
Brésil, exploitation minière et biodiversité: De destructeurs à prestataires de services environnementaux : quand les frontières entre endommager et conserver sont seulement rhétoriques

Le coup d'état parlementaire qui a hissé au pouvoir le gouvernement illégitime de Michel Temer n'est pas à l'origine de l'un des principaux objectifs de la politique minière brésilienne actuelle : augmenter la production minière et sa participation au PIB national. Annoncé récemment par le gouvernement Temer, cet objectif était en fait déjà présent sous la présidence de Dilma Rousseff qui, en 2013, avait envoyé aux autorités législatives la proposition d'un nouveau code minier pour le pays. La différence essentielle entre les deux gouvernements est peut-être le rôle majeur de coordination et de planification attribué à l'État dans ce processus. Ces revendications ont été rejetées au Congrès par le groupe de députés sous la coupe des grandes exploitations minières (1) : ils ont réussi à exclure du nouveau code toutes les propositions qui garantissaient une gouvernance publique sur la politique minière et à inclure des articles qui donnent encore plus de possibilités d'accès aux ressources minières pour le marché (2).

Au Congrès, les modifications parlementaires ont restreint les conditions proposées par le gouvernement pour l'octroi de titres et simplifié les régimes de concession. Elles ont diminué la capacité de l'État à définir les minéraux et les zones à exploiter en priorité. Les articles inclus ont élargi les garanties d'accès des exploitations minières à la terre et à l'eau, leur ont octroyé le droit d'utiliser les eaux nécessaires pour les opérations de concession. En outre, l'Agence Nationale de l'Exploitation Minière (qui devait être créée par la nouvelle loi) s'est vue attribuer la prérogative d'exproprier des biens immobiliers au profit des activités minières. Le nouveau code visait à neutraliser les effets de lois et de règles qui, en garantissant des droits, restreignaient l'activité minière. Parmi les modifications proposées, il y avait l'exploitation de minéraux dans une unité de conservation où l'activité est actuellement interdite et le besoin de consentement de l'Agence Nationale de l'Exploitation Minière pour la création de zones destinées à la tutelle d'intérêts (comme les unités de conservation, les terres indiennes, les territoires des descendants d'esclaves).

Avec Temer, la dispute autour du code cesse d'être centrale parce que son gouvernement va accélérer, par le biais de mesures provisoires et d'arrêtés, la mise en place des propositions présentées par les parlementaires.

Le moment (encore en cours) de contraction du prix des *commodities* minérales offre un scénario favorable à la mise en place de ces mesures pour soutenir un secteur qui génère des balances commerciales et maintient la stabilité d'une politique économique fortement dépendante de ressources extérieures. Mais si l'on considère que le marché de *commodities* connaît des périodes cycliques de contraction et d'expansion des prix, le plus grand apport de la politique minière du gouvernement Temer sera de cimenter les bases pour maximiser la rentabilité des compagnies minières qui interviennent dans le pays au moment du prochain *boom* de prix.

Mise aux enchères de frontières, de réserves et de terres de populations traditionnelles au

profit du grand capital

Avec une mesure provisoire, le gouvernement Temer prévoit à la fois de créer l'Agence Nationale de l'Exploitation Minière et d'ouvrir les frontières du Brésil pour l'exploitation de projets d'exploitation minière. En faisant cela, il retire au Conseil de Défense Nationale sa prérogative de consentement sur l'activité dans ces zones et autorise l'activité d'entreprises aux capitaux majoritairement étrangers – ce qui est actuellement interdit.

Pour restaurer « la confiance des investisseurs et rétablir la sécurité juridique » (qui aurait été produite par le débat sur le nouveau code), le Ministère des Mines et de l'Énergie (MME) s'engage publiquement à simplifier les procédures d'accord pour accélérer la mise en chantier des projets miniers et mettre aux enchères plus de 300 zones déjà analysées par la Compagnie de Recherche sur les Ressources Minérales (agence étatique liée au MME) - des gisements ayant été localisés dans la plupart de ces zones (3). Toujours par l'intermédiaire de mesures provisoires, il prévoit aussi de changer les taux d'imposition et la distribution des *royalties* de l'exploitation minière qui étaient débattus avec le nouveau code (4). Étant donné que l'objectif est d'attirer des investisseurs, la charge fiscale restera certainement la même dans la mesure où elle est hautement bénéfique pour le secteur : en plus de jouir d'un grand nombre de bénéfices fiscaux, il possède l'un des plus faibles taux d'imposition de *royalties* du monde et une formule de calcul très attractive (à la différence de la plupart des pays, il utilise la facturation nette et non brute) (5).

L'autre mesure qui vise à augmenter l'exploitation minière est l'Arrêté n° 126 du MME, qui a mis fin à la Réserve Nationale du Cuivre et Associés créée au début des années 1980 pour que les réserves minières existantes, et surtout riches en or, soient exploitées sur la base d'un régime spécial, sous le contrôle de la Compagnie de Recherche sur les Ressources Minérales. Située dans les états brésiliens du Pará et d'Amapá, la zone compte 46 000 km² et n'était pas ouverte aux compagnies minières. Avec l'extinction de la Réserve, le gouvernement prévoit de rendre cette zone disponible pour les entreprises privées. En faisant cela, il répond à une demande ancienne des compagnies minières qui considèrent la zone aussi importante que la province minière de Carajás en termes de réserves minérales. La mauvaise nouvelle pour le secteur minier, c'est qu'actuellement 69 % de la zone qui comprend la Réserve sont des terres indiennes et des unités de conservation, des lieux où l'activité minière reste interdite.

En avril, le président de la Fondation Nationale de l'Indien (Funai) a déclaré que les terres indiennes devaient être ouvertes à l'exploitation minière. Parallèlement, de nouvelles mesures provisoires (MP 756 et 759) ont proposé de réduire des milliers d'hectares de zones protégées en Amazonie, là où cherchent à s'implanter les compagnies minières et les grands éleveurs. Tout cela montre la convergence entre le gouvernement et les représentants des secteurs qui dominent le Congrès. Les projets de loi qui attaquent le système national d'unités de conservation, qui visent à changer les règles de licence environnementale (PL 3729/2004 et 654/2015), voire à la supprimer (PEC 65/2012) et qui ont l'intention de permettre l'exploitation minière et d'autres activités économiques de grand impact socio-environnemental sur des terres indiennes et des territoires de populations traditionnelles (PL 1610/1996 et PEC 215/2000), trouvent dans le gouvernement actuel un allié de poids.

La logique perverse d'une rhétorique de conservation qui cherche à établir une équivalence entre dégrader et conserver

Jusqu'ici, rien de nouveau. Flexibiliser la protection constitutionnelle de l'environnement et restreindre des droits territoriaux ne constituent pas à proprement parler des agendas nouveaux pour

les secteurs liés à l'exploitation minière et à l'agro-industrie. La nouvelle stratégie se réfère à l'élaboration d'une rhétorique qui prétend créer une équivalence entre dégradation et conservation. Au cœur de l'argumentation, l'hypothèse qu'il est possible d'établir un équilibre entre l'impact d'un projet sur la biodiversité et les bénéfices atteints avec des initiatives volontaires de compensation.

Cette modification est produite par un ensemble de stratégies qui incluent la déréglementation des mécanismes obligatoires de protection environnementale (comme nous le voyons) et la création de bases juridiques, conceptuelles et méthodologiques qui visent à mesurer aussi bien les pertes de biodiversité causées par de grands projets de développement que les gains de conservation obtenus par des actions de *compensation de la biodiversité*. Dans la pratique, des investissements sont faits pour conserver des zones dotées d'un écosystème similaire à celui qui a été détruit. Cela permettrait, suppose-t-on, aux entreprises de produire une « perte nette zéro » de biodiversité et même un « bénéfice net » qui correspondraient à la conservation d'une « quantité » de biodiversité égale ou supérieure à celle qui a été détruite. En plus de construire une image positive pour certains secteurs (dont les activités ont des conséquences réellement négatives sur la biodiversité), obtenir des « bénéfices nets » et « mesurables » de biodiversité permet aussi de créer des « actifs » environnementaux qui, transformés en *commodities* comparables en qualité et en quantité, peuvent devenir commercialisables.

Par le biais d'une opération politique discursive, des pollueurs deviennent des « prestataires de services environnementaux » et la création de nouvelles marchandises donne lieu à l'apparition de nouveaux marchés. Ces initiatives augmentent aussi l'accès à la terre des entreprises : en plus du contrôle territorial et spatial qu'elles ont déjà sur les zones où elles développent leurs activités, elles exercent un contrôle sur l'utilisation des terres destinées à la compensation.

Au Brésil, l'action de ce *lobby* a déjà produit des effets. En 2014, le Secrétariat à la biodiversité et aux forêts du Ministère de l'Environnement a participé à une rencontre sur les modèles de compensation appliqués à l'exploitation minière – au demeurant, un secteur qui adhère plus à l'initiative au niveau mondial (6). Il a publiquement insisté sur la nécessité de développer des instruments destinés à construire le marché de la biodiversité (7).

Fondé en 2010, le Mouvement des Entreprises pour la Biodiversité – Brésil (MEBB) cherche à influencer l'élaboration de la stratégie brésilienne sur la biodiversité. L'un de ses objectifs principaux est de perfectionner les repères légaux et réglementaires sur des thèmes comme la valorisation et l'accès à la biodiversité.

Jusqu'en 2017, le groupe Hydro – qui possède une mine de bauxite à Paragominas (dans l'état brésilien du Pará), a l'intention d'atteindre « zéro perte nette de biodiversité ». Pour y arriver, l'entreprise finance des actions de « restauration de la biodiversité » et de contrôle dans la seule zone forestière restante à Paragominas. Des registres sont effectués sur la variété des espèces et sur leurs comportements, ainsi que des recherches pilotes sur les techniques de restauration et des méthodologies de mesure des résultats (8).

Un chemin similaire est suivi par le géant ALCOA à Juruti Velho (à l'ouest de l'état du Pará), où il extrait également de la bauxite. Afin de « générer un impact net positif » sur la biodiversité, l'entreprise investit volontairement sur la gestion de trois parcs environnementaux : à Poços de Caldas (18 hectares), São Luís (1 800 hectares) et Tubarão (12 hectares). Elle développe également des programmes de réhabilitation de zones minières en définissant des « indices » de biodiversité pour établir des mesures de performance des affaires sur les écosystèmes. D'après le gérant chargé de la durabilité, il s'agit de « l'un des défis principaux de la gestion corporative de la biodiversité »

(9).

Bien que la législation brésilienne prévoit l'obligation d'actions de compensation en termes de pertes de biodiversité causées par des activités de grand impact sur l'environnement, leur mise en place conduit les compagnies minières à des disputes de territoires. Dans l'état des Minas Gerais, la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) et l'entreprise Ferrous Resources do Brasil se disputent en justice une zone qui, malgré l'absence de minerai de fer, est très importante pour le développement de compensations environnementales de l'activité minière. (10)

Derrière la rhétorique conservatrice de la compensation de la biodiversité, il y a la consolidation, à moyen terme, de nouveaux marchés liés à la biodiversité, qui vont imposer de nouvelles formes territoriales connectées à des institutions et à de multiples acteurs (opérateurs du marché financier, agences de coopération, consultants, etc.). Mais pas seulement. La compensation de la biodiversité donne aussi aux entreprises – sur lesquelles planent pourtant plusieurs dénonciations de dommages socio-environnementaux et de violations de droits – le pouvoir de définir la nature, de la valoriser et de la protéger selon un paradigme utilitariste et colonial, qui ignore et s'impose sur la multiplicité des formes d'appropriation et de production de la biodiversité. Une biodiversité instituée historiquement par la créativité et la lutte sociales de ceux qui occupent les frontières convoitées par les nouvelles formes d'accumulation de capital (agriculteurs, peuples indiens et autres populations traditionnelles).

Julianna Malerba, jumalerba [at] gmail.com

FASE, Brasil, <https://fase.org.br/>

(1) Élaboré par l'Institut Brésilien d'Analyses Sociales et Économiques (IBASE), l'étude [*Quem é quem nas discussões do novo código da mineração*](#) analyse les donations de campagne effectuées par les plus grandes compagnies minières en activité dans le pays (Vale, Votorantim, AngloGold, Usiminas, Kinross et MMX). Elle montre l'énorme influence politique des compagnies minières sur les parlementaires qui se prononcent sur le sujet : ceux qui ont le plus reçu de donations sont précisément ceux qui font partie de la Commission sur les Mines et l'Énergie, permanente à la Chambre des députés, et de la Commission Spéciale sur l'Exploitation Minière, créée pour discuter de la réforme du Code.

(2) Pour une analyse de la proposition de nouvelles règles pour l'exploitation minière et des modifications effectuées par les députés, voir <https://fase.org.br/pt/acervo/documentos/o-novo-codigo-mineral-menos-governanca-publica-sobre-o-aproveitamento-dos-recursos-minerais-e-mais-impresciao-na-garantia-de-direitos-aos-afetados/>

(3) Cf.

<http://www.brasilmineral.com.br/noticias/governo-quer-restaurar-confian%C3%A7a-de-investidores> e <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/setor-mineral-espera-capital-estrangeiro-em-futuros-leiloes>.

(4) Cf.

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-que-cria-agencia-da-mineracao-esta-pronta-para-ser-publicada,70001784332>

(5) Cf la [*nota técnica*](#) [*note technique*] publiée récemment par l'Institut des Études Socio-Économiques (INESC) sur les aspects fiscaux (relatifs à la capacité d'accès de l'État au revenu minier et aux moyens ou instruments par lesquels ce revenu minier est obtenu) des grandes compagnies minières au Brésil.

(6) En 2012, 38 entreprises ont adhéré à « engagements du type zéro perte nette », qui consistent à développer des actions de « compensation » pour les « pertes » au niveau de la biodiversité. 15 d'entre elles étaient des industries du secteur minier. Cf. La réglementation environnementale dans l'Économie verte : des changements pour faciliter la destruction. Bulletin 222 de WRM, [La réglementation environnementale dans l'Économie verte : des changements pour faciliter la destruction](#)

(7) Cf.

<http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/compensacao-voluntaria-para-biodiversidade-tera-projeto-piloto-brasil-45300>.

(8) Cf.

<http://www.otempo.com.br/capa/economia/mineradora-destr%C3%B3i-em-minas-e-compensa-no-nordeste-1.811277>.

(9) Cf.

<http://www.hydro.com/pt-BR/a-hydro-no-brasil/Imprensa/Noticias/2014/Biodiversidade-na-floresta-tropical-do-Brasil/>.

(10) ABDALA, Fabio. *Mineração e biodiversidade: uma associação viável e necessária para a sustentabilidade dos territórios com mineração*. 3^o. Anuário Mineral do Pará 2014. Simineral, Belém/PA, mars 2014.