



**HAL**  
open science

## Un cycle de politiques environnementales

Alexandra Poignant, Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Alexandra Poignant, Sébastien Velut. Un cycle de politiques environnementales. Cahiers des Amériques Latines, 2011, 68, pp.125. halshs-00769074

**HAL Id: halshs-00769074**

**<https://shs.hal.science/halshs-00769074v1>**

Submitted on 28 Dec 2012

**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.

## Un cycle de politiques environnementales

Sébastien VELUT

Professeur, Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle

IHEAL - CREDA

sebastien.velut@univ-paris3.fr

Alexandra POIGNANT

Doctorante

Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle

IHEAL - CREDA

Pontificia Universidad Catolica de Chile

alexandrapoignant@hotmail.com

L'arrivée au pouvoir des premiers gouvernements de la *Concertación* coïncide avec le sommet de Rio de Janeiro, dit sommet de la Terre, tenu en 1992, qui a marqué un tournant important dans les politiques environnementales dans le monde et particulièrement en Amérique latine avec la diffusion de la notion de développement durable et la signature de conventions internationales. Si la question environnementale a bien été posée avant cette date, la façon de l'aborder change sur au moins trois plans. Tout d'abord la compréhension des problèmes environnementaux tend à s'appuyer sur une approche systémique qui insiste sur les interdépendances et mobilise un vocabulaire issu de l'écologie (biodiversité, écosystème) à l'opposé des approches sectorielles ou normatives. Symétriquement, la façon d'envisager des solutions à ces questions et par conséquent de concevoir des politiques publiques passe d'une approche par les normes et les sanctions à une approche incitative s'appuyant sur des principes de gouvernance et faisant des différents acteurs et des groupes sociaux les principaux

partenaires - une façon de voir qui s'exprime notamment dans l'Agenda 21. Enfin, l'environnement devient un enjeu mondial et non plus seulement local ou national, ce que viennent sceller les trois grandes conventions internationales issues du sommet de Rio<sup>1</sup> : les États vont devoir rendre des comptes à la communauté internationale sur la façon dont ils respectent leurs engagements environnementaux.

Or, dans années 1990 le Chili normalise ses relations internationales et revient dans la communauté des nations après la fin du régime autoritaire. Il connaît aussi une forte croissance économique grâce à sa stratégie d'insertion commerciale internationale, l'attraction des investissements étrangers et la libéralisation du commerce. Les conditions favorables offertes aux investisseurs, notamment l'absence de restrictions fortes sur les plans sociaux et environnementaux, font partie des ingrédients du succès.

Les politiques environnementales de la *Concertación* cherchent à articuler ces deux dimensions apparemment contradictoires : construire l'image d'un État capable de répondre aux défis environnementaux grandissants posés par le développement économique et d'autre part, ne pas entraver la croissance par des régulations ou des restrictions trop fortes. Cette gageure devait être relevée en respectant un principe d'intervention minimale de l'État dans la société et l'économie, dont l'action, conformément à l'idéologie dominante, ne pouvait se justifier que pour remédier aux insuffisances des marchés. Il fallait pour cela développer des instruments spécifiques d'évaluation et d'intervention.

Or, les transformations de la société et de l'économie dans les années 1990 mettent ces principes à l'épreuve. D'une part, l'accroissement du PIB s'appuie sur des investissements destinés à l'exploitation et à la valorisation des matières premières, qui viennent transformer les milieux et accroître les pressions d'usages sur les ressources naturelles, à commencer par l'eau. D'autre part, la société chilienne voit s'élever son niveau de vie, ce qui entraîne aussi de nouveaux usages, ou des usages plus intensifs des milieux - par exemple par le développement immobilier -- mais cette société s'exprime aussi davantage et réclame notamment des mesures de protection de l'environnement et elle s'oppose à des projets emblématiques de la croissance, comme les grands barrages de Patagonie ou la mine d'or de Pascua Lama.

La politique environnementale doit enfin composer avec des contraintes spécifiques de l'environnement chilien, à commencer par la diversité des milieux et des contraintes qui en résultent. Cette « folle géographie », célébrée il y a plus de cinquante ans par Benjamin Subercaseaux a puissamment contribué à former la société chilienne et a été invoquée pour servir de fondement à une identité nationale historiquement incertaine. Comme le montre Rafael Sagredo Baeza (2006), le

---

<sup>1</sup> Convention sur la diversité biologique ratifiée par le Chili dès 1994, Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, ratifiée par le Chili en 2002, Convention de lutte contre la désertification ratifiée en 1998.

recours à des éléments tirés du milieu naturel a servi à justifier le projet national, organisé autour de symboles naturels exceptionnels et de l'idée que la Nature elle-même avait fixé les Andes les frontières du pays (Velut, 2009). Sans revenir ici sur les mécanismes de ces justifications nationalistes, on voudrait cependant souligner le caractère sensible de l'environnement par rapport aux fondements même de la nationalité. Ses modifications affectent non seulement la qualité de vie des habitants, ils menacent même très directement la survie de certains groupes sociaux, comme par exemple les populations Mapuches présentées dans ce dossier par José Bengoa. Les inégalités écologiques aggravent les inégalités de revenu et de statut déjà exceptionnellement fortes (Romero).

Les deux décennies de la *Concertacion* coïncident avec un cycle dans les politiques environnementales chilienne qui débute avec le vote de la loi fondamentale sur l'environnement en 1994 qui crée la Commission Nationale de l'Environnement et se clôt avec la création du Ministère de l'environnement au début de l'année 2010. Cette période a été celle de l'expérimentation d'une série d'outils de gestion de l'environnement qui ont montré leur avantages et leurs limites. Il faut, pour comprendre ce cycle présenter dans un premier temps l'intensification des usages de l'environnement au Chili depuis les années 1990 pour montrer ensuite comment les différents instruments politiques ont tenté de les accompagner.

## **1. L'intensification des usages de l'environnement**

Même si la mise en œuvre de politiques environnementales s'inscrit dans l'équilibre complexe du pouvoir de l'État chilien on ne peut les comprendre sans préciser d'abord les usages des milieux et leur évolution. L'affirmation d'une conscience environnementale va de pair avec un accroissement des usages des ressources naturelles et une modification des milieux, dans un pays extrêmement divers par son extension en latitude - du Tropique au Cap Horn - et en altitude - des fosses marines du Pacifique aux sommets des Andes. Trois caractéristiques principales peuvent être soulignées : d'une part le poids historique des risques d'origine naturelle, d'autre part l'importance de la valorisation des ressources naturelles dans l'économie et enfin la grande diversité des milieux.

La sismicité, brutalement rappelée par l'événement majeur du 28 février 2010 (séisme de magnitude 8,8) marque l'histoire chilienne. Le pays a été à plusieurs reprises touché par des tremblements de terre d'une extrême violence dont témoignent les chroniques tenues à partir de la conquête espagnole<sup>2</sup>. Le plus fort séisme jamais enregistré au monde s'est produit à Valdivia en 1960 et a atteint une intensité de 9,5. Ces séismes provoquent des tsunamis, affrontements de la terre et des eaux, qui apparaissent

---

<sup>2</sup> Liste des principaux événements sismiques depuis 1570 sur <http://ssn.dgf.uchile.cl/seismo.html>

dans la mythologie Mapuche, d'autant plus meurtriers que la population vit près de la côte (Lagos et Cisternas, 2008). La sismicité, associée au volcanisme, n'a pas fait historiquement autant de victimes que les tremblements de terre, mais menace certaines régions. Ainsi, en 2008, la localité de Chaitén, en Patagonie, a dû être évacuée puis déplacée à la suite de l'éruption du volcan du même nom. De même, les sites touristiques de la région des lacs, sont dominés par des volcans qui confèrent au paysage son caractère majestueux, mais constituent aussi des menaces permanentes. La station balnéaire de Pucon, bâtie sur les coulées de lave du volcan Villarica, expose ses luxueuses villas aux conséquences d'une éruption. Des blocs rocheux transportés par des lahars rappellent à qui sait ou accepte de les voir, l'intensité des phénomènes dévastateurs. L'éruption du volcan Puyehue de juin 2011, qui n'a heureusement pas fait de victimes a rejeté des nuages de cendres qui ont paralysé les aéroports jusqu'à Buenos Aires et transformé les rivières en torrents visqueux et brûlants (*La Tercera*, 10/6/2011). Ainsi, au Chili plus qu'ailleurs peut-être, l'environnement fait d'abord peser des menaces sur la population, même si ce problème est abordé avant tout par l'existence de normes pour les constructions officielles et de la capacité de répondre à des situations de crise bien plus que d'une politique intégrée aux autres dimensions environnementales. Le développement urbain sur des espaces inadaptés, et particulièrement celui de l'habitat informel, se fait sans prendre en compte cette contrainte environnementale fondamentale. Il ne semble pas que le tremblement de terre de février 2010 ait entraîné de changements majeurs dans l'appréhension du risque.

La richesse du Chili repose sur les ressources naturelles, principalement les mines exploitées dès l'époque précoloniale et l'agriculture de la région centrale qui a fait du Chili un fournisseur relativement important de blé pour l'Amérique du Nord à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et est aujourd'hui devenue la région par excellence de l'exploitation agricole modernisée et exportatrice (Faliès et Velut, 2011). Malgré les tentatives de diversification des productions et d'industrialisation, l'économie chilienne reste très fortement dépendante des activités extractives et agricoles. L'exploitation des ressources minérales a justifié le peuplement des régions extrêmes, comme les déserts de la région d'Antofagasta où les populations se sont installées d'abord pour exploiter le salpêtre puis les grands gisements minéraux, particulièrement ceux du cuivre. Le Chili disposerait en effet, d'après le service géologique des États-Unis, des premières réserves mondiales de cuivre et de lithium, ce qui justifie des investissements considérables (Romero et al. 2008). Au cours des deux décennies de gouvernement par la *Concertacion*, la production de cuivre a été multipliée par 3,5 et celle de lithium par 7,5 (*Anuario Minero*, 2010). Cet accroissement passe par l'ouverture de nouveaux gisements, le déplacement de cubages de terrains considérables, d'autant que les nouveaux gisements présentent des teneurs plus faibles en minerais, le convoiement de produits chimiques jusqu'aux mines et de minerais jusqu'aux ports, la mobilisation de ressources en eau et d'énergie, autrement dit de bouleversements majeurs des milieux. Ainsi, la ville minière modèle de Chuquimata, construite par la compagnie nationale CODELCO pour héberger les mineurs a été abandonnée pour permettre l'extension de

l'exploitation des filons de cuivre qui se poursuivent sous le site urbain et ses habitants ont été transférés à Calama.

Il en va de même pour le grand développement de la pêche et de l'agriculture, deux autres piliers du développement économique qui requièrent la mobilisation croissante des ressources naturelles telles que le sol et l'eau. La forte croissance de l'aquaculture débute dans les années 1990 et se poursuit pendant seize ans à un taux moyen de 20% par an (Furci et Pinto 2008) qui amène dès la fin de la décennie de nombreux problèmes : dégradation de la qualité des eaux, traitement des déchets, épizooties. Les grandes entreprises y ont répondu en utilisant des quantités massives d'antibiotiques pour traiter les saumons, ce qui occasionne des pollutions des eaux et l'apparition de germes résistants. En 2007, le virus ISA frappe la filière et, faute de traitement, amène les éleveurs à déplacer leurs élevages vers des nouveaux sites aux eaux plus propres... avec le risque que le problème se reproduise à plus ou moins brève échéance. Dans le domaine de l'agriculture, l'accès au sol et surtout à l'eau devient un sujet de tensions, particulièrement dans les régions semi arides du Chili central où l'irrigation est indispensable. Ainsi, l'ensemble du développement économique repose sur un usage intensif des ressources naturelles avec à la clé d'inévitables conséquences sur l'environnement et des conflits pour l'accès aux ressources.

L'un des points sensibles est la dégradation de la qualité de l'air dans les grandes villes et particulièrement à Santiago provoquée par la combinaison des émissions d'un nombre croissant de véhicules - et particulièrement des transports en commun - de l'industrie, du chauffage urbain et la mobilisation par la circulation de particules minérales (Simioni, 2004). La situation de cuvette montagnarde de Santiago crée en hiver une inversion thermique qui bloque les polluants, ce qui place Santiago parmi les villes dont l'air est le plus pollué en Amérique latine. Ce phénomène, qui affecte directement ses habitants, a été l'un des déclencheurs de la mise en place d'une politique environnementale pour une situation insupportable pour les habitants de la métropole.

La troisième caractéristique des milieux est leur extrême diversité, liée à l'allongement en latitude et à l'étagement du Pacifique à la Cordillère des Andes avec pour corollaire la multiplication des écosystèmes dont la richesse est accentuée par le fort endémisme de la faune et de la flore (CONAMA, 2008). De ce fait, la protection de la biodiversité doit se décliner en fonction de la variété des écosystèmes, inégalement connus, et de l'évolution de leurs usages. Il est donc difficile d'imaginer une politique environnementale uniforme pour l'ensemble du pays : des adaptations régionales sont indispensables, ce qui pose des problèmes pour un État aussi centralisé que l'État chilien.

## **2. L'expérience de la commission nationale de l'environnement**

La question environnementale a été posée avant l'arrivée au pouvoir de la *Concertacion*, à propos notamment des problèmes de pollution industrielle par les activités minières et elle avait été inscrite dans la Constitution de 1980 qui affirme le droit de vivre dans un environnement libre de pollution (art. 8). En 1984, le général Pinochet avait mis en place une commission nationale pour l'écologie destinée à proposer des mesures de protection de l'environnement et proposer des politiques. Le projet de loi proposé en 1985 par cette commission ne fut pas voté, du fait notamment de l'opposition des intérêts miniers (Folchi, 2009). Si l'on peut voir là une figure classique consistant à énoncer des principes généraux pour ne pas les appliquer au nom du réalisme, il s'agit aussi de reconnaître que la discussion sur l'environnement n'a pas débuté avec la démocratie. En revanche, c'est bien la *Concertacion* qui a avancé dans ce domaine avec le vote de la loi fondamentale sur l'environnement en 1994.

La loi 19 300 de 1994, votée dans les dernières semaines de la présidence de Patricio Aylwin, met en place la principale institution environnementale : la CONAMA - Commission nationale de l'environnement<sup>3</sup>. Cette décision répond à des demandes nationales mais aussi à la volonté de normaliser les institutions pour redonner au Chili un statut international. Le Chili est signataire des grandes conventions environnementales qui entraînent des obligations. Par ailleurs, la signature du premier traité de libre échange avec le Canada en 1997 a été lié à la signature d'un accord de coopération environnementale calqué sur les dispositions similaires de l'ALENA. De même, l'accord d'association signé en 2003 avec l'Union Européenne cite l'environnement comme l'un des champs privilégiés de la coopération pour écarter le risque du dumping environnemental. Dans tous les cas, le Chili devait mettre en place des institutions susceptibles de prendre en charge les questions environnementales.

Or, là où la plupart des États latino américains ont fait le choix de mettre en place des ministères ou des secrétariats d'État à l'environnement, le Chili choisit la figure d'une commission nationale, aux compétences et aux budgets bien plus réduits. La CONAMA est dirigée par un conseil présidé par le Ministre secrétaire général du gouvernement, qui joue le rôle de coordonnateur, et comprend dix ministres ou leurs représentant (loi 19 300, art. 71). Un directeur exécutif assume la gestion pratique de l'organisme. Dans les régions, un directeur est nommé par le directeur exécutif, sur proposition du gouvernement régional, et s'entoure d'une commission régionale (COREMA) présidée par l'intendant régional, représentant en région du président de la république, des représentants des ministères ainsi que des élus du conseil régional. La décentralisation n'en est donc pas une : elle consiste à reproduire dans chaque région une structure calquée sur celle du gouvernement national, un conseil régional ayant d'abord une légitimité politique venue d'en haut puisque ses membres répondent aux directives

---

<sup>3</sup> Le Brésil dispose aussi d'une commission nationale de l'environnement, mais il s'agit d'un organe délibératif qui accompagne les politiques du Ministère de l'environnement et non pas, comme au Chili, d'une institution censée mener ces politiques.

de leurs ministères respectifs. Il n'a pas de compétences techniques, même s'il peut demander des avis à des spécialistes, et une faible légitimité démocratique puisque les conseillers régionaux qui en font partie sont minoritaires.

Selon certains analystes, la création d'une commission nationale a été privilégiée pour ne pas heurter des sensibilités politiques peu favorables à la création de nouveaux ministères, et plus généralement pour ne pas donner l'impression de faire grossir l'État en créant de nouvelles institutions avec un personnel permanent et des budgets. Les arguments alors mis en avant par le gouvernement insistaient sur le caractère transversal de la question environnementale, qui intéressait en fin de compte tous les ministères sectoriels existants, de l'agriculture à l'équipement, en passant par le logement et le budget. De cette façon, les responsabilités environnementales se trouvent réparties, sinon diluées, entre plusieurs ministères gardant chacun leurs prérogatives mais devant se coordonner les uns avec les autres. Mais dans un régime présidentiel, le fait de ne pas donner à l'environnement le rang hiérarchique d'un ministère a montré qu'on en faisait peu de cas.

Ainsi le ministère du logement continue à élaborer et à valider les plans d'aménagement du territoire locaux et régionaux, qui déterminent l'usage du sol, avec des impacts évidents sur l'environnement (évolution des surfaces bâties, implantations industrielles par exemple). Les plans d'aménagement doivent cependant être approuvés par la CONAMA pour rentrer en vigueur. Le ministère de l'agriculture garde la tutelle de la CONAF - *Corporacion nacional forestal* - qui gère les aires protégées publiques indépendamment de la CONAMA et est l'autorité responsable pour la convention internationale sur la désertification. Le même ministère contrôle également le SAG (*servicio agricola y ganadero*) chargé de la gestion des ressources vivantes, autrement dit de la faune et de la flore, de la protection des espèces protégées, de la régulation de la chasse. C'est le SAG qui doit notamment faire respecter les interdictions de chasser ou contrôler les prélèvements de plantes faites par les populations dans le milieu naturel. Les services d'eau et de traitement des eaux usées sont supervisés par la *Superintendencia de Obras Sanitarias* qui vérifie le respect des normes d'émissions relatives aux eaux usées urbaines ou industrielles. On pourrait allonger considérablement cette liste qui témoigne de l'extrême dispersion des compétences environnementales. D'après Luis Cordero (2009) quatorze ministères et vingt-cinq services publics auraient des compétences ou une incidence sur l'environnement. L'idée selon laquelle ils devraient, par l'intermédiaire de la CONAMA, coordonner leurs actions sur le plan environnemental a fait long feu, chaque ministère souhaitant conserver son autonomie et ses prérogatives.

De fait, la CONAMA ne dispose que d'un budget réduit qui n'a que très rarement dépassé 0,1 % du budget total de l'État chilien et n'a par conséquent que très peu de personnel et pratiquement aucun moyen d'action. Ses équipes sont généralement recrutées, comme cela est l'usage dans la fonction publique chilienne, sur des contrats temporaires, et les postes de direction sont pourvues en fonction

des affiliations politiques. Elle ne dispose pas, en particulier, des moyens d'intervention sur le terrain qui permettrait de réaliser des inspections ou des travaux, mais doit pour cela s'en remettre à d'autres services dotés non seulement des moyens techniques mais aussi de pouvoirs de sanction comme le SAG. Cela étant, ses équipes restreintes sont jeunes et bien formées, capables d'insuffler des idées nouvelles dans l'action et dans la politique environnementale chilienne, et de les défendre auprès des ministères et des institutions internationales, notamment des bailleurs de fonds. Ces équipes ont dû par ailleurs se créer une légitimité d'intervention sans qu'aucun domaine leur appartienne exclusivement, à l'exception de la gestion des études d'impact environnemental, devenue la principale mission de la Commission.

La CONAMA s'est efforcée de faire avancer les réflexions sur les politiques environnementales du Chili en coordonnant les ministères. Autrement dit, faute de disposer d'un domaine d'action propre, de fonds conséquents et d'un poids politique consistant, la CONAMA a cherché à se créer un espace de légitimité par la négociation et des propositions techniques. Ainsi, dans le domaine des espaces protégés, c'est la CONAMA qui a avancé sur le dossier de création d'aires protégées privées, s'ajoutant aux aires protégées de l'État et devant progressivement former un seul système national d'aires protégées. Cette réflexion, qui a débouché sur l'élaboration d'une stratégie nationale d'aires protégées s'est appuyée sur un réseau d'alliés et d'experts provenant des différents ministères concernés mais aussi de la société civile. Des études spécifiques permettant de mieux caractériser les milieux naturels et les enjeux de leur conservation ont été produites, comme par exemple l'actualisation des listes d'espèces menacées ou la caractérisation des écosystèmes. Elles ont amené la CONAMA à empiéter sur le domaine en principe réservée à la CONAF organisme gestionnaire des aires protégées de l'État.

Dans un registre un peu différent, la CONAMA a cherché à mettre en place des actions pédagogiques ou pilotes pour renforcer la présence de la thématique dans les débats. Ainsi, le projet pilote de conservation du massif de Cantillana, au sud de Santiago, a été porté par la CONAMA avec un financement du Fonds Mondial pour l'Environnement (Global Environment Facility - GEF). D'autres projets comparables, comme celui de création d'une aire protégée sur le modèle des parcs régionaux français dans la région d'Aysén, ont également été lancés et pilotés par la CONAMA avec le soutien du Fonds Français pour l'environnement Mondial (FFEM). C'est dire que la CONAMA a aussi constitué sa légitimité en démontrant sa capacité à monter des projets qui doivent, pour fonctionner, rassembler différents acteurs publics ou privés apportant chacun une part de financement que viennent compléter les fonds internationaux. Par rapport aux institutions existantes qui fonctionnent de façon sectorielle et verticale, n'abordant qu'une seule thématique et répondant aux injonctions du ministre concerné, la CONAMA a joué la carte de la gouvernance et de la mise en relation des acteurs, en phase avec les principes prônés par les organismes internationaux. L'obtention de financements,

parfois importants, fonctionne alors comme une validation de la démarche et renforce la légitimité de l'organisme vis-à-vis de ses différents interlocuteurs.

La CONAMA s'inscrit donc sinon dans une logique de renouveau de l'action publique, du moins dans un modèle d'action fondé sur l'intermédiation avec des bailleurs de fonds et la coordination entre acteurs pour des initiatives de portée limitée. Cette façon de procéder concerne plus largement tout l'appareil public chilien, de l'État aux régions et pose deux problèmes bien connus : celui de la continuité dans l'action une fois un projet terminé et celui de la difficulté de certains acteurs sociaux ou de certains territoires à formuler des projets. Dans le domaine environnemental, elle pose par exemple le problème du devenir d'initiatives lancées avec un appui financier important mais qui ne trouvent pas les moyens de perdurer une fois les fonds utilisés.

La principale tâche de la commission nationale de l'environnement a consisté à l'administration du système d'étude d'impact environnemental mis en place par la loi de 1994. Celle-ci oblige le porteur d'un projet d'investissement au-delà d'un certain seuil monétaire de faire effectuer une évaluation préalable des conséquences environnementales de son projet. Ce mécanisme a été mis en place pour limiter les effets destructeurs de grands projets sur l'environnement et encourager les entreprises à planifier leurs actions en minimisant les impacts environnementaux. Il a contribué à faire émerger un corps de techniciens spécialisés dans la réalisation des études d'impact, documents publics, accessibles à tous de manière à faciliter le débat sur l'environnement.

Quelles que soient les critiques adressées à ce système, il a eu le mérite de chercher à préciser les effets potentiels des projets. Entre 1994 et 2005 près de 7000 projets ont été soumis au système d'évaluation d'impact environnemental. Ils ont présenté pour la plupart une simple déclaration d'impact et pour moins de 10% d'entre eux une étude d'impact environnemental, document résultant d'une étude plus approfondie. Environ 20% des dossiers ont été rejetés, ce qui paraît faible pour certains détracteurs du mode de développement actuel. Des projets âprement critiqués ont été autorisés, comme celui de l'usine de pâte à papier de Celco à Valdivia, et le président Eduardo Frei déclarait en 1997 lors de l'inauguration d'une centrale hydro-électrique qu'« aucun investissement ne serait bloqué pour des raisons environnementales » ce qui sapait la légitimité même du système d'évaluation d'impact. Cependant, la nécessité de l'étude impact conduit à modifier les projets dès leur formulation pour en limiter les conséquences négatives sur l'environnement.

L'un des problèmes du système d'évaluation d'impact et d'autorisation préalable est qu'il n'introduit pas la question environnementale de façon centrale dans l'action gouvernementale ou de l'entreprise, mais met en place un contrôle au cas par cas. Une fois un projet décidé, on en évalue les impacts possibles et, si nécessaire, on y remédie, à la différence d'une évaluation environnementale stratégique comme celle que préconise l'Union Européenne (Directive 2001/42/CE). D'autre part, il manque une évaluation des effets cumulés des projets concernant une même région. On peut voir ainsi se construire

des séries de centrales thermiques, qui toutes répondent aux normes de l'évaluation, mais dont les effets cumulés affectent significativement la qualité de l'air. De même, la multiplication des lotissements touristiques sur le littoral central, alors que chacun d'entre eux respecte des principes de qualité environnementale, amène à la disparition progressive des milieux naturels littoraux. Autrement dit, il manque un niveau de coordination, qui pourrait être territorial, mais qui n'est pas assumée par les commissions régionales.

D'autre part, les études sont financées et réalisées sous la responsabilité des porteurs de projet, qui peuvent orienter l'expertise d'une façon favorable à leurs fins, ou tenter de minimiser les dommages susceptibles de se produire. Même si les thèmes abordés sont imposés et que les données fournies doivent être certifiées par des experts indépendants, les dossiers présentent généralement un bilan global positif pour les projets. A partir d'une liste disparate, fixée par le règlement, et comprenant les effets sur les sols, les eaux, la faune, la flore, les populations, l'archéologie etc., les entreprises spécialisées dans l'étude d'impact proposent des matrices de synthèse qui comparent des dimensions incomparables entre elles... et aboutissent généralement à la conclusion que le projet proposé a un impact positif sur l'environnement<sup>4</sup>. Enfin, au moment de l'étude du dossier par les commissions régionales, celles-ci privilégient les initiatives porteuses de « développement » c'est-à-dire les projets d'investissement susceptible d'amener des activités et des emplois.

L'ensemble du dispositif a été sévèrement jugé. Pour le juriste Luis Cordero, c'est « un modèle hautement inefficace du point de vue du dessin et de l'application de la politique publique d'environnement tout comme dans la mise en œuvre des instruments de gestion » (Cordero, 2009, p. 117). La tentative de mettre en place une gestion environnementale par bassin versant, en s'inspirant notamment des expériences française et brésilienne avait été annoncée dans le programme de gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010). Il s'agissait notamment de faire reposer la gestion environnementale sur des entités pertinentes d'un point de vue physique et d'organiser, à ce niveau, la négociation entre les acteurs. Malgré l'impulsion initiale donnée à ce projet en 2006, il s'est peu à peu affaibli, d'autant que la question centrale de la gestion des ressources en eau a été progressivement évacuée du débat, car trop sensible. De même, le durcissement des normes de qualité de l'air à Santiago a permis de mettre en place un meilleur système d'alerte pour tenter de réduire la circulation, mais parallèlement le nombre de véhicules immatriculés s'est considérablement accru.

La transformation de la CONAMA en ministère de l'environnement a été présentée sous le gouvernement de Michelle Bachelet comme une réforme nécessaire pour donner plus de poids à

---

<sup>4</sup> Une sondage sur les dossiers déposés à la COREMA de la région de Valparaiso montre par exemple, pour les projets immobiliers, que la plantation d'espaces verts est considéré comme une compensation suffisante de la destruction de la végétation naturelle. Si, bien souvent, il y a effectivement des surfaces plantées pour l'agrément des lotissements, ce n'est pas la même végétation que celle qui croît naturellement sur le littoral : l'équivalence n'est donc pas recevable.

l'environnement dans les politiques publiques. Dès 2007, avant même la création du ministère, la directrice exécutive de la CONAMA, Ana Lia Uriarte, a reçu le rang de ministre et a été chargée de préparer cette réforme. Celle-ci a suscité un important débat politique, même s'il existait un consensus sur la nécessité de créer un ministère et de rationaliser les fonctions relatives à la protection de l'environnement.

Préparée à la fin du mandat de Michelle Bachelet, elle a été appliquée par son successeur, Sebastian Piñera, qui a mis en place le Ministère de l'environnement<sup>5</sup>, le service d'évaluation environnementale et la superintendance d'inspection environnementale, trois entités qui doivent reprendre les différentes tâches assumées par la CONAMA avec une plus grande efficacité. Cette création s'est accompagnée d'un élargissement des missions : le ministère a compétence pour traiter des problèmes de changement climatique et d'émission de gaz à effet de serre, le transport des matières dangereuses. Il doit également mettre en œuvre les procédures d'évaluation environnementale stratégique et publier régulièrement un état de l'environnement au Chili. Cet élargissement répond aux critiques faites au fonctionnement de la CONAMA. Toutefois, la gestion des aires protégées reste confiée à la CONAF, alors qu'il avait été fortement question de la transférer au Ministère qui garde la mission de concevoir les politiques générales.

S'il est prématuré de dresser un bilan du fonctionnement du nouveau ministère, on peut souligner que sa création clôt le cycle inauguré par la loi 19 300. On peut souligner l'élargissement des compétences du ministère, présenté par sa titulaire dans une tribune publiée *par El Mercurio* (5/5/2010), comme un moyen de faire rentrer le Chili dans le peloton de tête mondial pour ses institutions environnementales<sup>6</sup> autrement dit la principale vertu de la politique environnementale est sa capacité à faire figurer le Chili en bonne place dans les classifications internationales plus qu'une réponse à des problèmes sociaux. Cela n'est donc pas une coïncidence si la réforme mettant en place le Ministère de l'Environnement a été proposée après les conclusions de l'étude de l'OCDE (2005) concernant le développement de la gestion environnementale du Chili, qui faisait de l'approfondissement de la protection environnementale une exigence majeure.

---

<sup>5</sup> La ministre nommée par Sebastian Piñera est María Ignacia Benítez Pereira, ingénieure, qui a fait une grande partie de sa carrière dans des cabinets de conseil en environnement.

<sup>6</sup> "La creación del Ministerio del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia del Medio Ambiente nos abre las puertas a las ligas mayores y pone al país en el primer orden mundial en institucionalidad ambiental" écrit la Ministre.

### 3. L'environnement et la société

Certains secteurs de la société chilienne réclament des politiques publiques plus efficaces de protection de l'environnement. Pourtant, l'une des premières questions est sans doute celle des inégalités environnementales.

Les modes de régulation mis en place donnent la priorité pour l'usage des ressources environnementales aux premiers qui en font la demande, même si l'étude d'impact est censée minimiser les dommages potentiels causés à l'environnement. La création du marché de l'eau est emblématique de ce fonctionnement puisque le code de l'eau promulgué en 1981 a mis en place un marché de l'eau disjoint du marché des terres. Les usagers peuvent faire inscrire des droits d'usage de l'eau auprès des services spécialisés de la direction des eaux qui leur accorde la possibilité de prélever dans les cours d'eau un volume fixé<sup>7</sup>. Cette procédure a favorisé les acteurs économiques les plus puissants capables de faire les démarches alors que les petits propriétaires les ont bien souvent négligé, puisqu'ils n'ont pas ou peu souvent été informés de ce changement de système lors de sa mise en place et donc n'ont pas pu réaliser les démarches nécessaires pour inscrire l'usage des ressources hydriques dont leur activité dépend. Ceci les place dans des situations difficiles lorsque l'eau vient à manquer, ou qu'ils veulent étendre leurs activités, surtout dans les régions dans lesquelles les droits de l'eau sont épuisés et où la seule solution est le rachat à d'autres usagers. Dans toute la région centrale, l'expansion agricole passe en effet par l'irrigation et l'eau est un facteur limitant. En conséquence de cela les groupes agro-industriels sont privilégiés dans l'accès à l'eau car leurs ressources financières le leur permettent, alors que les petits agriculteurs n'ont pas le pouvoir d'acquérir de nouveaux droits de l'eau. De même, l'expansion minière dans le Nord aride demande des ressources hydriques considérables, que les compagnies minières se procurent au détriment des communautés agricoles exploitant les oasis (Romero et al. 2008). En Patagonie, c'est l'usage de l'eau pour des concessions salmonicoles ou les grands barrages qui fait l'objet de toutes les convoitises. La pression sur les ressources hydriques a pour effet d'augmenter la spéculation sur cette ressource puisque de nombreuses activités économiques en dépendent. L'accès aux autres ressources environnementales tels que l'air et les sols est à l'origine d'inégalités supplémentaires. A Santiago, les différences sociales se doublent de différences de qualité environnementale puisque les groupes sociaux les plus aisés s'installent toujours plus haut sur les premières pentes de la Cordillère afin d'échapper à la pollution atmosphérique qui affecte les secteurs bas des communes populaires de l'ouest.

Des conflits socio-environnementaux médiatiques ont éclaté notamment à la fin des années 1990 et pendant les années 2000. Ces conflits portent davantage sur des grands projets emblématiques que sur

---

<sup>7</sup> Dans un premier temps, les usagers pouvaient faire inscrire un droit d'eau sans l'utiliser, ce qui a été corrigé en 2005.

ces inégalités au quotidien. Si l'on a pu voir des mobilisations contre des installations susceptibles de dégrader l'environnement d'un quartier ou d'une commune<sup>8</sup>, tels que des projets immobiliers ou des usines, elles ne dépassent que rarement le cadre du quartier. Les grandes mobilisations environnementales se font plutôt contre les projets d'intervention dans les régions isolées, autour d'espèces et d'espaces emblématiques. Ainsi, l'initiative de la Barrick Gold d'exploitation du gisement d'or de Pascua Lama, dans la haute Cordillère des Andes à la frontière entre le Chili et l'Argentine a donné lieu à des mobilisations importantes. De même, les grands barrages proposés par Endesa et Colbun sur les fleuves Baker et Pascua en Patagonie, dans la région d'Aysén, ont suscité une très forte opposition contre des interventions sur des fleuves jusqu'à présent non aménagés. Cette opposition a également porté sur la ligne de transmission à haute tension de plus de 2000 km, entre les barrages à réaliser et le réseau électrique interconnecté. En 2010, le président Piñera a suspendu, sous la pression des organisations de défense de l'environnement, un projet de centrale thermique à proximité d'une aire protégée, pour la replacer dans une région non-protégée où son installation sera moins polémique. Au cours de tous ces conflits, les mobilisations ont invoqué la Constitution chilienne qui affirme du droit à vivre dans un environnement sain.

Les premières organisations civiles de défense de l'environnement ont été créées au cours des années 1950 et 1960. Ainsi l'Union des Amis des Animaux créée en 1955 a donné naissance au Comité pour la Défense de la Flore et de la Faune (CODEFF) en 1968. Ces associations ont un caractère fortement « écocentriste », puisqu'elles donnent une valeur supérieure à la flore et à la faune, au-delà de leur utilité économique. En témoigne les travaux de l'avocat Stutzin qui chercha à donner certains droits à la nature, à travers de mécanismes légaux. Cela aura pour effet de remettre en question le développement du Chili basé sur l'exploitation de ses ressources naturelles. Le développement de ce courant, confiné à l'univers académique, évolua ensuite vers une approche « environnementaliste », qui conduit Guillermo Geisse de l'Université Catholique, à créer le Centre Interdisciplinaire de Développement Urbain et Régional en 1965. G. Geisse devint à partir de ce moment un acteur environnemental important et créa en 1979 une corporation : le Centre de Recherche et de Planification sur l'Environnement (CIPMA), qui existe encore aujourd'hui et réalise de nombreux travaux de recherche pour contribuer à la formulation de politiques environnementales intégrées au développement économique du Chili.

Au cours des années 1990, la préoccupation environnementale est devenue ainsi un sujet du débat politique national, et non plus seulement un thème académiques. Cette conscience aboutit vers la mobilisation de la communauté contre de grands projets, avec des associations telles que CODEFF (comité de défense de la faune et de la flore), TERRAM, SUR, Chile Sustentable. Ces organisations travaillent en coopération avec des organisations internationales, dont certaines sont bien implantées

---

<sup>8</sup> L'ONG Sur tient à jour une carte de ces conflits : <http://mapadeconflictos.sitiosur.cl/index1.php>

au Chili comme le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Greenpeace ou le WWF. Des financements internationaux leur permettent d'être plus efficaces en mettant en avant des causes d'intérêt mondial, telles que la protection d'espèces endémiques, de territoires uniques comme la Patagonie ou des conditions de vie des populations indigènes. Certaines sont ainsi devenues gestionnaires d'aires protégées privées. Dans ce domaine, les organisations de la société civile ne se contentent donc pas de s'opposer à l'Etat : elles s'y substituent ou le concurrencent et portent à sa place des initiatives d'intérêt général - ou plus exactement, ces organisations définissent l'intérêt général en s'appuyant sur leurs réseaux d'experts et de bailleurs de fonds, à la place de l'Etat chilien. Elles le font en général en mettant en avant des valeurs environnementales qui dépassent les intérêts nationaux et s'appuient sur le caractère exceptionnel de l'environnement chilien à l'échelle mondiale.

## **Conclusion : les points d'articulation des politiques environnementales**

Les politiques environnementales sont d'abord un des points privilégiés d'observation des mutations de l'action publique avec la difficile émergence de dispositifs de gestion comportant des instruments, des outils de mesure, des procédures d'évaluation qui doivent trouver leur place dans l'ensemble de l'action publique mais aussi dans les relations entre l'Etat, la société et les entreprises. Les principaux efforts ont porté sur le système d'évaluation d'impact environnemental dont on a vu les apports et les faiblesses. Cette démarche est loin de couvrir l'ensemble de la problématique environnementale. Malgré la création du Ministère de l'environnement, les responsabilités environnementales restent dispersées, et l'environnement reste un domaine d'intervention hiérarchiquement inférieur aux autres politiques gouvernementales. Faute de budget et de moyens, l'action collective environnementale mobilise toujours plus des partenaires différents dans une logique de projets ponctuels.

L'articulation entre le niveau mondial et les niveaux locaux et nationaux est l'un des points délicats de la politique environnementale. Le Chili souhaite donner l'image d'une nation performante sur tous les plans, notamment la protection de milieux exceptionnels à l'échelle mondiale. Cela devrait conduire le Chili à jouer un rôle plus actif dans les instances internationales environnementales, ce que les institutions actuelles ont peine à faire. Les changements accélérés des usages de l'environnement ne vont pas dans le sens d'une amélioration des conditions des écosystèmes et ce sont les populations les plus vulnérables qui sont le plus exposées à ces changements. Mais l'action de l'Etat reste trop souvent limitée par des principes favorisant d'abord les initiatives économiques privées au détriment d'une action effective de protection de l'environnement et des populations qui en dépendent, alors que le système politique interdit le développement de partis écologistes. Dans ce domaine comme dans d'autres, il semble que le perfectionnement des dispositifs existants ne soient pas une réponse suffisante à l'ampleur des problèmes rencontrés.

## Bibliographie

ALISTE, Enrique, URQUIZA, Anahí (eds). *Medio Ambiente y Sociedad*, Ril Editores, Santiago, 2009. 273 p.

BAUER, Carl, "Represas y mercados : Ríos y energía eléctrica en Chile", *Ambiente y Desarrollo*, vol. XXIV/II, 2010, p. 5-9.

CONAMA, *Biodiversidad de Chile. Patrimonio y desafíos*, Santiago. CONAMA, 2008, 639 p.

CORDERO VEGA, Luis, "La ruta del rediseño de la institucionalidad ambiental", in Enrique Aliste et Anahí Urquiza eds. (2009) p 117-152.

CUNILL GRAU, Pedro, *Transformaciones geohistóricas del espacio latino americano 1930-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 198 p.

FALIES, Cécile, VELUT, Sébastien « Quelle place pour les espaces ruraux au Chili ? » in Martine GUIBERT et Yves JEAN, *Dynamiques des espaces ruraux dans le Monde*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 339-359.

FOLCHI DONOSO, Mauricio, La gestión de la política ambiental minera antes de la "revolución ambiental de los noventa", in Enrique Aliste et Anahí Urquiza eds. (2009) p. 177-207.

FURCI, Giulina, PINTO, Franciso, *Crisis en la salmonicultura*, Fundación Terram, 2008, 6 p.

GEISSE GROVE Guillermo, *Economía Política de la Urbanización de Chile*, reedición 2008, El Colegio de Mexico PISPAL.

LAGOS, Marcelo, CISTERNAS, Marcos 2008. El nuevo riesgo de tsunami: considerando el peor escenario. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XII, núm. 270 (29).

LARRAIN Sara, BRAVO Patricia, AEDO M.Paz, , *Agua : ¿dónde está y de quién es ?*, Santiago : LOM Ediciones/Programa Chile Sustentable, 2004, 91p

OSSANDON, Loreto, *Los nuevos movimientos sociales en Chile: El caso del movimiento ambiental*, Departamento de sociología, Facultad de ciencias sociales, Universidad de Chile, [http://www.archivochile.com/tesis/02\\_tms/02tms0012.pdf](http://www.archivochile.com/tesis/02_tms/02tms0012.pdf).

OCDE, *Evaluaciones del Desempeño Ambiental. Chile*, OCDE /CEPAL, Santiago, 2006, 246 p.

ROMERO Hugo, SMITH Pamela, VAZQUEZ Alexis “Global changes and economic globalization in the Andes. Challenges for developing Nations” *Alpine space Man & environment*, 2008, vol. 7 Innsbruck, University press. 69-90 pp.

SABATINI, Francisco, “Los Conflictos Ambientales en Chile”, *Ambiente y Desarrollo*, décembre 1998, p. 6-12.

SAGREDO BAEZA, Rafael, “Chile, del orden natural al autoritarismo republicano”, *Norte Grande*, 2006, 36, p. 5-30.

SIMIONI, Daniela (ed.), *Air pollution and citizen awareness*, Santiago, CEPAL, 2004, 250 p.

SUBERCASEAUX, Benjamin, *Chile o una loca geografía*, Santiago, Editorial universitaria, 2001 (1940), 271 p.