

## Le code du retour en arrière



Les leaders ruralistes, qui jouissent d'une grande influence et de leurs entrées dans les arcanes et les sommets de Brasília, semblent être assurés de l'adoption d'un amendement qui finalement les exemptera de l'application des exigences qui sont prévues par la loi depuis la présidence de Getúlio Vargas, lorsque la première version du Code Forestier [*Código Florestal*] a été adoptée (1934).

*Par João Paulo R. Capobianco,  
biologiste et écologiste, membre du Conseil Directeur de l'Institut Démocratie et Développement durable. Il a été secrétaire national de Biodiversité et Forêts et secrétaire exécutif du Ministère de l'Environnement de 2003 à 2008.*

Source : <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=926> - 5 mai 2011

**Traduction** : Philippe Roman pour Autres Brésils

**Relecture** : Etienne Bouchard



Le débat autour des forêts fait la une des journaux et les gros titres des émissions de radio et de télévision. La bonne nouvelle est que cette fois-ci ce débat enflammé n'est pas la conséquence de la diffusion de chiffres alarmants sur la déforestation en Amazonie.

Grâce à une action déterminée de lutte contre la déforestation, initiée sous le premier gouvernement Lula, poursuivie sous le second et qui, espérons-le, sera maintenue sous la présidence de Dilma Rousseff, les chiffres diminuent année après année. Le monstre de la déforestation, qui paraissait incontrôlable pendant les siècles où il a régné dans la Forêt Atlantique [*Mata Atlântica*] et dans la *Caatinga*, et pendant les décennies où il a dicté ses règles en Amazonie et dans le *Cerrado*, a montré sa fragilité face à l'implication politique et l'action ferme du gouvernement, forcé à l'action par les pressions émanant de la société.

La mauvaise nouvelle, cependant, est que cette intense discussion n'est pas motivée par l'évidente nécessité de perfectionnement de la législation forestière, afin de la rendre plus moderne et compatible avec le moment que nous vivons actuellement. Ce moment est marqué par une forte croissance de la conscience environnementale et une plus grande valorisation des principes du développement durable.

Ce à quoi nous assistons, c'est une dispute inégale entre ceux qui veulent imposer une flexibilisation totale des normes de conservation et ceux qui, ne pouvant déplacer la date butoir, sont sur la défensive et tentent d'assurer des dégâts aussi limités que possible.

Ce n'est pas la première fois que les parlementaires de l'aile ruraliste, constituée par ce qu'il y a de plus arriéré dans les campagnes brésiliennes, essaient de flexibiliser la législation. En 2000 ils y sont presque parvenus. N'était la vigoureuse réaction de l'opinion publique et la résistance de quelques rares parlementaires, qui ont poussé le président de l'époque Fernando Henrique Cardoso à intervenir dans le processus, le fameux rapport du député Micheletto (PMDB-PR) aurait été approuvé, et aurait littéralement détruit les instruments légaux de protection de la végétation native du pays.

### **Une période d'avancées**

Depuis cette dernière tentative, certaines choses ont changé dans les processus de dégradation forestière. Et le changement a été finalement bénéfique, après des décennies marqué par l'absence totale de contrôle.

En Amazonie, entre 2004 et 2010, la déforestation annuelle a chuté de 27.423 km<sup>2</sup> à 6.451 km<sup>2</sup>, atteignant le taux le plus faible enregistré depuis qu'a été lancé le suivi réalisé par l'Institut National de Recherches Spatiales (Inpe), en 1988. Dans les autres



écosystèmes la déforestation est aussi entrée en déclin, bien que dans le *Cerrado* les taux soient encore alarmants.

Pour en arriver à ce résultat, pas encore complètement satisfaisant étant donné que la déforestation, quoique moindre, continue dans des proportions très élevées, un ensemble inédit de mesures de contrôle fortes a été mis en œuvre.

En Amazonie seulement, où le gouvernement a concentré ses efforts sur la période 2004-2010, près de 261 000 km<sup>2</sup> d'unités de conservation ont été créés, et à peu près 180 000 km<sup>2</sup> de terres indigènes ont été homologués. Ces nouvelles zones protégées ont soustrait aux spéculateurs et autres *grileiros*<sup>1</sup> une superficie équivalente à la somme des territoires des États de São Paulo et du Paraná.

Pour rendre encore plus efficace l'action contre le *grilagem*, un des principaux facteurs de déforestation en Amazonie, plus de 66 000 titres de propriété illégitimes ont été effacés dans les cadastres de l'Incra<sup>2</sup> et ont été modifiés radicalement.

S'ajoutent à cela les opérations de l'Ibama<sup>3</sup> intégrées avec celles de la Police Fédérale et des polices environnementales des États, qui ont conduit à la fermeture de près de 1.500 entreprises clandestines, à la saisie de millions de mètres cubes de bois, au démantèlement de mafias du bois et de la spéculation sur les terres publiques, qui avaient lieu depuis des décennies dans la région, et ont mis en prison des centaines de personnes, y compris des fonctionnaires de la fédération et des États.

En complément de ces mesures, d'autres ont été prises sur le terrain légal, comme l'approbation de la loi de Gestion des Forêts Publiques (Loi 11.482/06) et de la Loi de la Forêt Atlantique ainsi que l'adoption de nombreux décrets, en particulier les 6.321/07 et 6.514/08, qui ont défini des mécanismes très robustes pour faire valoir l'application du Code des Forêts.

---

<sup>1</sup>Les *grileiros* falsifient des documents pour s'approprier des terres. Ce nom vient de la technique consistant à placer le papier falsifié dans une cage remplie de grillons (*grilos*) afin qu'il jaunisse et prenne une apparence plus véritable. On parle de *grilagem* pour désigner ces pratiques. (Note du traducteur)

<sup>2</sup>L'Incra (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*) est l'institut responsable de la réforme agraire.

<sup>3</sup>L'Ibama (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*) est en charge de la protection de l'environnement. Il accorde notamment les licences d'exploitation pour les projets potentiellement polluants.



## **Contre-offensive ruraliste**

Ayant ce contexte à l'esprit, il devient évident que le moment choisi par les ruralistes pour mener ce grand effort n'est pas une pure coïncidence. Ils tentent ainsi de promouvoir une déstructuration complète de la législation de protection de la végétation native du pays. C'est la conséquence directe de la perception du fait que les producteurs ruraux en situation irrégulière feraient face à des difficultés toujours plus grandes pour éviter d'appliquer les exigences légales, face aux nouveaux mécanismes de contrôle et de punition apparus ces dernières années.

Cependant, le mouvement anti-environnemental qui est en marche actuellement à la Chambre présente une différence fondamentale avec celui de 2000: cette fois-ci, il a été minutieusement préparé dans tous ses détails.

Du point de vue procédural, ils ont ressuscité un projet de 1999 qui avait déjà été archivé deux fois et l'ont soumis à l'analyse d'une commission spéciale créée en septembre 2009 par le président de la Chambre de l'époque, Michel Temer, composée presque exclusivement par des parlementaires liés au secteur ruraliste.

Du point de vue politique ils ont désigné le communiste Aldo Rebelo comme rapporteur. Ex-président de la Chambre des Députés, Rebelo est détenteur d'une connaissance approfondie des procédures législatives, connaissance obtenue au cours de ses cinq mandats consécutifs.

Du point de vue technique ils ont été encore plus loin. Ils ont fait surgir deux rapports produits par une unité de l'Embrapa, la « Embrapa Contrôle par Satellite », aux résultats discutables mais fort utiles aux thèses ruralistes.

L'un d'entre eux intitulé "La portée territoriale de la législation environnementale et indigéniste", fondé sur une lecture tendancieuse des dispositifs légaux en vigueur et sur des erreurs basiques d'arithmétique, a servi d'argument pour soutenir la thèse d'une supposée sclérose territoriale de l'agriculture brésilienne provoquée par la législation environnementale. Amplement divulgué dans des audiences publiques et mis en avant par les leaders ruralistes dans tout le pays, le rapport a même affirmé que la surface disponible pour l'agriculture était « négative » au Brésil.

Un autre rapport encore plus douteux, intitulé "La dynamique des forêts dans le monde », affirmait qu'au cours des 8 derniers millénaires le volume de forêts au Brésil aurait augmenté de 9,8% à 28,3% du total existant sur la planète. Une telle prouesse, selon les auteurs, devrait susciter des louanges et une reconnaissance internationale ainsi qu'un arrêt des pressions en faveur de la conservation. L'étude a juste oublié de



dire aux lecteurs que la déforestation dans notre pays atteignait des taux annuels si élevés que, en maintenant le rythme du début des années 2000, nous serions en train de répéter en quelques décennies la même erreur commise pendant des siècles par les autres pays critiqués dans le rapport.

De cette manière, avec une commission truffée de représentants du secteur ruraliste, un rapporteur disposant d'une compétence parlementaire reconnue et actif au Congrès National, ainsi que des études techniques sur commande, le résultat ne pourrait pas être différent. Le 6 juillet 2010, la Commission Spéciale destinée à ratifier le rapport sur le Projet de Loi 1.876 de 1999 a approuvé l'amendement d'Aldo Rebelo par treize votes en faveur et cinq contre.

Justifié par l'existence d'un énorme contingent de producteurs ruraux en situation irrégulière, ce qui est vrai, et par la nécessité d'améliorer les mécanismes qui stimulent, appuient et facilitent la régularisation, ce avec quoi tout le monde est d'accord, l'amendement modifie profondément les exigences légales actuellement en vigueur.

Les modifications proposées, comme dans un tour de magie, font que les irrégularités s'envolent et que ce qui était un passif environnemental d'une propriété rurale disparaît pratiquement. De cette manière, une très petite partie de ce qui a été déforesté illégalement conserve l'obligation d'être reconstitué ou compensé, comme l'exige la législation brésilienne depuis 1934.

Une comparaison avec les initiatives gouvernementales de régularisation du paiement des impôts, les Programmes de Récupération Fiscale (Refis), peut aider à comprendre de quoi il en retourne.

Le Refis vise à rendre possible le recueil d'impôts impayés, qui seraient difficilement réglés dans les conditions normales de délais et d'incidence des taux d'intérêt. En outre, il a pour objectif de régulariser la situation des contribuables qui ne sont pas en règle et qui n'ont pas d'accès au crédit public. Pour cela, un rabais est attribué et les remboursements sont restructurés de manière à rendre viable le paiement.

L'amendement d'Aldo Rebelo tente de créer une espèce de "Refis pour débiteurs de Réserve Légale et de zones de préservation permanente". Le problème est qu'il propose des modifications si radicales dans la législation qu'elles seraient comparables à une modification par le gouvernement du quotient de l'impôt impayé pendant la négociation du paiement de la dette. Or, si le quotient est réduit, comment exiger que les débiteurs paient des sommes en retard calculées avec un quotient qui n'existe plus ?

En contradiction avec la justification originelle de faciliter la régularisation,



l'amendement retire les propriétés de leur situation irrégulière, sans que le propriétaire rural ait à corriger au moins une partie de l'acte illégal pratiqué.

C'est un des effets les plus pervers du texte, car il finit par bénéficier à celui qui a déforesté au détriment de celui qui a respecté la loi et possède une partie de sa propriété en Réserve Légale et APP conservée.

L'autre effet négatif, aussi grave que le premier, est qu'en diminuant la dimension des zones qui doivent être maintenues en végétation native, comme nous le verrons plus loin, l'amendement rend possible l'autorisation de déforestation de larges zones aujourd'hui protégées par l'actuel Code Forestier.

### **Une incitation à la déforestation**

On est forcé de reconnaître que l'amendement de Rebelo a été ingénieusement construit. A part des dispositifs scandaleusement anti-environnementaux, la majorité des problèmes est dans les détails d'un texte qui possède 55 articles et 37 pages. Les principaux sont les suivants :

1. Introduction du concept de "Zone rurale consolidée". En définissant cette nouvelle figure légale, l'amendement fait passer dans cette catégorie les occupations irrégulières faites jusqu'au 22 juillet 2008 en flagrant irrespect de la législation environnementale. Plus qu'un jeu de mots, il introduit une idée qui sera dans le futur défendue à satiété, selon laquelle on ne doit pas revenir sur ce qui est fait. Une espèce de droit acquis pour qui ne respecte pas la législation environnementale.

2. Amplification du concept de petite propriété rurale, sans critères socialement adéquats, ce qui rend possible l'augmentation significative des propriétaires ruraux bénéficiaires du traitement différencié et préférentiel donné aux petits producteurs ruraux, alors qu'ils ne le sont pas.

3. Modification du paramètre de calcul des zones de préservation permanente (APP) sur les rives des fleuves, ce qui conduit à la réduction des zones se trouvant en situation irrégulière et qui, donc, devraient être récupérées, en plus de permettre de futures autorisations de déforestation là où c'est aujourd'hui interdit.

4. Réduction de 30 à 15 mètres de la bande de protection (APP) des rives pour les fleuves de cinq mètres au plus. Cette modification, combinée à la précédente, va réduire drastiquement la protection légale des ripisylves, en dispensant de leur réhabilitation ou en viabilisant les nouvelles déforestations.

5. Droit à l'occupation et à la déforestation de la végétation native située à une altitude



supérieure à 1.800 mètres, aujourd'hui protégée comme APP.

6. Élimination de la protection des zones de plaine cultivée, qui ne sont plus considérées comme APP, faisant courir aux masses d'eau le risque que leurs zones d'inondation naturelle soient totalement dégradées et contaminées par l'utilisation intensif de pesticides et d'engrais.

7. Élimination de l'obligation de restaurer la Réserve Légale pour les propriétés jusqu'à quatre modules fiscaux, équivalents à six cents hectares en Amazonie.

8. Déduction d'une superficie équivalente à quatre modules fiscaux dans le calcul de la Réserve Légale dégradée devant être restaurée dans les moyennes et grandes propriétés.

9. Calcul de la surface de préservation permanente dans le calcul de la Réserve Légale pour tout le pays, indépendamment des dimensions de la propriété, réduisant le montant de la surface illégalement déforestée à restaurer.

10. Amnistie "blanche" de cinq ans pour les déforesteurs irréguliers. C'est un des points les plus graves et sophistiqués de l'amendement. Il établit l'obligation pour l'Union et les États d'élaborer, dans un délai maximum de cinq ans, des Programmes de Régularisation Environnementale fixant les paramètres et les conditions pour la récupération de la végétation native dans les propriétés rurales irrégulières. Durant cette période d'élaboration d'un tel Programme, le propriétaire n'a besoin de rien faire et il est autorisé à continuer d'utiliser économiquement la zone qu'il a déforestée illégalement. En outre, ses amendes et procédures pour déforestation d'avant le 22 juillet 2008 sont suspendues.

Il existe quantité d'autres aspects nocifs dans l'amendement, comme le transfert de compétences du Conseil National de l'Environnement vers les gouvernements fédéral, des États et municipaux, qui peuvent adopter des décrets et actes normatifs sans aucun contrôle social ou la possibilité environnementalement erronée de permettre la compensation de la Réserve Légale dans n'importe quel biome.

L'unique dispositif qui semble posséder un caractère environnemental dans l'amendement d'Aldo Rebelo est la proposition de moratoire sur les nouvelles déforestations pour une période de cinq ans, à partir de la promulgation de la loi. Cependant, si l'on vérifie l'adéquation de cette prévision avec l'ensemble des modifications, qui ont rendu pratiquement impossible de contrôler et punir les déforestations illégales, son caractère inique est évident.



Le degré d'acuité du débat, résultat de la radicalisation de l'amendement et du positionnement même d'Aldo Rebelo, conduit à une impasse rarement vue. Dans l'effort d'empêcher le détricotage de la législation environnementale, pratiquement rien n'est fait pour définir des instruments légaux de compensation pour ceux qui ont préservé, que ce soit par l'intermédiaire de mécanismes de paiement pour services environnementaux, ou par la création d'un marché qui rémunère la forêt comme actif économique.

Ce qui mobilise l'académie, les entrepreneurs éclairés et les écologistes, c'est la défense d'un agenda préservationniste du siècle passé et non celui du futur où il sera impératif de développer des instruments pour viabiliser la coexistence entre l'augmentation de la conservation et l'augmentation de la production. C'est bien le défi qui devrait mobiliser les énergies de ceux qui sont engagés dans la discussion du Code Forestier.

Sans signaux d'avancement, les réunions se multiplient au Congrès et au Palais du Planalto. Une commission de négociation a été mise sur pied par le président actuel de la Chambre afin que soit trouvé un accord qui permette de soumettre l'amendement au vote sans que s'ouvre une polémique capable de créer des fissures à la base du gouvernement, avec de graves répercussions dans l'opinion publique. Jusqu'à maintenant aucun résultat concret dans cette direction n'a été obtenu et la désinformation se multiplie sur les accords supposés entre les parties engagées.

Rien ne semble suffisant pour convaincre l'aile ruraliste et son nouveau leader dont la proposition en l'état représente une régression inacceptable, incapable d'apporter la tranquillité aux campagnes et, encore moins, d'établir la si désirée sécurité juridique nécessaire au plein développement de l'activité agricole dans le pays.

Les leaders ruralistes dotés d'une forte influence et d'accès aux arcanes et sommets de Brasília semblent être sûrs de l'approbation d'un amendement qui finalement les dédouanera du respect d'exigences qui sont prévues par la loi depuis le gouvernement du président Getúlio Vargas, quand a été adoptée la première version du Code Forestier, en 1934. C'est à cette époque, il y a plus de quatre-vingts ans, qu'il a été établi que les forêts étaient « intérêt commun de tous les habitants du pays » et qu'a été définie l'obligation de préservation de 25% de la végétation native des propriétés rurales et des forêts protectrices, destinées à conserver les ressources en eau et éviter l'érosion, entre autres fonctions.

Comme en 2000, il reviendra probablement à la présidente d'agir de concert avec les leaders du Congrès pour éviter le pire.