

ÉQUILIBRE ENTRE LES PRIORITÉS NATIONALES ET LES PRÉOCCUPATIONS LOCALES GRÂCE À LA TRANSPARENCE ET LA CONSULTATION AU CHILI



PRINCIPE DIRECTEUR 9 : PRISE DE DÉCISION TRANSPARENTE, INCLUSIVE ET PARTICIPATIVE

Le développement des infrastructures doit s'appuyer sur des processus transparents de planification, de partage d'informations et de prise de décision qui facilitent une consultation significative, inclusive et participative des parties prenantes et, dans le cas des peuples autochtones, leur consentement libre, préalable et éclairé. Des mécanismes de réclamation au niveau national, sous-national et au niveau du projet doivent être disponibles pour répondre aux plaintes et aux préoccupations des parties prenantes.



CONTEXTE

Le Chili est considéré comme l'économie la plus compétitive d'Amérique latine, réalisant une croissance relativement stable depuis les années 1990 (Forum économique mondial 2019, p. 15). Dans le même temps, le pays a créé de grands parcs nationaux et d'autres zones protégées et a de plus en plus intégré les différentes dimensions de la durabilité dans les politiques publiques. Elle abrite neuf groupes autochtones : Aymara, Atacameño, Quechua, Diaguita, Kolla, Rapa Nui, Mapuche, Kawéskar et Yagán, et les régions qu'ils habitent se trouvent souvent à des centaines de kilomètres de la capitale et centre de décision national, Santiago. Le Gouvernement a pris des mesures importantes pour une gouvernance économique et infrastructurelle transparente, mais le Chili possède également une histoire de conflits territoriaux concernant les communautés autochtones et les régions plus périphériques. Il reste nécessaire de renforcer l'intégration territoriale et l'inclusion sociale. Une consultation sérieuse des parties prenantes est donc particulièrement importante pour le développement d'infrastructures plus durables.

Les secteurs les plus importants du pays sont les mines (notamment le cuivre) et la sylviculture, qui ont contribué à alimenter la croissance économique nationale. Cependant, les infrastructures associées à ces secteurs, telles que les ports, les chemins de fer et les routes, présentent également des défis locaux aigus liés aux impacts sociaux et environnementaux négatifs. Le Gouvernement a mis en place des mécanismes spécifiques de transparence et de consultation, notamment des plateformes de suivi des infrastructures, la création d'institutions infranationales pour améliorer la participation des autochtones, et l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007. Il s'agit de mesures essentielles pour construire des systèmes d'infrastructure plus inclusifs. Outre les progrès importants réalisés, il existe des leçons à tirer en vue d'équilibrer les priorités économiques nationales et le « bien commun » avec les considérations territoriales par le biais d'une consultation significative.

SYSTÈMES TRANSPARENTS

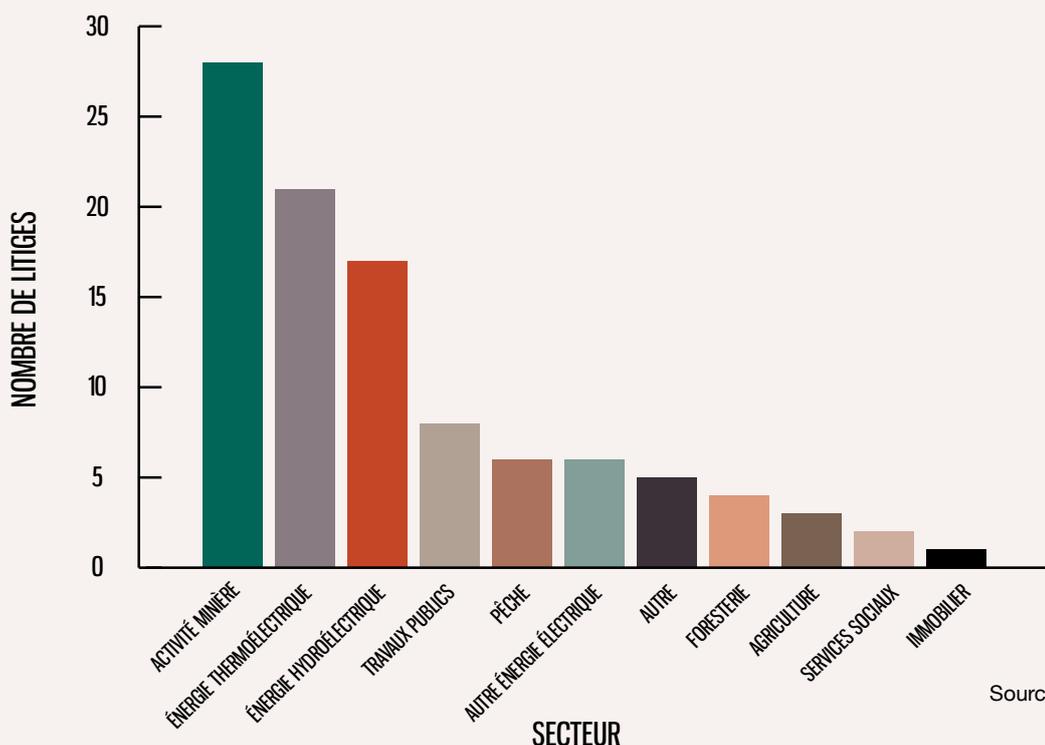
Au cours des dernières décennies, le Chili a développé un environnement commercial qui est considéré comme transparent et prévisible pour les investisseurs. Le pays est classé 26^e au monde en matière de transparence ; le deuxième pays le mieux classé en Amérique latine après l'Uruguay (Transparency International, 2019). Pour aider à renforcer la transparence du Gouvernement, un important texte de loi anti-corruption a été mis en application en 2009, lequel a créé un « Conseil national pour la transparence » chargé de surveiller la mise en œuvre de la loi et de garantir l'accès des citoyens aux informations publiques (Schorr, 2018, p. 6).

Le « Système national d'investissement » du Chili fournit désormais des informations relatives à l'état et au coût des investissements publics dans tous les secteurs et toutes les régions, et il publie des méthodologies pour entreprendre des évaluations sociales (OCDE, 2017, p. 48). Par exemple, une « base de données de projets intégrés » en ligne, gérée par le Ministère du développement social et de la famille, permet à la société civile, au secteur privé et au grand public de suivre les investissements dans différentes régions et dans différents secteurs, tout au long de leur cycle de vie. En outre, le Gouvernement central publie également des informations complètes sur les concessions pendant chaque phase du cycle de vie des projets d'infrastructure, avec un examen indépendant (OCDE, 2017, p. 48).

VERS UNE CONSULTATION SIGNIFICATIVE

Si l'accent mis sur la planification centrale et la transparence au niveau national peut apporter de la stabilité et des certitudes économiques, il peut également avoir un impact sur l'autonomie du Gouvernement sub-national et présenter des défis potentiels pour la participation locale dans les régions périphériques. En effet, les peuples autochtones ne sont toujours pas officiellement reconnus dans la constitution nationale, bien qu'un plébiscite national en 2020 ait approuvé une nouvelle constitution chilienne, ce qui est un signe prometteur de reconnaissance (Chili, Gouvernement, 2020). Le pouvoir législatif a déjà approuvé des sièges réservés aux autochtones à la Convention constitutionnelle, garantissant ainsi leur participation au processus constitutionnel (Chili, Sénat, 2020 ; Chili, Chambre des députés, 2019).

Cependant, les conflits territoriaux - y compris ceux impliquant des communautés autochtones - persistent et sont principalement liés à des projets d'infrastructure ou d'extraction (voir figure 9 ci-dessous). Certains de ces litiges dépendent des externalités environnementales des opérations liées aux infrastructures ; d'autres concernent les sites du patrimoine local et l'utilisation des ressources naturelles ; d'autres encore sont dus à la perception d'une participation locale limitée aux processus décisionnels (Delamaza, Maillet et Martínez Neira, 2017, p. 25).



Source : basé sur Delamaza, Maillet et Martínez Neira (2017, p. 33)

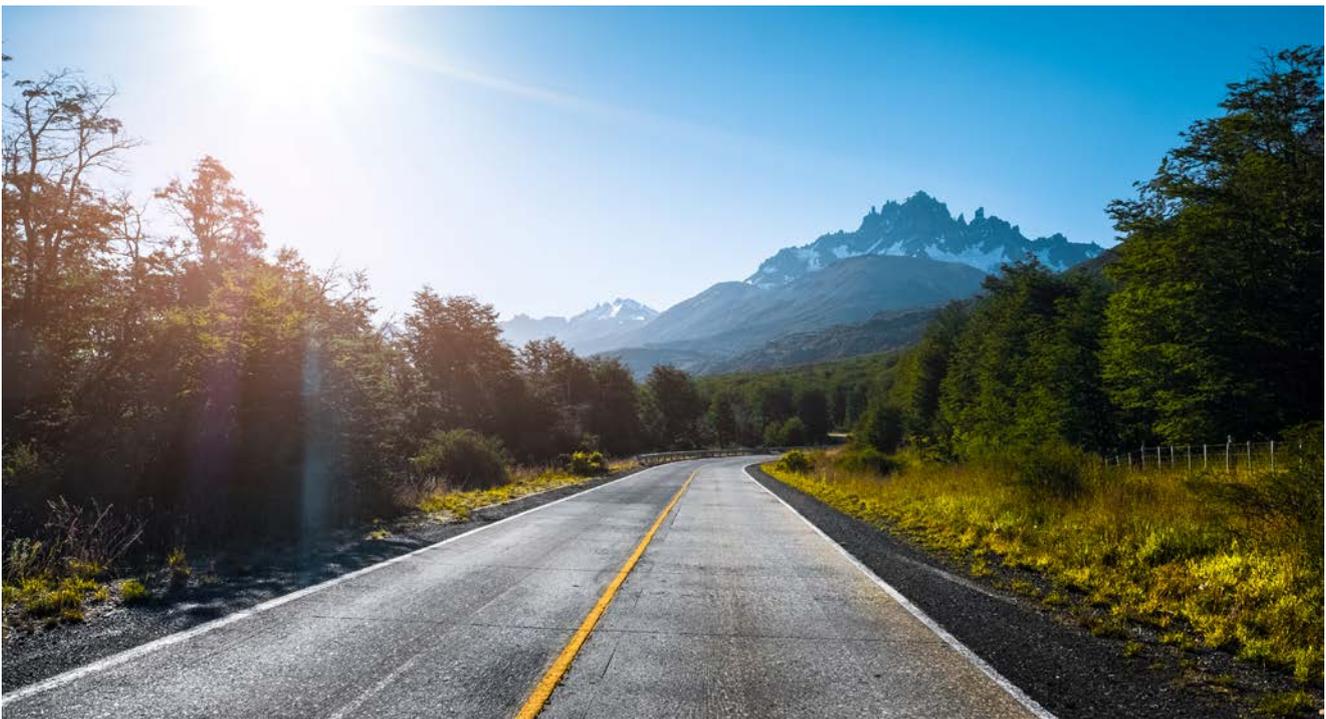
FIGURE 9 : DIFFÉRENDS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE AU CHILI, 2005-2014

Dans la législation chilienne, il existe une obligation générale de consulter les peuples autochtones (OIT, 2018), et la « Société nationale pour le développement autochtone », qui est décentralisée, détient la responsabilité officielle de promouvoir, coordonner et exécuter les actions destinées à favoriser le développement intégral des peuples autochtones (Chili, Société nationale pour le développement autochtone, 2020). L'objectif est d'accroître la participation de la population autochtone aux processus politiques et législatifs par le dialogue, la consultation et l'information de masse. Plus largement, des avancées clés ont été réalisées en matière d'engagement de tous les citoyens dans le développement des infrastructures grâce à la Loi 20.500 en 2011 et à l'instruction présidentielle pour la participation et la gestion publique en 2014, qui prévoient la participation des citoyens et exigent du gouvernement central qu'il maintienne un dialogue constant avec les « conseils municipaux des organisations de la société civile » (OCDE, 2017, p. 145). Cela met en évidence les efforts déployés pour intégrer la prise de décision à tous les niveaux administratifs.

En s'appuyant sur ces dispositifs, le Ministère des travaux publics a mis en place des mécanismes de participation spécifiques par le biais de la résolution 315 de 2015, qui définit les objectifs et les processus permettant de rapprocher les citoyens des infrastructures, et de suivre une approche fondée sur les droits. Selon la résolution, la participation du public doit être assurée tout au

long des projets, en particulier dans les premières phases de la planification, en tenant dûment compte de la sélection et du profil spécifiques des citoyens en fonction de leur sexe, de leur handicap et de leur auto-identification autochtone. La mise en œuvre de la résolution a entraîné une augmentation de la participation publique au sein de certains groupes, bien que des défis subsistent. Par exemple, les femmes autochtones ont participé à d'importantes consultations publiques mais seraient exclues d'autres espaces publics (Chili, Société nationale pour le développement autochtone, 2016, p. 61). La consultation autochtone est évaluée plus avant à travers le document officiel de la Direction générale des travaux publics 539, qui précise qu'une demande officielle doit être faite au Ministère du développement social et de la famille pour établir la consultation autochtone. Les projets du Ministère des travaux publics sont ensuite réalisés en fonction des recommandations du Ministère du développement social et de la famille.

Le Ministère des travaux publics exige également que les propositions de projet dans une région donnée tiennent compte des plans régionaux plus larges et des synergies avec de multiples projets d'infrastructure. Depuis 2017, le Ministère développe un cadre spécifiquement dédié aux « infrastructures durables », et a expérimenté l'application d'une méthodologie d'évaluation de projet avec des composantes couvrant l'inclusion, l'égalité des sexes et les communautés autochtones et immigrées (Chili, Ministère des travaux publics, 2020).



© Dudarev Mikhail / Shutterstock.com

REPRODUCTIBILITÉ

Le Chili a réalisé d'importants progrès en matière d'intégration des parties prenantes dans les plans et processus d'infrastructure grâce à des systèmes de transparence, des instruments juridiques et la création d'institutions décentralisées. Pour l'avenir, il a été reconnu qu'une meilleure compréhension de la variable « humaine » et des préférences en matière d'implantation des infrastructures peut permettre d'améliorer la planification des infrastructures et la prestation des services. Malgré l'existence de dispositifs de consultation, on recense toujours des conflits lorsqu'il n'est pas possible de concilier les priorités nationales en matière d'infrastructures et les préoccupations des communautés locales. Pour aider à surmonter ces difficultés, le Chili cherche à adopter une perspective systémique dans l'ensemble des ministères et des niveaux d'administration, mais il a besoin d'outils, d'infrastructures « immatérielles » et d'un renforcement des capacités de l'État pour y parvenir.

Les problèmes de consultation et de conflit concernant les communautés autochtones et autres sont courants dans de nombreux pays d'Amérique latine, ainsi qu'au niveau mondial. Il est essentiel que les processus de transparence et de consultation ne soient pas contournés, alors que les pays s'efforcent de créer rapidement des emplois et de relancer la croissance économique pour se remettre de la pandémie de COVID-19. Ils doivent plutôt être renforcés pour garantir que les infrastructures soient réellement inclusives et fondées sur les besoins.

INFORMATIONS CLÉS

- Le Chili a mis en place des outils transparents pour le suivi des investissements dans les infrastructures au niveau national, avec un « Conseil pour la transparence » dédié et une « base de données de projets intégrés ».
- Le pays a pris des mesures concrètes en faveur d'une consultation inclusive et significative, en approuvant et en introduisant des exigences légales spécifiques et en créant des institutions décentralisées.
- Les litiges constituent un défi permanent, qui exige une perspective systémique plus approfondie et une intégration plus poussée des communautés et des régions dans le processus décisionnel relatif aux infrastructures.

RÉFÉRENCES

- Chili, Chambre des députés (2019). Boletín N° 13129-07, 9 décembre 2019. https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383. Consulté le 30 novembre 2020.
- Chili, Gouvernement du Chili (2020). Proceso Constituyente. <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>. Consulté le 30 novembre 2020.
- Chili, Ministère des travaux publics (2020). Infrastructures durables. http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura_sostenible.aspx. Consulté le 21 septembre 2020.
- Chili, Corporation nationale des peuples indigènes (2016). *Informe final consultoría. Actualización diagnóstico participativo en temas de género de los pueblos indígenas, Región de Arica y Parinacot*. Chili. http://siic.conadi.cl/tmp/obj_472130/25200_informe_final_consultoria_diagnostico_y%20agenda%20genero.pdf.
- Chili, Corporation nationale des peuples indigènes (2020). Ministère du développement social et de la famille : mission institutionnelle. <http://www.conadi.gob.cl/mision-institucional>. Consulté le 21 septembre 2020.
- Chili, Sénat (2020). Boletín N° 13129-07, 7 juillet 2020. <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=listaVotaciones&sesion=8581&boletin=13129-07>. Consulté le 30 novembre 2020.
- Delamaza, G., Maillet, A. et Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. <http://doi.org/10.18352/erlacs.10173>.
- Organisation internationale du travail (2018). *Consultations with indigenous peoples on constitutional recognition: the Chilean experience (2016-17)*. Genève. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_651444.pdf.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2017). *Gaps and governance standards of public infrastructure in Chile*. Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278875-en.pdf?expires=1606239412&id=id&accname=guest&checksum=B2155C700986F67CD05FB8B1D8188202>.
- Schorr, B. (2018). Regulating the regulators: tracing the emergence of the political transparency laws in Chile. *United Nations Research Institute for Social Development Conference: Overcoming inequalities in a fractured world: Between elite power and social mobilization*. Genève, 8-9 novembre. [https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/\\$file/Overcoming%20Inequalities%205a_Schorr---Final.pdf](https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/$file/Overcoming%20Inequalities%205a_Schorr---Final.pdf).
- Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table>. Consulté le 27 septembre 2020.
- Organisation des Nations Unies (2020). Objectifs de développement durable. <https://sdgs.un.org/fr/goals>. Consulté le 20 septembre 2020.
- Forum économique mondial (2019). *The global competitiveness report 2019*. Genève. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.