légale » (RL), soit la conservation de 80 % de la végétation originelle d'une propriété en forêt amazonienne, de 35 % dans les terres de cerrados situées en Amazonie légale et de 20 % partout ailleurs. Doivent s'y ajouter, des aires de protection permanentes (APP) le long des rivières, sur les lignes de crêtes et sur les espaces à forte déclivité. Dans un contexte où les titres de propriétés sont approximatifs et où l'impunité est fréquente, le Code a été peu respecté et 130 millions d'ha auraient été ainsi illégalement défrichés.

Le Brésil est déchiré par les discussions autour des différentes versions du texte de loi. Les très respectables Société brésilienne pour le progrès de la science et Académie brésilienne des Sciences se sont lancées dans l'action, réclamant une gouvernance scientifique de la question, s'opposant aux ruralistes (SBPC, ABC, 2011)<sup>23</sup>. S'ensuit une bataille de chiffres qui porte sur une amnistie dont bénéficieraient les propriétaires qui auraient défriché avant 2008<sup>24</sup>, sur le fait que les petites propriétés de moins de 4 modules légaux (20 à 440 ha selon les

---

<sup>22</sup> repris de : Aubertin Catherine, 2012, Repenser le développement du monde : Le Brésil se met en scène à RIO+20, *Mouvements*, n° 70, spécial Vers les droits de la nature, été 2012, p. 41-56.

<sup>23</sup> SBPC, ABS – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências, 2011. O Código florestal e a Ciência: Contribuições para o Dialogo. São Paulo, 124 p.

<sup>24</sup> La majorité des amendes pour déboisement illégal ont été délivrées par l'Institut brésilien de l'environnement (IBAMA) entre 2006 et 2008. Aucune n'a été payée jusqu'à aujourd'hui. 75 % des amendes de plus d'un million de reais (environ 600 000 US\$) seraient ainsi amnistiées (Folha de Sao Paulo, 05/03/2012).

régions) seraient exemptées de l'obligation de restauration, voire de conserver une réserve légale, sur le passage de 80 % à 50 % de réserves légales dans les Etats ou municipios amazoniens où les aires protégées et les réserves indigènes dépassent 65 %. Les batailles de chiffres vont bon train. La disparition de la réserve légale serait ainsi estimée à 47 millions d'ha, provoquant un déstockage de 17 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>, si l'on utilise les données sur les tailles des propriétés de l'Institut national de réforme agraire - INCRA (IPEA, 2011)<sup>25</sup>. Si l'on utilise les données de l'IBGE, la perte serait de 2,6 millions d'ha, avec un déstockage de 200 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> (Soares et al. 2012).

Certains présentent ce programme comme une prime donnée à la déforestation et prévoient une recrudescence des brûlis, par exemple sur les 400 000 km<sup>2</sup> de zones inondables si le niveau des rivières à protéger est calculée en période de basses eaux ou en période de crues et si les mangroves sont déclassées du statut de zones préservées à celui de zones productives; les autres, au contraire expliquent que l'exigence de restauration des aires défrichées permettraient à la fois d'enregistrer enfin les propriétés dans un cadastre général et de récupérer plus de 30 millions d'hectares de végétation native. De beaux jours sont offerts à des systèmes de compensations.

## **5.2. Ouverture pour un marché de compensation et de bourses d'actifs environnementaux**

Le mécanisme de compensation est ancien au Brésil. En 1987, une résolution du Conseil national de l'environnement (Conama) établit le principe de la **compensation environnementale**. Les entreprises responsables de grands travaux d'infrastructure doivent financer l'implantation d'unités de conservation pour réparer les dommages environnementaux qu'elles occasionnent. La valeur de la compensation, d'abord fixée à un minimum de 0,5 % du coût des travaux, est fixée à un maximum de 0,5 % par un décret fédéral, les Etats pouvant adopter des valeurs différentes.

Ce système de compensation issu du Code forestier est attendu de la part des pouvoirs publics. Les unités de conservation pourraient être offertes comme quota de *servidão ambiental*. Le président de l'Institut Chico Mendes de conservation de la biodiversité (ICMbio) espère ainsi achever les expropriations des terres non encore indemnisées des unités de conservation grâce aux financements issus des compensations des réserves légales. Imazon a calculé que l'Etat du Para pourrait recevoir 2,2 milliards en compensations environnementales pour ses aires protégées<sup>26</sup>. **Les Etats qui s'impliqueront dans un programme de *servidão ambiental* pourront ainsi financer les coûts de conservation. Les expectatives se déplacent ainsi du REDD+ aux marchés de compensation.**

---

<sup>25</sup> IPEA - Instituto e Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal. Brasil, Comunicados do IPEA nº 96: 8 de junho de 2011. 22 p.

<sup>26</sup> <http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/compensacao-ambiental-oportunidades-para-a-consolidacao-das-unidades-de-conservacao-do-para>

**Avec l'obligation faite aux propriétaires de restaurer leur réserve légale (RL) et Aires de protection permanentes (APP) défrichées indûment, des marchés de compensation s'ouvrent. Du fait de l'énormité des surfaces et des émissions de carbone en jeu, cette réforme apparaît comme le principal projet REDD et PSE du Brésil (même si le cadre théorique des compensations obligatoires ne correspond pas aux contrats volontaires des REDD et PSE).**

**Deux mécanismes se distinguent :**

- **la régularisation par compensation**
- **l'octroi de quota**

L'article 59 du nouveau Code forestier dit que celui qui a désobéi à la loi avant le 22 juillet 2008 pourra régulariser sa propriété s'il a détruit des aires de protection permanentes (APP) et de réserve légale (RL) grâce au plan de récupération environnementale. Il ne s'agit pas d'amnistie universelle et inconditionnelle. Les pénalités ne seront pas appliquées à la condition de cette récupération. Il faudra pour cela que la propriété soit inscrite au cadastre environnemental rural (CAR) et la récupération reconnue par un processus administratif du programme de régularisation environnementale (PRA).

Par ailleurs, un propriétaire de RL inscrite au CAR, dont la surface serait supérieure à 20 % de la propriété, peut utiliser la surface excédentaire pour se constituer un **servidão ambiental**, un quota de réserve environnemental (CRA). Le statut de cet excédent ne pourra plus être modifié, même en cas de transmission ou de découpage de la propriété. Le servidão ambiental fonctionne comme mécanisme de compensation.

La fédération des agriculteurs de l'Etat du Parana a présenté la possibilité de compensation comme une victoire du mouvement des ruralistes<sup>27</sup>. La compensation et la notion de paiements pour services environnementaux sont définies explicitement dans 5 des 12 « conquêtes » du mouvement.

- La restauration de la Réserve légale pourra se faire par régénération naturelle de la végétation, par la plantation d'arbres (dans la limite de 50 % d'espèces exotiques) ou par compensation.
- La compensation pourra avoir lieu en dehors de la propriété par l'achat de quota de réserve environnementale (CRA), par location d'une surface de servidão ambiental, par donation aux pouvoirs publics de zone à l'intérieur d'unité de conservation de domaine public en attente de régularisation foncière, ou par inscription au cadastre de zone équivalente dans le même biome.
- La surface donnée en compensation devra être inscrite au CAR, être équivalente en surface à la surface de la RL qui doit être compensée, être localisée dans le même biome. Si elle se trouve en dehors de l'Etat, elle doit être localisée dans des aires identifiées comme prioritaires par l'Union ou les Etats.
- Les passifs environnementaux des producteurs ruraux pourront être effacés par l'adhésion au PRA, et sera alors examiné l'accès aux incitations économiques et financières accordées aux producteurs en échange de services environnementaux rendus.

---

<sup>27</sup> <http://codigoflorestal.sistemafaep.org.br/wp-content/uploads/2012/11/novo-codigo-florestal.pdf>

- - A partir du moment où le producteur se sera conformé aux délais et conditions énoncées dans les termes de l'engagement, les amendes seront considérées converties en services d'amélioration ou de restauration de la qualité de l'environnement.
- Le nouveau Code autorise le gouvernement fédéral à mettre en place un programme d'appui à la conservation de l'environnement avec création d'un fonds fédéral de recomposition forestière chargé de recevoir les paiements des passifs environnementaux et de payer les indemnités. Le programme pourra effectuer des paiements en échange de services environnementaux, tels que la séquestration du carbone, la conservation de l'eau et de la biodiversité, et l'entretien des APP et de la réserve légale.

### **5.3. Un déplacement de la conservation de la forêt amazonienne aux activités productives dans les savanes du Cerrado**

**Le Code forestier est d'abord un Code agricole.** Il ne fixe pas les règles pour la gestion forestière, mais les restrictions d'usage de propriété privée pour maintenir les services environnementaux des exploitations agricoles.

#### **Le Code forestier ne concerne pas l'Amazonie**

Il importe de rappeler (voir création d'aires protégées, p. 5) que l'Amazonie est composée de 73 % de forêts à statut public (dont les unités de conservation, les Terres indigènes, les concessions forestières...). L'Amazonie légale couvre la moitié de la surface du Brésil et ne représente que 8 % de son PIB.

Le Code forestier concerne surtout les zones de propriété privée, où se trouvent les enjeux de production agricole (soja, sucre et éthanol, maïs, bovins...) qui font la richesse économique du Brésil. 70 % de la production agricole et d'élevage se concentre dans les régions Sud, Sudeste et Nordeste du pays.

#### **Le Code forestier permet de régulariser la propriété foncière**

L'inscription au cadastre (CAR) qui permet l'exemption des amendes et le recours au crédit rural, exige l'identification du propriétaire, son titre de propriété, un plan géoréférencé de la propriété et des informations sur sa couverture végétale.

### **5.4. Création de bourses**

La réforme du Code forestier va achever de redistribuer les cartes et c'est sans doute un marché national de compensation orchestré par les grands fazendeiros qui va voir le jour sous une forme de bourse privée organisée par la puissante Confédération de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) dirigée par la sénatrice du Tocantins et chef de file des ruralistes, Katia Abreu. Ce programme de compensation converge vers un programme de marché des crédits carbone. Le programme MARE (Mercado Agropecuário de Redução de Emissões) qui s'inscrit dans le programme ABC (agriculture à basse intensité de carbone) a été présenté à RIO+20.

Les marchés de crédits sont en pleine expansion. On peut citer la BVTrade, bourse de valeurs environnementales, de Rio qui propose à la vente ou à la

location 250 000 hectares de réserves légales via un système online de Bolsa verde. Elle propose par exemple le développement d'outils pour faciliter l'implantation du CAR et le développement de crédits de réserve légale dans le municipio de Paragominas (Para).

Funbio a présenté à la COP 11 d'Hyderabad un mécanisme financier pour l'usage des ressources de la compensation environnementale. Un projet de marché de crédits de dépollution dans la baie de Rio figure parmi les « projets pilotes de financements innovants de la conservation de la biodiversité » géré par Funbio. Il s'agit de rajouter un mécanisme de marché, un système fondé sur le cap and trade, aux amendes afin de réduire la pollution, inciter les petits pollueurs à faire des investissements et faire payer les gros pollueurs. Ceux qui ne feront pas les efforts nécessaires pour atteindre la cible, payeront une amende ou devront acheter des crédits de dépollution à ceux qui ont dépassé la cible.

## 6. Rapide état des lieux des lois et programmes sur paiements pour services environnementaux et REDD au Brésil<sup>28</sup>

Les paiements pour services environnementaux prennent diverses formes selon l'interprétation qui en est faite et sont encadrés de diverses manières : lois et décrets nationaux et des Etats fédérés, voire des municipalités ; programmes, initiatives... Nous essayons ici de faire un état des lieux chronologique, forcément non exhaustif, de ces dispositifs dont la plupart ont été précédemment présentés dans le texte.

Au niveau national, les projets estampillés REDD+ sont distingués de la logique des PSE, eux-mêmes distingués de la réforme du Code forestier. Pourtant, d'après sénateurs et députés, il est évident que la réforme du Code forestier semble avoir paralysé l'examen des projets nationaux PSE et REDD+, ces derniers souffrant également de la menée des négociations internationales sur le climat, où s'affirme une opposition du ministère des Affaires étrangères aux mécanismes REDD. On notera donc les durées de maturation très différentes des lois selon la claire implication du gouvernement national et l'activité législative parallèle des Etats et de l'Union.

D'une manière générale, dans les Etats, les projets de paiements pour services environnementaux ou REDD+ apparaissent comme des compléments aux politiques des Etats sur les changements climatiques adoptés dès 2007. La velléité des Etats de se doter de lois REDD et PSE a cependant été freinée par les difficultés rencontrées à la Chambre des députés et au Sénat pour l'élaboration des lois nationales, avec la crainte de mettre leur législation locale en porte à

---

<sup>28</sup> Sources : *Marco regulatorio sobre PSA no Brasil*. Imazon, FGV.CVces, 2012, 78 p.

Mauro Oliveira Pires. *Políticas e iniciativas federais de valorização e pagamentos por serviços ambientais*. Segundo seminário internacional de Ciências do Ambiente e sustentabilidade na Amazônia. SICASA « Serviços ecossistêmicos e sustentabilidade no contexto da economia verde », 24-28 junho 2012, Centro de Ciências do Ambiente (CCA) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), 28 junho 2012.

Participation aux travaux de la chambre des députés, aux tables rondes de Rio+20, au Dialogue UE-Brasil sur les PSE...



faux avec la législation nationale. Ce n'est pas un hasard si les trois Etats amazoniens qui ont pu édicter leur loi REDD-PSE ont eu à leur tête des responsables engagés dans l'environnement comme Jorge Viana pour L'Acree, Eduardo Braga et Virgilio Viana pour l'Amazonas ; ou dans le greenwashing comme Blairo Maggi pour le Mato Grosso.

**Le processus de législation est fortement dépendant des tensions avec l'exécutif et entre Etat fédéral et Etats fédérés. On notera par ailleurs l'importance des mouvements sociaux à l'origine des lois et, en retour, l'attention portée à l'agriculture familiale.**

### **6.1. Les lois fédérales liées au concept de PSE**

Historiquement, la première loi de PSE concerne la **Politique nationale des ressources hydriques** de 1997 qui permet de faire payer l'usage de l'eau selon le principe pollueur/usager payeur (loi 9.433/1997).

Le **Système national des unités de conservation (SNUC, loi 9.985/2000)** précise (art. 47 et 48) que les entreprises de fourniture d'eau et d'énergie qui tirent bénéfices de l'implantation d'une unité de conservation doivent participer financièrement à sa création et à sa protection.

Le **Proambiente**, programme de développement socio-environnemental de la production familiale rurale en Amazonie cherche à combiner production familiale et conservation en finançant le coût d'opportunité de la réduction de la déforestation et de l'usage du feu. Il tire son origine des mouvements sociaux, suite au « Cri de la terre » de 2000. Marina Silva devenue ministre de l'environnement a repris le programme en 2002. En 2008, 4 000 familles réparties sur 11 pôles étaient concernées par ce programme qui a connu de fortes difficultés d'implantation.

Depuis 2007, suite au Proambiente, un projet de loi sur les **Paiements pour services environnementaux, ProPSA**, est débattu au congrès national. 12 versions en ont été présentées, le texte qui en fait la synthèse est toujours en discussion (PL 792/2007, PL 5487/2009, etc.). Il entend régir la conservation et la qualité des ressources hydriques ; la conservation de la végétation originelle ; la vie sylvestre ; les corridors écologiques ; les unités de conservation, les zones indigènes et leurs zones tampons ; la conservation de la végétation dans les aires urbaines et périurbaines, le tri et la collecte, individuels ou par des coopératives, des résidus solides recyclables ; la séquestration et le captage du carbone grâce à des pratiques agricoles, agroforestières et sylvopastorales ; et autres priorités à identifier dans le futur.

La création du **Fonds Amazônia** (décret 6 527, août 2008) est exemplaire de la volonté du gouvernement brésilien de se démarquer des engagements multilatéraux et des mécanismes de marché pour assurer sa souveraineté sur l'Amazonie. Les donateurs (essentiellement la Norvège) reçoivent un « diplôme », mais aucun crédit carbone en contrepartie de leur contribution. Le Fonds Amazônia est le principal financeur des projets de préparation au REDD+ au Brésil. Il a presque autant versé au Brésil que tous les fonds multilatéraux pré-REDD+ dans le monde.

La **Politique nationale sur les changements climatiques (PNCC** - loi 12.187/2009), au-delà du plan d'action et des objectifs de réduction, traite des mécanismes financiers et économiques en faveur de la réduction des GES et de l'adaptation au changement climatique. Elle encourage le développement du marché brésilien de réduction d'émissions (MBRE). Le fonds national sur les changements climatiques (loi 12114/2009) est en fonctionnement depuis 2011. Il est géré par le ministère de l'Environnement pour la partie de dons destinés à la conservation forestière (30 millions de R\$ en 2012) et par la Banque nationale de développement (BNDES) pour les prêts destinés à aider les secteurs les plus émetteurs de GES : transports, déchets, énergie... (300 millions de R\$ sur 2012). Dix ministres font partie de son comité de gestion. Il est principalement alimenté par les royalties provenant de la loi du pétrole (9.478/1997), dont la redistribution est actuellement remise en cause.

La **Politique nationale des résidus solides** (loi 12.305/2010) témoigne de la reconnaissance du mouvement des "**catadores de lixo**" (ramasseurs d'ordures) et ouvre sur des contrats de partenariat avec leurs coopératives et associations.

La **Bolsa verde**, programme d'appui à la conservation de l'environnement (loi 12.512, 2011) dont le premier objectif est la promotion de la citoyenneté des populations en situation d'extrême pauvreté (revenu par tête inférieur à 70 R\$ par mois) qui développent des activités d'usage durable des ressources naturelles dans des aires protégées contrôlées par l'Union. En 2014, il devrait concerner 73 000 familles sur 11,3 millions d'ha. Ce programme se combine avec le programme de la Bourse famille. Il offre un revenu de 100 euros par mois aux familles enregistrées. Les performances sont vérifiées annuellement par le Système de protection de l'Amazonie (SIPAM).

Deux projets de loi concernant le **Système national de REDD+** sont traités à la chambre des députés et au Sénat. Ils doivent affronter de fortes réticences contre les mécanismes de marché et l'hostilité du ministère des Affaires étrangères. Il y est surtout question de gestion publique, de fonds publics et de donations, mais est évoquée la commercialisation de crédits carbone. Des certificats de réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation (Credd) seraient alloués qui pourraient ouvrir à des compensations sur le marché national prévu par la Politique sur les changements climatiques, ou dans le cadre d'accords internationaux. Les aires de protection permanentes et les réserves légales (APP et RL, piliers du Code forestier) ainsi que les unités de conservation et les terres indigènes, quilombolas et réserves forestières seraient éligibles.

Le « nouveau » **Code forestier** (loi 12.651/2012) crée des systèmes de paiements pour services environnementaux et des compensations pour rétribuer en priorité les agriculteurs familiaux qui participent à la conservation et à l'amélioration des écosystèmes (chapitre 10). Son adoption devrait permettre de reformuler les lois fédérales REDD+ et PSE en matière de définition de services environnementaux, d'obligation de cadastre et de récupération des aires dégradées illégalement.

## 6.2. Les lois des Etats fédérés

La première disposition considérée comme instrument économique permettant de payer pour un service environnementaux est l'**Impôt « écologique » sur la circulation des marchandises (ICMS Ecologico)**. Cet impôt est perçu par chaque Etat sur la circulation des marchandises entre Etats ou en cas d'importation. La Constitution stipule que 25 % de l'ICMS doit être transférés aux municipios. 14 Etats utilisent cet instrument pour financer les municipios qui protègent leur environnement (Guedes e Seehusen, 2011). La proposition initiale de l'ICMS écologique est de compenser financièrement les municipios pour la restriction d'utilisation des sols dans des zones protégées. 400 millions de R\$ sont ainsi transférés chaque année aux municipios<sup>29</sup>.

La **Bolsa verde du Minas Gerais** (Lei 17.727/2008) est implantée depuis 2010 par l'Institut d'Etat des forêts. Elle fait la promotion d'un unique modèle de protection intégrale : la mise en défens, sous barrière, de l'aire protégée. Le propriétaire reçoit 200 R\$/ha. Près de 1000 contrats ont été signés (Eloy, 2013).

En Amazonie, les Etats d'Amazonas, d'Acre, du Tocantins et du Mato Grosso se distinguent par leurs lois qui traitent séparément ou de façon intégrée, des changements climatiques, des services environnementaux ou du REDD. On notera les prises de positions fermes de leurs gouverneurs pour faire aboutir le processus et les échanges entre Etats encouragés par le Forum des secrétariat à l'environnement de l'Amazonie légale et la Groupe de travail des gouverneurs pour le Climat et les forêts (Governors Task Force on Climate and Forests) Les Etats de Rondonia, du Para et d'Amapa poursuivent leurs processus législatifs :

- la **Bolsa floresta de l'Etat d'Amazonas** a été créée en 2007. Elle dépend d'une structure de **gestion publique/privée** via la fondation Amazonas sutentavel (FAS) sans fins lucratives, en partenariat avec le secrétariat à l'environnement. Elle est financée par l'Etat d'Amazonas (aujourd'hui à moins de 10 %), par la Banque Bradesco, par Coca-Cola et divers donateurs privés. Les familles enregistrées reçoivent 600 R\$/an, et bénéficient indirectement d'autres fonds destinés aux associations et au développement d'activités productives. Le projet est vérifié pour l'administration des ressources par la société PricewaterhouseCoopers, et par le programme d'Etat de contrôle environnemental.
- le programme de **Certification des unités productives familiales de l'Etat d'Acre** (2008). Chaque bénéficiaire est encadré jusqu'à 9 ans pour recevoir un appui financier et technique pour la valorisation de l'actif forestier. Fonds publics, gérés par deux secrétariat de l'Etat : Seaprof et Sema. 17 000 familles sont concernées ne possédant pas plus de 150 ha. Elles doivent exercer des activités durables, sans recours au feu. Elles touchent au maxi 600 R\$/an.
- le **Système d'incitation à la fourniture de services environnementaux de l'Etat d'Acre (SISA, lei 2308/2010)**, géré par l'Institut des changements climatiques et de régulation des services environnementaux (IMC).
- Le Système de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, de conservation, de gestion durable des forêts et d'augmentation des stocks de carbone forestier. **REDD+ de l'Etat du Mato**

---

<sup>29</sup> Medeiros R. et al., *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional : Sumario executivo*. Brasilia: MMA, 2011, 40 p.

**Grosso** est la loi la plus récente (loi 9.878, 2013). On peut imaginer que de fortes pressions de la part du Sénateur Blairo Maggi, gros producteur de soja et ancien gouverneur du Mato Grosso qui fait aujourd'hui la promotion des mécanismes REDD et récemment élu à la présidence de la commission du Sénat pour l'environnement a facilité l'approbation de la loi.

On trouve des lois sur les PSE dans les Etats d'Espirito Santo, Santa Catarina. Une loi Bioclima au Parana sur la conservation et récupération de la biodiversité, réduction des émissions et adaptation au changement climatique ; une loi sur la politique de ressources hydriques à Rio de Janeiro (1999) à laquelle est adjoit un décret de 2011 qui établit le programme de PSE avec des provisions sur les forêts ; la politique de changement climatique (2009) à São Paulo avec un programme qui inclut également les PSE pour les forêts. Une loi sur les changements climatiques, les actifs environnementaux et le développement durable, s'appuyant fortement sur les mécanismes de marché, fait l'objet de consultations dans le Goias. Etc.

Ces lois sont des arrangements institutionnels regroupant diverses institutions publiques, parfois le secteur privé, souvent la société civile. Les champs d'application se recouvrent souvent. La définition du SE est ample, à part quelques cas orientés carbone. Les bénéficiaires sont des propriétaires ou occupants de terre, des agriculteurs familiaux, des communautés traditionnelles des unités de conservation et des peuples indigènes, mais les catégories foncières éligibles sont peu définies. Le montant des financements dans le cadre de contrat de PSE est annoncé indépendamment de tout calcul de valorisation du SE. Il est généralement faible, de l'ordre de 100 R\$/mois par famille.

Les ressources mobilisées sont des fonds publics (fédéraux et estadual), avec des prévisions de donations nationales ou internationales. Ces fonds sont repassés dans une logique de subvention. Ces programmes ou fonds peuvent soutenir des initiatives estampillées REDD+ ou de PSE, sans pour autant que ces dernières se rattachent à une logique de marché.

On ne trouvera pas d'instruments de marché dans les lois, sinon dans les deux PL nationales REDD et PSE qui prévoient, entre autres, la possibilité de recours à des mécanismes de marché.

On ne note pas encore d'intégration PSE-REDD-Code forestier. Les interrelations avec des pratiques plus récentes de régulation environnementale comme le Cadastro ambiental rural (CAR) devraient s'affirmer rapidement dans les projets de loi nationale REDD et PSE. On remarquera l'implication du même bureau d'étude dans plusieurs lois PSE-REDD des Etats.

### **6.3. Les programmes**

On trouvera aussi des politiques de PSE via le soutien aux prix. Il existe un projet déjà ancien dans l'Etat d'Amazonas de prix bonifié garanti pour les producteurs de caoutchouc au titre que leur activité contribue à conserver la forêt. Plus récemment, à l'échelle nationale, une proposition de réformer le programme national d'acquisition d'aliments (PAA) qui offre aux producteurs familiaux un débouché pour leurs produits, afin d'offrir un prix supérieur à ceux qui volontairement entreprendrait des actions de restauration forestière dans le

cadre de la réforme du Code forestier (les petits producteurs n'étant pas obligés de restaurer).

On peut citer le programme producteur d'eau de l'Agence nationale des eaux (ANA). C'est un programme basé sur le volontariat qui appuie et finance les actions de conservation des eaux et du sol, avec un système de compensation pour les producteurs ruraux qui contribuent à la protection des sources. Ce programme se décline dans de nombreux Etats et bassins versants..

Il est impossible de citer tous les programmes locaux de PSE. On peut noter que la majorité se situe dans les régions sud et centre et concerne surtout la fourniture d'eau, service dont il est plus facile d'identifier les bénéficiaires et les fournisseurs que pour la biodiversité ou le carbone.

L'étude publiée par le Ministère de l'environnement sur les paiements pour services environnementaux dans la Mata Atlantica<sup>30</sup> recense 41 projets de PSE orientés « eau » ; 33 projets de PSE orientés "carbone" et 5 projets "biodiversité". L'étude ne donne guère d'indications sur comment a été calculé le paiement. Les "prix" du SE sont essentiellement approchés en termes de coût d'investissement du programme.

#### **6.4. Les « initiatives »**

Ce sont des programmes de recherche soutenus par le gouvernement en partenariat avec des entreprises ou institutions publiques et privées et qui ne prennent pas de forme législative. Leur influence, en ce qu'elle mêle administrations, universitaires, syndicats, ONG, entreprises, et ouvre sur l'international est très importante.

On peut citer ainsi la diffusion au Brésil du TEEB, *The Economics of ecosystems and biodiversity*, promulgué par le secrétariat de la convention sur la diversité biologique, dont la méthodologie (identifier les valeurs économiques de la biodiversité afin de changer les comportements) est reprise par le ministère de l'Environnement et la coopération allemande (GIZ) pour proposer des études et des politiques régionales et locales.

Le dialogue sectoriel Union européenne-Brézil sur la dimension du développement durable fait la promotion des paiements pour services environnementaux. Cinq expériences internationales vont être étudiées. Un état de l'art de l'expérience des PSE, principalement carbone, mais aussi eau et certification dans les différents biomes du Brésil, est en cours de réalisation.

---

<sup>30</sup> Guedes, F. B.; Seehusen, S. E. *Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: Lições aprendidas e desafios*. Brasília: MMA, 2011.