

Forêts et lutte contre le changement climatique au Brésil

Catherine AUBERTIN

Le Brésil est à la fois un pays émergent dont les engagements en matière de protection de la forêt amazonienne occupent la scène internationale, une fédération où chaque État peut mener sa propre politique, et le lieu d'expression de nombreux « mouvements socio-environnementaux ». Les nouveaux outils économiques de conservation, mécanismes REDD, paiement pour services environnementaux (PSE), marché de quotas de compensation, sont alors révélateurs des tensions entre le gouvernement, les États fédérés et les initiatives privées pour le contrôle et l'appropriation de ces biens et services environnementaux – biodiversité et carbone – qui oscillent entre le statut de biens publics et celui de marchandises.

Lutter contre le changement climatique, c'est lutter contre la déforestation

Au Brésil, le niveau d'émission des gaz à effet de serre (GES) est intimement corrélé à la déforestation de l'Amazonie. Ainsi, le Brésil a été responsable de 6 % des émissions mondiales de GES lors des pics de déforestation de 1995 (29 000 km²) et 2004 (27 700 km²). En 2004, les changements dans l'usage des sols et des forêts représentaient 71 % des émissions de tous les gaz à effet de serre exprimées en CO₂e (équivalent CO₂) (MCT, 2010). En 2012, après d'importantes mesures gouvernementales, la déforestation en Amazonie a été réduite à 4 500 km² et le Brésil ne représente plus que 3,8 % des émissions mondiales. Ses émissions par habitant sont de 6,5 tCO₂e. Elles étaient de 14,4 tCO₂e en 2004.

Aujourd'hui, même si la part des changements dans l'usage des sols dans les émissions globales n'est plus que de 51 %, la corrélation reste forte. Récemment, entre 2015 et 2016, les émissions brésiliennes de GES ont augmenté de 8,9 % alors que le rythme de déforestation augmentait de 27 %. Le Brésil est le septième émetteur mondial de GES.

Il est donc logique que, sur la scène internationale, la lutte contre le changement climatique se confonde pour le gouvernement brésilien avec la lutte contre la déforestation.

En 2009, à la COP 15 de Copenhague, les engagements brésiliens étaient assortis d'un objectif de réduction de 80 % du rythme de déforestation de l'Amazonie en 2020 par rapport à la période 1996-2005, et de 40 % pour les savanes du Cerrado. Lors de la conférence de Paris, la COP 21 de 2015, le Brésil a présenté sa « contribution nationale prévue et déterminée » (INDC) avec pour objectif de réduire ses émissions de GES, par rapport à 2005, de 37 % en 2025 et de 43 % en 2030. Cette contribution repose essentiellement sur la poursuite de la lutte contre la déforestation et la promotion d'un « agrobusiness du futur » (AUBERTIN et KALIL, 2017) avec une panoplie de mesures : le renforcement de l'application du Code forestier, zéro déforestation illégale, la compensation des émissions de GES pour la suppression légale de végétation, la restauration et la reforestation de 12 millions d'hectares, la récupération de 15 millions d'hectares de pâturages dégradés, l'objectif d'atteindre 5 millions d'hectares en agro-sylvo-pastoralisme et de 18 % d'agrocarburants dans le mix énergétique (Brazil, 2015).

Dans sa contribution, le Brésil affirme sa réserve quant aux mécanismes de marché. De fait, sa politique de lutte contre la déforestation a essentiellement reposé sur la panoplie des outils régaliens



Mesure du diamètre d'un tronc pour l'évaluation du carbone forestier en Guyane.

– interdictions, instruments de financement incitatif, outils de surveillance, créations d'aires protégées... –, soutenue par des initiatives privées telles que les moratoires sur le soja et la viande provenant d'Amazonie (AUBERTIN, 2016).

Il est ainsi difficile de faire un lien entre les nouveaux outils économiques de conservation, REDD et PES, et le recul de la déforestation en Amazonie. Cependant, l'engouement pour le REDD est important, surtout auprès des États fédérés. Il se manifeste par des débats idéologiques, par une multiplication des projets s'autoproclamant « REDD » et par une intense activité législative.

Débats idéologiques

Plusieurs discours discordants s'affrontent. À Copenhague, le président Lula s'était offusqué devant la proposition d'un mécanisme REDD. Si les pays développés ne prenaient pas d'engagements contraignants en matière de réduction de leurs émissions, il était hors de question que la forêt brésilienne, dont plus de la moitié est sous contrôle fédéral, soit mise à contribution pour permettre la poursuite des pollutions industrielles du Nord. Le gouvernement brésilien a pris ses distances vis-à-vis d'un marché du carbone où seraient distingués carbone industriel et carbone forestier, lui préférant un fonds international dont il assurerait centralement la gestion en fonction de ses programmes de réduction des émissions.

Profitant d'une image de partenaire crédible (importance de l'Amazonie, premiers résultats de lutte contre la déforestation, forte capacité de surveillance), le Brésil a su à la fois se démarquer des contraintes des fonds multilatéraux et des mécanismes de marché pour assurer sa souveraineté sur l'Amazonie avec la création en 2008 du Fonds Amazônia, géré par la banque de développement nationale, la BNDES, avec le ministère de l'Environnement. Cet instrument de captation de dons volontaires permet d'investir dans des projets de prévention et de lutte contre la déforestation, pour la conservation et l'usage durable de la forêt. En 2017, la Norvège avait abondé le fonds de 1,1 milliard de dollars, suivie par l'Allemagne avec 28,3 millions et la Petrobras, entreprise pétrolière brésilienne avec 6,5 millions.

Les sommes reçues n'ouvrent pas de droit à des crédits carbone en contrepartie. Seuls des certificats nominatifs, intransférables et n'ouvrant à aucun droit ou crédit de quelque nature que ce soit, sont accordés aux donateurs qui n'ont pas pris sur le système de gouvernance du Fonds.

De leur côté, les principales ONG brésiliennes, réunies à Belem en octobre 2009 (carta de Belem, 2009), avaient violemment rejeté un mécanisme basé sur un marché incapable d'endosser la responsabilité de la vie sur la planète. Elles rappellent que la conservation des forêts est en grande partie associée aux communautés traditionnelles et autochtones, et que la question foncière est un point central du débat. Les grandes ONG internationales, UICN, WWF, se sont cependant vite démarquées des ONG brésiliennes en poussant à la réalisation de projets REDD.

En 2009, la loi Waxman-Markey, *American clean energy and security Act*, prévoyait la possibilité pour les industriels américains soumis à des engagements de réduction de GES d'avoir recours à un mécanisme de flexibilité qui pouvait prendre la forme d'achat de crédits carbone, à hauteur de 2 milliards de dollars par an. De son côté l'Ipam, l'Institut de recherche sur l'environnement d'Amazonie, estimait à 48 milliards de tonnes le carbone stocké sur les 3,3 millions de km² de forêt amazonienne. Déjà à la COP 11 de Montréal en 2005, l'État d'Amazonas avait présenté le calcul du gain que l'humanité retirait de sa lutte contre la déforestation grâce à la création d'aires protégées : 3 milliards de dollars, sur la base d'un prix de la tonne de carbone à 5 dollars (VIANA, 2005). Devant ces chiffres où une offre pourrait rencontrer une demande importante, les esprits se sont échauffés.

Les États amazoniens, soutenus par le fort lobbying du *Governors' Climate and Forest Task Force* (GCF) fondée par Arnold Schwarzenegger, alors gouverneur de Californie, et qui regroupe 38 régions de 10 pays, dont le Brésil (avec ses 9 États amazoniens), le Mexique, le Pérou, la Côte d'Ivoire, l'Indonésie..., demandent au gouvernement une totale autonomie dans la captation des ressources et la possibilité de faire reconnaître leurs crédits carbone au Fonds Amazônia. Ils ont proposé une clé de répartition des bénéfices tirés de la réduction de la déforestation selon les projections de Copenhague. Le gouvernement fédéral recevrait 20 % de ces bénéfices, les États amazoniens se partageant les 80 % restants en fonction de leur surface forestière et de la réduction de leur déforestation (GCF, 2014). On imagine bien que ces propositions sont restées lettre morte. Dans sa contribution à la COP 21, l'État brésilien campe sur sa position. Il ne reconnaît aucune transaction ayant lieu sur son territoire sans son autorisation et hors de la Convention, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris (Brazil, 2015). Il refuse ainsi clairement de cautionner les plans carbone des États amazoniens ou des communautés sans que ceux-ci ne soient validés et intégrés dans ses engagements internationaux.

Une multitude de projets

En avril 2010, le Service forestier lié au ministère de l'Environnement avait identifié 21 projets sur 33,5 millions d'hectares, principalement en Amazonie (soit déjà 10 % de sa superficie). Ces projets sont très variés quant au type de propriété des terres concernées (public, privé, terre indigène), à leur montage institutionnel (impliquant à titres divers des États, des universités, des ONG, des entreprises, des communautés), à leur champ d'action (local, régional, national) et leurs sources potentielles de financement (marché, fonds publics, fonds privés). Ils se répartissent à peu près également entre des projets

de lutte contre la déforestation et des projets de conservation. La plupart prévoient un paiement direct aux propriétaires et aux communautés forestières. La grande majorité des dossiers ne précisent pas de situation de référence et les tonnes de carbone/ha ne sont pas identifiées.

Ainsi, le programme Bolsa florestal s'applique sur les 10 millions d'hectares des 14 aires protégées de l'État d'Amazonas : 32 000 personnes sont concernées et reçoivent des bourses (éducation et santé, productions durables), pour s'organiser en associations, avec engagement de ne pas défricher ; le financement, essentiellement d'origine privée, vient de la fondation Amazonas Sustentavel. L'État du Mato Grosso a fait voter une loi encadrant les projets REDD et a reçu des compensations de la part du Fonds Amazônia pour des actions de restauration de terres. Un programme de l'ONG américaine TNC et de l'État du Pará (8,4 millions d'hectares comprenant des aires protégées, des Terres indigènes et des propriétés privées) prévoit d'éviter l'émission de 440 millions de tCO₂ sur 2008-2018. Un programme PSA Carbone dans l'État de l'Acre (gouvernement de l'Acre, WWF-Brésil, GTZ, UICN, Ipam, Embrapa [Entreprise brésilienne de recherche agronomique], Université fédérale) s'appuie sur les paiements pour services environnementaux aux populations rurales ; son but est de réduire de 164 millions de tonnes les émissions pour 2020 ; 2 millions de livres anglaises ont été obtenues de l'entreprise britannique Sky-TV. L'Association du peuple indigène Surui de l'État du Rondônia, soutenue par Google, a lancé le premier fonds de carbone indigène du Brésil. Le stock de carbone de leur Terre indigène, estimé à 4 millions de tonnes, permettrait d'émettre 4 millions de titres qui seraient vendus à des industriels désireux de neutraliser leurs émissions, sans pouvoir être revendus sur un marché. Le gouvernement de l'Amapá a placé 900 000 hectares sous projet REDD. Comme pour l'État de l'Acre, il espère un accord avec les gouverneurs de Californie ou de l'Illinois qui animent le groupe de pression du GCF.

On remarquera qu'au-delà de l'effet d'annonce, la majorité de ces projets ont été financés par le Fonds Amazônia ou via des projets internationaux d'aide au développement comme dans le cas de l'Acre, présenté comme un exemple réussi de REDD. Les projets reposant sur l'expectative d'un marché de crédits carbone n'ont pas connu de réalisation.

Un nouveau marché : les compensations du Code forestier

Devant le foisonnement des projets, le gouvernement brésilien tente de reprendre la main. À qui appartient finalement le carbone brésilien ? Le gouvernement doit concilier l'usage des instruments publics (lois, programmes, institutions spécifiques...) et des instruments privés (contrats d'accès à la biodiversité, mécanisme REDD, PSE, certification...). Il doit définir les droits des différents acteurs (États étrangers, gouvernement, États fédérés, entreprises, peuples autochtones, propriétaires privés, communautés traditionnelles, intermédiaires, bureaux d'études...) sur le bien commun et la marchandise « carbone » tout en se souciant d'une répartition des avantages en conformité avec la justice environnementale et avec l'équilibre des territoires.



**Programme de soutien
à une politique
de développement forestier :
l'extractivisme en Amapá
(Brésil).**

De fait, l'agitation autour du REDD est retombée à l'occasion de la réforme du Code forestier en 2012. Du fait de son importance en termes d'aménagement du territoire et de conservation, de l'énormité des surfaces et des émissions de carbone en jeu, la réforme du Code forestier est assumée aujourd'hui par le gouvernement comme le principal projet REDD+ du Brésil. La Stratégie nationale de REDD+ (ENREDD) explique clairement qu'après avoir rempli les conditions du RED (la lutte contre la déforestation), le Brésil entre dans la phase du REDD+ (avec promotion du rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers) par la mise en application de son nouveau Code forestier.

Celui-ci fait obligation aux propriétaires fonciers de restaurer leurs « réserves légales » défrichées indûment avant 2008. Les réserves légales sont des pourcentages de surface (80 % en Amazonie, 20 % dans le Cerrado) qui doivent rester en végétation originelle. Pour bénéficier d'une sorte d'amnistie, le propriétaire doit restaurer les surfaces défrichées ou entrer dans un système de bourse. Sous certaines conditions, celui qui a trop défriché chez lui peut compenser en achetant ou en louant des quotas de réserves environnementales à celui qui a conservé au-delà de ses obligations. Des marchés d'actifs environnementaux portés par plusieurs opérateurs privés, semblables au principe initial du REDD, s'ouvrent. Sur les 5,6 millions de propriétés rurales recensées par l'IBGE (Institut brésilien de géographie et de statistique), 4 millions devront recomposer leurs réserves légales. Dans tout le Brésil, on estime le déficit en réserve légale entre 30 et 60 millions d'hectares (SOARES FILHO, 2013), chiffre bien supérieur à celui des surfaces de déforestation évitée projetée dans les projets REDD qui se cantonnaient à l'Amazonie.

C'est cette stratégie de renforcement du Code forestier que le Brésil a présentée dans sa contribution à la COP 21 en se fixant un objectif de compensation et de restauration des défrichements passés et à venir. Le Fonds Amazônia est mis au service de cette politique nationale. Reste à savoir si ces marchés de quotas connaîtront plus de succès que les crédits REDD dans la lutte contre la déforestation et le changement climatique.



© IRD/r. Couvreur

**Forêt tropicale humide
dans la région de Para au Brésil.**

Habiter la forêt tropicale au XXI^e siècle

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Référence

Marseille, 2019

Coordination et préparation éditoriale

Corinne Lavagne

Mise en page

Aline Lugand – Gris Souris

Correction

Marie-Laure Portal

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Catherine Guedj

Photos de couverture

1^{re} de couverture :

© IRD/G. Michon – Enfants en forêt (Indonésie)

4^e de couverture (de haut en bas) :

© IRD/G. Michon – Forêt tropicale humide (Western Ghats, Inde)

© IRD/S. Carrière – Collecte de fougères (Madagascar)

© IRD/E. Stoll – Habitat traditionnel en Amazonie brésilienne

© IRD/G. Michon – Déforestation à Bornéo (Indonésie)

© IRD/P. de Robert – Cueillette de baies d'acai (Brésil)

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2019

ISBN IRD : 978-2-7099-2455-9