

Intérêts miniers étrangers et mobilisations communautaires au Pérou : une nouvelle poudrière?

Myriam Laforce*

L'Amérique latine a dernièrement été le théâtre de multiples contestations populaires contre la mainmise des intérêts étrangers sur les ressources naturelles de la région. Les exemples les plus connus incluent la lutte de Cochabamba, en Bolivie, contre la privatisation des services de distribution d'eau, celle des communautés équatoriennes en réponse aux désastres environnementaux laissés par les opérations de Texaco dans ce pays, et la plus récente mobilisation au Chili contre le projet minier Alumysa de la compagnie Noranda. Par ailleurs, au cours des dernières semaines, deux entreprises minières canadiennes ont fait face à de vives protestations, l'une au Mexique, pour cause d'opérations illégales, et l'autre au Guatemala, en raison de violations présumées des droits des peuples autochtones, ayant résulté dans l'assassinat par les forces de l'ordre de deux manifestants le 11 janvier 2005¹.

* Myriam Laforce est candidate à la maîtrise en science politique à l'UQAM et chercheure pour le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA). Elle est également stagiaire de l'*Initiative interuniversitaire sur les études en développement international à Montréal* à l'Institut d'études internationales de Montréal.

¹ Pour un résumé des événements, voir, pour le Mexique : <http://www.jornada.unam.mx/2004/dic04/041228/033n1soc.php> et <http://www.minesandcommunities.org/Action/press483.htm>, et pour le Guatemala : http://www.miningwatch.ca/issues/Guatemala/Marlin_rls-12-01-05.html et <http://www.worldbank.org/ogmc/ifcminingglamisgold.htm>

On peut également rappeler un cas plus ancien impliquant une autre entreprise minière canadienne, la Greenstone Resources Limited, qui opérait la mine San Andrés au Honduras, et a été impliquée dans un conflit ouvert avec les populations voisines, avant de faire banqueroute en 2000. Minerales de Occidente, qui a alors repris les droits sur la mine, a été trouvée responsable, en janvier 2002, d'un déversement massif de cyanure ayant lourdement contaminé la rivière Lara, un affluent du Huiguito, qui alimente la ville de Santa Rosa de Copán. Voir :

Les analystes ont dit de ces luttes qu'elles étaient la manifestation de l'une des contradictions les plus fondamentales de la mondialisation néolibérale qui a cours, celle de l'opposition aiguë entre le local et le global. On a aussi dit d'elles qu'elles défiaient la logique même du pouvoir corporatif globalisé, qu'elles témoignaient de l'émergence d'un « nouvel environnementalisme », celui des pauvres et des exclus², qu'elles représentaient ni plus ni moins l'expression de nouvelles formes démocratiques et la réappropriation par les citoyens d'un certain ascendant sur l'agenda politique de leurs États. Quoi qu'il en soit, si le mouvement syndical a longtemps représenté le principal contrepoids au pouvoir de l'industrie dans le secteur des ressources naturelles, on assiste depuis peu à un certain déplacement du front de mobilisation, des travailleurs vers les communautés locales voisines des projets, qui définissent désormais à leur manière les enjeux des conflits.

Le cas du Pérou, premier producteur d'or et deuxième producteur de cuivre du continent, fournit à ce titre une bonne illustration des conditions actuelles d'opération des entreprises multinationales dans la région. Car depuis qu'il a axé la relance de son économie sur l'accueil massif d'investissements étrangers dans le secteur des mines, l'ancien eldorado des conquistadores offre bel et bien un terrain très fertile au développement de telles confrontations.

http://www.rightsaction.org/urgent_com/u250201.htm et <http://www.minesandcommunities.org/Action/press98.htm>

² J. Martinez-Alier, *The Environmentalism of the Poor*, University of Witswatersrand, Afrique du Sud, 30 août 2002, disponible en ligne : http://www.foe-scotland.org.uk/nation/ej_alier.pdf



Au cours des cinq dernières années, plusieurs lignes de front se sont en effet dessinées un peu partout à travers le Pérou. Deux conflits opposant des compagnies minières étrangères à des communautés locales sont présentement en voie de créer des précédents importants au pays et retiennent en ce sens tout particulièrement l'attention des observateurs.

Tambogrande : l'agriculture ou la mine?

Premier cas : Tambogrande, du nom de cette ville d'environ 16 000 habitants, assise sur un gisement polymétallique d'or, de cuivre, de zinc et d'argent. En 1999, une société junior canadienne, la Manhattan Minerals Corp., a obtenu du gouvernement d'Alberto Fujimori les droits d'exploration pour quatre ans sur dix concessions appartenant à la société d'État Centromin – qui prévoit conserver 25 % des parts du futur développement minier – et couvrant une zone de 10 000 hectares. Cette zone inclut non seulement la ville, mais aussi tout un lot de terres agricoles en exploitation qui fournissent notamment 40 % des limes et 30 % des mangues produites au pays. Selon plusieurs estimations, la seule exportation des mangues de la région générerait annuellement 20 millions de dollars américains en recettes.

Dès le début des travaux d'exploration, la population de la vallée, refusant la délocalisation et craignant la contamination des terres et des rivières avoisinantes³, s'est massivement mobilisée en opposition au projet derrière le *Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande*. Après plusieurs événements violents, dont l'assassinat, dans des circonstances demeurées obscures, d'un leader de la communauté, le Front a procédé à l'organisation d'une consultation municipale permettant à la population de se prononcer pacifiquement sur la question. La consultation, réalisée grâce au soutien d'organisations internationales, s'est tenue le 2 juin 2002 et s'est soldée par le rejet du projet minier par un peu plus de 98 % des votants. Les représentants de la compagnie, comme ceux du ministère de l'Énergie et des Mines (MEM) ont refusé de reconnaître la validité de l'exercice, qui relève pourtant d'un droit prévu par la constitution péruvienne et qui a été conduit dans le respect des principes

³ Pour une évaluation des impacts environnementaux potentiels, voir les deux documents suivants: Robert E. Moran, *Una Mirada Alternativa a la Propuesta de Minería en Tambogrande, Perú*, août 2001, disponible en ligne : http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/docs/tambogrande_sp.pdf; Instituto Nacional de Recursos Naturales, Observación Técnica No. 019-03-INRENA-OGATEIRN-UGAT, *Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Tambogrande*, avril 2003, disponible en ligne : <http://www.inrena.gob.pe/dgaa/tambogrande/ot-019-03-ogateirn-ugat.pdf>.

démocratiques, sous la supervision d'observateurs internationaux⁴. Malgré les protestations menées périodiquement au cours de l'année qui a suivi, les procédures d'octroi des droits d'exploitation se sont poursuivies normalement jusqu'en décembre 2003. Le gouvernement d'Alejandro Toledo, faisant volte-face, a alors retiré à Manhattan Minerals les droits d'option qu'elle détenait, statuant que la compagnie n'avait pu remplir les conditions techniques et financières lui permettant d'honorer son contrat. Manhattan a depuis porté cette décision en arbitrage et annonçait, le 3 février dernier, être arrivée à une entente sur la vente de ses intérêts relatifs au projet Tambogrande au Pérou⁵.

Yanacocha : les aléas de l'exploitation

Deuxième cas : Minera Yanacocha, la plus grande mine d'or d'Amérique, aussi considérée comme l'une des plus rentables au monde, située à 18 km de la ville de Cajamarca et en opération depuis 1993. Elle appartient à un consortium formé de Newmont Mining Corporation (51,35 %), basée à Denver (Colorado), du groupe national Buenaventura (43,65 %) et de la Société financière internationale de la Banque mondiale (5 %) et fournit à elle seule près de 42 % de la production d'or du Pérou. Alors que des allégations de corruption concernant le processus lui ayant permis d'obtenir la propriété majoritaire sur la concession planent toujours sur Newmont, les relations de Yanacocha avec les communautés locales voisines de la mine ont dernièrement été sérieusement affectées par deux nouvelles controverses.

D'abord, en juin 2000, un camion d'une compagnie sous-traitante de la mine a accidentellement déversé 151 kg de mercure liquide sur environ quarante kilomètres d'une route traversant quelques villages de la région. Les habitants de Choropampa, où s'est produit une grande partie du déversement, sont demeurés plusieurs jours en contact avec la substance. Bien que les dommages à la santé de la communauté aient été constatés par maints observateurs, dont le gouvernement péruvien, il semble que Minera Yanacocha a réagi de manière lente et inefficace, d'après les résultats de l'enquête menée par le Bureau du conseiller-médiateur de la

⁴ Voir à ce sujet le Rapport de la mission d'observation de la consultation municipale de Tambogrande, « L'or et la terre : enjeux du développement démocratique », produit par Droit et démocratie : <http://www.ichrdd.ca/francais/commdoc/publications/devDemo/ambograndeRapportFr.html>

⁵ Voir le communiqué diffusé par Manhattan à la page web suivante : http://www.manhattan-min.com/s/News-2005.asp?ReportID=99587&_Type=News-Releases-2005&_Title=Manhattan-Announces-Successful-Extraordinary-Meeting

Société financière internationale⁶. Après avoir apparemment dépensé plus de 10 millions de dollars pour décontaminer la zone, initier divers travaux d'infrastructure et mener des tests médicaux sur une partie de la population, la compagnie refuse toujours d'indemniser la plupart des 1100 *comuneros* touchés. Suite à plusieurs mois d'affrontements directs, ceux-ci, qui souffrent encore de divers problèmes de santé, ont porté l'affaire à la Cour de Denver qui a jugé en mai 2002 qu'elle devait plutôt être entendue au Pérou. Les citoyens et les autorités municipales de Choropampa, convaincus qu'ils ne pouvaient bénéficier d'un procès juste et équitable au pays, en ont appelé de cette décision et ont obtenu gain de cause le 1^{er} octobre 2004. Le procès devrait donc débiter prochainement.

La seconde crise concerne l'extension prévue des opérations de Minera Yanacocha sur le Cerro Quilish, une montagne située non loin des installations actuelles et qui renfermerait, selon les estimations de la compagnie, 3,7 millions d'onces d'or. C'est cependant aussi dans les hauteurs de cette montagne que naissent les ríos Porcón et Grande, deux sources d'eau indispensables pour les populations de la région. Conscientes des risques de contamination et d'épuisement des réserves, celles-ci se sont montrées fermement opposées à l'exploitation de la montagne et, avec le soutien de l'Église et de diverses organisations locales, elles se sont rapidement mobilisées en opposition au projet d'expansion. En octobre 2000, en réponse aux préoccupations des citoyens, la Municipalidad Provincial de Cajamarca rendait illégale la poursuite des opérations grâce à une ordonnance municipale déclarant la zone « aire naturelle protégée ». Le conflit a culminé à l'automne dernier, alors que le gouvernement de Toledo approuvait l'étude d'impact environnemental soumise par Yanacocha et autorisait donc la reprise des opérations d'exploration. Les populations locales ont immédiatement relancé le mouvement de résistance civile en bloquant l'unique voie d'accès à la mine. Devant la persistance des protestations et la violence des affrontements, Minera Yanacocha a finalement demandé, le 4 novembre 2004, la révocation de son permis d'exploration, et a donc reporté *sine die* l'expansion prévue. En raison de divers problèmes juridiques concernant, notamment, l'intangibilité du Cerro

Quilish, la cause est cependant encore loin d'être résolue⁷.

Si de telles protestations populaires contre les intérêts des compagnies minières étrangères au Pérou ne datent pas d'hier – l'écrivain Manuel Scorza, dans le roman *Roulements de tambours pour Rancas*⁸, a narré la lutte sanglante menée dans les années 60 par des paysans des Andes centrales contre la Cerro de Pasco Corporation –, ces deux conflits témoignent cependant d'une situation nouvelle, léguée en partie par les réformes politiques et économiques introduites au cours des années 90 par le gouvernement de Fujimori. Une situation qui semble pour l'État péruvien, comme pour les entreprises, de plus en plus difficile à gérer, à l'heure où les institutions financières internationales parlent de la contribution des industries extractives au développement durable et les sociétés multinationales, de responsabilité sociale.

Trois facteurs peuvent permettre d'expliquer, d'une part, la résurgence de ce type de mobilisation communautaire contre les activités minières étrangères au pays et, d'autre part, le basculement dans les rapports de force auquel on assiste actuellement.

L'eldorado des uns, la malédiction des autres

D'abord, il semble bien que les bénéfices tant attendus du boom des entrées d'investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur minier ne se sont toujours pas matérialisés, plus de dix ans après l'adoption des premières réformes.

En 1991, afin de permettre la réintégration du Pérou dans la communauté financière internationale, le gouvernement nouvellement élu d'Alberto Fujimori s'était donné comme premier objectif de reprendre rapidement les paiements sur la dette extérieure, suspendus à grands risques par son prédécesseur. À cet égard, non seulement l'IDE apparaissait comme une source intéressante de financement, permettant l'entrée massive de devises étrangères au pays à court terme, mais l'industrie minière représentait le secteur stratégique idéal de relance, compte tenu du potentiel énorme du sous-sol du pays, du dynamisme des marchés mondiaux de minéraux et métaux, et des sentiments favorables que

⁶ Compliance Advisor Ombudsman, *Investigation into the Mercury Spill of June 2, 2000, in the vicinity of San Juan, Choropampa, and Magdalena, Peru*, Report of the Independent Commission to the Office of Compliance Advisor/Ombudsman of the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency, juillet 2000, disponible en ligne: http://www.yanacocha.com.pe/pdf/set11/3indrepcao_eng.pdf

⁷ Pour une discussion sur ce conflit, voir : Humberto Campodónico, « Cerro Quilish : ¿Vuelve el fantasma de Tambogrande ? », *Diario La República*, 7 septembre 2004 : http://www.larepublica.com.pe/opinion_pasada_cs.jsp?pldTipoContenido=3&pldSubTipoContenido=&pFechaInicio=2004-09-07

⁸ Manuel Scorza, *Roulements de tambours pour Rancas*, Paris : P. Belfond, 1979.

nourrissaient alors les institutions financières internationales à l'égard des industries extractives⁹. Les cadres légaux en matière d'investissement extérieur et la *Ley General de Minería* ont donc tour à tour été revus dans le sens d'une libéralisation favorable à l'entrée massive d'IDE et de la définition explicite d'un nouveau rôle pour l'industrie minière dans l'économie péruvienne. En plus du lot d'avantages concédés à l'ensemble des investisseurs étrangers, ceux du secteur des mines, selon le montant apporté, bénéficiaient d'incitations fiscales et d'arrangements légaux supplémentaires¹⁰.

Et la stratégie a porté fruit : déjà en 1996, le Pérou avait rejoint le groupe des dix premiers pays en voie de développement pour l'accueil d'IDE, succès en grande partie attribuable au processus de privatisation enclenché parallèlement¹¹. C'est aussi à un véritable boom minier que l'on a assisté, alors que le secteur accaparait, au début de la décennie, 43 % des flux d'IDE péruviens. Entre 1992 et 1997, le volume des opérations minières a triplé au pays. Selon les données du MEM, un seul projet, celui d'Antamina, avec un investissement d'environ 2,2 milliards de dollars, a permis de majorer la production nationale de cuivre de 31 %. Et, malgré quelques fluctuations, le rythme semble toujours se maintenir. Entre 1996 et 2002, on aurait en effet enregistré pour 5,5 milliards de dollars de nouveaux investissements dans le secteur et Centromin prévoit, pour la prochaine décennie, que le Pérou pourra dépasser le cap des 7 milliards de dollars. Considérant que seulement 10 % du territoire national est présentement exploré, et que les investissements dans l'exploration pour 2003 ont augmenté de 150 % par rapport à leur niveau de 2002, il ne fait pas de doute que les compagnies minières étrangères sauront au cours des prochaines années tirer profit du potentiel minier exceptionnel du pays¹².

⁹ Le Groupe de la Banque mondiale, impliqué dans le processus de réforme des législations minières de plusieurs pays du Sud, multipliait alors ses appuis aux investissements dans le secteur extractif, notamment en raison du haut taux de retour et de l'impulsion sur les revenus d'exportation qu'ils étaient censés générer pour les pays hôtes. Voir entre autres à ce sujet: William T. Omorato, Peter Fox et John E. Strongman, *World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries*, World Bank Technical Paper No. 405, Washington D.C.: World Bank, 1998.

¹⁰ Voir figure IV.I - « Protection and incentives for larger scale mining in Peru », in United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Investment Policy Review – Peru*, New York et Genève : United Nations, 2000, p.59, disponible en ligne: http://www.unctad.org/en/docs/iteipmisc19_en.pdf

¹¹ 35 % des entrées d'IDE observées dans les années 90 au Pérou provenaient d'acquisitions issues de ces privatisations.

¹² Diverses données concernant l'industrie minière péruvienne sont disponibles aux adresses suivantes:
http://www.minem.gob.pe/mineria/inversiones/exposiciones/PD/AC2003_Eng_archivos/frame.htm ;
<http://www.centromin.com.pe/>

L'industrie minière contribue pour plus de 45 % des revenus d'exportation du Pérou. C'est dire l'importance stratégique qu'elle conserve pour la balance commerciale péruvienne. Or, le secteur demeure sensiblement déconnecté de l'activité économique locale, tel qu'en témoigne sa faible participation directe au PIB (4 à 5 %) et à l'emploi national (2 à 3 %)¹³. De même, les effets du développement des projets miniers sur l'industrie nationale demeurent plutôt mitigés. Selon un sondage du *Centro de Investigación de l'Universidad del Pacífico*, il semble, par exemple, qu'en amont de la production, les firmes étrangères se procuraient, au cours des années 90, 54 % de leurs intrants à l'étranger, une proportion qui grimpe à 92 % dans le cas des investisseurs miniers¹⁴.

Si la plupart des analystes mettent aujourd'hui en doute la valeur des *bénéfices* que l'économie péruvienne tire de l'entrée de flux massifs d'IDE miniers¹⁵, il demeure clair que les *coûts* sociaux et environnementaux entraînés par le développement intensif de grands projets sont principalement supportés au niveau local, par les communautés avoisinantes. L'industrie minière est tristement célèbre à travers le monde pour les lourds passifs environnementaux qu'elle laisse sur son passage. Au Pérou, l'expérience de la fonderie de La Oroya (Doe Run Corporation) en matière de contamination des rivières et de l'air par métaux lourds¹⁶ a marqué l'imaginaire, et les exemples

¹³ Glave, Manuel A. et Juana R. Kuramoto, « Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú ». Chap. 8 in *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur*, Equipo MMSD América del Sur, International Institute for Environment and Development et World Business Council for Sustainable Development, 2002, p. 529.

¹⁴ cité dans UNCTAD, *Investment Policy Review – Peru*, op.cit., p.14.

¹⁵ La contribution fiscale réelle des nouveaux projets miniers est d'ailleurs largement contestée dans un contexte de multiplication des incitations à l'investissement. Des exemptions particulières permettent notamment à certaines compagnies minières de se soustraire à leurs obligations fiscales grâce au réinvestissement au Pérou d'une part de leurs profits. Ainsi, selon la *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria* (SUNAT), seulement 29 des 61 compagnies minières en exploitation en 2000 versaient un impôt sur le revenu au gouvernement péruvien.

Cité dans José Luis Lopez F. et al., *Informe Final: Canon Minero y Descentralización*, Asociación Civil Labor, 2002, p.22. Notons à ce sujet qu'en juin 2004, le Congrès péruvien approuvait un projet de loi visant à imposer des redevances minières aux compagnies étrangères en échange du droit à l'extraction de ressources non renouvelables. Le dossier des *regalias* est cependant toujours contesté à l'heure actuelle, notamment par la *Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía*, qui s'oppose vertement à l'entrée en vigueur de la loi, qu'elle juge inconstitutionnelle.

¹⁶ Pour plus d'information sur ce cas, voir le rapport conjoint de l'*Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente* et de la *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*, « La Oroya Cannot Wait »: http://www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/La_Oroya_Cannot_Wait.pdf

d'accidents comme celui de Choropampa poussent les populations affectées à douter de la performance environnementale des sociétés étrangères. Les méga projets installés dans les Andes ces dernières années exercent par ailleurs une pression énorme sur les ressources qui sont aussi vitales pour plusieurs communautés *campesinas* et entrent donc, dans certains cas, directement en conflit avec les stratégies locales de développement. Par exemple, une étude de l'organisation *Labor* a dernièrement révélé que le volume total d'eau utilisé par les quatre plus importantes mines de cuivre du pays (près de 5 700 litres/seconde) équivalait à 50 % de l'eau potable consommée dans la ville de Lima, qui concentre plus du tiers de la population péruvienne¹⁷.

En vérité, l'expérience des dix dernières années au Pérou a révélé que, malgré l'extraction de richesses substantielles, le développement de mines en régions pauvres et éloignées ne permet pas de déclencher, par elle-même, la spirale vertueuse du développement. Au contraire, en dépit de la mise en place, par un nombre croissant de compagnies étrangères, d'initiatives de toutes sortes permettant d'atténuer l'impact social de leur installation, la majorité des régions minières continue de s'appauvrir. Ainsi, le département de Cajamarca, dont le PIB a triplé après l'installation de la mine Yanacocha, continue pourtant de voir régresser ses principaux indicateurs de développement humain. Et alors qu'au début des opérations, la région figurait au quatrième rang du registre des départements les plus pauvres du Pérou, elle aurait, sept ans plus tard, grimpé au second rang, selon les données du *Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social* (FONCODES)¹⁸.

Bien entendu, la seule présence des entreprises minières dans une région ne peut être le facteur explicatif de la chute dans les niveaux de vie des populations. Cependant, dans un contexte d'absence de politiques de redistribution efficaces¹⁹, il n'est pas étonnant de voir les communautés, qui détiennent les droits sur les terres convoitées par les intérêts étrangers, en venir à considérer leur dotation exceptionnelle en

minerais comme une malédiction, une tendance qui va en s'intensifiant au fur et à mesure que les exploitations gagnent du terrain. Aujourd'hui, sur les 5 680 communautés *campesinas* péruviennes recensées par le *Programa Especial de Titulación de Tierras*, 3 326 d'entre elles subissent le développement d'opérations minières sur leurs terres.

Quand les rapports de force balancent

La chute peu glorieuse du régime autoritaire d'Alberto Fujimori, en 2000, a donné lieu à l'ouverture au pays de nouveaux espaces de revendication. Il n'est donc pas étonnant de constater que les mouvements de résistance contre l'exploitation minière se multiplient depuis cinq ans. Visiblement, les populations locales s'imposent de plus en plus comme des acteurs légitimes avec lesquels l'industrie doit composer. Malgré le fait que l'appellation générique de « communautés affectées par les activités minières » continue de représenter une gamme très variée d'acteurs locaux, leur organisation progressive en un front plus ou moins cohérent constitue le second facteur permettant d'expliquer ce basculement dans les rapports de force. On comprend ainsi mieux pourquoi des causes telles que celles de Tambogrande et de Yanacocha ne sont plus nécessairement perdues d'avance.

Les relations entre l'industrie et les communautés locales sont naturellement teintées d'énormes asymétries de pouvoir concernant les capacités respectives de ces acteurs à mobiliser des ressources pour faire valoir leurs intérêts. Au Pérou, ces asymétries se traduisent notamment dans un accès inégal au pouvoir politique (en raison, entre autres, du centralisme politique et de la fragilité des acteurs locaux), au marché (plusieurs communautés *campesinas* évoluant au sein de l'économie informelle) et à l'information (incluant l'information technique et scientifique sur les impacts prévus et observés des activités minières).

Dans l'objectif de réduire ces asymétries, les populations lésées par l'installation voisine d'exploitations minières ont dernièrement consolidé de nouvelles formes d'organisation communautaire. Le Front de défense mis sur pied à Tambogrande dans l'urgence de la contestation témoigne, par exemple, de la volonté des citoyens de formaliser leur lutte et de se donner les moyens institutionnels d'exprimer leurs revendications, par delà les espaces démocratiques et associatifs conventionnels. Au niveau national, une opportunité unique de coordination est née de la constitution à Lima en octobre 1999 de la *Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú*

¹⁷ Doris Balvín Díaz et José Luis López Follegatti, *Medio ambiente, minería y sociedad : Una mirada distinta*, Lima, Asociación Civil Labor, 2002, p.31.

¹⁸ FONCODES, *Mapa de pobreza*, 2000.

¹⁹ Le *canon minero*, mécanisme permettant de redistribuer une partie des recettes que tire l'État de l'exploitation minière aux gouvernements locaux et régionaux, connaît depuis longtemps déjà de multiples ratés. Selon les chiffres du ministère de l'Économie et des Finances, de 1992 à 2001, les provinces qui ne comptaient aucune exploitation minière dans leurs districts recevaient 67 % des ressources du *canon*, alors qu'elles auraient dû en recevoir 20 %. Les 66 districts (sur un total de 1691) qui accueilleraient de telles opérations ont quant à eux bénéficié d'un maigre 9 %, comparativement au 20 % prévu par la loi.

Afectadas por la Minería – la CONACAMI. Cette organisation est formée d'un réseau de treize associations régionales (les CORECAMI) visant à canaliser les efforts des communautés affectées, de manière à permettre que leurs positions soient intégrées aux débats nationaux portant sur les questions minières. Elle se consacre essentiellement à la dénonciation des situations de contamination environnementale ou de non-respect des droits, à la formation de représentants régionaux et communautaires et à une certaine forme de lobbying auprès des autorités fédérales. La CONACAMI fournit aussi une aide technique et financière aux communautés en conflit et facilite l'échange d'information entre elles dans le but de maximiser l'efficacité des stratégies. Selon plusieurs observateurs, sa création a entraîné un changement net dans l'approche privilégiée, permettant de passer à une mobilisation plus vigoureuse.

La CONACAMI, comme la plupart des associations locales de défense des intérêts des populations affectées, jouit dans certaines régions du soutien du clergé, de même que de l'appui d'organisations non gouvernementales nationales spécialisées. Celles-ci apportent une aide technique aux communautés en matière de consultation légale, de supervision environnementale ou de résolution de conflits, en conformité avec leur mission institutionnelle respective. À bien des égards, elles facilitent le dialogue et contribuent à atténuer les asymétries discutées précédemment, ouvrant donc la porte à un règlement plus équitable des différends miniers.

En outre, tout comme l'industrie, le mouvement civique de contestation a su tirer profit des avantages de la mondialisation. Devant les opportunités offertes par la mise en réseau d'organisations de la société civile en provenance de divers pays et le développement de l'accessibilité aux technologies de l'information, plusieurs groupes ont en effet réussi à exercer un pouvoir d'influence auparavant inespéré grâce au soutien d'organisations internationales, comme ce fut le cas, entre autres, à Tambogrande. L'organisme Oxfam est aujourd'hui impliqué dans plusieurs des luttes sociales qui secouent les zones minières du Pérou et offre depuis 1999 un appui financier notable à la CONACAMI²⁰. Il a ainsi développé, au fil des ans, un rôle stratégique et apparemment dérangeant dans l'évolution de ces conflits, à un point tel que l'on a pu lire de la plume d'un chroniqueur de la respectée revue *Caretas*,

²⁰ Pour une évaluation des activités d'Oxfam en soutien aux communautés péruviennes affectées par les mines, voir: Daniel Moss, *A Field Visit to Peruvian Mining Sites : A Funder's Reflections on Challenges and Opportunities to Supporting Transnational Advocacy*, Rapport présenté à la rencontre de la Latin American Studies Association, Washington, 6-8 septembre 2001.

que le Sentier Lumineux avait probablement infiltré Oxfam depuis l'Europe et que ses mains guideraient l'implication de l'ONG au Pérou²¹.

Le partage des expériences et le réseautage demeurent sans aucun doute la clé du renforcement global de la position des communautés affectées et de l'affirmation chez elles d'une nouvelle capacité de négociation, en dépit des ratés que connaît aussi à l'occasion le mouvement. Chaque groupe de citoyens qui s'oppose aux visées d'une compagnie en encourage une autre à le faire, élargissant ainsi tous les jours un peu plus la carte péruvienne des conflits miniers. Dans ce contexte, la disposition des entreprises étrangères à gérer leurs relations avec leurs voisins dans le respect des droits fondamentaux est rudement mise à l'épreuve. Et lorsque les intérêts des uns et des autres entrent directement en compétition, comme c'est le cas actuellement en beaucoup d'endroits au Pérou, la situation présente le risque sérieux de devenir carrément ingérable.

Qui donc peut jouer les médiateurs?

L'État péruvien, à qui incombe naturellement la responsabilité d'agir en tant que médiateur, a joué jusqu'ici un rôle peu convaincant dans la gestion des impacts des activités minières, troisième facteur qui nous permet d'expliquer que ces conflits éclatent aujourd'hui au grand jour. D'abord, rappelons que les réformes introduites sous la présidence de Fujimori – et toujours en vigueur –, tout en ouvrant la porte à l'investissement minier étranger, ont reconduit, voire parfois même introduit, des flous dans les procédures qui accentuent la dégradation des relations entre compagnies et communautés. Mentionnons, à ce sujet, l'introduction, en 1995, de la *Ley de servidumbre*, une modification à l'article 7 de la Loi de la terre qui prévoit qu'en cas de désaccord entre un propriétaire terrien et une compagnie minière concernant la cession des droits d'exploitation, le gouvernement peut imposer le projet en accordant l'usufruit de la terre à la compagnie pour un nombre défini d'années, moyennant indemnisation. Celui-ci n'a jusqu'à présent jamais eu recours à une disposition aussi controversée, mais la simple existence d'une telle norme a pu, à maintes reprises, servir d'incitatif dans les négociations sur l'achat des terres et alimenter les asymétries de pouvoir, dans des zones où l'usage des sols n'est parfois régulé que par des relations culturelles.

²¹ Augusto Elmore, « Lugar Común », *Caretas*, No 1725, 13 juin 2002:
<http://www.caretas.com.pe/2002/1725/columnas/elmore.phtml>

Plusieurs règles du jeu apparaissent ainsi nébuleuses et installent de fait un modèle de confrontation entre les entreprises étrangères et les communautés hôtes. Mais, plus encore, les deux parties sont souvent, dans le contexte actuel, parfaitement laissées à elles-mêmes, sans arbitre qui puisse permettre de régler les divergences d'intérêt selon les règles établies. C'est que la capacité de l'État à exercer ce type de médiation essentielle des tensions existant au sein de la société péruvienne a été sérieusement affectée par la redéfinition de son rôle économique qui a accompagné l'ajustement structurel des années 90. La redéfinition dont il est question relève de la recette classique de libéralisation inspirée du Consensus de Washington et qui a été appliquée à la lettre par le gouvernement de Fujimori. L'État péruvien est en effet passé, par le biais des privatisations, d'un rôle de producteur de richesses à un rôle de régulateur, et ses fonctions de redistribution ont été progressivement réorientées vers des mesures de compensation, telles que le FONCODES, visant surtout à combler les failles du marché. Le processus de réforme a été mené d'une main de fer, à l'intérieur de paramètres institutionnels étroits, par des agences bureaucratiques autonomes au sein de l'exécutif et il a été essentiellement piloté par le ministère de l'Économie et des Finances, dont la principale priorité demeurerait le rééquilibrage des finances publiques. Contrairement à ce qui a pu être observé ailleurs en Amérique latine, l'ajustement néolibéral s'est fait au Pérou dans le déni des revendications des acteurs sociaux et sans transformation parallèle des rapports entre le gouvernement et la société civile²². Les questions économiques ont été présentées comme apolitiques, et gérées en ce sens, ce qui a empêché l'instauration de ces bases organisationnelles à l'intérieur de la société civile qui constituent un élément clé dans la définition de la capacité d'agir d'un État.

Les espoirs d'assister à une modernisation des relations entre l'État et la société sont venus avec la transition démocratique et l'élection en 2001 d'Alejandro Toledo. Or, en choisissant de maintenir le cap sur les stratégies économiques de son prédécesseur, tout à fait payantes en matière de croissance et de contrôle de l'inflation, le président actuel n'a jamais pu détenir les capacités politiques et institutionnelles pour opérer une telle transformation. En l'absence de mesures complémentaires, il n'a fait en réalité que soulever le couvercle sur des rapports sociaux en pleine ébullition, sans pouvoir satisfaire les demandes de milliers de sans-emploi auxquels une stratégie de

développement centrée sur les exportations et principalement tournée vers l'extérieur ne pouvait rien apporter. À la veille des élections présidentielles, prévues pour 2006, le gouvernement est périodiquement éclaboussé par des scandales de corruption qui ne font rien pour tempérer le manque de confiance criant d'une majorité de Péruviens envers leurs institutions politiques. En janvier, le taux de popularité de Toledo chutait à 8,4 % et certains analystes de la presse péruvienne vont même jusqu'à parler de l'administration actuelle comme d'un *desgobierno* – un « dé gouvernement »²³.

L'intervention du gouvernement péruvien dans la gestion des impacts des activités minières est à l'image de cette déroute. D'une main, pour répondre aux principes essentiels de bonne gouvernance dans le secteur, on enrichit chaque année le dispositif légal de nouvelles mesures favorables à l'amélioration des conditions d'opération des sociétés étrangères au pays, dans l'intérêt des citoyens concernés : règles de participation locale, guide de relations communautaires, code de l'environnement, etc. De l'autre, on « règle » les crises au cas par cas, sans pouvoir mobiliser les ressources humaines et financières essentielles à la mise en application des nouvelles normes, et ce, alors que l'on persiste à conférer à l'industrie minière un rôle prépondérant dans l'économie. Cette situation, qui laisse toute la place à l'expression des rapports de force, n'est visiblement pas à l'avantage des communautés affectées. Reste que, devant la croissance des mouvements de résistance civile, elle n'est certes pas non plus à l'avantage des investisseurs.

Dans ce contexte, l'État péruvien semble fonder beaucoup d'espoir dans ces initiatives novatrices de concertation auxquelles souscrivent certaines compagnies minières. L'un des plus grands succès en la matière a été couronné le 21 décembre dernier, alors que la compagnie BHP Billiton, qui opère la mine de Tintaya dans la province d'Espinar (Cusco), concluait un accord avec cinq communautés locales, au terme d'un processus de négociation mené depuis trois ans dans le cadre de la *Mesa de diálogo de Tintaya*. L'accord porte sur quatre enjeux critiques pour les relations entre les deux parties (terres, environnement, droits humains et développement local) et prévoit notamment la redistribution par BHP de nouvelles terres aux communautés et l'obligation pour la compagnie de bénéficier du consentement préalable de celles-là pour toute activité d'exploration future²⁴. La

²² Pour discussion à ce sujet, voir Carol Wise, *Reinventing the State : Economic Strategy and Institutional Change in Peru*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003, pp.49-52.

²³ Pedro Francke, « ¿A quién favorece el desgobierno actual? », *Diario La República*, 22 janvier 2005: http://www.larepublica.com.pe/opinion_pasada_cs.jsp?pldTipoCContenido=5&pldSubTipoContenido=12&pFechaInicio=2005-01-22

²⁴ Le texte de l'accord est disponible à l'adresse suivante :

CORECAMI-Cusco, la CONACAMI, une ONG nationale (*CooperAcción*) et Oxfam América ont parrainé le processus. Le ministère de l'Énergie et des Mines n'est intervenu à aucun moment dans les négociations, selon les volontés des deux parties qui n'y voyaient apparemment aucun intérêt. Il faudra surveiller au cours des prochaines années la mise en application des dispositions de cet ambitieux accord pour pouvoir en apprécier la valeur réelle.

Si l'on se doit de saluer une telle initiative, il n'en demeure pas moins qu'elle concerne une entreprise transnationale de taille, qui a adopté une charte de responsabilité sociale et s'est dotée d'une unité administrative responsable de son application. BHP Billiton possède en effet, de par ses opérations à travers le monde, une vitrine internationale importante et elle est donc d'une certaine façon exposée à la critique, ce qui est loin d'être le cas des dizaines de compagnies juniors, dont plusieurs canadiennes, qui explorent à l'heure actuelle le territoire péruvien à la recherche de nouveaux gisements.

Dans l'absence d'une autorité capable de rendre les normes sectorielles réellement contraignantes, on doit s'inquiéter des impacts environnementaux, sociaux et culturels des développements miniers à venir au pays²⁵. Il faut également questionner, du même souffle, la reconduction d'un modèle de développement centré sur les exportations et largement dépendant de la croissance des IDE dans le secteur, qui a fait la preuve de son incapacité à transformer la grande richesse du sous-sol péruvien en bénéfices pour tous.

<http://www.iipm-mpri.org/noticias/index.cfm?action=show&lang=esp&cod=359> ;
voir aussi : <http://www.elcomercio Peru.com.pe/EdicionImpresa/Html/2005-01-18/impOpinion0247719.html>

²⁵ Signalons à ce propos que le projet d'exploitation de cuivre Las Bambas, de la compagnie suisse Xstrata, qui devrait débiter ses opérations d'exploration en mars et concerne le département d'Apurímac, l'un des plus pauvres du Pérou, promet déjà de donner lieu à de vives protestations communautaires.