



HAL
open science

Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil

Frédéric Louault

► **To cite this version:**

Frédéric Louault. Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil. Olivier Dabène (dir.). Amérique latine. L'année politique 2019, Les Etudes du CERI n°245-246, , pp.17-24, 2020, <10.25647/etudesduceri.245-246.03>. <hal-03471286>

HAL Id: hal-03471286

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471286v1>

Submitted on 8 Dec 2021

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil par Frédéric Louault

« Quand ça change, ça change... Faut jamais se laisser démonter. »

« Faut r'connaître... c'est du brutal ! »¹

Ces citations extraites du film *Les Tontons flingueurs* pourraient parfaitement résumer la logique de l'action du gouvernement brésilien emmené depuis janvier 2019 par le président d'extrême droite Jair Bolsonaro. Dans différents domaines d'action publique, les tontons flingueurs du gouvernement cherchent la rupture, sans jamais se laisser démonter. Le style est véhément, provocateur. Les caricatures valent pour arguments. Les données sont réinterprétées, déformées pour se mouler dans des croyances préétablies et imposées comme des vérités. S'il est encore prématuré de vouloir dresser un bilan des politiques mises en œuvre durant cette première année au pouvoir, les orientations sont déjà clairement assumées et se développent autour de trois piliers : le néolibéralisme économique (privatisations et « débureaucratization ») ; l'ancrage du politique dans le conservatisme religieux (éducation, famille, droits humains, citoyenneté) ; et l'affirmation autoritaire (militarisation du gouvernement et de la haute administration, renforcement du système répressif, culte des armes, nostalgie du régime autoritaire, etc.).

Parmi les différents domaines de politiques publiques, celui de l'environnement nous donne une vision assez complète de ces orientations. D'abord en raison du contexte international et des positions climatosceptiques adoptées par l'équipe gouvernementale. Ensuite parce que la prise en charge des questions environnementales concerne plusieurs ministères (Environnement, mais aussi Agriculture, Relations extérieures, Défense, Infrastructures, Développement régional, etc.) et implique une certaine cohérence gouvernementale. Enfin parce que plusieurs types d'acteurs nationaux et internationaux interviennent dans les débats environnementaux (politiques, militaires, ONG/OIG, experts, chercheurs, etc.).

L'analyse du point de vue de la politique environnementale nous permet donc de mieux saisir l'ampleur des changements que le gouvernement Bolsonaro tente d'imposer au Brésil. Ce gouvernement ferait-il du Brésil « la mauvaise reine du *Game of Thrones* de l'environnement », comme s'en inquiète Izabella Teixeira (ministre de l'Environnement du Brésil entre 2010 et 2016)² ? Pour creuser cette question, il convient de rappeler les grands traits de la politique (anti)environnementale du gouvernement Bolsonaro, avant d'évoquer un enjeu qui a particulièrement marqué l'année 2019 : les incendies et la déforestation en Amazonie brésilienne.

¹ M. Audiard, *Les Tontons flingueurs*, 1963.

² M. Bellesa, « Ex-ministros do Meio Ambiente condenam "desmonte da governança socioambiental" », Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, *Notícias*, 8 mai 2019.

Une année de politique anti-environnementale

Durant la campagne électorale, Bolsonaro avait menacé de faire sortir le Brésil de l'accord de Paris. Il projetait également de fusionner les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. Peu après son élection, il a acté l'annulation de l'organisation par le Brésil de la Conférence des parties sur les changements climatiques de 2019 (COP 25). Si son programme demeure flou sur les questions environnementales, la composition de son gouvernement ne laisse planer aucun doute sur ce qui se profile.

Bolsonaro a placé à la tête du ministère des Affaires étrangères le diplomate Ernesto Araújo, qui ne cache pas son scepticisme à l'égard des débats sur le changement climatique : « la gauche a séquestré la cause environnementale et l'a pervertie jusqu'au paroxysme ces vingt dernières années, avec l'idéologie du changement climatique, le climatisme. [...] Le climatisme est simplement une tactique globaliste qui vise à instiller la peur pour obtenir plus de pouvoir »³. Pour le ministère de l'Agriculture, c'est Tereza Cristina qui a eu les faveurs du président. Députée fédérale depuis 2015, elle dirigeait le « bloc ruraliste », groupe de députés défendant les intérêts des grands propriétaires terriens. Elle est surnommée par certains opposants « la muse du poison », en raison de ses actions au Congrès pour assouplir la réglementation sur les pesticides⁴. Enfin, le ministère de l'Environnement – finalement maintenu – a été confié à l'avocat Ricardo Salles. Fondateur en 2006 du mouvement politique Redresse le Brésil, il se revendique de la « nouvelle droite ». Il s'est familiarisé avec la question environnementale en 2016, lorsque le gouverneur de l'Etat de São Paulo, Geraldo Alckmin (Parti de la social-démocratie brésilienne, PSDB), en a fait son éphémère et controversé secrétaire de l'Environnement. En 2018, il a brigué en vain un poste de député fédéral pour le Nouveau parti. Son matériel de campagne est d'une violence explicite : il a choisi comme numéro de candidat le 30-06 – en référence au calibre d'une munition de chasse – et a placé une boîte de cartouches au centre de son affiche, appelant à tirer sur la gauche et le Mouvement des sans-terre autant que sur les sangliers⁵. Une approche particulière de l'environnement, de la démocratie et des droits humains.

Proposer le ministère de l'Environnement à Ricardo Salles revient à confier les clés de la banque à John Dillinger. Pourtant, Jair Bolsonaro considère que celui-ci est « au bon endroit », sa mission principale étant de conjuguer l'environnement et la production pour dynamiser l'économie (c'est-à-dire adapter la législation environnementale aux intérêts des producteurs agricoles). Dont acte. En moins d'un an, le gouvernement a multiplié les mesures en ce sens. L'accent est mis sur le dialogue avec le secteur productif, la flexibilisation des normes environnementales et le relâchement des contrôles. Le sénateur Flávio Bolsonaro, fils aîné du

³ E. Araújo, « Sequestrar e perverter », Blog Metapolítica 17. Contra o globalismo, 12 octobre 2019 (www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter).

⁴ Instituto Humanitas Unisinos, « Por que a ministra da Agricultura anunciada por Bolsonaro é conhecida como "musa do veneno" », *Notícias*, 8 novembre 2018.

⁵ Voir la reproduction de cette affiche dans l'article de M. Daugeard, « Après les rétro-pédalages, Bolsonaro maintient le cap de son programme environnemental », *Mediapart*, 13 décembre 2018 (<https://blogs.mediapart.fr/marion-daugeard/blog/131218/apres-les-retropedalages-bolsonaro-maintient-le-cap-de-son-programme-environmental>).

président, y va même de son projet de loi pour tenter de mettre fin aux réserves légales (zones protégées dans des propriétés privées rurales qui ne peuvent donc pas être déboisées). Le nombre d'amendes infligées par l'Institut brésilien de l'environnement (Ibama) pour infractions environnementales a diminué de 22 % par rapport à 2018 (pour la période janvier-septembre) et le montant perçu est le plus faible depuis une décennie (un tiers de moins qu'en 2018)⁶. Les organisations publiques chargées de mettre en œuvre la politique environnementale – surveillance, protection, fiscalisation – sont déstructurées financièrement et administrativement au nom de la débureaucratisation. Le budget du ministère de l'Environnement est coupé de 25 %, le secrétariat des Changements climatiques est supprimé, pendant que Ricardo Salles « fait le ménage » au sein de l'Ibama⁷. Les pressions politiques et policières sur les ONG environnementales s'intensifient, tout comme les invasions de terres (cent soixante cas recensés entre janvier et septembre 2019)⁸. Enfin, la passivité et/ou l'impréparation gouvernementale retardent la gestion des crises environnementales et en amplifient les effets. Tel fut le cas lorsqu'une marée noire a touché les côtes brésiliennes (août-novembre), ou lorsque les incendies se sont multipliés en Amazonie (juillet-octobre).

Incendies et déforestation : l'Amazonie au cœur de la crise environnementale

En juillet, la publication par l'Institut brésilien d'études spatiales (INPE) de données sur les feux de forêt et la déforestation a agité le pays et mis le gouvernement Bolsonaro sous le feu des critiques. Les tendances faisaient notamment état d'une sensible recrudescence de la déforestation, avec une augmentation de 278 % par rapport au mois de juillet 2018. Les réactions ne se sont pas fait attendre. Le 19 juillet, Jair Bolsonaro a évoqué des chiffres « mensongers » et accusé l'INPE d'être « au service des ONG » et d'agir de manière irresponsable pour ternir l'image du Brésil. Le ministre de l'Environnement a parlé quant à lui de données « sensationnalistes », qui ne cadraient pas avec « la réalité »⁹. L'ingénieur directeur de l'INPE, Ricardo Galvão, a répliqué en dénonçant la « lâcheté » du président. Il a été démis de ses fonctions quelques jours plus tard. Cette confrontation a mis en émoi la communauté scientifique. Pour Douglas Moron, directeur du Biospheric Sciences Laboratory à la NASA, l'INPE « a toujours agi de manière extrêmement technique et précautionneuse [...] ». Les données ne sont pas questionnables »¹⁰. L'INPE a également réaffirmé les « principes d'excellence, de transparence et d'honnêteté intellectuelle » qui guident la production de ses données¹¹. En

⁶ República Federativa do Brasil, Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), « Consulta a autos de infração ambiental » (<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>).

⁷ República Federativa do Brasil, Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto N° 9.741 de 29 de Março de 2019 (www.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/).

⁸ J. Soares, « Invasão de terras indígenas dispara sob governo Bolsonaro », *Deutsche Welle*, 25 septembre 2019.

⁹ N. Pontes, « Preocupado com imagem do país, governo volta a contestar dados de desmatamento », *Deutsche Welle*, 1^{er} août 2019.

¹⁰ M. Ceolin, « Desmatamento no Brasil : qual a situação ? », *Politize*, 23 septembre 2019.

¹¹ INPE, « Comunicado à imprensa », São José dos Campos-SP, 1^{er} août 2019.

définitive, on peut se demander ce qui aura le plus nui à l'image du Brésil : la publication de données dérangeantes pour le gouvernement ou le dénigrement présidentiel de l'une des institutions nationales de recherche les plus réputées et respectées à l'international ?

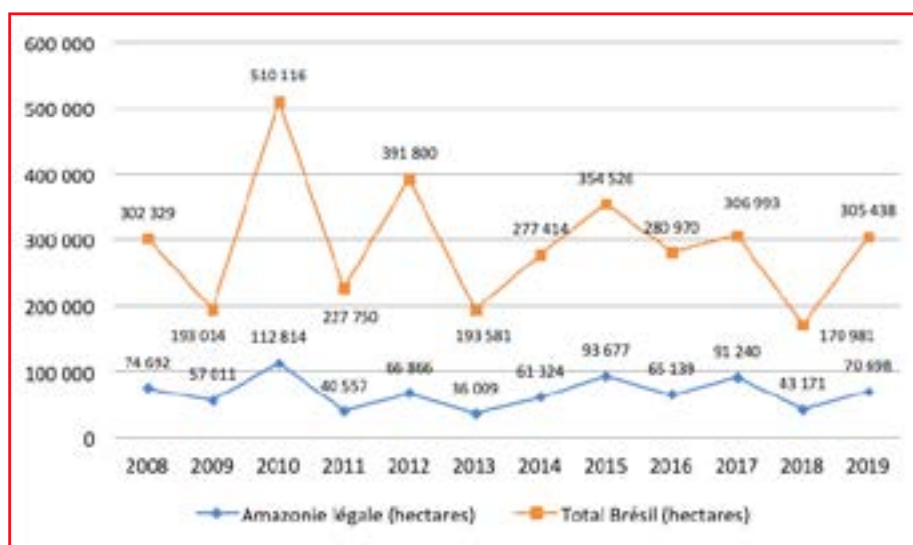
Ce ne sont pas tant les chiffres concernant les feux que les informations relatives au rythme de la déforestation qui posent problème au gouvernement d'extrême droite. Le nombre de départs de feux est certes impressionnant dans l'absolu, tout comme l'évolution par rapport à l'année précédente (+ 31 % en Amazonie, + 63 % dans le Cerrado, + 531 % dans le Pantanal et + 50 % en moyenne sur l'ensemble du territoire), mais il est loin d'être exceptionnel pour le Brésil. Il en va de même pour les surfaces brûlées (Figure 1). Si le bilan de l'année 2019 se situe légèrement au-dessus de la moyenne des dix dernières années, le nombre de départs de feu et les surfaces brûlées avaient été plus importants en 2008, 2010, 2012, 2015 et 2017. Néanmoins, les impressionnants nuages de fumées qui ont recouvert le ciel brésilien et plongé la région de São Paulo dans l'obscurité ont capté l'attention médiatique et donné une force symbolique particulière à cet enjeu. Surtout, le manque de réactivité des autorités publiques et les réactions inappropriées du président de la République ont suscité inquiétude et colère parmi les défenseurs de l'environnement. Bolsonaro a d'abord accusé – sans preuve et dans la plus pure rhétorique complotiste – les organisations environnementales d'avoir volontairement déclenché des incendies pour attirer l'attention de la communauté internationale. Puis il lui a fallu plusieurs semaines pour décréter, sous les pressions internationales, le déploiement des forces armées afin de lutter contre les incendies (l'opération Vert Brésil a été lancée le 23 août).

Figure 1
Evolution du nombre de départs d'incendies en Amazonie brésilienne
et dans l'ensemble du Brésil entre 2008 et 2019



Source : INPE

Figure 2
Evolution des zones brûlées en Amazonie brésilienne
et dans l'ensemble du Brésil entre 2008 et 2019



Source : INPE

En revanche, le niveau de déforestation est particulièrement alarmant, et ce quelle que soit la manière d'interpréter les données produites annuellement par l'INPE sur la base d'observations par satellites (programme Prodes)¹². Entre août 2018 et juillet 2019, la surface de déforestation en Amazonie brésilienne a été la plus importante depuis une décennie (évaluée à 9 762 km²). L'augmentation est de 29,5 % par rapport à l'année précédente (7 536 km²). Il s'agit aussi de la plus forte progression depuis 2003. Nous sommes certes loin des records de déforestation antérieurs aux politiques de préservation mises en œuvre par le Parti des travailleurs : plus de 20 000 km² en moyenne annuelle entre 1995 et 2004, avec des pics à 29 059 km² en 1995 et 27 772 km² en 2004. Mais la situation semblait avoir été placée sous contrôle depuis lors. Le rythme de la déforestation avait rapidement chuté entre 2004 et 2010 (notamment sous le second mandat de Lula), puis s'était stabilisé à une moyenne de 5 620 km² par an durant la gestion de Dilma Rousseff (2011-2016)¹³.

En septembre 2016, le Congrès brésilien a ratifié à l'unanimité l'accord de Paris, conduisant le Brésil vers une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 37 % en 2025 par rapport à 2005¹⁴. Pour ce faire, le Brésil s'est engagé à renforcer et faire respecter le code forestier, à

¹² Le programme Prodes produit depuis 1988 l'indicateur de référence de la déforestation de l'Amazonie légale brésilienne : les taux annuels de déforestation (avec un niveau de précision estimé à 95 %). Pour une présentation de ce programme, des informations techniques et méthodologiques, voir le site « Coordination générale de l'observation de la Terre » de l'INPE : www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/prodes

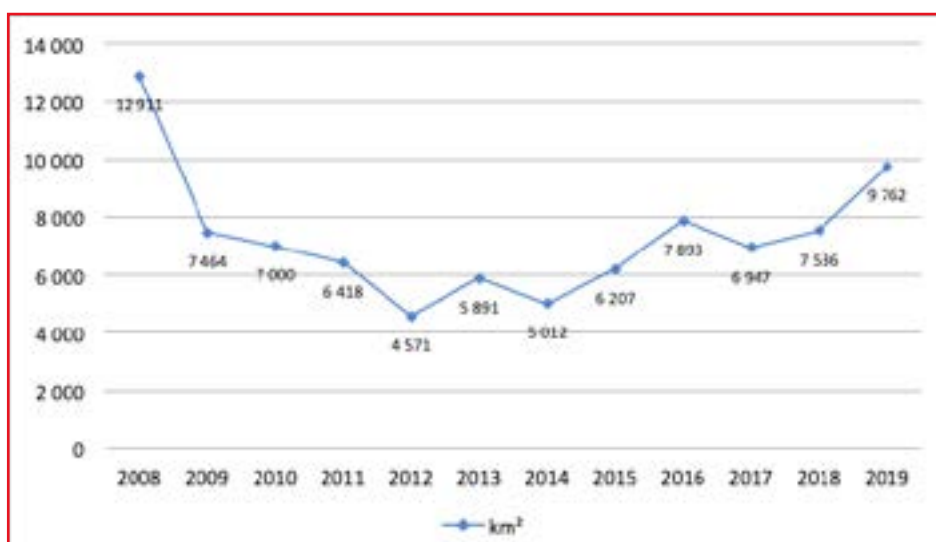
¹³ Sur les causes et les enjeux de la déforestation en Amazonie brésilienne, nous renvoyons à l'excellente analyse de F.-M. Le Tourneau : « Le Brésil maîtrise-t-il (enfin) la déforestation en Amazonie ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], 10 décembre 2015 (<http://journals.openedition.org/cybergeo/27325>). Voir aussi M. Droulers, *L'Amazonie*, Paris, Nathan, 1999 ; M. Droulers et F.-M. Le Tourneau (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, Belin, 2010.

¹⁴ República Federativa do Brasil, Ministério do Meio Ambiente, « Convenção-quadro das Nações unidas sobre mudança do clima (UNFCCC)-Acordo de Paris » (www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/)

ramener à zéro la déforestation illégale en Amazonie brésilienne ainsi qu'à « restaurer et replanter » 120 000 km² de forêt¹⁵.

La tendance est pourtant repartie en sens inverse à la fin du gouvernement de Dilma Rousseff (destituée en 2016 après plusieurs mois de crise politique), puis sous la présidence de Michel Temer, avec une moyenne de 7 459 km² par an entre 2016 et 2018. L'arrivée au pouvoir de Bolsonaro semble marquer un nouvel élan destructeur et passer l'accord de Paris au rouleau compresseur (Figure 3). Et les satellites utilisés dans le cadre du programme Prodes (Landsat 8 OLI, CBERS 4, IRS-2) ne repèrent et ne comptabilisent que les zones de déforestation supérieures à 6,25 hectares¹⁶. Les surfaces de forêt amazonienne dégradées ne sont pas non plus comptabilisées. Les niveaux réels de déforestation et de dégradation de l'Amazonie brésilienne sont donc encore bien plus inquiétants que ce que les indicateurs publiés par l'INPE laissent apparaître.

Figure 3
Evolution des surfaces de déforestation
en Amazonie brésilienne entre 2008 et 2019 (km²)



Source : INPE

Il faudra attendre les données de la prochaine période (août 2019-juillet 2020) pour pleinement saisir la tendance directement imputable au gouvernement Bolsonaro (les informations considérées étant à cheval sur 2018 et 2019). Mais d'autres sources indiquent déjà une tendance très nette. Selon les informations d'un autre programme de l'INPE, le Système de détection de la déforestation en temps réel (Deter)¹⁷, les alertes de déforestation

acordo-de-paris).

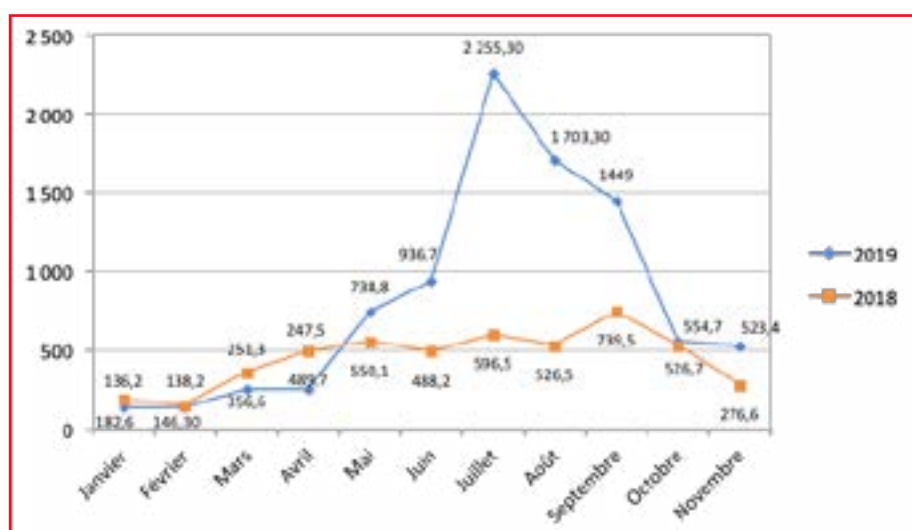
¹⁵ República Federativa do Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, « Pretendida contribuição nacionalmente determinada - iNDC » (www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf).

¹⁶ En prenant en compte l'ensemble des données disponibles, la déforestation était évaluée à 10 300 km² pour la période 2018-2019, contre 7 200 km² pour la période précédente (données du 21 novembre 2019) (http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments).

¹⁷ Le programme Deter évalue la déforestation et la dégradation des forêts brésiliennes sur la base d'observations par satellites plus régulières que Prodes (quotidiennes), mais avec une résolution d'image moins

ont porté sur une surface de 8 934 km² entre janvier et novembre 2019 (donc après l'arrivée de Bolsonaro au pouvoir), contre 4 879 km² entre janvier et novembre 2018 (Figure 4), soit une augmentation de 90,3 %¹⁸. Si la déforestation a été plutôt contenue durant le premier trimestre du gouvernement Bolsonaro, la situation s'est ensuite rapidement et considérablement dégradée. La déforestation a augmenté de 90 % en juin 2019 par rapport au mois de juin de l'année précédente, de 274 % en juillet, de 224 % en août et de 96 % en septembre.

Figure 4
Comparaison des surfaces de déforestation
de l'Amazonie brésilienne entre 2018 et 2019 (par mois, en km²)



Source : INPE

Lorsque l'Amazonie devient la peau de chagrin des désirs de productivité agricole, Jair Bolsonaro accuse les organisations environnementales de mettre le feu à la forêt, les scientifiques de manipuler les données et les puissances étrangères de vouloir fragiliser le Brésil et attaquer la souveraineté nationale. Lorsqu'une marée noire pollue les côtes du Nordeste et que le gouvernement met plus d'un mois à intervenir, Ricardo Salles insinue qu'un bateau de Greenpeace pourrait être à l'origine du déversement de pétrole¹⁹. Le gouvernement Bolsonaro mène une politique de la diversion pour tenter de faire oublier ses propres responsabilités. Seules les pressions des grands groupes économiques semblent faire évoluer, légèrement, ses positions. Face à une telle surdité, les huit anciens ministres brésiliens de l'Environnement encore en vie et plusieurs représentants de la société civile cherchent à contourner l'exécutif et à faire pression directement sur le pouvoir législatif. Dans une lettre

fine et donc une moindre fiabilité pour calculer les niveaux réels de déforestation. Les « alertes » de Deter sont donc intéressantes pour observer des tendances à court terme. Pour une présentation du programme Deter, des informations techniques et méthodologiques, voir le site « Coordination générale de l'Observation de la Terre » de l'INPE : www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter

¹⁸ INPE, Coordenação geral da Observação da Terra, Programa Deter - Detecção de Desmatamento em Tempo Real (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggreated/#>).

¹⁹ J.-P. Struck, « Sem provas, Salles insinua que Greenpeace é culpado por manchas de óleo », *Deutsche Welle*, 24 octobre 2019.

adressée aux présidents de la Chambre fédérale (Rodrigo Maia) et du Sénat (Davi Alcolumbre), ils demandent au Congrès de freiner le « démantèlement des institutions fédérales (ministère de l'Environnement, Ibama, ICMBio), de même que des politiques et programmes de protection de l'environnement » et dénoncent une « inacceptable dégradation du patrimoine naturel et de la qualité environnementale du pays »²⁰. Le gouvernement Bolsonaro, dans les discours autant que dans les actes, « faut r'connaître... c'est du brutal ! ».

²⁰ República Federativa do Brasil, Câmara do Deputados, « Maia quer apoio de ex-ministros para projetos de defesa do meio ambiente », 28 août 2019 (www.camara.leg.br/noticias/577541-maia-quer-apoio-de-ex-ministros-para-projetos-de-defesa-do-meio-ambiente/).