



La place de la justice environnementale dans le soulèvement chilien de 2019 : l'exemple des zones de sacrifice



© Alice Legros

Margaux Grellety
Association Werra
Mai 2021



C'est en intégrant Sciences Po Paris en Bachelor sur son campus euro-latino-américain de Poitiers que **Margaux Grellety** découvre et s'intéresse à la zone Amérique latine et Caraïbes. Après un an d'échange au Mexique, elle se concentre sur les enjeux de défense et de sécurité et intègre le Master International Security de l'école d'affaires internationales de Sciences Po, dont elle est diplômée en 2020. Passionnée de géopolitique, elle cherche à se spécialiser dans la gestion de crise et rejoint pour l'année 2021-2022 l'IRIS Sup' en tant qu'étudiante alternante dans le Master 2 « défense, sécurité et gestion de crise ».

Les propos exprimés par l'auteur n'engagent que sa responsabilité

© Tous droits réservés, Paris, Association Werra, Mai 2021



INTRODUCTION

« *No son 30 pesos, son 30 años* » ! Scandé en octobre 2019 par 1,2 million de Chiliens dans les rues de Santiago, ce slogan souligne la montée en puissance d'une contestation qui, depuis la transition démocratique des années 1990, n'a de cesse de s'opposer aux inégalités structurelles du système politique et économique du pays. En Amérique latine, le Chili est emblématique d'un modèle de développement reposant sur une économie dite extractiviste¹ qui endommage les ressources naturelles. Il apparaît dans les années 1950 et est renforcé durant la dictature militaire du Général Augusto Pinochet (1973-1990). Il est finalement conservé après la transition démocratique au nom d'un impératif de croissance économique, seul garant d'une stabilité politique et d'une amélioration des conditions de vie des citoyens. Cet essor économique permet au Chili d'acquiescer son surnom de « miracle chilien », érigé en exemple régional de développement et de stabilité. Il génère néanmoins de fortes inégalités qui se renforcent les unes les autres et dont les enjeux environnementaux font partie.

Dans l'hémisphère nord, la pensée écologiste apparaît dans les années 1960 avec la biologiste américaine Rachel Carson, dont les travaux abordent pour la première fois le lien entre dégradations environnementales et impact négatif sur l'être humain. En Europe, dans les années 1970, le philosophe norvégien Arne Naess en sera l'une des figures de proue. Il étaye la pensée de Carson en conceptualisant une philosophie environnementale selon laquelle l'Humanité est liée à la nature et l'Homme, comme membre de ce vaste écosystème d'êtres vivants, ne peut exploiter les ressources naturelles que pour répondre à ses besoins primaires. Cet effort de conceptualisation permet au mouvement écologiste de gagner en visibilité et de placer progressivement à l'agenda international les enjeux environnementaux. Le concept de justice environnementale apparaît ainsi pour la première fois aux États-Unis dans les années 1980 au croisement entre enjeux environnementaux et inégalités sociales et raciales².

Cependant, en Amérique latine, la lutte pour la justice environnementale n'est pas directement liée à une prise de conscience des milieux universitaires. Si le terme est utilisé aujourd'hui comme un référentiel pour analyser des politiques publiques, il repose sur des valeurs séculaires : celles de considérer que les ressources naturelles sont un bien commun à

¹ Issu du portugais, le terme désigne un modèle de développement économique qui repose sur l'extraction de ressources d'un milieu naturel (minérales, agricoles, sylvicoles etc) (ndlr).

²Sylvie Fol, Géraldine Pflieger, *La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action*, spatial justice n°2, octobre 2010, traduction de Claire Hancock



protéger et qu'aucune population ne doit souffrir plus qu'une autre des risques liés à la détérioration de l'environnement. Elle est ainsi l'expression d'un processus historique de triple rejet de dominations³ : le rejet des privilèges de catégories socioprofessionnelles pour leur accès et leur contrôle sur les ressources naturelles, celui du patriarcat avec l'émergence de mouvements éco-féministes militants qui font le lien entre l'oppression de la nature et des femmes et enfin, celui d'une domination culturelle des populations indigènes. On observe en effet une superposition des catégories de population les plus vulnérables aux effets de l'exploitation économique de l'environnement. Ce sont les plus défavorisées, notamment les femmes et les enfants et particulièrement les populations indigènes.

Les premières manifestations environnementales apparaissent au Chili dès la fin des années 1990 et gagnent en visibilité avec la médiatisation croissante des catastrophes environnementales et l'inscription des enjeux environnementaux à l'agenda international. Dans le même temps, la société civile s'organise et obtient des soutiens nationaux et internationaux. En 2019, la lutte pour la justice environnementale, en dénonçant l'appropriation, l'exploitation et les inégalités de souffrance face aux externalités négatives de l'économie extractiviste, fait pleinement partie de la mobilisation nationale contre le système politique et économique. Elle y trouve également une chambre d'écho à ses revendications.

Le propos de cet article est de montrer quelle place occupe la lutte pour la justice environnementale dans la montée de la contestation sociale contre le modèle politique et économique chilien, symbolisé par la Constitution de 1980, qui atteint son paroxysme en 2019 avec l'obtention du référendum national. La question est traitée avec l'exemple des zones de sacrifice, localités qui concentrent une haute proportion d'activités économiques polluantes aux effets désastreux sur les populations. Des pistes de réflexion sur la façon d'intégrer la question de la justice environnementale dans la nouvelle Constitution sont proposées en fin d'article.

³Kévin Parthenay, *Crises en Amérique Latine : les démocraties déracinées (2009-2019)*, Armand Collin, 2020



« Le miracle chilien », émergence d'un modèle de croissance économique inégalitaire

L'économie libérale chilienne se développe dans les années 1950 en opposition aux politiques socialistes qui émergent sur le continent. Elle est issue de l'École de pensée économique de Chicago, créée par Milton Friedman aux États-Unis qui donnera son nom aux « Chicago Boys » qui importeront son modèle dans le pays. Dès cette époque, l'économie est pensée indépendamment d'un État considéré comme imparfait, au nom de la liberté absolue des individus à choisir. Le Chili devient alors le laboratoire latino-américain de la pensée libérale qui trouve un nouveau souffle suite au coup d'État militaire de 1973, la junte au pouvoir cherchant en effet à s'opposer aux politiques sociales du président de la République destitué Salvador Allende.

Ce modèle économique se caractérise d'abord par une spécialisation des régions et des entreprises à un type d'activité extractive. Le Nord se concentre sur l'exploitation de minerais, tandis que le centre est spécialisé dans l'agriculture intensive et le Sud, plus boisé, dans les activités de pisciculture, d'extraction pétrolière et d'hydroélectricité⁴. Dans cet ensemble, le cuivre reste la matière première la plus exportée, notamment vers la Chine, qui est le premier partenaire commercial du Chili, concentrant 28% des échanges commerciaux en 2019⁵.

L'économie libérale chilienne est institutionnalisée dans la Constitution de 1980, cadre juridique très souple qui favorise la privatisation de l'ensemble des secteurs de la vie économique et sociale du pays (santé, éducation, transports, télécommunications, assainissement et acheminement d'eau potable). Ces secteurs sont concédés à des entreprises privées et l'État transfère son contrôle à des autorités de régulation censées être autonomes. La Constitution de 1980 est accompagnée de Codes sectoriels qui précisent ces modalités de concessions. Le Code de l'eau de 1981 reconnaît ainsi l'eau comme un bien économique et les détenteurs de « titres d'eau » ont le droit d'en disposer librement, sans obligation de prendre en compte les besoins des populations alentours. La même année, le Code des mines reconnaît la

⁴ Chloé Nicolas Artero, *Le printemps chilien : de la violence environnementale à un renouveau constitutionnel*, Justice spatiale - Spatial justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2020

⁵ Subsecretaria de relaciones económicas internacionales del Gobierno de Chile, « informe anual del comercio exterior de Chile 2019 », février 2020, 30 pages



propriété privée du sous-sol qui est dissociée de celle du sol⁶. Cette séparation facilite l'acquisition de ressources minières, renforcée par des mécanismes fiscaux avantageux, comme la diminution des impôts liés aux exportations. Ces mécanismes se retrouvent également dans les secteurs agricole et forestier, dans le but de développer une agriculture intensive.

La superposition d'une économie libérale fondée sur une surexploitation des ressources naturelles, d'une injection massive de capitaux étrangers grâce à des avantages fiscaux et d'un soutien politique institutionnalisé, favorisent l'émergence du « miracle chilien », celui d'un des pays les plus stables politiquement et développés économiquement d'Amérique latine. Il est néanmoins important de souligner que ce modèle qui émerge dans les années 1950 se prolonge dans l'histoire chilienne, que ce soit sous la dictature militaire ou après la transition démocratique. Il est le résultat d'un choix politique de croissance économique et de développement accéléré du pays. Ainsi, l'État finance par exemple la modernisation d'infrastructures hydrauliques de grands propriétaires et s'investit dans l'économie extractiviste en développant ses entreprises nationales, comme celle d'extraction de cuivre *Codelco*.

La croissance économique du pays reste cependant concentrée dans les mains d'une petite élite et bénéficie peu au marché du travail national. À la hausse des inégalités s'ajoute celle de l'incertitude dans une société du tout-libéral. Dans son rapport annuel de 2018, l'Institut national des droits de l'Homme (INDH) rappelle ainsi que le Chili possède le PIB par tête le plus élevé de la région mais qu'en 2017, 20,7% de sa population était considérée comme pauvre⁷. Malgré une meilleure redistribution des richesses, le pays demeure selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) le second plus inégalitaire d'Amérique latine, derrière le Mexique⁸.

Au niveau environnemental, le Chili est l'une des économies les plus intensives des pays de l'OCDE et le rapport alerte sur les pressions intenses sur l'environnement que ce modèle génère, en termes de résidus, de pollution, de phénomènes climatiques aggravés et de détérioration de la biodiversité. L'INDH souligne ainsi que dans le secteur minier comme dans les secteurs énergétique et agricole, plus de 95% des ventes sont faites par de très grandes

⁶ Chloé Nicolas Artero, *Le printemps chilien : de la violence environnementale à un renouveau constitutionnel*, Justice spatiale - Spatial justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2020

⁷ INDH, « Informe anual 2018 : situación de los derechos humanos en Chile - capítulo 4 : recursos naturales, empresas y derechos humanos. Análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente », novembre 2018, 278 pages

⁸ *Ibid.*



entreprises. Le Chili comptait par exemple 4 140 entreprises d'extraction minière en 2016, dont les produits transitent obligatoirement par une des sept raffineries du pays⁹.

Cette appropriation des ressources par de grands groupes industriels entraîne leur raréfaction ainsi que de fortes pollutions, souvent irréversibles et à l'origine de l'émergence de l'appellation de « zone de sacrifice ». Dans un pays où l'absence de contrôle étatique a permis aux acteurs du secteur de croître et s'auto-réguler, l'État peine aujourd'hui à s'imposer comme modérateur des conflits qui opposent de plus en plus ces groupes aux habitants, parfois soutenus par leurs municipalités, obligés de s'organiser pour se défendre.

⁹*Ibid.*



Les zones de sacrifice, atteinte à l'environnement et aux droits de l'Homme

La notion de zone de sacrifice émerge dans les années 1980 aux États-Unis pour désigner des espaces de production d'armes nucléaires fermés à cause du taux élevé de radioactivité qu'ils génèrent. Situés dans des localités défavorisées à majorité afro-américaine, leur dénonciation fait pour la première fois le lien entre inégalités socio-spatiales et inégalité de souffrance face aux impacts environnementaux¹⁰. Au Chili, elles s'inspirent des « zones saturées », appellation utilisée dans la législation chilienne pour qualifier des zones polluées dans lesquelles une ou plusieurs normes de qualité environnementale ne sont pas respectées. Elles regroupent des territoires à faible niveau de revenus et haute concentration d'activités à fort impact environnemental où bien souvent le manque d'investissement public accentue la vulnérabilité et l'appauvrissement des populations qui y vivent¹¹. Si ce terme n'a pas de caractère juridique, les organisations de défense de justice environnementale s'en sont emparées pour hisser dans l'agenda politique et médiatique la question de ces territoires sacrifiés et de leurs populations. C'est par exemple le cas de la *Fundación Terram*, organisation environnementale de la société civile chilienne qui en dénombre six officiellement répertoriées par l'INDH¹²: Tocopilla et Mejillones (État d'Antofagasta), Huasco (État d'Atacama), Puchuncaví-Quintero (État de Valparaíso), Coronel (État de Bio Bío) et Tiltil (État métropolitain de Santiago)¹³.

Diversement réparties sur le territoire, les zones de sacrifice sont affectées aussi bien par les activités minières et industrielles, qu'énergétiques ou portuaires. Par ailleurs, ces six zones n'excluent pas les nombreuses autres qui, si elles ne sont pas officiellement reconnues par l'INDH, sont exploitées et leurs populations exposées aux activités sur leur territoire.

L'une des zones de sacrifice les plus anciennes est celle de la commune de Quintero et Puchuncaví dans le bassin Pacifique à l'Ouest du pays. Située à 120 kilomètres de Santiago,

¹⁰ Mathilde Allain, « Chili, la crise sociale est aussi environnementale », *Noria Research*, février 2020, consulté en décembre 2020, <https://noria-research.com/chili-la-crise-sociale/>

¹¹ Priscillia Jorge, Eduardo Chia, André Torre, Caroline Stamm, Beatriz Bustos, Michael Lukas, *justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral, le cas du plan stratégique de Tilt il dans la région métropolitaine de Santiago du Chili*, Armand Colin, « annales de géographie » n°731, 2020/1, pages 33 à 61

¹² Christian Paredes L., « Desarrollo a la chilena y territorios en sacrificio », Forum « Zones de sacrifice au Chili », 21 novembre 2018, Barcelone, consulté le 11 mars 2021, https://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/ppt - presentaciones_power_point/PPT-Zonas-de-Sacrificio-Desarrollo-a-la-chilena-y-territorios-en-sacrificio.pdf

¹³ Voir annexe.



cette commune de 50 000 habitants est surnommée par l'ONG Greenpeace le « Tchernobyl chilien »¹⁴ et est contaminée par l'installation d'une zone industrielle composée de quatre centrales thermiques à charbon et de raffineries de cuivre. Cette partie de la côte a été sacrifiée en 1958 pour permettre le développement d'un pôle industriel porté par l'entreprise nationale d'extraction de cuivre *Codelco*, dans le but de favoriser l'emploi et la croissance du pays. Depuis son installation, de nombreuses maladies chroniques ont été détectées chez les habitants de la commune. En 2011, l'entreprise est tenue pour responsable de l'intoxication de dizaines d'enfants de l'école *La Greda* de Puchuncaví, déplacée suite à l'incident. En 2012, l'association de défense de l'environnement Oceana a prélevé un large échantillon de fruits de mer le long de la côte, qui affichera des taux élevés de cuivre et d'arsenic¹⁵. En 2019, lors du sommet climatique de New-York, l'actuel Président du Chili, Sebastián Piñera, a demandé « pardon » aux habitants des zones de sacrifice et ajouté qu'il souhaitait la disparition de ces regroupements industriels¹⁶.

L'émergence de zones de sacrifice s'est poursuivie tout au long du XXe siècle pour répondre aux besoins industriels du pays. En 2016, Santiago concentrait plus de la moitié des activités économiques et environ 36% de la population chilienne¹⁷. Depuis la fin des années 1990, un grand nombre d'activités et d'infrastructures polluantes de la capitale se sont étendues en périphérie et ont transformé des zones rurales en zones périurbaines au service de son organisation. Cet étalement a renforcé la ségrégation socio-spatiale des populations, ces espaces concentrant la majorité des activités industrielles sans bénéficier des infrastructures essentielles de service, comme l'accès à l'eau ou à la santé¹⁸. Commune d'environ 20 000 habitants, Tiltil apparaît dans les années 1990. Située à 60 km de la capitale, elle est « spécialisée » dans le stockage et l'enfouissement de déchets, acheminés par tubes souterrains, trains et camions¹⁹.

¹⁴ AFP, « Le « Tchernobyl chilien » qui empoisonne le centre du pays », *France 24*, 4 décembre 2019, consulté le 16 mars 2021, <https://www.france24.com/fr/20191204-le-tchernobyl-chilien-qui-empoisonne-le-centre-du-pays>

¹⁵*Ibid.*

¹⁶ Alejandra Jara, « Piñera « pide disculpas » por zonas de sacrificio y asegura que la situación en Quintero y Puchuncaví « seguirá cambiando y para mejor » », *La Tercera*, 23 septembre 2019, consulté le 18 mars 2021, <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-pide-disculpas-zonas-sacrificio-asegura-situacion-quintero-puchuncavi-seguira-cambiando-mejor/831410/>

¹⁷ United Nations Statistics Division, « Chile, UN data », consulté le 24 mars 2021, <http://data.un.org/CountryProfile.aspx/Images/CountryProfile.aspx?crName=Chile>

¹⁸ Priscillia Jorge, Eduardo Chia, André Torre, Caroline Stamm, Beatriz Bustos, Michael Lukas, *justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral, le cas du plan stratégique de Tilt il dans la région métropolitaine de Santiago du Chili*, Armand Colin, « annales de géographie » n°731, 2020/1, pages 33 à 61

¹⁹ Mathilde Allain, « Chili, la crise sociale est aussi environnementale », *Noria Research*, février 2020, consulté en décembre 2020, <https://noria-research.com/chili-la-crise-sociale/>



En 2017, le gouvernement chilien lançait le premier Plan d'action nationale des droits de l'Homme et des entreprises du Chili avec l'appui de l'INDH. Ce plan était composé de 158 mesures destinées aux entreprises publiques, privées, organismes internationaux et de coopération, censées être implantées entre 2017 et 2019. Dans son rapport annuel de 2018, l'INDH constate sa mauvaise application, notamment l'absence de coopération avec la société civile et rappelle l'obligation du gouvernement de réagir aux situations alarmantes dans ces zones. En effet, les révélations de ces trois dernières années sur la situation sanitaire de Quintero-Puchuncaví illustrent la permanence du problème et des freins institutionnels, comme la difficulté de prouver le lien direct entre une activité industrielle et la santé des habitants²⁰.

²⁰INDH, « Informe anual 2018 : situación de los derechos humanos en Chile - capítulo 4 : recursos naturales, empresas y derechos humanos. Análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente », novembre 2018, 278 pages



La place de la lutte pour la justice environnementale dans une crise sociale multi- factorielle

La lutte pour la justice environnementale se situe à plusieurs niveaux. D'une part, elle concerne la différence d'accès aux ressources naturelles, comme l'eau qui est potable et facilement acheminée dans les espaces urbains contrairement aux quartiers périphériques et villages ruraux, où son accès repose sur les fonds des municipalités ou des organisations communautaires gérées par les habitants²¹. En outre, avec la privatisation des sous-sols, des localités naturellement pourvues en eau s'en trouvent privées car leurs nappes phréatiques sont surexploitées par les complexes industriels, comme à Tiltill, où l'eau potable est livrée par camions-citernes. D'autre part, elle accuse la différence d'exposition aux risques environnementaux. Les populations déjà en souffrance à cause des activités industrielles sont en effet les plus vulnérables face aux catastrophes naturelles, renforcées par le dérèglement climatique global. En 2010 par exemple, de nombreux logements précaires ont été détruits à la suite de tremblements de terre et en mai 2015, des inondations ont provoqué de grandes coulées de boue dans le Nord du pays qui ont causé la mort de 31 personnes et privé 16 000 autres d'un abri²². Enfin, elle se concentre aujourd'hui sur le plan informationnel et participatif. Les populations des zones sacrifiées exigent d'avoir accès aux informations sur les impacts environnementaux des activités des entreprises et d'avoir voix au chapitre lorsqu'il s'agit de prendre des décisions les concernant. En effet, si celles-ci ont obligation de présenter au gouvernement un plan d'étude d'impact pour leurs projets, ce sont généralement des sociétés mandatées par l'entreprise elle-même qui les réalisent et les habitants ne peuvent y avoir accès qu'en ligne, dans des zones avec une faible couverture internet et où l'usage d'un langage technique spécifique rend difficile leur compréhension²³.

Ces inégalités environnementales sont par ailleurs exacerbées par les inégalités interrégionales héritées de la partition économique et du mode de gouvernance du pays. Ainsi,

²¹Chloé Nicolas Artero, *Le printemps chilien : de la violence environnementale à un renouveau constitutionnel*, Justice spatiale - Spatial justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaiques, 2020

²² OCDE/CEPALC, « Examens environnementaux de l'OCDE : Chili 2016 (version abrégée) », OCDE Paris, 2017, 48 pages

²³ Mathilde Allain, « Chili, la crise sociale est aussi environnementale », *Noria Research*, février 2020, consulté en décembre 2020, <https://noria-research.com/chili-la-crise-sociale/>



l'argent alloué aux communes chiliennes dépend du président de la République, dont les intérêts politiques peuvent influencer l'allocation des ressources. Santiago et les régions productrices de minerais et de pétrole concentrent alors les principaux revenus du pays avec une distinction saillante entre les espaces urbains, deux fois plus riches que les communes rurales²⁴. Enfin, ces inégalités reposent sur celles, culturelles et sociales, héritées de l'histoire du pays. Dans son rapport annuel de 2018, l'INDH recense 116 conflits environnementaux actifs qui sont localisés dans les territoires où se trouvent les communautés du premier quartile de pauvreté et majoritairement revendiqués par les populations autochtones. Il exprime alors sa préoccupation vis-à-vis des activités minières concentrées dans les régions du Nord du pays qui appartiennent aux peuples *aymara*, *quechua*, *colla* et *diaguita*, non seulement à cause de leur impact environnemental, mais également à cause des dommages faits à leur culture à travers les expropriations et le lancement de projets industriels de grande ampleur. Cette tendance s'observe également au Sud dans la région de l'Araucanie où 32% des conflits liés au secteur énergétique se trouvent sur des territoires revendiqués par les populations *mapuches*. Enfin, le rapport met en garde contre les dommages pérennes infligés aux revenus de ces communes qui ne peuvent pas bénéficier d'une activité touristique ni d'un commerce local, comme la pêche²⁵.

Les revendications de justice environnementale sont ainsi plurielles et s'ancrent dans une crise sociale multi-factorielle causée par les inégalités structurelles du pays. Elles défendent la reconnaissance et la limitation des souffrances des populations, leur réappropriation de ces territoires et leur droit de participer collectivement à la décision et la gestion de cet espace de vie, qui est aussi un espace économique essentiel au développement du pays.

²⁴ Priscillia Jorge, Eduardo Chia, André Torre, Caroline Stamm, Beatriz Bustos, Michael Lukas, *justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral, le cas du plan stratégique de Tilt il dans la région métropolitaine de Santiago du Chili*, Armand Colin, « annales de géographie » n°731, 2020/1, pages 33 à 61

²⁵INDH, « Informe anual 2018 : situación de los derechos humanos en Chile - capítulo 4 : recursos naturales, empresas y derechos humanos. Análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente », novembre 2018, 278 pages.



La lutte environnementale au cœur de la montée en puissance de la contestation au Chili

En 2019, les manifestants proviennent de différents horizons et sont portés par des revendications qui se renforcent et atteignent leur paroxysme avec l'obtention du référendum national. Pourtant, la montée en puissance de la lutte environnementale a commencé dès la fin du XXe siècle, ce qui a permis une structuration progressive de la société civile.

Les manifestations du début des années 1990 sont tournées vers des exigences de transition démocratique, notamment de justice transitionnelle, dans un pays sous dictature militaire depuis dix-sept ans. Si elles sont peu nombreuses, en raison de la crainte encore vive de représailles, deux luttes emblématiques entre des populations autochtones et l'État hissent à l'agenda médiatique l'enjeu de justice environnementale : l'opposition à la construction d'une centrale hydroélectrique dans la région de Bio Bío et celle contre la pollution produite par une grande entreprise dans la région de Los Lagos. La contestation concerne alors l'expropriation des populations par l'État et se concentre sur la demande de reconnaissance du préjudice subi, aussi bien matériel que culturel et politique²⁶.

À partir des années 2000 les manifestations se multiplient dans le pays et ne concernent pas seulement les territoires affectés par les activités extractives. En 2006, la question de l'accès à l'éducation et aux transports publics est au cœur de la contestation et en 2016, la lutte contre le système des retraites est très médiatisée. En 2018, à la suite du mouvement mondial #metoo, le mouvement latino-américain « *Ni una menos* » se propage sur tout le continent et donnera lieu au Chili à des grèves et au blocage de trente-deux universités durant trois mois. Au niveau environnemental, l'opposition locale contre certains grands projets se structure, comme dans la région d'Aysen contre la construction de cinq centrales hydroélectriques pour acheminer l'électricité vers les industries minières au Nord. Dans le même temps, le mouvement prend une ampleur nationale et des collectifs apparaissent, avec la création par exemple de la « marche plurinationale pour l'eau et les territoires », dont la dernière a eu lieu en mai 2019²⁷.

²⁶Chloé Nicolas Artero, *Le printemps chilien : de la violence environnementale à un renouveau constitutionnel*, Justice spatiale - Spatial justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2020

²⁷*Ibid.*



Cette structuration des mouvements citoyens s'observe également dans les zones de sacrifice. Elle s'exprime à la fois par une forte mobilisation d'ONG internationales ainsi que de la presse étrangère et une plus grande organisation locale, parfois avec l'appui des municipalités. Ainsi, la *Fundación Terram* voit le jour dans les années 1997 dans le but de proposer des politiques publiques sur des thématiques environnementales, notamment pour les zones de sacrifice. Certaines organisations émergent au niveau local pour défendre leurs habitats, comme *Mujeres de Zonas de Sacrificio en Resistencia Quintero y Puchuncaví* ou encore la mobilisation citoyenne qui a conduit entre 2013 et 2015 l'État chilien à proposer un Plan stratégique dans la commune de Tilttil, pour diminuer la dévalorisation du territoire et traiter la question du conflit avec les populations²⁸. Dans les deux cas, la lutte locale a dépassé les frontières des communes et est venue accroître le mouvement national pour la justice environnementale. À Tilttil, bien que le projet-pilote n'ait pas tenu ses objectifs, il est l'une des premières initiatives étatiques pour un dialogue autour de la question des zones de sacrifice qui mette en relation toutes les parties prenantes au conflit.

²⁸ Priscillia Jorge, Eduardo Chia, André Torre, Caroline Stamm, Beatriz Bustos, Michael Lukas, *justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral, le cas du plan stratégique de Tilt il dans la région métropolitaine de Santiago du Chili*, Armand Colin, « annales de géographie » n°731, 2020/1, pages 33 à 61



Quelle place pour la justice environnementale dans la nouvelle Constitution ?

En octobre 2019, les Chiliens manifestent contre le modèle politique et économique du pays, réclamant la rédaction d'une nouvelle Constitution pour remplacer celle de 1980. L'embrasement du Chili part de l'augmentation du prix du ticket de métro de trente *pesos*, étincelle qui met le feu à des années de contestation et polarise la société autour de cette question, politiquement très symbolique. Si le mouvement éclate d'abord à Santiago, il se diffuse dans le reste du pays en différents points chauds par le biais d'actions contestataires comme le blocage de routes ou des marches nationales. La lutte pour la justice environnementale trouve pleinement sa place dans l'enjeu de réécriture de la Constitution, puisqu'elle revendique la fin du modèle extractiviste qui fait des ressources naturelles un bien marchand. Elle deviendra ainsi un catalyseur de la mobilisation par la radicalité de sa posture à l'encontre du système politique et économique²⁹.

La contestation chilienne s'inscrit dans un contexte international de soulèvements citoyens contre les systèmes politiques et économiques censés avoir permis leur croissance. Le soulèvement est ainsi surnommé « printemps chilien » par les médias et rapproché des manifestations qui explosent au Liban, en Algérie ou en France³⁰. Ce contexte de soubresauts internationaux favorise sa médiatisation, renforcée par la répression policière subie par les manifestants. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme compte ainsi le 13 décembre 2019 plus de 28 000 personnes détenues sur la période de manifestations. Il documente aussi cent treize cas spécifiques de torture et de mauvais traitements, au moins vingt-quatre cas de violences sexuelles perpétrées par l'armée lors des manifestations et vingt-six décès faisant l'objet d'une enquête par le Bureau du Procureur de la République. Le 10 décembre, le ministère chilien de la Justice signale 4 903 blessés, dont plus de 2 700 parmi les forces de l'ordre, mais le rapport suggère l'existence d'un plus grand nombre de victimes chez les manifestants³¹.

²⁹Chloé Nicolas Artero, *Le printemps chilien : de la violence environnementale à un renouveau constitutionnel*, Justice spatiale - Spatial justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2020

³⁰ Kévin Parthenay, *Crises en Amérique Latine : les démocraties déracinées (2009-2019)*, Armand Collin, 2020

³¹ ONU info, « Manifestations au Chili, les forces de l'ordre ont commis de graves violations des droits de l'homme », *UN News*, 13 décembre 2019, consulté le 22 mars 2021, <https://news.un.org/fr/story/2019/12/1058241>



Le gouvernement du Président Sebastián Piñera pose alors la question par référendum de savoir si les citoyens chiliens souhaitent une nouvelle Constitution. Avec plus de 50% de participation, le « oui » l’emporte le 25 octobre 2020 à 78,28% des voix. La question est suivie de celle sur l’équipe qui sera en charge de sa rédaction, une convention mixte avec une moitié de parlementaires déjà en fonction ou une Assemblée constituante entièrement élue. La seconde option ayant remporté le scrutin, les élections pour l’Assemblée se sont tenues les 15 et 16 mai derniers. Avec environ 40% de participation³², les 155 représentants élus auront à partir de juin 2021 neuf mois, qui pourront être prolongés de trois, pour rédiger une proposition de nouvelle Constitution qui devrait être ainsi soumise à référendum en 2022³³.

Dans un pays hautement polarisé autour de la question de la nouvelle Constitution et du modèle économique qui a permis son développement, l’enjeu de rédaction est multiple. Au-delà d’un texte autour de valeurs communes, la Constitution parvenir à intégrer le large spectre de revendications de ces groupes qui se sont momentanément unis contre le système. En outre, l’Assemblée constituante doit trouver le moyen de penser une nouvelle gouvernance du pays qui lui permette de maintenir son niveau de développement, le plus élevé d’Amérique latine, pour répondre aux enjeux auxquels il doit faire face. Dans cet effort, différents acteurs ont proposé des pistes de réflexion pour réformer le pays en intégrant la question de la justice environnementale.

Dans son rapport annuel de 2018, l’INDH émet des recommandations à destination du gouvernement chilien. Il souligne qu’il est nécessaire de reprendre le Plan d’action national des droits de l’Homme et des entreprises et mieux répondre aux objectifs déjà fixés, comme celui d’instaurer un groupe assesseur d’acteurs de la société civile dans les communautés affectées par les activités. En matière juridique, il insiste sur l’importance d’harmoniser la législation environnementale en prenant en compte les lois sectorielles qui favorisent certaines activités industrielles. Cette harmonisation juridique doit, selon lui, s’accompagner d’une intégration systématique des droits de l’Homme et des enjeux environnementaux dans les projets législatifs

³² BBC News, « Elecciones en Chile: candidatos independientes y de la oposición dominan la asamblea que redactará la nueva Constitución », *BBC mundo*, 17 de mayo, consulté le 18 mai 2021 : <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57139669>

³³ Pablo Vivien-Pillaud, « Après le vote de ce week-end, le paysage politique est complètement remodelé au Chili, entretien de Christophe Ventura », *Regards.fr*, 17 mai 2021, consulté le 18 mai 2021 : <http://www.regards.fr/monde/article/apres-le-vote-de-ce-week-end-le-paysage-politique-est-completement-remodele-au>



et industriels, ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation plus efficaces³⁴. Pour l'INDH, qui propose ce texte avant le soulèvement de 2019, les réflexions existent et doivent donc être mieux appliquées. Avec ce constat, il rejoint l'OCDE et la CEPAL qui insistaient en 2016 dans un rapport conjoint sur une meilleure application et articulation de la législation environnementale entre le niveau national et local, et sur la nécessité d'intégrer les acteurs de la société civile³⁵. Ces deux rapports soulignent par ailleurs le rôle des accords commerciaux internationaux dans la mise en place de dispositifs de protection de l'environnement.

Si en 2016 et 2018 ces recommandations sont liées à des réformes du système, le soulèvement de 2019 illustre le fait qu'elles sont jugées insuffisantes par la société civile. Pour répondre à l'urgence sociale et environnementale, la *Fundación Terram* publie en février 2021 un document avec des propositions pour repenser la relation entre la société et la nature dans la nouvelle Constitution³⁶. Elle suggère par exemple de revaloriser les territoires en reconnaissant leur diversité géographique et culturelle et de consacrer la justice environnementale comme principe et objectif auxquels l'État doit répondre pour garantir le bien-être et la qualité de vie de ses citoyens. Elle revient par ailleurs sur la nécessité de reconnaître le caractère de « bien commun » des ressources naturelles. En termes d'action publique, la *Fundación Terram* insiste sur le fait que le texte constitutionnel doit établir des restrictions à l'exercice de certains droits, notamment d'entreprise et d'exploitation, au regard de leurs impacts environnementaux et humains et réclame également une plus grande participation de la société civile.

³⁴INDH, « Informe anual 2018 : situación de los derechos humanos en Chile - capítulo 4 : recursos naturales, empresas y derechos humanos. Análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente », novembre 2018, 278 pages

³⁵ OCDE/CEPALC, « Examens environnementaux de l'OCDE : Chili 2016 (version abrégée) », OCDE Paris, 2017, 48 pages

³⁶Fundación Terram, « directrices para transformar la relación sociedad-naturaleza en una nueva Constitución », février 2021



CONCLUSION

La lutte pour la justice environnementale au Chili est passée, ces dernières années, de la critique d'un modèle qui redistribue peu les dividendes de la croissance économique à un rejet du modèle en tant que tel. Cette critique défend une prise en compte des conséquences environnementales et sociales d'un système qui n'est plus jugé viable. Si cette lutte pour une économie et une politique plus durables au niveau régional s'ancre dans la prise de conscience internationale des enjeux environnementaux, ce qui explique en partie son retentissement, elle résulte cependant d'initiatives locales qui répondent à une logique de survivance et de défense des droits de l'Homme face aux externalités négatives de ces activités.

Que ce soit par le biais de rapports institutionnels ou de mouvements de la société civile, les revendications pour plus de justice environnementale ont en commun le besoin de transparence et d'intégration des communautés de ces zones, qui cumulent les vulnérabilités, dans la prise de décision liée aux activités polluantes. Si avant 2019, les recommandations des organismes internationaux mettent surtout l'accent sur un besoin de réforme et d'efficacité de l'action publique, le soulèvement d'octobre 2019 montre que les attentes de la population sont plus importantes. Les acteurs mobilisés souhaitent la reconnaissance de principes forts, liés aux droits environnementaux et de l'Homme, mais aussi des mesures de contrôle et d'évaluation plus strictes pour que les idées instaurées dans le texte constitutionnel ne demeurent pas des principes libres d'interprétation.

Dès lors, au niveau international, le Chili fait depuis 2019 l'objet d'une attention accrue. D'abord parce que le pays, « miracle » régional, se trouve de nouveau dans une posture pionnière : celle de modifier par un processus démocratique, un système politique et économique de plus de soixante-dix ans. Ensuite, parce que l'enjeu de justice environnementale et plus largement de lutte contre le changement climatique existe dans d'autres pays d'Amérique latine, par exemple au Pérou, en Bolivie ou dans les pays caribéens, qui ne bénéficient pas du même poids politique et économique pour faire entendre leurs revendications. Une victoire de la lutte pour la justice environnementale dans un pays qui pèse davantage sur la scène internationale, avec son intégration dans la nouvelle Constitution, pourrait renforcer les autres mouvements engagés sur cette thématique dans la région. Enfin, l'évolution démocratique chilienne et sa perception sur la scène internationale pourraient favoriser l'émergence d'un nouveau leader latino-américain, qui pourrait défendre la posture d'une région fortement touchée et mobilisée sur la question environnementale dans les arènes



de coopération régionales et internationales. Censé présider la COP25 en 2019, le pays semble déjà être un interlocuteur important sur le sujet. Bien que le Président Piñera se soit désisté suite aux soulèvements, la mobilisation a fermement manifesté son souhait de voir intégrer la question des zones de sacrifice aux discussions du prochain sommet en 2021.

Le modèle chilien est ainsi dans un moment charnière de son histoire, dont les conséquences dépassent le cadre de ses frontières. Engagé dans un processus qui lui permettrait d'intégrer la justice environnementale dans son organisation politique, le défi demeure important. Le Chili est dépendant de son modèle extractiviste pour sa croissance économique et donc l'investissement dans ses futures politiques sociales et environnementales. À la difficulté de repenser l'intégralité de son système pour refonder le pacte démocratique entre les gouvernants et les citoyens, s'ajoute celle de gérer les tensions suscitées par la question de la nouvelle Constitution et la diversité des revendications exprimées lors du soulèvement.

L'élection des 155 représentants de l'Assemblée constituante des 15 et 16 mai derniers a marqué un premier temps fort dans ce processus, avec une large défaite des partis traditionnels au profit des candidats indépendants. Ces-derniers ont ainsi obtenu presque un tiers des sièges à eux seuls et dépassent les deux tiers, ajoutés aux deux grandes listes de l'opposition, *Apruebo Dignidad* et *Lista del Apruebo*. L'élection va ainsi dans le sens du soulèvement de 2019 et confirme son caractère pionnier, puisque qu'elle réserve dix-sept sièges aux peuples indigènes et sera paritaire³⁷. Dès lors, les prochains mois seront déterminants pour la consolidation de ce nouveau projet constitutionnel, d'abord avec l'élection présidentielle qui devrait se tenir en novembre 2021 et finalement, lors la présentation du texte par référendum en 2022.

³⁷ BBC News, « Elecciones en Chile: candidatos independientes y de la oposición dominan la asamblea que redactará la nueva Constitución », *BBC mundo*, 17 de mayo, consulté le 18 mai 2021 : <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57139669>

Annexe :

Principales activités polluantes des zones de sacrifices chiliennes

