



HAL
open science

La contribution du Brésil à la COP21 : l'agrobusiness du futur

Catherine Aubertin, Livia Kalil

► **To cite this version:**

Catherine Aubertin, Livia Kalil. La contribution du Brésil à la COP21 : l'agrobusiness du futur. Brésil(s). Sciences Humaines et Sociales, 2017, 11, 19 p. [en ligne]. 10.4000/bresils.2154 . halshs-01973874

HAL Id: halshs-01973874

<https://shs.hal.science/halshs-01973874>

Submitted on 8 Jan 2019

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

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

La contribution du Brésil à la COP21 : l'agrobusiness du futur

A Contribuição do Brasil na COP21 : O Agronegócio do Futuro
Brazil's INDC to COP21: the Agribusiness of the Future

Catherine Aubertin et Livia Kalil

NOTE DE L'ÉDITEUR

Article reçu pour publication en février 2016 ; approuvé en juillet 2016

Les INDC [contributions nationales prévues et déterminées] : éléments d'un nouveau régime climatique international

- 1 La vingt-et-unième conférence des parties (COP21) à la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), tenue à Paris en décembre 2015, a marqué une inflexion dans la construction de la question climatique.
- 2 Lors de la signature de la convention au Sommet de la terre de Rio, en 1992, celle-ci avait été traitée comme un problème de pollution, une externalité économique, appréciée en termes d'accumulation de gaz à effet de serre (GES) mesurée en CO₂ équivalent. Un accord multilatéral sous l'égide des Nations unies devait déterminer un plafond souhaitable d'émissions, afin d'en partager, entre pays développés, les efforts de réduction (d'atténuation) qui, grâce à l'instauration d'un marché international du carbone, auraient pu être réalisés à moindre coût (Aubertin *et al.* 2015).
- 3 Ce cadre a été remis en cause à la COP de Bali, en 2007, avec l'entrée en force du thème de l'adaptation aux impacts du changement climatique et de la dette climatique portés par

les pays en développement. Il a volé en éclats à Copenhague en 2009. Les pays en développement, dont certains devenus de grands émetteurs, rejetant une prolongation du protocole de Kyoto¹ qui les concernerait après 2012, n'entendaient pas se faire dicter leurs arbitrages politiques nationaux par la CCNUCC. Négocier un accord universel contraignant ne pouvait plus être le seul objectif de la convention. Afin de passer d'une problématique de « partage équitable du fardeau » à une problématique « d'accès équitable à un développement bas carbone », la logique descendante a laissé la place à une logique ascendante et chaque pays s'est engagé lors de la COP de Lima en décembre 2014 à produire une « contribution nationale prévue et déterminée » (*Intended Nationally Determined Contribution* – INDC), indiquant sa stratégie de lutte contre le changement climatique selon ses priorités nationales et ses propres moyens.

- 4 Ces contributions nationales sont fondées sur trois principes : l'ambition (elles ont vocation à dépasser les prévisions actuelles des États à l'horizon 2020) ; la différenciation (elles sont examinées en tenant compte des circonstances nationales propres à chaque pays) ; la transparence (elles sont publiées au fur et à mesure de leur réception par le secrétariat sur le site de la CCNUCC²). En mai 2016, 162 contributions représentant 190 parties à la convention (l'Union européenne a déposé une contribution pour ses 28 membres) avaient été déposées, ce qui représente un franc succès.
- 5 Un nouveau régime climatique international post-Kyoto semble alors se mettre en place. Celui-ci repose sur les contributions de tous les États, rompant avec un système multilatéral répartissant des droits d'émission de gaz à effet de serre (GES) à négocier sur un marché international. La question climatique est ainsi intégrée dans les stratégies nationales, aussi bien dans les efforts de réduction des émissions de GES que dans les efforts d'adaptation aux conséquences du réchauffement climatique, c'est-à-dire dans les choix de développement avec leurs dimensions politique, économique et sociale.
- 6 Cependant, la somme de toutes ces contributions nationales visant à réduire les émissions de GES implique une augmentation de température de plus 3,5°C et ce, sous réserve de la disponibilité des fonds pour soutenir les stratégies d'atténuation et d'adaptation. Ces engagements sont donc encore loin d'être suffisants et loin de l'objectif fixé par l'accord de Paris adopté à la COP21 de maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C d'ici à 2100, en renforçant les efforts pour le limiter à 1,5°C.
- 7 Plusieurs groupes de travail internationaux – au sein de la CCNUCC, au sein du projet MILES de la Commission européenne (IDDRI 2015) – ou nationaux comme, par exemple, le Groupe interdisciplinaire sur les contributions nationales (GICN) missionné par Ségolène Royal en France, ou encore l'Observatório do Clima au Brésil³, étudient ces contributions en modélisant leurs conséquences sur les émissions de GES futures et sur l'objectif de température planétaire dans le but d'informer les négociateurs des trajectoires néfastes qui pourraient se révéler irrémédiables pour le climat.
- 8 Notre démarche est différente et se rapproche de la sociologie politique. Nous avons choisi d'appréhender la dimension politique et culturelle des contributions, de montrer comment, en nous attachant au cas du Brésil, elles peuvent rendre compte de la culture politique des pays concernés.
- 9 En effet, ces contributions sont relativement libres dans leur forme, ce qui permet à chaque État de présenter sa stratégie dans un court document (trois pages pour la Russie, cinq pour les États-Unis et l'Europe, dix pour le Brésil, 38 pour l'Inde, etc.), offrant ainsi la possibilité de décrypter leurs « personnalités », c'est-à-dire de comprendre leur situation

économique et leur potentiel énergétique, les enjeux territoriaux et de développement et, également, d'apprécier leur désir d'apparaître sur la scène mondiale, d'affirmer leur identité et leur souveraineté. Nous étudions donc les contributions comme marqueurs d'une culture politique nationale déclinée à l'aune de la nouvelle problématique que représente le réchauffement climatique. Selon Rosanvallon (2004), une culture politique est constituée par un ensemble de traits différentiels qui ne se réduisent pas à des différences institutionnelles mais sont aussi des affirmations de valeurs et des matrices de comportement. Les contributions peuvent être interprétées comme l'expression d'une culture politique qui ne peut pas être séparée des autres phénomènes culturels propres à une société : « Tout système politique apparaît lié à un système de valeurs et de représentations, autrement dit à une culture, caractéristique d'une société donnée » (Cuche 2001). Cet ensemble de valeurs, croyances et stratégies permet aux gouvernants de donner du sens à leurs actions par une référence au passé, à l'histoire et à la mémoire collective mais aussi par une projection dans le futur qui légitime les attentes et valorise des choix de développement (Braud 2008). La contribution du Brésil (Brazil 2015) est en cela exemplaire.

- 10 Pour décrypter la contribution brésilienne, éclairer les objectifs présentés, les confronter aux faits empiriques et en évaluer la faisabilité, nous nous sommes appuyées sur nos travaux de terrain au Brésil et sur notre connaissance des politiques publiques d'environnement (biodiversité, changement climatique, agro-écologie). Lors de la COP21, nous avons eu recours aux documents officiels présentés par la délégation brésilienne, nous avons observé différents événements organisés par l'ambassade du Brésil et par les représentants de l'agrobusiness liés à la « Coalition » (encadré n° 2) et procédé à des entretiens informels. Ce travail prend également sa place dans le projet ClimaCOP⁴, recherche collaborative qui vise à proposer une cartographie des différents espaces sociaux de la COP21 (les négociations internationales, les entreprises, la société civile, les médias) avec leurs acteurs propres et leurs discours en tension. Il s'agit de montrer comment ces derniers « climatisent » leurs discours, c'est-à-dire redéfinissent leurs actions en termes climatiques dans une intégration des questions scientifiques, environnementales, économiques ou politiques (Foyer & Morena 2015). Cette climatisation est propre à chaque pays selon sa culture politique.

La contribution brésilienne : le Brésil se met en scène

- 11 Avant d'analyser les objectifs du Brésil et la manière dont il compte les atteindre, nous pouvons témoigner du désir du pays d'affirmer à la fois sa souveraineté et sa double posture de bon élève et de leader sur la scène internationale.
- 12 Cela commence par un souci de communication. Le Brésil n'a pas seulement mis sa contribution sur le site de la convention, il a choisi pour lui donner plus d'audience de l'annoncer par la voix de la présidente Dilma Rousseff à New York, le 27 septembre 2015, à l'occasion de la conférence des Nations unies sur l'Agenda 2030 des objectifs de développement durable.
- 13 Ainsi, le Brésil s'affirme comme le premier pays émergent à adopter un objectif absolu de réduction pour toute son économie⁵. Sa contribution n'est pas liée à des demandes de soutien financier internationaux, contrairement à de nombreux pays du Sud, aussi divers que l'Inde, l'Arabie Saoudite, le Sénégal...

- 14 Le Brésil ne pouvait célébrer ses vertus écologiques comme l'a fait l'Inde dont la contribution porte en exergue une citation des Védas et insiste sur le caractère harmonieux de ses relations traditionnelles avec la nature à grand renfort de citations de Gandhi et de références au yoga. Pays de colonisation récente dont la marche vers l'Ouest s'est effectuée contre la forêt et les populations amérindiennes, il était difficile au Brésil de disserter sur la Mère Nature. Aussi, la contribution brésilienne se restreint-elle à la question de la réduction des gaz à effet de serre et n'aborde pas directement la question de l'adaptation – comment les populations peuvent-elles se prémunir des impacts du changement climatique ? – même si un Plan national d'adaptation est en cours de consultation publique.
- 15 Le Brésil désire montrer qu'il est déjà une économie de bas carbone. Il énumère ses atouts : le programme d'agro-carburants « le plus réussi du monde » ; « les résultats plus impressionnants que ceux d'aucun autre pays dans la réduction de la déforestation » (82 % en Amazonie entre 2004 et 2014) ; un mix énergétique composé déjà pour 40 % d'énergies renouvelables soit « trois fois la moyenne mondiale, quatre fois celle de l'OCDE » (Brazil 2015).
- 16 Il se présente comme indépendant des injonctions de la convention, en rappelant que les moyens mis en œuvre pour atteindre son objectif de réduction font déjà partie de ses politiques : la Politique nationale sur le changement climatique (PNMC 2009), le Plan d'agriculture bas carbone (ABC, lié au PNMC par un décret de 2010), le Système national des unités de conservation (SNUC 2010), le Code forestier (réformé en 2012), le Plan national de sécurité sur l'eau (PNSH 2014)...
- 17 Il affirme sa réserve quant aux mécanismes de marché⁶, rejoignant la prise de position du président Lula sur le refus de vendre des droits sur la forêt amazonienne pour compenser la pollution industrielle des pays du Nord. Ainsi, il dit ne reconnaître 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. Cette réserve rend compte des tensions entre le gouvernement fédéral et les États amazoniens quant à la multiplication des projets REDD⁷ locaux issus des marchés volontaires, sans contrôle fiscal et sans méthodologie unifiée. La stratégie nationale ENREDD+, comme la loi nationale sur le REDD+ restent en suspens alors que la plupart des États amazonien promulguent leur loi REDD+ souvent couplée à une loi sur les paiements pour services environnementaux (PSE).
- 18 Enfin, une page entière est consacrée à une critique du choix de la CCNUCC d'adopter la mesure GWP (*Global Warming Potential*) pour évaluer les émissions. Le Brésil recalcule donc sa contribution en GTP (*Global Temperature Change Potential*), mesure qui minimise le réchauffement du méthane issu de l'élevage, ce qui, sans surprise, fait paraître ses efforts plus importants.
- 19 Membre du G77 + Chine, pays en développement avec 15,5 millions de personnes sous le seuil de pauvreté, dont 6,2 en extrême pauvreté, le Brésil n'a de cesse de rappeler le « principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents ». Il entend diffuser son mode de développement et propose de soutenir les initiatives des pays du Sud, de préférence lusophones.
- 20 Surtout, le Brésil qualifie sa contribution comme étant « sans équivoque, très ambitieuse », lui permettant de demander plus d'effort aux pays développés : « Les efforts d'atténuation du Brésil sont du type, de portée et d'échelle au moins équivalents aux INDC

des pays développés davantage responsables du changement climatique que lui, et bien au-delà de la responsabilité marginale du Brésil dans l'accroissement de la température moyenne du globe » (Brazil 2015).

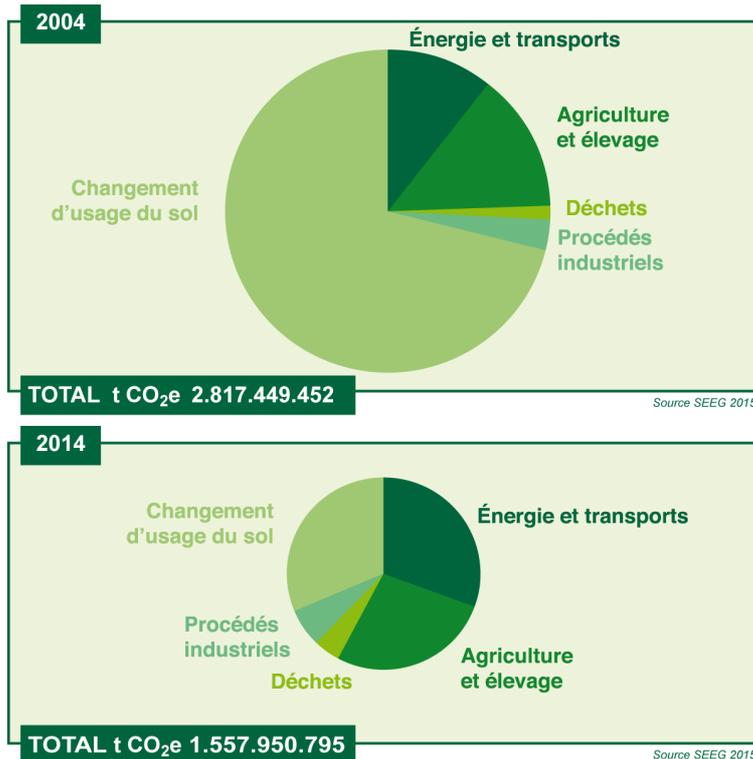
- 21 Bref, en lisant ce texte, on comprend que le Brésil estime avoir déjà fait plus que sa part.

Des objectifs ambitieux ?

- 22 L'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), par rapport à 2005, de 37 % en 2025 (soit atteindre 1 300 MtCO₂e) et de 43 % en 2030 (1 200 MtCO₂). Il s'agit d'engagements quantifiés par rapport à une situation réelle de référence, et non par rapport à une situation future hypothétique⁸. En 2030, les émissions par unité de PIB seraient réduites de 75 % et les émissions par habitant atteindraient 5,4 tCO₂e⁹, le niveau le plus faible du G20, respectant les normes du GIEC pour une élévation de la température moyenne maintenue en dessous de 2°C. C'est pour cela que la contribution du Brésil a été alors qualifiée d'ambitieuse, par lui-même et par plusieurs observateurs¹⁰.
- 23 Cependant, la majorité des objectifs annoncés figurent déjà dans plusieurs plans et une bonne part d'entre eux a déjà été réalisée. Le Brésil reste sur son sentier de dépendance, sans inflexion réelle de ses choix de développement.
- 24 Le Brésil a été responsable de 6 % des émissions mondiales de GES lors des pics de déforestation de 1995 et 2004 en Amazonie ; en 2012, il n'en émet plus que 3,8 %. La contribution insiste sur le fait que le Brésil a réduit de 41 % ses émissions entre 2005 et 2012 alors que, dans le même temps, son PIB a augmenté de 32 % et 23 millions de Brésiliens sont sortis de la pauvreté. Il s'agit d'un remarquable découplage entre croissance et émissions de carbone et ces résultats constituent un succès dont le pays continue de s'enorgueillir. Pourtant, on peut s'interroger sur la marge de manœuvre dont il dispose aujourd'hui pour continuer à réduire les émissions.
- 25 Après cette réduction de 41 % entre 2005 et 2012, une baisse de 43 % entre 2005 et 2030 (qui correspondrait à des émissions de 1,2 GtCO₂, c'est-à-dire le niveau des émissions de 2012) peut être vue comme peu ambitieuse. Cela est à relativiser, car il ne sera pas simple pour le Brésil de les contenir dans un contexte d'accroissement de la population – l'Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE) prévoit une population de 230 millions de Brésiliens en 2040 – couplée à une croissance du PIB (prévision de 1,9 % par an sur la période) et du revenu par tête¹¹.
- 26 Surtout, la réduction de 41 % a été obtenue essentiellement grâce à la forte baisse de la déforestation en Amazonie, passant d'une surface annuelle déboisée de 19 014 km² en 2005 à 4 571 km² en 2012 (INPE 2017). Nous pouvons dire que les dirigeants brésiliens ont déjà mangé leur pain blanc. Si la lutte contre la déforestation, largement entamée dès 2004, a porté ses fruits en Amazonie malgré quelques reprises localisées, il sera beaucoup plus difficile de lutter contre la déforestation du Cerrado, les savanes centrales, et surtout de baisser les émissions des autres secteurs. La lutte contre la déforestation en Amazonie était le plus politiquement acceptable et le plus spectaculaire moyen de réduire les émissions. 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 (MCT 2010). Désormais, la majorité des émissions de gaz à effet de serre du Brésil ne provient plus de la déforestation qui n'en représente plus qu'un tiers, mais des secteurs comme l'énergie (30,7 % via les transports et la consommation de combustibles fossiles) et l'agriculture et

l'élevage (26,8 %). Ces deux secteurs représentent 58 % des émissions en 2014 (SEEG 2015). La baisse de la déforestation a masqué l'augmentation des émissions partout ailleurs (figure n° 1)

Figure n° 1 – Répartition des émissions de GES selon les secteurs



Cette figure a été réalisée à partir des données brutes du système d'estimation des émissions des gaz à effet de serre de l'Observatoire du climat (SEEG 2015). De 2004 à 2014, les émissions totales du Brésil ont diminué de 48 %. Les émissions dues à la déforestation ont chuté de 67 %, alors que dans le même temps, les émissions dues à l'énergie ont augmenté de 58 % et celles dues à l'agriculture et à l'élevage de 8 %.

Des propositions qui atteignent déjà leurs limites

- 27 La contribution comporte des « informations additionnelles » précisant comment atteindre les objectifs déclinés en six secteurs : agro-carburants, terres et forêts, énergie, agriculture, industrie et transports. Les deux derniers d'entre eux sont rapidement traités, sans détails et sans chiffrage. L'encadré n° 1 résume ces objectifs à l'horizon 2030 (Brazil 2015).

Encadré n° 1

Objectifs pour 2030

Réduction de GES (base 2005) 37 % en 2025, 43 % en 2030

Changement d'usage des terres :

- Renforcer l'application du code forestier
- Zéro déforestation illégale
- Compensation des émissions de GES pour la suppression légale de végétation
- Restaurer et reforester 12 millions d'ha
- Récupérer 15 millions d'ha de pâturages dégradés
- Atteindre 5 millions d'ha en agro-sylvo-pastoralisme
- 18 % d'agro-carburants dans le mix énergétique

Énergie

- 45 % de renouvelables dans le mix énergétique
- 28 % à 33 % de part de renouvelables (hors hydraulique) dans le mix énergétique
- 66 % d'hydraulique et 23 % d'éolien, solaire biomasse dans l'offre d'électricité
- 10 % de gain d'efficacité

Zéro déforestation illégale et déforestation légale compensée

- 28 L'objectif « zéro déforestation illégale » appartient déjà à la politique forestière brésilienne. Atteindre cet objectif pour 2030 peut sembler modeste. Pourtant, depuis 2012, la déforestation de la forêt amazonienne repart à la hausse¹², principalement du fait de la poursuite de la politique de grands travaux avec, par exemple, les barrages hydroélectriques de Belo Monte dans l'État du Pará, de Jirau et de Santo Antonio dans l'État du Rondônia et le goudronnage de la route Cuiabá-Santarém.
- 29 En octobre 2014, le Brésil avait refusé de s'associer à la déclaration de New York sur les forêts qui concernait l'objectif « zéro déforestation » car, selon lui, la question est d'abord de distinguer ce qui est déforestation légale de ce qui est déforestation illégale. On comprend ici ses motivations. La compensation des émissions de CO₂ due à la suppression légale de végétation, c'est-à-dire « zéro déforestation légale nette » en 2030, peut s'interpréter à la lumière du code forestier dont l'application fait partie des objectifs. Une récente étude estime que la pleine utilisation des possibilités de déforestation légale offertes par le code forestier (Rajão & Soares Filho 2015) permettrait de poursuivre le taux de déforestation actuel des biomes brésiliens jusqu'à atteindre 198 000 km² en 2030.
- 30 D'où proviendraient alors les compensations à ces défrichements légaux ? La contribution n'est pas très explicite, on peut supposer qu'elles proviendraient de la restauration et de la reforestation des 12 millions d'hectares annoncés. Or, ces derniers correspondent à la fourchette basse des surfaces (estimées entre 12 et 24 millions d'hectares) qui doivent être restaurées dans le cadre du code forestier.
- 31 *Un code forestier insuffisant pour assurer la conservation*
- 32 Le code forestier autorise les propriétaires privés à défricher leur propriété dans la limite de 20 % de sa surface en Amazonie (80 % doivent rester en « réserve légale », c'est-à-dire

en végétation originelle), et de 80 % dans le Cerrado (20 % doivent rester en réserve légale)¹³. Ceux qui ont une dette environnementale, c'est-à-dire qui ont défriché illégalement, au-dessus du pourcentage autorisé, doivent régulariser leur situation. Les petits propriétaires, ayant moins de quatre modules fiscaux¹⁴, ne sont pas soumis à cette obligation. Le programme de régularisation offre plusieurs solutions : restauration in situ, achat ou location de terres dédiées à la conservation, paiement à un fonds, donation de terres situées dans des unités de conservation publiques en attente de régularisation foncière ou, enfin, achat de titre par un système de bourse (celui qui a trop défriché pouvant bénéficier des acquis de celui qui a conservé au-delà de ses obligations et négocier des quotas de réserve environnementale - CRA). Le code forestier ouvre en effet la possibilité de négocier des certificats transférables de quotas de réserve environnementale, qui sont des titres nominatifs correspondant à une autolimitation du droit d'usage, une servitude environnementale qui représente une surface d'un hectare de végétation naturelle dédiée à la conservation.

- 33 Or, ces titres n'offrent pas la garantie d'une conservation des surfaces naturelles pour deux raisons. D'une part, ils peuvent provenir, paradoxalement, d'aires déjà protégées. En effet, de nombreuses propriétés privées se trouvent encore dans des unités de conservation, les indemnités d'expropriation n'ayant pas été versées faute de fonds. Il s'agit alors de régulariser la situation en permettant à des propriétaires de s'acquitter de leur dette environnementale en acquérant des CRA qui permettront de financer les indemnités. Ces titres peuvent aussi provenir des réserves légales des petits propriétaires qui ont respecté les pourcentages de défriche autorisés. Ceux-ci peuvent émettre des CRA à partir de leur réserve légale préservée. Dans ces deux cas, les CRA émis ne correspondent pas à une augmentation des surfaces protégées. D'autre part, il est à craindre que l'offre de CRA soit très abondante et fasse de la compensation pour déforestation une opération très bon marché. Rajão et Soares Filho (2015) estiment que l'offre de CRA serait 28 fois supérieure à la demande en Amazonie, 22 fois dans le Cerrado. Les « banques » d'échanges de CRA qui se mettent en place, comme BVRio et Biofilica¹⁵, témoignent de la difficulté de faire se rencontrer les offres des vendeurs et les demandes des acheteurs.
- 34 Nous nous trouvons ainsi face à une situation où les propriétaires peuvent continuer à défricher leur propriété quand ceux qui doivent compenser leurs défrichements illégaux peuvent recourir à des achats de titres bon marché. La seule application du code forestier ne permettra pas de lutter contre la déforestation.
- 35 *Le Cerrado : première victime du « zéro déforestation légale nette »*
- 36 La contribution brésilienne fait l'impasse sur le rôle important du Cerrado comme émetteur de GES du fait de son défrichement. La ministre de l'Agriculture, Katia Abreu, et les *ruralistas*¹⁶ poussent à l'extension agricole dans le Cerrado, en particulier dans la région du Maptoba à la frontière des États du Maranhão, du Piauí, du Tocantins et du Bahia où s'observe déjà un fort défrichement. On peut alors interpréter cet objectif comme une autorisation de défricher le Cerrado au maximum de ce qui est permis par le code forestier (soit 80 % de la propriété). 400 000 km² au total seraient ainsi susceptibles d'être touchés (dont 110 000 km² déjà reconnus propices à la culture du soja) en toute légalité.
- 37 L'opinion internationale se soucie surtout de la forêt amazonienne, mais il importe de rappeler l'importance de la pression exercée sur le Cerrado. Si l'Amazonie légale couvre près de 4 millions de km² dont 18 % de la forêt originelle a déjà été déforestée, le Cerrado

dont la surface est la moitié de celle de l'Amazonie (2 millions de km²) l'a été à 49 % (IBGE 2012). Depuis 2010, le nombre de km² déforestés chaque année dans le Cerrado est supérieur à celui de l'Amazonie.

Une agriculture de bas carbone

- 38 L'agriculture et l'élevage représentent aujourd'hui 26,8 %¹⁷ des émissions du Brésil. Parallèlement, ce secteur serait susceptible de fournir les puits de carbone absorbant les surplus d'émissions. C'est de fait sur ce secteur que sont attendus les résultats les plus tangibles. Si le Plan ABC déjà en œuvre depuis 2012 soulève quelques doutes concernant sa faisabilité sur le terrain, les promesses d'un agrobusiness du futur peuvent laisser perplexes.
- 39 *Le Plan ABC*
- 40 Récupérer 15 millions d'hectares de pâturages dégradés et convertir 5 millions d'hectares en agro-sylvo-pastoralisme tels sont les objectifs présentés dans la contribution brésilienne pour 2030 (encadré n° 1). Ces objectifs figuraient déjà dans le Plan pour la consolidation d'une économie à faible carbone en agriculture (Plan ABC), instrument mis en œuvre par le gouvernement brésilien dans le cadre de la Politique nationale sur le changement climatique pour 2020. Seul l'objectif de l'agro-sylvo-pastoralisme a été revu à la hausse, passant de 4 millions à 5 millions d'hectares, la surface de récupération de pâturage restant identique. Ce plan vise à garantir l'amélioration continue des pratiques agronomiques de manière à réduire considérablement les émissions du secteur agricole. Il définit six objectifs et leurs potentiels d'atténuation (tableau n° 1).

Tableau n° 1 – Rappel des objectifs établis pour 2020 par le plan ABC

Processus technologiques	Objectifs pour 2020	Potentiel d'atténuation (million tCO ₂ e)
Récupération de pâturages dégradés	+ 15 millions ha	83 à 104
Intégration Agriculture-Élevage-Forêt (ILPF)	+ 4 millions ha	18 à 22
Semis direct	+ 8 millions ha	16 à 20
Fixation biologique d'azote	+ 5,5 millions ha	10
Forêts plantées	+3 millions ha	-
Traitement d'effluents d'élevage	+ 4,4 millions m ³	6,9
Total	-	133,9 à 162,9

Source : Plan ABC du gouvernement publié en 2012

- 41 Un budget de 197 milliards de reais (59 milliards d'euros¹⁸) a été estimé nécessaire pour la période allant de 2010 à 2020. De ces 197 milliards, 157 devaient provenir d'un programme de crédit alimenté par la Banque brésilienne de développement économique

et social (BNDES) et d'autres institutions financières telles que la Banque du Brésil. Or la réalité semble être différente. Bien que les ressources destinées au financement de l'agriculture n'aient cessé de croître¹⁹, le montant consacré aux techniques de bas-carbone n'ont reçu que 1,6 % du financement total (Imaflora 2015a).

- 42 Entre 2010 et 2015 le montant total des crédits contractés dans le cadre du Programme ABC n'a atteint que 11,15 milliards, ce qui démontre, selon le rapport du Centro de Estudos em Sustentabilidade de la Fondation Getúlio Vargas, une faible demande (FGV-EAESP 2014). Cela pourrait être expliqué notamment par l'excès de bureaucratie, par un manque d'accompagnement des agriculteurs, ou encore par l'incapacité des agents financiers à proposer des projets adaptés aux petits agriculteurs (Imaflora 2015a). Cependant, le programme ne semble pas avoir rencontré plus de succès auprès des grands agriculteurs.
- 43 Selon une étude menée par l'Embrapa et présentée lors de la COP21 à Paris, sur les 15 millions d'hectares de pâturages dégradés, 5 millions ont déjà été récupérés et sur les 4 millions d'hectares pour l'intégration agro-sylvo-pastorale, seulement 1 million d'hectare a été réalisé. La portée du Plan reste donc limitée, en retard pour atteindre les objectifs de 2020. Cela expliquerait-il le fait que ceux-ci aient été reportés à 2030 ? Si d'autres objectifs du plan ont rencontré un taux de réussite plus important, spécialement le semis direct avec 64 % de réalisation, ces chiffres démontrent toutefois un accomplissement timide des objectifs dans leur ensemble. Il est possible également de repérer une concentration des ressources financières pour la récupération des pâturages dégradés (tableau n° 1), car en 2014, des 6,5 milliards de reais de crédits alloués, 5,5 ont été attribués par la Banque du Brésil. De ce montant, 68 % ont été utilisés pour la récupération des pâturages et 11 % pour la mise en place de l'ILPF (FGV-EAESP 2014).
- 44 Parmi les techniques de récupération des pâturages, les rotations soja-maïs exigent de grandes propriétés adaptées à des équipements agricoles d'importance. Des techniques qui conviendraient à l'agriculture familiale ne font pas partie du plan ABC. On retrouve la dualité caractéristique de l'agriculture brésilienne qui peut s'avérer un obstacle pour l'accomplissement des objectifs d'atténuation attendus de l'agriculture et de l'élevage. Ainsi, dans une implacable continuité, le ministère du Développement agricole (MDA) en charge de l'agriculture familiale se voit relégué à l'application du Plan national d'agro-écologie et de production biologique (PLANAPO) qui ne mérite pas, du fait de sa faible envergure, d'apparaître dans la contribution nationale. C'est le ministère de l'Agriculture (MAPA) qui porte les projets de l'agrobusiness du futur.
- 45 *L'agrobusiness du futur*
- 46 La délégation du Brésil à la COP21 a été l'une des plus importantes avec 850 participants dont une grande partie liée à la filière de l'agrobusiness. Cela démontre une vaste mobilisation du secteur dont l'activité représente actuellement 23 % du PIB brésilien et 25 % des emplois du pays directement et indirectement liés (MAPA 2016). Cette participation suppose une volonté de défense des intérêts de l'agrobusiness, mais également un besoin de renouvellement de son image à l'international (Moreira 2015).
- 47 Dans un Brésil en récession, l'exportation de produits agricoles est considérée comme le relais de croissance indispensable. Aujourd'hui, les exportations agricoles, forestières et agroalimentaires correspondent à 46 % des exportations totales. On assiste à la poursuite d'une « reprimarisation » de l'économie brésilienne, c'est-à-dire à une stratégie qui favorise la production et l'exportation des matières premières au détriment du

développement du secteur industriel et des services. Renforçant cette vision, le ministère de l'Agriculture s'est fixé comme objectif d'augmenter les exportations brésiliennes de 7 % à 10 % du commerce international de produits agricoles et alimentaires, de 10 % à 22 % à destination de l'Union européenne, de 18 % à 23 % vers la Chine. Pour cela le Brésil peut compter sur la disponibilité des réserves d'eau (les premières du monde) et de terres cultivables (les deuxièmes du monde après le Soudan) avec 80 millions d'hectares (MAPA 2016). Nous avons vu les limites du code forestier en matière de protection de l'environnement. On peut se demander comment l'agrobusiness pourra augmenter sa production afin de répondre à cette demande économique et commerciale sans pour autant étendre les zones de culture sur les écosystèmes naturels, en particulier dans le Cerrado.

- 48 Les représentants du lobby agricole au Congrès national, les *ruralistas*, sont de plus en plus nombreux, environ 250, et occupent des postes importants dans le gouvernement. La ministre de l'Agriculture en poste lors de la COP21, Katia Abreu, est l'ancienne présidente de la Confédération nationale de l'agriculture et de l'élevage, syndicat des grands fazendeiros²⁰. Ses prises de parole au Congrès, mais aussi dans sa rubrique régulière de la *Folha de S. Paulo*²¹, lui ont valu le prix de « la tronçonneuse d'or » décerné par Greenpeace en 2010. Soutenue par le lobby ruraliste, elle défend toutes causes destinées à favoriser la grande production et à accroître la surface agricole : extension des routes en Amazonie, expansion des monocultures, adoption intensive des semences génétiquement modifiées, pressions sur les aires protégées et les terres indigènes, ces dernières considérées comme des blocages pour l'expansion de la production agricole.
- 49 Cette politique est illustrée par le projet d'amendement constitutionnel PEC 215, qui propose de modifier la Constitution pour transférer au Congrès la décision finale sur la démarcation des territoires indigènes, les terres *quilombolas*²² et les unités de conservation. Actuellement, seul le pouvoir exécutif, appuyé par ses organes techniques peut se prononcer sur ces démarcations. Aujourd'hui, selon la Fondation nationale de l'Indien (FUNAI), 12,2 % du territoire brésilien est réservé aux territoires indigènes dont la grande majorité se trouve en Amazonie. Toutefois, 45 % de la population indigène ne se trouve pas en territoire amazonien. Ainsi dans l'État du Mato Grosso do Sul des conflits très violents voient le jour entre les fazendeiros et les Amérindiens en situation d'extrême précarité. Entre 2003 et 2014, 309 Amérindiens y ont été assassinés d'après le Rapport sur la violence contre les peuples indigènes au Brésil (CIMI 2014).
- 50 La forte participation du secteur de l'agrobusiness lors de la COP21 a permis de dévoiler une contradiction entre le discours présenté devant les instances internationales et la réalité nationale. Les événements organisés à l'ambassade du Brésil comme au Bourget, ainsi que ceux présentés par la Coalition brésilienne sur le climat, les forêts et l'agriculture (encadré n° 2) mettent en scène le secteur de manière à valoriser ses atouts. L'agrobusiness brésilien aurait donc incorporé à son discours, et peut-être même à ses pratiques, la critique écologique qui lui était adressée de manière à reconstruire son image internationale entachée par la mauvaise réputation de ses pratiques sociales et environnementales (Demeulenaere & Castro 2015).

Encadré n° 2

La Coalition brésilienne sur le climat, les forêts et l'agriculture

Formée en décembre 2014, cette coalition se compose d'une diversité d'acteurs. Elle réunit des entreprises d'horizons très différents (Natura, Fibria, Carrefour, Cargill et Monsanto, par exemple), des instituts et ONG (Ipam, ISA, Imaflora, WWF, l'Observatoire du Climat) ainsi que des associations, unions et entreprises de l'agrobusiness (SRB, UNICA, Abag, Amaggi), soit près de 120 organisations au total.

Les *side events* organisés par la Coalition, ou bien ceux dans lesquels leurs représentants sont intervenus, ont servi d'espace pour affirmer leurs bons résultats tant économiques qu'écologiques et pour afficher leur alliance. On peut dégager deux grandes lignes : défense et promotion du nouveau code forestier ; reconnaissance des efforts de l'agrobusiness pour la mise en place d'une agriculture technologique « intensive et durable » qui donne au Brésil tous les atouts pour devenir leader à l'international.

Voir : <http://www.coalizaobr.com.br> (consulté le 19 mars 2017).

- 51 Les atouts présentés sont, pêle-mêle : une réussite dans la lutte contre la déforestation et les émissions de gaz à effet de serre, le nouveau code forestier, un climat qui permet plusieurs récoltes par an, de l'eau abondante, une technologie de pointe développée par l'Entreprise brésilienne de recherche agricole et pastorale (EMBRAPA), une réactivité entrepreneuriale (l'agriculteur sait quoi, où et quand planter pour de meilleurs résultats), une énergie provenant de sources propres comme l'hydroélectrique ou les agro-carburants ; et, enfin, des énormes réserves de terres libres et une population qui accepterait et soutiendrait l'agrobusiness pour sa production de richesses.
- 52 On parle donc d'une « révolution dans l'agrobusiness » qui chercherait à abandonner les techniques classiques considérées comme trop demandeuses en ressources naturelles pour passer à des nouvelles pratiques « d'intensification durable ». L'enjeu principal reste celui d'assurer l'augmentation de la production afin de nourrir une population mondiale croissante. Dans ce but, la production de cet « agrobusiness du futur » devrait être reconnue par les marchés internationaux (obtenir de meilleurs prix pour ses produits) de manière à financer les coûts de cette intensification écologique (estimés à 100 milliards de dollars sur 20 ans).
- 53 La contribution brésilienne se présente donc comme une « agriculture du futur », parfaitement alignée sur le discours diffusé à la COP21 sur la *Climate Smart Agriculture*, en particulier sur les capacités des sols agricoles à stocker le carbone. Devant les difficultés à réduire les émissions, il faut trouver des solutions avec des puits de carbone pour arriver au « zéro émissions nettes » de l'accord de Paris. L'attention s'est déplacée des forêts vers l'agriculture qui aurait alors un rôle central dans les technologies de capture et stockage de carbone dans les sols (tel le projet 4/1000 présenté par le gouvernement français). Avec la récupération des pâturages dégradés et l'intégration agro-sylvo-pastorale, l'Observatoire du climat estime que les émissions du secteur agricole brésilien pourraient être diminuées de 50 % grâce à la captation du carbone par les sols (SEEG 2015).
- 54 C'est dans ce contexte agricole qu'il convient d'analyser l'objectif de porter à 18 % la quantité d'agro-carburants dans le mix énergétique. Cela suppose de l'innovation comme, par exemple, la haute technologie des usines d'éthanol de la deuxième génération dont on attend une productivité trois fois supérieure, avec moins de consommation d'eau, moins

d'impact sur les sols et avec des coûts de production restant compétitifs face à un pétrole à 40 \$ le baril. La BNDES a déjà financé deux usines (il n'en existe que cinq dans le monde). La Coalition estime que pour que l'éthanol se substitue à 10 % de la consommation mondiale d'essence, il suffirait de 7 millions d'hectares, alors que la production d'éthanol de première génération en réclamerait 25 millions (Moreira 2015). Ici, c'est bien sûr la vision de la haute technologie qui est mise en avant, ignorant les coûts sociaux et le sort des travailleurs de la canne à sucre des exploitations non mécanisées.

L'énergie et les autres secteurs

- 55 Face à l'affirmation de la puissance de l'agrobusiness dans la lutte contre l'effet de serre, les objectifs du secteur de l'énergie paraissent bien timides. Par exemple, si l'on trouve dans la contribution brésilienne une volonté exprimée en termes vagues d'améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs de l'industrie et des transports, on ne trouve aucune allusion à l'habitat et, de manière générale, à un programme global de maîtrise de l'énergie. Pourtant nous avons vu (figure n° 1) que le principal problème d'émissions de GES relève désormais du secteur de l'énergie (30,7 % à lui seul).
- 56 Les émissions y ont augmenté de 35 % entre 2005 et 2012. Le rythme se poursuit et la hausse a atteint 6 % en 2014, malgré la faible croissance économique. La consommation d'énergie pour les transports, principal poste du secteur, est de 60 % supérieure à la moyenne des pays dits émergents (BRICS). Pourtant, la contribution reste vague sur ce problème proposant sans autre détail de promouvoir des mesures efficaces et d'améliorer les infrastructures et les transports publics urbains. On ne trouvera pas de remise en cause du choix de privilégier les déplacements individuels, avec le soutien à l'industrie automobile, les subventions au diesel et à l'essence, et l'exemption d'impôts sur les voitures.
- 57 On peut alors se demander si les mesures de la contribution seront suffisantes pour enrayer enfin cette tendance à la hausse. Comme pour les autres objectifs, l'objectif de 45 % de renouvelables dans le mix énergétique avait été atteint en 2004 et cette part se maintient depuis lors. L'enjeu se situe dans l'augmentation de l'usage des sources d'énergie non fossiles pour l'électricité autres que l'hydraulique qui représente les 2/3 de l'offre.
- 58 Le souci de préciser que l'effort sera porté sur les énergies renouvelables « hors hydraulique » ne cache pas que la poursuite de la politique des grands barrages sera nécessaire pour répondre aux besoins de la population. Pour cela, la part de l'hydroélectricité dans le mix énergétique continuera à tourner autour de 66 %.
- 59 Le recours massif aux énergies renouvelables entre en contradiction avec le plan décennal de l'énergie (PDE 2015-2024), qui prévoit que 70 % des investissements du secteur porteront sur des sources fossiles (gaz, gaz de schiste, pétrole...). Il coexiste également avec la poursuite des mises aux enchères des blocs pour l'exploration du gaz et du pétrole, en particulier à proximité des unités de conservation et terres indigènes amazoniennes, dont on connaît les impacts sur la déforestation.
- 60 On notera qu'il n'est pas question dans la contribution du recours au nucléaire, alors qu'une troisième tranche du complexe nucléaire d'Angra dos Reis est prévue et que quatre autres usines nucléaires sont à l'étude. Il n'est pas question non plus de l'exploitation des réserves de pétrole en eau profonde (*pré-sal*) qui ont pourtant déclenché

de grands espoirs et de grands conflits pour la répartition des royalties attendus par les États du littoral et ceux de l'intérieur. L'exploitation du pétrole est-elle définitivement arrêtée ? Est-ce l'accord de Paris qui, pour être tenu, exige que 80 % des réserves d'énergie fossile restent sous terre, ou la chute du prix du pétrole qui ne pourra compenser les coûts de production estimés à 40 \$ le baril ?

Conclusion

- 61 L'étude de la contribution brésilienne permet de rendre compte, au-delà des simples objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de l'image que le pays entend donner de lui sur la scène internationale. Nous avons mis à l'épreuve cette affirmation identitaire, fondée sur la culture politique du Brésil, face aux situations concrètes.
- 62 L'exercice des contributions nationales prévues et déterminées (INDC) devait permettre aux pays de s'inscrire dans la lutte mondiale contre le changement climatique, appréciée essentiellement en termes d'efforts de réduction des émissions de GES. Il est trop tôt pour évaluer la force de l'instrument au sein des négociations climatiques et pour savoir s'il constituera la base d'un nouveau régime climatique. D'ores et déjà, le total des réductions d'émissions annoncées conduira largement au-delà du seuil des 2°C de réchauffement. La somme des financements demandés est également bien au-dessus des 100 milliards de dollars promis par le Fonds vert pour le climat. La réussite de l'accord de Paris se mesurera aux possibilités d'augmenter les objectifs nationaux de réduction des émissions et aux financements qui seront débloqués pour les atteindre.
- 63 On pouvait cependant espérer trouver dans les contributions une amorce de discussion sur les modes de production et de consommation, tout au moins l'embryon d'une politique de transition énergétique. Le Brésil reste dans une simple logique de décarbonation, sans infléchir sa trajectoire, restant sur son sentier de dépendance, sans réelle inflexion de politique. Si c'est le cas de la plupart des pays, ce n'est pas le cas de la Chine et de l'Inde qui doivent trouver des énergies de substitution au charbon dont elles dépendent en majorité. Du fait de sa croissance démographique et de son urbanisation, l'Inde devra prendre de plus des mesures radicales, pour réussir la lutte mondiale contre le changement climatique, « construire un pays nouveau en 2030 » comme il est dit dans sa contribution (Aubertin & Benabou, 2015).
- 64 La contribution du Brésil s'inscrit dans la culture politique d'un mode de développement centralisé, reposant sur l'extension de l'agrobusiness, sur les monocultures d'exportation à grande échelle (soja et canne à sucre), intensifiant les pressions sur les terres indigènes et les unités de conservation et poursuivant la réalisation de grandes infrastructures aux lourds impacts socio-environnementaux, à l'exemple du barrage de Belo Monte.
- 65 La politique climatique n'a pas été l'occasion de remettre en question un modèle de développement inégal engendré par une économie à plusieurs vitesses, de promouvoir la petite agriculture, de mettre fin à la destruction de l'écosystème du Cerrado et de repenser les systèmes de transports privilégiant la voiture individuelle.
- 66 Pour soutenir son image d'acteur des luttes contre le changement climatique, le Brésil a bénéficié un temps de la réduction des défrichements en Amazonie. Il mise aujourd'hui sur un agrobusiness du futur, fortement technique, et sur le développement des énergies renouvelables. Nous avons émis plusieurs doutes quant au réalisme de cette contribution, surtout depuis la publication du troisième inventaire des émissions remis au secrétariat

de la CCNUCC qui exigerait, pour que le Brésil tienne ses engagements, une réduction des émissions pour 2025 bien au-delà des 37 % annoncés. Le pays a-t-il vraiment la possibilité de contrôler ses émissions et de multiplier les énergies renouvelables en aussi peu de temps pour répondre à une demande d'énergie croissante ? Pour cela, il devra entreprendre une réflexion sur la maîtrise de l'énergie et engager des programmes multisectoriels d'économies d'énergie que l'on ne trouve pas dans sa contribution. L'enjeu est bien, une fois sorti de la récession et de la crise politique, d'abandonner un modèle économique fondé sur l'exportation de matières premières pour renouer avec un développement plus diversifié et socialement plus équilibré. Le récent changement de gouvernement et les remous politiques qui l'accompagnent illustrent les difficultés de changer de culture politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubertin, Catherine *et al.*, dir. 2015. « Les enjeux de la conférence de Paris : penser autrement la question climatique. » *Natures, Sciences, Sociétés* 23 (suppl. juin).
- Aubertin, Catherine & Sarah Benabou. 2015. « Staging Political Cultures. Analysis of India's and Brazil's INDCs. » Communication au workshop international organisé dans le cadre de la COP21 par l'UMR PALOC (IRD/MNHN) et l'Université John Hopkins Climate Change and Its Challenges to the Scholarly Habitus. Muséum national d'histoire naturelle (Paris), 12 déc., manuscrit.
- Aubertin Catherine, 2015. « Deforestation Control Policies in Brazil: Sovereignty versus the Market. » *Forests, Trees and Livelihoods* 24 (3): 147-162.
- Brasil. Presidência da República. 2009. « Lei n° 12.187 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. » Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm (consulté le 18 février 2016).
- Brasil. Presidência da República. 2010. « Lei n° 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. » Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm (consulté le 18 février 2016).
- Brasil. MAPA – Ministério da Agricultura Agropecuária e Abastecimento. 2012. *Plano setorial de mitigação e adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura – Plano ABC*. Brasília : MAPA/ACS.
- Braud, Philippe. 2008. *Sociologie Politique*. Paris : LGDJ.
- Brazil. 2015. « Intended Nationally Determined Contribution Towards Achieving the Objective of the United National Framework Convention on Climate Change. » Disponible sur : <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Brazil/1/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf> (consulté le 18 février 2016).
- Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas. 2014. *O sistema financeiro nacional e a economia verde : alinhamento ao desenvolvimento sustentável*. São Paulo : FEBRABAN.

CIMI – Conselho Indigenista Missionário. 2014. *Relatório : violência contra os povos indígenas no Brasil - Dados de 2014*. Disponible sur : <http://www.cimi.org.br/File/Relatorio%20Violencia%20-%20dados%202014.pdf> (consulté le 7 février 2016).

Cuche, Denys. 2001. *La Notion de culture dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.

Demeulenaere, Elise & Monica Castro. 2015. « Modèles de verdissement de l'agriculture et acteurs en compétition à Rio+20. » In *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*, dirigé par Jean Foyer, 185-212. Paris : Éditions CNRS.

FGV-EAESP Centro de Estudos em Sustentabilidade. 2014. « SDC Apresenta resultados do Plano ABC. » Disponible sur : <http://ghgprotocolbrasil.com.br/sdc-apresenta-resultados-do-plano-abc?locale=pt-br> (consulté le 24 mars 2017).

Foyer, Jean & Edouard Morena, 2015. « Une recherche collaborative pour analyser la conférence Paris Climat 2015 : le projet ClimaCOP. » *Natures, Sciences, Société* 23 : 275-279.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Estudos & Pesquisas 9. Brasília : IBGE.

IDDRI. 2015. « Beyond the Numbers: Understanding the Transformation Induced by INDCs. A Report of the MILES Project Consortium. » *Studies* 5 (15 oct.). Disponible sur : <http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/MILES%20report.pdf> (consulté le 24 mars 2017).

Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. 2014. *Análise da evolução das emissões de GEE no Brasil (1990-2012) : setor agropecuário*. São Paulo : Observatório do Clima. Disponible sur : https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/53fb8083b4e88_SEEG_Agropecuaria.pdf (consulté le 11 février 2016).

Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. 2015a. « Financiamento agrícola para a redução das emissões na agropecuária brasileira responde à 1,6 % dos recursos totais. » Disponible sur : <http://imaflora.blogspot.fr/2015/08/financiamento-agricola-para-reducao-das.html> (consulté le 11 février 2016).

Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. 2015b. *Evolução dos gases de efeito estufa no Brasil (1970-2013) setor da Agropecuária*. São Paulo : Observatório do Clima. Disponible sur : https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf (consulté le 11 février 2016).

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2017. « Projeto PRODES : monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. » Disponible sur : <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php> (consulté le 24 mars 2017).

MAPA – Ministério da Agricultura Agropecuária e Abastecimento. 2016. « Agronegócio brasileiro : perspectivas 2016 CDES. » Disponible sur : <http://www.agricultura.gov.br/noticias/ministra-apresenta-potencial-de-crescimento-do-agronegocio-ao-conselhao/1.pdf> (consulté le 24 mars 2017).

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. 2010. *Segunda comunicação nacional do Brasil à convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima*, 2 vols. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia – Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima.

Moreira, Assis. 2015. « Europa vê agronegócio brasileiro como vilão ambiental. » *Valor econômico* 9 déc. Disponible sur : <http://www.valor.com.br/internacional/4348692/europa-ve-agronegocio-brasileiro-como-vilao-ambiental> (consulté le 13 février 2016).

Rajão, Raoni & Britaldo Soares Filho. 2015. « Policies Undermine Brazil's GHG Goals. » *Science* 350 : 519. Disponible sur : <http://csr.ufmg.br/cra> (consulté le 24 mars 2017).

Rosanvallon, Pierre. 2004. *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris : Seuil.

SEEG. 2015. Emissões e remoções de gases de efeito estufa no Brasil. Disponible sur : <http://seeg.eco.br/pais/> (consulté le 24 mars 2017).

Sirkis, Alfredo *et al.* 2016. *Moving the Trillions – a Debate on Positive Pricing of Mitigation Actions*. Disponible sur : http://www2.centre-cired.fr/IMG/pdf/moving_in_the_trillions.pdf (consulté le 24 mars 2017).

NOTES

1. Le protocole de Kyoto, signé en 1997, n'est entré en vigueur qu'en 2005. Il imposait aux pays développés des efforts de réduction de leurs émissions.

2. Voir http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php (consulté le 19 mars 2017).

3. Voir <http://www.observatoriodoclima.eco.br/> (consulté le 19 mars 2017).

4. Voir <http://climacop.hypotheses.org> (consulté le 19 mars 2017).

5. Pour l'horizon 2030, l'Inde par exemple n'a présenté qu'une baisse de l'intensité de ses émissions par point de PIB, de 33 % à 35 % par rapport à 2005 et prévoit des émissions de 6,2 tCO₂e par habitant ce qui fait d'elle un mauvais élève au regard des recommandations du GIEC (Aubertin & Benabou 2015). La Chine a proposé quant à elle, pour les mêmes dates de référence, une baisse de 60 % à 65 % de ses émissions par point de PIB.

6. Le Brésil sera pourtant à l'initiative de l'article 108 de l'Accord de Paris : « [La Conférence des Parties] reconnaît l'intérêt social, économique et environnemental des mesures d'atténuation volontaires et leurs retombées bénéfiques sur l'adaptation, la santé et le développement durable. » (Nations Unies, « Convention-cadre sur les changements climatiques. Conférence des parties : Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015. Additif : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session. ». Disponible sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf> (consulté le 24 mars 2017).

Lors des négociations, le Brésil sera l'avocat d'un système de mécanisme de développement propre (MDP) entre pays du Sud et proposera un système de prix administrés du carbone (Sirkis *et al.* 2016).

7. Les projets REDD, pour réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, consistent à négocier des compensations pour la « déforestation évitée », c'est-à-dire plus généralement pour des politiques forestières vertueuses dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Au Brésil, les États amazoniens misent sur les marchés volontaires, alors que le gouvernement brésilien attend des compensations pour les résultats de sa lutte contre la déforestation venant du fonds vert de la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (Aubertin 2015).

8. Le Brésil avait pris des engagements volontaires à la COP de Copenhague en 2009. Il s'agissait d'une fourchette de réduction entre 36,1 % à 38,9 % d'équivalent CO₂ sur la base de projections *business as usual* passablement surestimées pour l'horizon 2020.

9. Elles étaient de 7,8 GtCO₂ en 2014.

10. Le troisième inventaire des émissions remis par le Brésil en mai 2016 au secrétariat de la CCNUCC a revu en forte hausse (+ 30 %) le niveau des émissions de 2005 qui sert de situation de référence. Pour atteindre les objectifs de l'INDC, le pourcentage de réduction des émissions en

2025 devrait alors être de 51 % et non de 37 %, ce qui remonterait singulièrement le niveau d'ambition.

11. À court terme, ce taux de croissance est optimiste. En 2015, le Brésil a connu une récession de 3,7 % et le FMI prévoit pour 2016 une récession de 3,5 %.

12. + 29 % en 2013, - 15 % en 2014, + 24 % en 2015 (INPE 2017).

13. Les aires de protection permanente (APP), le long des rivières, les lignes de crête, les sources, etc. doivent également être protégées.

14. Un module fiscal est une mesure en hectare, définie par l'INCRA en fonction des caractéristiques des exploitations agricoles d'une municipalité. La dimension d'un module fiscal varie de 5 à 110 ha selon la municipalité où la propriété est localisée.

15. Biofilica annonce disposer d'un portefeuille de 2,4 millions d'ha de CRA à négocier. Les premiers prix vont de 550 reais/ha (164 €) pour l'Amazonie à 1 500 reais/ha (449 €) dans le Cerrado Voir http://biofilica.com.br/boletins/2017_02/boletim_2017_02.html (consulté le 21 mars 2017).

16. Les *ruralistas* constituent un groupe de pression important au Congrès national. Ils défendent les intérêts de l'agrobusiness et remettent en question les politiques sociales et environnementales du gouvernement qui restreindraient leur accès aux terres (aires protégées, terres indigènes).

17. Ce taux correspond aux émissions directes de l'agriculture et de l'élevage. Si on y ajoute les émissions indirectes provenant du défrichage des écosystèmes naturels pour l'expansion des cultures, l'utilisation des combustibles fossiles en agriculture, ainsi que les effluents industriels du secteur, ce taux peut atteindre 60 % des émissions totales (Imaflora 2015b).

18. Taux de change de mars 2017. Le real s'est déprécié de 40 % en 2015.

19. Les ressources du financement agricole ont augmenté de 17 % en 2015/2016 par rapport à 2014/2015.

20. Lors du changement de gouvernement de mai 2016, Blairo Maggi, un des plus gros producteurs privés de soja à l'échelle mondiale et également lauréat de la Tronçonneuse d'or, succède à Katia Abreu comme ministre de l'Agriculture. On ne peut qu'attendre un renforcement de la politique engagée.

21. Textes disponibles sur : <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/katiaabreu> (consulté le 19 mars 2017).

22. La Constitution de 1988 reconnaît des droits fonciers aux descendants des esclaves noirs fugitifs, les *quilombolas*.

RÉSUMÉS

En étudiant la contribution nationale (Intended Nationally Determined Contributions - INDC) du Brésil à la convention des Nations unies sur le changement climatique pour la COP21, cet article montre comment le pays affirme à la fois sa souveraineté et sa double posture de bon élève et de leader sur la scène internationale. La baisse de la déforestation de l'Amazonie lui a en effet permis de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, tout en masquant leur augmentation dans tous les autres secteurs. À défaut d'organiser une transition énergétique, la contribution brésilienne fait reposer tous les efforts sur un « agrobusiness du futur », sans rupture par rapport au modèle politique reposant sur l'exportation de matières premières agricoles. Dans ce texte, la

contribution brésilienne indique un modèle de politique nationale décliné à l'aune de la nouvelle problématique que représente le réchauffement climatique.

Estudando a contribuição nacional (Intended Nationally Determined Contributions – INDC) do Brasil à convenção das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas para a COP21, esse artigo mostra como o país afirma tanto a sua soberania quanto a sua dupla postura de bom aluno e de líder na cena internacional. A queda do desmatamento na Amazônia permitiu de fato ao Brasil reduzir suas emissões de gás a efeito estufa, mas camuflou o aumento das emissões em todos os outros setores. Sem propor uma transição energética, a contribuição brasileira deposita todos os seus esforços no « agronegócio do futuro », sem romper com o modelo político baseado na exportação de matérias primas agrícolas. Estudamos neste artigo a contribuição brasileira como indicador de um modelo de política nacional interpretado em função da nova problemática que representa o aquecimento global.

Assessing Brazil's contribution (INDC) to the United Nations convention on climate change to COP21, we present a study showing how the country affirms both its sovereignty and dual posture as a model learner and a leader in the international arena. The decline in deforestation in the Amazon rain-forest has allowed Brazil to reduce its greenhouse gas emissions while masking the increase of emissions in all other sectors. While not proposing an energy transition, the contribution made every effort to follow an « Agribusiness of the future » without undermining the political model based on the export of agricultural commodities. Here we are studying Brazil's contribution as an illustration of its national political model in response to the problem represented by global warming.

INDEX

Mots-clés : contributions nationales (INDC), politique énergétique, agrobusiness, code forestier, émissions de gaz à effet de serre

Palavras-chave : contribuições nacionais (INDC), política energética, agronegócio, código florestal, emissões de gás a efeito estufa

Keywords : Intended Nationally Determined Contribution (INDC), energy policy, agribusiness, forest code, greenhouse gas emissions

AUTEURS

CATHERINE AUBERTIN

Catherine Aubertin, économiste, est directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (UMR Paloc – IRD/MNHN).

LIVIA KALIL

Livia Kalil est étudiante en deuxième année de master à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3).