

Le Mécanisme de Conservation de la Biodiversité et les initiatives de compensations l'Etat de Rio de Janeiro

Auteurs:

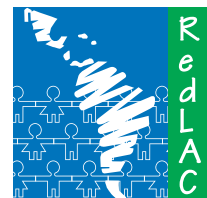
Manoel Serrão

Luiza Mucillo

Fond:

Funbio

Brésil | 2011



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas
Le Mécanisme de Conservation de
la Biodiversité et les initiatives de
compensations de l'Etat de Rio de Janeiro

Contexte

La compensation environnementale est au Brésil la source de financement hors-budget la plus importante pour les Espaces Protégés.

A la différence d'autres pays, les compensations servent à « compenser » des dommages environnementaux provoqués par des aménagements, et qui n'ont pu être évités ni atténués, bien que les permis environnementaux délivrés aient exigé l'emploi des meilleures techniques disponibles. Les mesures d'atténuation d'un aménagement, un préalable à la délivrance d'un permis d'installation ou de mise en service, représentent des montants 10 fois supérieurs aux compensations. Malgré ce, la somme des versements à ce titre, au niveau national et local, atteint près de deux milliards de réais (soit environ 1 187 000 USD). Mais depuis leur mise en place, leur exécution rencontre sur le terrain de graves problèmes, qui vont de litiges judiciaires entre le secteur privé et les organismes environnementaux publics, aux capacités limitées des organismes gestionnaires des Espaces Protégés à élaborer leurs demandes et à absorber les fonds.



Le modèle original prévoyait que l'application des fonds issus de la compensation incomberait aux aménageurs. Cette manière de procéder entraîne des « déséconomies », dans la mesure où les activités mises en œuvre sont très éloignées du cœur de métier de ces entreprises et de leur échelle d'action.

Le contexte légal

La Compensation Environnementale, prévue à l'article 36 de la Loi 9.985/00¹, est exigée dans le cadre d'aménagements ayant un impact environnemental majeur, sur la base de l'étude d'impact environnemental et du rapport correspondant - EIA/RIMA, le maître d'ouvrage étant obligé de fournir un soutien à la mise en place et à l'entretien d'espaces protégés classés « Protection intégrale ».

Certains aménagements, bien que porteurs d'impacts environnementaux négatifs inévitables, doivent être réalisés, au nom de l'intérêt public. Dans de tels cas, une fois épuisées toutes les mesures préventives ou d'atténuation, on fera appel à la compensation environnementale² afin de compenser ces externalités négatives. Au Brésil, autant l'Union fédérale que les États et les Villes délivrent les permis d'implantation d'activités économiques.

¹ « Dans le cas des permis environnementaux d'aménagements ayant des impacts majeurs sur l'environnement, selon les critères de l'organisme environnemental compétent, sur la base de l'étude d'impact environnemental et du rapport correspondant - EIA/RIMA, le maître d'ouvrage est tenu d'apporter son soutien à la mise en place et à l'entretien de l'espace protégé classé 'Protection intégrale', conformément aux dispositions de cet article et au décret d'application de la présente loi. » (Art. 36 de la loi 9 985/00)

² « Quand un aménagement affecte un espace protégé particulier sa zone tampon, le permis dont traite l'en-tête du présent article ne pourra être délivré que sur autorisation de l'organisme chargé de sa gestion, et l'espace protégé touché, classé ou non 'Protection intégrale', devra être l'un des bénéficiaires de la compensation dont traite cet article. » (§ Art. 36 de la loi 9 985/00)

Il revient à l'organisme environnemental compétent de désigner les espaces protégés bénéficiaires de la compensation. Priorité est donnée aux Espaces Protégés classés en protection intégrale. Mais, exceptionnellement, lorsqu'une intervention affecte directement, soit la zone tampon d'Espaces Protégés de la catégorie « utilisation durable », celle-ci sera également bénéficiaire. La règle est que tout espace protégé touché reçoive une compensation.

Actuellement, du point de vue des critères d'application, quelques points restent encore à définir, tels que la nature des fonds, s'ils sont considérés publics ou privés, mais aussi les méthodes de calcul des montants à verser au titre de la compensation.

Rappel historique

Désireuse de trouver une solution aux difficultés rapportées par les entrepreneurs et de maximiser la portée des résultats positifs, le Secrétariat à l'Environnement de l'État de Rio de Janeiro – SEA/RJ – a demandé, en décembre 2007, au Fonds Brésilien pour la Biodiversité – FUNBIO – de mettre au point un mécanisme qui permette une gestion et une application rapide et transparente des fonds issus de la compensation environnementale dans cet État.

Ce mécanisme, appelé Mécanisme pour la Conservation de la Biodiversité dans l'État de Rio de Janeiro - FMA/RJ – permet la gestion et l'application de financements issus de sources diverses, telles que la compensation environnementale, les dons et les nouveaux outils économiques.

La phase expérimentale du FMA/RJ a démarré en décembre 2008, uniquement sur des fonds issus de la compensation environnementale et de dons. C'est ainsi qu'on a affecté 3,1 millions BRL provenant de la compensation environnementale de la construction de l'usine du groupe Thyssenkrupp CSA Siderúrgica do Atlântico, et un don de la Banque Allemande KfW, de près de 500 000 BRL.

À la conclusion, jugée satisfaisante, de la phase pilote, en décembre 2009, le SEA et FUNBIO ont signé une convention concernant la poursuite, la gestion et le contrôle du FMA/RJ.

Les prochaines étapes prévoient la constitution d'un Fonds de Dotation, assurant la couverture des dépenses courantes des Espaces Protégés de l'État de Rio, sur le long terme, et la mise au point d'une planification de l'affectation des fonds.



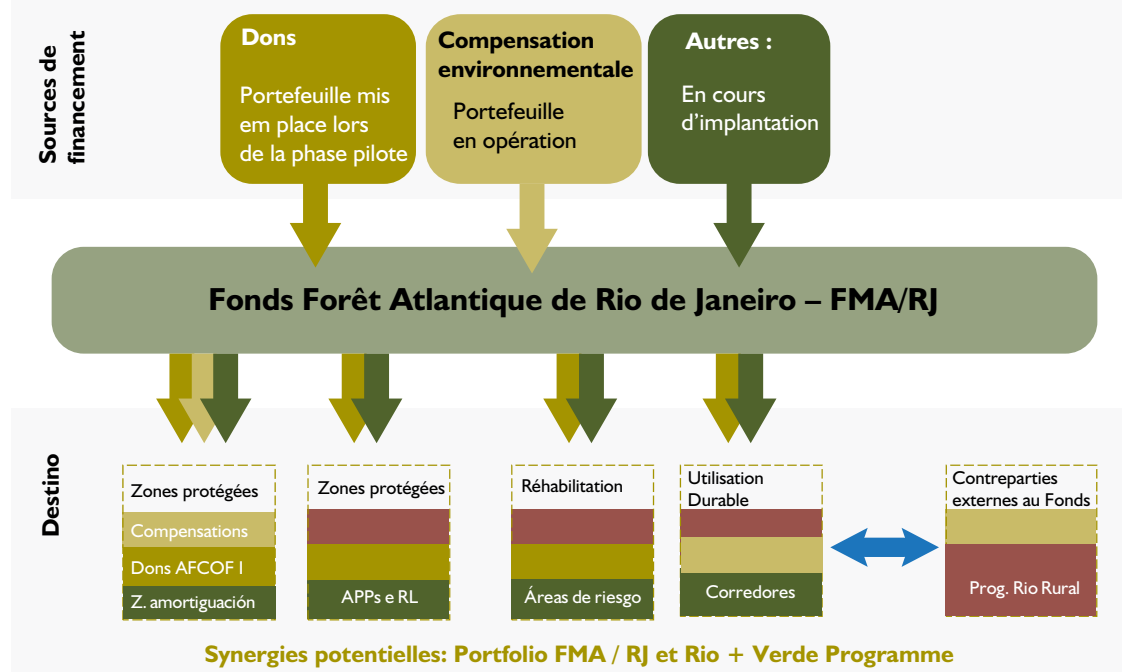
La structure de gouvernance

Les principaux acteurs de la gouvernance du FMA/RJ sont:

- Le Secrétariat à l'Environnement de l'État de Rio de Janeiro – SEA/RJ- cosignataire de la Convention, chargé de coordonner la gestion, le maintien et le contrôle du mécanisme.
- La Chambre de compensation environnementale – CCA/RJ – rattachée au Secrétariat à l'Environnement – SEA/RJ – chargée de l'approbation des projets qui seront financés et d'assigner les fonds issus de la compensation environnementale.
- L'Institut de l'Environnement de l'État – INEA/RJ – l'organisme qui gère les Espaces Protégés de l'État de Rio ; il est l'un des bénéficiaires des fonds issus de la compensation environnementale versés au FMA/RJ, les autres bénéficiaires étant : ICMBio, organisme qui gère les Espaces Protégés fédéraux et les organismes municipaux de l'environnement qui gèrent les Espaces Protégés municipaux.
- C'est au gestionnaire du FMA/RJ, actuellement Funbio, qu'il revient d'assurer le suivi technique et financier des projets approuvés par la Chambre de compensation environnementale, de réaliser les acquisitions (achats et contrats), la gestion financière des fonds (y compris de proposer et d'exécuter une politique de gestion des actifs), la liaison avec les organismes environnementaux, l'élaboration des rapports de suivi financier et des réalisations, ainsi que la reddition de comptes et la mise au point l'installation d'un système informatique d'exécution, de suivi et de compte-rendu des projets.

Conception Globale du FMA/RJ

Les caractéristiques des sources de financement d'un portefeuille définissent les actions financiables.





Chaque année, l'application du mécanisme est évaluée par des audits indépendants, et le remboursement des frais de fonctionnement de Funbio est autorisé par le SEA/RJ, sur les rendements des fonds issus de la compensation environnementale gérés par le FMA/RJ.

Règles et procédures

Dans le cadre de la procédure de délivrance du permis environnemental, l'INEA/RJ présente à l'entrepreneur les diverses alternatives d'exécution de la compensation environnementale : directe, sous-traitée (sous sa responsabilité), ou adhésion au FMA/RJ. Son choix sera formalisé par la signature d'un protocole d'engagement de compensation environnementale avec l'INEA/RJ.

Si son choix se porte sur le FMA/RJ, l'entreprise signera le protocole d'engagement ainsi qu'une lettre d'adhésion qui sera transmise à la Direction des permis de l'INEA/RJ à SEA/RJ et à Funbio. Elle effectuera ses versements, dans les conditions fixées par le protocole, sur un compte bancaire dédié, désigné par Funbio.

Les bénéficiaires auront accès aux fonds dans le cadre des projets approuvés par la CCA/RJ, dans les conditions stipulées par les résolutions du SEA/RJ. Ces projets sont transmis par le SEA/RJ à Funbio, qui fait le lien avec les bénéficiaires pour l'exécution de ce qui a été approuvé.

Les avantages de l'adhésion au FMA/RJ

Du point de vue du secteur privé :

Le principal avantage pour l'entreprise est qu'elle est déchargée de la responsabilité d'exécuter la compensation environnementale, ce qui permet une exécution plus rapide et efficace de ces financements.

Un second aspect est lié au faible risque d'une telle opération, grâce à la gouvernance publique du FMA/RJ, qui crée ça confiance chez les entrepreneurs, dans la mesure où l'affectation des fonds est définie et contrôlée par les organismes environnementaux concernés.

Du point de vue du secteur public :

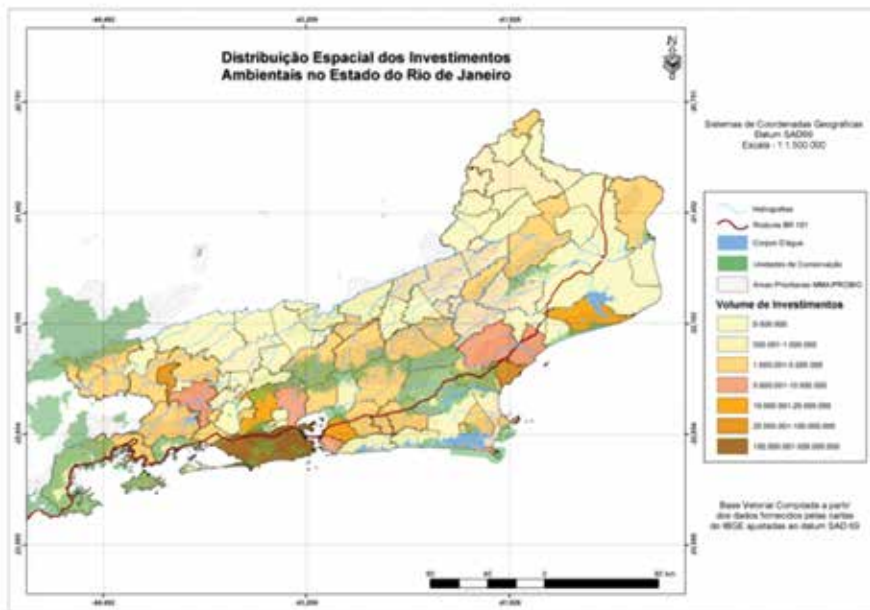
La constitution du FMA/RJ apporte une solution aux conflits provoqués par la mise en place des Espaces Protégés, par exemple, en accélérant les démarches de régularisation du foncier, ce qui minimise les « effets Tiebout » (mobilité des populations) et le comportement de « rentseeking » (réaction négatives des agents économiques) .

Les Espaces Protégés sont généralement considérés comme chers. Outre les coûts d'opportunité, qui découlent de l'existence d'une zone où les activités économiques courantes sont limitées, ils demandent des finances qui leur

permettent de remplir le rôle pour lequel ils ont été créés. L'opinion publique a une idée claire de ces coûts. Par ailleurs, les Espaces Protégés occupent une place importante dans l'économie, que ce soit par le biais de la création de biens et de services environnementaux ou grâce à l'injection directe de moyens financiers au niveau local, régional ou national. Elles peuvent augmenter ou diversifier l'activité économique des villes, en général, par une petite activité, et permettre ainsi un changement d'attitude tant du secteur privé que public à l'égard des organismes environnementaux. Mais l'opinion publique a du mal à percevoir ces externalités positives, d'autant que certaines d'entre elles n'ont pas de valeur marchande.

La carte ci-dessous démontre la convergence qui existe entre la présence des Espaces Protégés et les investissements d'origine « environnementale » qui peut, ces prochaines années, atteindre le milliard de réais (environ 600 millions de dollars), ce qui les place aux 12ème rang parmi les secteurs économique de l'État de Rio de Janeiro.

Répartition géographique des investissements environnementaux dans l'État de Rio de Janeiro



Du point de vue de la société civile :

Les fonds apportés par le FMA/RJ augmentent la capacité de réaliser des investissements dans les Espaces Protégés, ce qui a un impact direct à la fois sur la qualité et la quantité des services environnementaux qu'ils fournissent, avec en particulier l'ouverture de parcs au public, ce qui crée, à son tour, de nouvelles sources de revenus, et un cercle vertueux.

Les résultats

Le Mécanisme pour la Conservation de la Biodiversité détient aujourd'hui un portefeuille de près de 227 millions BRL (soit environ 135 million de dollars) et finance 15 Espaces Protégés, fédéraux, de l'État de Rio ou municipaux.