Une structure pour dissimuler la non-conformité : « Les mesures de compensation de la pollution de l'air » en Afrique du Sud

Comment les mesures de compensation de la pollution de l'air ont été mises en place

Les mesures de compensation de la pollution de l'air en Afrique du Sud s'inscrivent dans le cadre d'une riposte aux acquis obtenus en matière de réglementation sur la qualité de l'air grâce au travail acharné de défenseurs de la justice environnementale depuis l'arrivée d'une démocratie non raciale en 1994. En travaillant depuis plus d'une décennie contre une autorité de régulation réticente et faible (le Département des affaires environnementales, ou DEA) et de puissantes entreprises (le géant de la pétrochimie Sasol et le sidérurgiste Arcelor Mittal) ainsi que contre Eskom, une entreprise parapublique qui a le monopole du secteur électrique, les militants ont réussi à imposer une révision de la réglementation sur la qualité de l'air en 2004 pour qu'elle soit plus conforme au droit de l'environnement de la constitution sud-africaine.

Cette révision portait sur une nouvelle législation sur la qualité de l'air et la définition de normes pour la teneur ambiante et l'émission d'un certain nombre de polluants prioritaires. Ces changements sont entrés complètement en vigueur en 2010, étant entendu qu'en 2015, Sasol, Eskom et les autres pollueurs auraient l'obligation de respecter ces nouvelles normes, ce qui exigeait des dépenses dans des technologies de réduction.

Douze ans après le changement de législation, les deux plus grands pollueurs de l'air en Afrique du Sud – Eskom et Sasol – n'étaient pas prêts. Ils se sont lancés dans une double stratégie. L'une a consisté à demandé des dérogations aux nouvelles normes pour la plupart de leurs centrales électriques, l'autre a été d'imposer le développement d'une politique officielle de compensation pour pouvoir échapper à leurs obligations de conformité.

En juin 2015, un projet de directives sur les mesures de compensation de la qualité de l'air a été publié (1). Il a été amplement critiqué par les militants de la société civile. Il n'était pas le fruit d'un processus politique « normal » mais présentait tous les stigmates de la réponse d'une autorité de réglementation faible aux deux principaux pollueurs qui sortaient gagnants du débat en dénaturant les faits sur le terrain. Dans le même temps, une défense globale plus complète a été publiée par le Département (2). Elle couvrait cinq domaines d'application : la qualité de l'air, les zones humides, la biodiversité, les ressources hydriques et les compensations de carbone.

Les deux documents, les directives sur les mesures de compensation et la défense du DEA, affirmaient que les compensations permettraient d'obtenir un compromis entre la protection de l'environnement et de la santé humaine avec la nécessité d'un développement économique. Dans les faits, ils rendaient aux pollueurs le pouvoir d'apartheid de décider comment ils géreraient non seulement leur propre pollution mais aussi celle « des autres pollueurs » en utilisant leur « espace de pollution » – principalement les ménages trop pauvres pour pouvoir se permettre l'électricité et qui brûlaient du charbon de mauvaise qualité. Les militants écologistes soutiennent sans réserve les mesures qui permettraient de réduire, à défaut d'éliminer, la pollution intérieure chez les gens,

résultant de leur pauvreté énergétique. Lors d'un atelier qui a suivi la publication de la politique de 2015, les communautés et les militants se sont globalement mis d'accord sur le fait que les mesures de compensation de la pollution de l'air ne fonctionneraient pas. Celles qui étaient proposées par Eskom et Sasol étaient vues comme un moyen de rejeter la faute sur les communautés. Il n'y a pas de comparaison possible entre l'ampleur des émissions d'origine domestique et celle des émissions d'origine industrielle, et il a été affirmé que les interventions visant à réduire les émissions domestiques relèvent de la responsabilité du gouvernement et ne devraient pas dépendre de mesures de compensation. Il est particulièrement exaspérant de voir que le gouvernement n'a pas réussi à apporter de réponse sérieuse aux émissions domestiques au cours de la dernière décennie et a essayé d'y parvenir pour le moins cher possible avec le programme Basa Njengo Magogo. Il s'agit par exemple d'apprendre aux gens à placer le petit bois au-dessus du charbon, au lieu de le mettre en dessous, lorsqu'on allume un feu. Le gouvernement et les entreprises affirment que cela permet de réduire les émissions de particules mais cette méthode ne réduit pas le soufre ou les composés organiques volatils de la combustion du charbon et les toxines métalliques sont toujours présentes dans l'air, y compris le mercure, le plomb, le chrome, le magnésium et l'arsenic. Ce programme est globalement inadapté en tant que réponse à la pollution causée par la pauvreté énergétique. (3)

Comment fonctionne le système

Les mesures de compensation de la pollution de l'air actuelles en Afrique du Sud reposent sur l'idée que la pollution de l'air intérieur a des effets beaucoup plus importants que la pollution régionale ambiante issue des centrales électriques au charbon et de l'industrie. Les militants de la qualité de l'air n'ont jamais considéré que cet argument était scientifique parce que :

- les émissions des ménages au niveau du sol sont éclipsées par les émissions industrielles ;

- la recirculation et le dépôt de la pollution industrielle régionale ne sont pas pris en compte ;

- 50 % de la pollution par les PM10 (particules) provient de l'entraînement de la poussière des mines de charbon (la plus grande partie issue du transport) ;

- la pollution persistante au niveau du sol (avec des pourcentages élevés de composés organiques volatils) provenant de la combustion spontanée du charbon n'a pas été quantifiée ou incluse dans les calculs ;

- peu d'études détaillées de la pollution de l'air intérieur ont été réalisées et leurs résultats ne sont pas concluants.

Néanmoins, en mars 2015, le Département des affaires environnementales (DEA) a autorisé Sasol a « différer » sa mise en conformité avec les normes minimales d'émissions en échange d'un programme de compensation. Dans le cas de Sasol, le programme de compensation consiste en des actions très diverses : mesures de gestion des incendies du veld, tests sur les émissions des poids lourds entrant dans les sites de Sasol, réduction de la poussière des routes non asphaltées (que les militants soupçonnaient d'être destinée à créer un nouveau marché pour un produit chimique Sasol qui serait plus économique – et plus nocif – que le goudron), intervention dans la collecte des ordures ménagères et le recyclage municipal, ainsi que des rénovations bon marché sur les maisons, notamment par une isolation avec du polystyrène potentiellement inflammable.

L'organisation militante sud-africaine GroundWork a répondu au plan de mise en œuvre des mesures

de compensation de Sasol en disant que c'était (4) « une option bon marché de mise en conformité. Cela fonctionne de la même manière qu'une indulgence au Moyen-Âge : Sasol peut persévérer dans le péché, en faisant des profits considérables, pourvu qu'il paie le coût bien moindre d'une pénitence. »

« Les normes minimales sur les émissions permettent aux communautés de tenir les entreprises responsables de la pollution qu'elles leur font subir » poursuivent-elles. « La compensation absout l'entreprise de toute responsabilité. Dans le même temps, elle externalise la responsabilité du gouvernement d'assurer une énergie propre à des habitats humains salubres. C'est pourquoi les intérêts de la communauté sont mis en cause dans les deux volets de cet accord. Pourtant cet accord a été conclu entre Sasol et le gouvernement. Pour autant que les communautés aient été consultées, elles ont dénoncées les compensations dans leur principe et dans le cadre de cet accord en particulier. Il semble, cependant, que la question avait été déjà tranchée et que les opinions des communautés avaient déjà été écartées. »

En débattant de ces propositions, notamment lors des réunions organisées par Sasol, les représentants des organisations communautaires ont réitéré plusieurs arguments :

- Ces projets ne peuvent se substituer à la conformité aux normes minimales sur les émissions. Sasol doit fournir une feuille de route montrant quelles mesures il va prendre, et dans quels délais, pour assurer cette conformité.

- La mise en œuvre de plans de gestion de la qualité de l'air (AQMP) est un domaine prioritaire et doit démontrer l'engagement du gouvernement et des entreprises en faveur de la réduction des émissions industrielles dans des délais définis.

- Des études sur la répartition des sources ont été demandées dans le cadre du processus des AQMP et doivent être financées par Sasol et d'autres entreprises sur la base du principe pollueur-payeur.

- Un niveau de référence pour la répartition de la pollution est nécessaire mais pas suffisant. Un niveau de référence doit également être établi pour la santé des populations de façon à ce que les impacts sanitaires actuels de la pollution soient compris. Une telle étude devrait servir de base au suivi sanitaire des population grâce à la collecte systématique de statistiques provenant des hôpitaux, des cliniques et des médecins. Les études de référence et le suivi sanitaire devraient être réalisées dans le cadre des AQMP, dans la mesure où un processus géré par Sasol ou d'autres pollueurs industriels manquerait de crédibilité.

- Indépendamment de ce que Sasol fait de ses projets de compensation, nous attendons du gouvernement qu'il prenne ses responsabilités en matière d'énergie et d'émissions domestiques. À ce jour, le gouvernement n'a rien fait d'autre que le programme de Basa Magogo qui a toujours été une manière bon marché d'éviter une réponse réelle et s'est avéré parfaitement inefficace.

- De la même manière, le gouvernement doit fournir du personnel médical et des installations adéquates pour répondre à la crise sanitaire créée par la pollution du Vaal et de l'Highveld. Il faut ainsi prévoir des cliniques ouvertes 24h/24, capables de répondre aux événements de pollution en cas d'urgence la nuit, et un personnel spécialisé pour traiter les maladies respiratoires. Le système doit être développé pour permettre un meilleur accès aux soins de santé publics. À cet égard, les populations locales ne font pas confiance aux personnels de santé des entreprises pour leur donner un diagnostic correct lorsque les activités des entreprises sont la cause probable de la maladie.

À qui profitent les mesures de compensation ?

Les compensations, de manière générale, bénéficient à l'industrie de nombreuses manières. Elles représentent une menace pour la construction d'un régime réglementaire raisonnable. Elles nuisent à la démocratie.

Les principaux problèmes mis en avant par les militants sud-africains sont les suivants :

Les mesures de compensation rejettent toujours la responsabilité de la pollution ou de la destruction de la biodiversité sur les communautés locales. Les activités industrielles ne sont généralement pas identifiées parmi les causes profondes du problème.

L'utilisation des compensations inverse la hiérarchie de l'atténuation. La hiérarchie de l'atténuation, qui est inscrite dans la politique sud-africaine, stipule que toutes les autres options, comme l'évitement ou la minimisation des dommages doivent être évités avant d'envisager des compensations. Toutefois, l'industrie préférera toujours les compensations aux mesures d'atténuation parce qu'elles sont moins chères. De ce fait, il y a aura des pressions visant à réduire les coûts de la compensation.

La compensation est utilisée pour justifier l'injustifiable : des projets qui devraient être rejetés sont autorisés sur le fondement des propositions de compensation ; des pratiques illégales (par ex. un dépassement des normes minimales pour les émissions) sont autorisées sur le fondement de ces mesures de compensation.

Les capacités réglementaires sont inadaptées à la tâches et n'assurent aucune supervision. L'hypothèse que la compensation contrebalance les faiblesses des capacités réglementaires et de gestion est fausse. Au contraire, elle les exacerbe.

Les mesures de compensation vont pousser le gouvernement à abandonner ses responsabilités plutôt qu'à mettre en place les capacités pour y faire face – tout en affaiblissant la réglementation – et font ainsi le jeu du lobby des entreprises.

La destruction causée par le projet d'origine est certaine, les avantages de la compensation ne le sont pas : en fait, la plupart des mesures de compensation peuvent elles-mêmes être destructrices.

Les mesures de compensation nous font entrer dans la logique de la marchandisation et de la financiarisation de la nature.

S'il y a vraiment de l'argent en jeu (comme l'espèrent leurs partisans), le grand capital viendra s'inviter. Les fournisseurs des mesures de compensation ne se limiteront pas à des petits intervenants éthiques. C'est le profit qui sera déterminant.

L'utilisation des mesures de compensation dépend d'une série de faux calculs et équivalences qui simplifient des systèmes écologiques complexes et uniques – entre ce qui est détruit et ce qui est préservé, et entre des « valeurs » écologiques et monétaires (par ex. combien de caméléons vaut un rapace et quel est le prix associé ?)

Les mesures de compensation masqueront le fait que la perte des habitats et des espèces est irremplaçable.

Elles représentent un double accaparement des terres: Des populations peuvent être déplacées pour le projet d'origine (par ex. pour laisser la place à une mine) et l'être à nouveau pour les mesures de compensation. Cela peut tenir au fait que les populations perdent leurs emplois avec le changement d'utilisation des terres (déjà observé dans le passage à des exploitations utilisées pour l'élevage de gibier (principalement des antilopes) pour la revente et la chasse et l'éviction des travailleurs agricoles) ou parce que les gens qui utilisaient les terres et les ressources naturelles dans la zone de compensation n'ont plus le droit de le faire (comme c'est probable dans les anciennes zones des bantoustans).

À l'intérieur de certains bassins hydrographiques ou atmosphériques, les compensations peuvent être effacées par l'accumulation d'activités destructives – par ex. les effluents miniers acides détruisent les zones humides préservées à titre de compensation par pour des projets miniers, les compensations de la pollution de l'air sont très loin d'atteindre le niveau et l'ampleur géographique de la pollution industrielle (par ex. les mesures de compensation proposées par Eskom et Sasol).

Victor Munnik, victor [at] victormunnik.co.za

David Hallowes, hallowes [at] telkomsa.net

GroundWork, Afrique du Sud.

(1) Gouvernement Gazette, juin 2015

(2) Department of Environment, Discussion Document on Environmental Offsets, juin 2015

(3) Rico Euripidou, 2014. Slow Poison : Air pollution, public health and failing governance. A story of air pollution and political failure to protect South Africans from pollution. Hallowes, D (rédacteur), GroundWork, juin 2014, http://www.groundwork.org.za/specialreports/Slow%20Poison%20(2014)%20groundWork.pdf

(4) Réponse de GroundWork au plan de Sasol pour la mise en œuvre de mesures de compensation, 29 janvier 2016.