

Beaucoup de promesses, peu d'engagement réel



Le modèle de développement appliqué dans le pays est toujours régi par les préceptes de l'extractivisme, tandis que le Gouvernement persiste à miser sur les sources d'énergie comme le charbon, avec un fort impact environnemental. Alors que le Chili s'est engagé internationalement à adopter des politiques plus respectueuses de l'environnement, ces promesses ne se sont pas véritablement traduites par des faits. Le Chili a besoin de mettre en œuvre de toute urgence une structure institutionnelle liée à l'environnement, la conception d'une politique énergétique nouvelle, la création de règlements liés à la biodiversité, la modification du modèle énergétique et l'inclusion de la société civile dans le débat sur le développement durable.

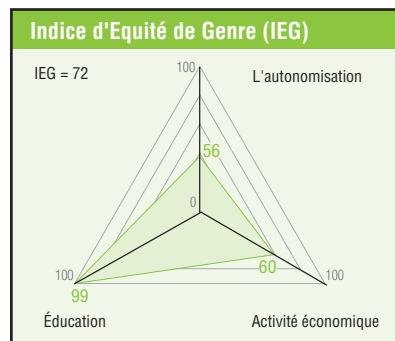
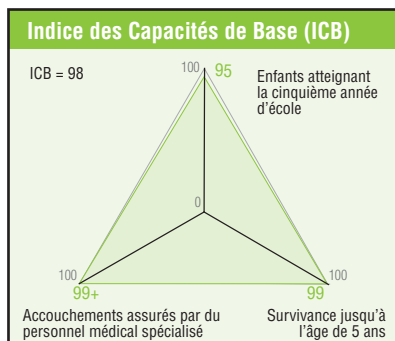
Fundación Terram

Luz M. Fariña
Flavia Liberona

Bien que, 20 ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en 1992 à Rio de Janeiro (Rio 92), le Chili ait connu des changements importants dans les domaines politique, économique, environnemental et social, le modèle économique extractiviste est toujours d'actualité. En conservant comme pilier de l'économie les exportations de ressources naturelles à faible valeur ajoutée, on a continué à miser fortement sur l'exploitation de l'environnement, en particulier pour les secteurs miniers, la pêche, l'aquaculture, l'agriculture et la sylviculture.

Rio 92 a conçu une série d'engagements et d'accords ratifiés par plus de 100 nations, en proposant de réfléchir à des modèles durables de développement. Bien que le Chili ait signé tous les accords conclus lors de la conférence, les progrès dans ces domaines ont été pratiquement nuls. Par exemple, il a été impossible d'établir une loi pour protéger la biodiversité ; il n'existe pas de cadre réglementaire protégeant le patrimoine phylogénétique et ses usages traditionnels, ni de registre des espèces menacées ou de plans de rétablissement de celles-ci. La faiblesse des réglementations a aussi permis l'introduction et la culture d'organismes transgéniques qui ont une incidence négative (comme l'indiquent des organisations telles que Greenpeace¹) sur la sécurité alimentaire en raison du système de brevets régissant leur utilisation et, en outre, selon l'avis de beaucoup, ils constituent une menace pour l'environnement et la santé².

Les administrations successives de Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos et Michelle Bachelet (1990-2010) ont adopté un programme pro-croissance néolibérale favorisant des grands groupes d'entreprises, renforçant ainsi le



modèle exportateur et accentuant le clivage social et économique dans le pays. La preuve en est que, bien que le pays avait en 2008, selon le Fonds monétaire international, le plus haut revenu par habitant du continent – près de 14 600 USD³ - la distribution réelle de ces revenus - mesurée au moyen du coefficient de Gini – est une des plus inégales au monde, avec un coefficient de 0,55, selon Mideplan et l'enquête CASEN en 2009⁴.

Tout au long de la première décennie du siècle actuel, il s'est produit une « écologisation » de l'image du Chili, conséquence des exigences internationales, mais qui ne s'est pas traduite par un meilleur exercice de la démocratie ou par un plus grand respect pour l'environnement. Avec la promulgation de la loi générale sur les bases de l'environnement (1994) et de la réglementation qui l'a rendue opérationnelle (1997), le système de gestion environnementale aurait dû bénéficier d'une amélioration à travers le développement d'instruments de commande et de contrôle, tels que les normes de qualité et les rejets dans l'eau, l'air et le sol. Toutefois, après plus d'une décennie d'application de la loi, ces normes n'ont été appliquées que dans un faible pourcentage. Aucun système conforme aux normes internationales pour la protection et la conservation des ressources naturelles et de gestion de la faune n'a été développé, comme exigé dans le rapport de l'OCDE de 2005⁵.

La loi sur l'environnement, dans la pratique, a seulement généré un système de guichet unique pour délivrer des autorisations environnementales pour des projets d'investissements nationaux ou étrangers.

En fait, la question se pose de savoir si la durabilité est viable dans un pays livré au pillage, où l'eau est distribuée gratuitement et à perpétuité à de grands consortiums d'entreprises étrangères, où le cuivre est extrait sans garanties environnementales et où règne un modèle forestier basé sur des espèces exotiques qui ont même commencé à s'étendre à d'autres pays de la région.

Pour ce qui est de l'eau, la législation chilienne la définit comme un bien public, mais elle est fournie pour son utilisation, sa jouissance et usufruit à des parties prenantes privées, la transformant ainsi en un bien échangeable, même si celles-ci ont droit à la gratuité de l'eau à perpétuité pour leur consommation. En attendant, le modèle forestier chilien s'est installé pendant la dictature par le décret de loi n° 701 qui subventionne les plantations forestières et encourage les plantations de pins exotiques et d'eucalyptus, subventionnées jusqu'à 90 % par l'État.

En ce qui concerne le cuivre, il y a encore un certain nombre de réglementations en attente dans ce secteur : le Chili ne perçoit pas de redevance mais seulement un impôt spécifique, les opérations minières ne contemplent la fermeture de mine que depuis l'entrée en vigueur totale de la législation environnementale (1997), il existe actuellement des projets en marche qui n'ont jamais été évalués au niveau environnemental, il n'existe pas non plus de registre public des sites contaminés par des mines ni de plan pour prendre en charge les sites miniers fermés et/ou abandonnés.

1 Greenpeace, "Transgénicos", <www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Transgenicos/>.

2 EcoPortal, "Tema especial: transgénicos", <transgenicos.ecoportail.net>; Persley, Gabrielle y Siedow, James, "Aplicaciones de la biotecnología a los cultivos: beneficios y riesgos", (décembre 1999), <www.agbioworld.org/biotech-info/articles/spanish/ensayo.html>; GreenFacts, "Consenso científico sobre los cultivos transgénicos y OMG", <www.greenfacts.org/es/omg/index.htm>.

3 Fond monétaire international, *World economic Outlook (WEO): crisis and recovery*, (avril 2009), <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01>

4 Gouvernement du Chili, Mideplan, CASEN 2009, <www.mideplan.gob.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf>.

5 OCDE, *Environmental performance reviews: Chile*, (2005).

La nouvelle structure institutionnelle pour l'environnement

Une des priorités pour le pays est la consolidation de la nouvelle structure institutionnelle liée à l'environnement grâce à la loi 20 417, promulguée début 2010 et créée par le ministère de l'Environnement, le Service de l'évaluation environnementale et de la Surintendance de l'environnement. Ce nouveau système institutionnel élève le débat politique sur les questions environnementales, sépare les politiques et les réglementations de l'évaluation environnementale des projets d'investissement ; il crée également un organisme indépendant chargé de la fiscalisation environnementale et de nouveaux instruments de gestion environnementale tels que l'évaluation environnementale stratégique.

Cependant, la discussion sur la réforme n'a pas abordé les questions de fond, elle a été scellée par un accord politique entre parlementaires socialistes, conservateurs et le Gouvernement ; ceux-ci, en voulant précipiter l'approbation, ont exclu des questions et des propositions des organisations de la société civile ; mais également d'autres questions très importantes pour le renforcement de la démocratie et la protection de l'environnement, entraînant par conséquent la création d'une norme qui manque d'outils pour assurer la protection du patrimoine environnemental du Chili, la participation citoyenne et, en définitif, la démocratie.

Une énergie à contresens

Entre 1999 et 2008, le secteur thermoélectrique a progressé de 32 % en termes d'installations et de 428 % en termes de production. En 1993, ce secteur générait 2162 MW, soit environ 40 % de la capacité totale d'électricité ; en décembre 2008 cette capacité atteignait 9251 MW, représentant 64,7 % du total, indiquant la dépendance du pays vis-à-vis des combustibles fossiles entraînant un impact inévitable sur l'environnement. En outre, entre 2004 et 2008, l'utilisation du charbon comme source d'énergie a augmenté de 72 %, tandis que l'utilisation du gaz naturel - qui signifie moins d'impact sur l'environnement par rapport aux autres combustibles fossiles - a chuté de 31 %⁶.

Le secteur de la production d'énergie thermoélectrique ne possède pas de cadre réglementaire protégeant les aspects tels que les rejets dans l'eau, la vie utile des centrales, la qualité du carburant, l'implémentation de technologies de pointe ou l'examen des coûts environnementaux. En conséquence, l'État n'a pas la capacité de gérer et de planifier la production d'électricité à moyen et long terme, elle dépend exclusivement de la planification des investissements par les entreprises privées qui gèrent le secteur de l'électricité au Chili.

La vulnérabilité, le changement climatique et la désertification

Le Chili présente 7 des 9 catégories de vulnérabilité établies par la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : des zones côtières basses, des écosystèmes montagneux, des territoires arides et semi-arides soumis à la sécheresse et à la désertification, des portions de territoire sujettes à la dégradation des forêts, des zones enclines aux catastrophes naturelles, des zones urbaines fortement polluées et des écosystèmes fragiles⁷.

Bien que les émissions de gaz à effet de serre dans le pays aient atteint seulement 0,23 % du total mondial, on enregistre la plus forte croissance par habitant des émissions de CO₂ par rapport aux autres pays d'Amérique latine (1,2 tonne par an en 14 ans)⁸. Par ailleurs, selon l'Agence internationale de l'énergie, en 2008, le Chili est devenu le deuxième pays, en pourcentage après la Chine, à avoir augmenté ses émissions de CO₂⁹. Si l'on ajoute à cela les perspectives qui se présentent suite à l'engagement du Gouvernement à utiliser du charbon comme source d'énergie, les perspectives sont loin d'être encourageantes. Le pays a assumé précocement un engagement vis-à-vis du changement climatique en signant (1992) et en ratifiant (1994) les dispositions de la CCNUCC et en signant (1997) et ratifiant (2002) le Protocole de Kyoto. La Stratégie nationale pour le changement climatique adoptée en 2006 et le Plan d'action sur le changement climatique 2008-2012 sont également opérationnels. Cependant, malgré tout cela, la question n'est pas prioritaire dans le programme du Gouvernement.

La désertification, l'une des conséquences du changement climatique, constitue un des problèmes socio-environnementaux les plus graves : selon les chiffres officiels, 62,3 % du territoire (soit 47,3 millions d'hectares) est touché par ce phénomène concentré principalement dans la moitié nord (de la Ière à la VIII Région) et dans la zone sud (dans les régions XI et XII)¹⁰. Bien que le Chili fasse partie de la Convention de lutte contre la désertification (UNCCD) depuis 1997, les principales causes de la désertification dans le pays - la sécheresse, la déforestation, les feux de forêt, l'érosion et les changements dans l'utilisation des terres - sont toujours présentes, il s'agit donc d'une bataille qui est loin d'être gagnée.

Les propositions

Les questions prioritaires que le Chili doit traiter sont les suivantes :

- Renforcer la mise en œuvre des nouvelles structures institutionnelles du pays pour l'environnement.
- Mettre en œuvre une réglementation en matière de biodiversité, il est urgent de doter le pays d'une loi sur la protection de la biodiversité native et le patrimoine phylogénétique.
- Concevoir et mettre en œuvre une politique énergétique à moyen et long terme et générer des changements dans la réglementation actuelle pour que l'État soit en mesure de planifier la production d'énergie et d'établir des sources et des types de carburant pour le modèle énergétique.
- Améliorer l'accès à l'information environnementale et la participation citoyenne.
- Faire avancer la mise en œuvre du Plan national d'adaptation au changement climatique et la livraison de la Deuxième communication nationale.
- Approuver et/ou mettre en œuvre des plans de prévention et de décontamination. Les problèmes de qualité de l'air dans les régions ont augmenté aussi bien dans le nord que dans le sud entraînant des conséquences graves pour la santé des habitants. ■

7 Gouvernement du Chili, Conama: "Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012" (2008) p. 13

8 PNUD: "Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el Cambio Climático: solidaridad frente a un mundo dividido" (2007)

9 World Energy Outlook (2008), <www.worldenergyoutlook.org>

10 Université du Chili, Institut des affaires publiques, Centre d'analyse des politiques publiques: *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2008*, (mars 2010), p.251.

6 Fondation TERRAM, *Evaluación, Actualidad y Proyección del Sistema Termoeléctrico Chileno*, (novembre 2009), <www.cambioclimaticochile.cl/documentos_terr.am.php>