

Pour un retour sur terre : des initiatives locales qui défient l'industrie minière au Pérou

Véronique Lebuis*

Introduction

En cherchant à ajuster leurs normes aux défis de la compétitivité sur le plan mondial, certains États sont enclins à se justifier unilatéralement de l'intérêt national pour passer outre aux droits des populations vulnérables, lorsque ces dernières dorment, littéralement, sur une mine d'or... En particulier dans les pays en développement, le poids de la division sociale, de la misère et des exigences de l'investissement étranger, pousse fréquemment le pouvoir central, présumé souverain et démocratique, à négliger les impacts sociaux, environnementaux et économiques des activités minières sur les communautés rurales et autochtones.

Pourtant, en ignorant les initiatives locales de développement, les mesures sanctionnées ne compromettent-elles pas le potentiel national d'intégration à la modernité? En soumettant la souveraineté, le caractère participatif de leur démocratie et les richesses naturelles de la nation aux diktats de la croissance économique, ces États sont-ils en progression ou en régression par rapport aux objectifs de réduction de la pauvreté et du développement durable ?

Dans cette chronique, nous jetterons un regard sur une initiative péruvienne qui

remet en cause le projet minier Rio Blanco et les façons de faire en matière de développement durable. Pour la deuxième fois en cinq ans, des communautés de la région de Piura, dans le nord du Pérou, ont exprimé leur refus du développement minier dans leur district à l'issue d'un référendum dont les échos se répercutent déjà dans d'autres pays d'Amérique latine. Comme nous le verrons, l'idée de réorienter les projets économiques en tenant compte des exigences populaires pour faire face aux défis environnementaux et sociaux de notre époque est loin d'être une idée saugrenue.

I.- Les conflits socio-environnementaux à l'ère de la mondialisation

L'industrie de l'extraction des ressources naturelles occupe une place importante dans la mondialisation actuelle. On estime qu'environ 60 % d'entre elles sont inscrites en bourse au Canada et elles génèrent à elles seules environ 40 milliards de dollars de revenus annuellement, ce qui représente près de quatre pour cent du produit intérieur brut (PIB) canadien¹ Qui plus est, cette tendance

* Juriste, détentrice d'une maîtrise en droit international et politique internationale de l'UQAM, chercheure à la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, UQAM.

¹ Source : Annuaire des minéraux du Canada,, Ressources naturelles Canada :

est à la hausse pour un secteur largement privatisé, comme en témoigne la récente offre présentée par la multinationale BHP-Billiton pour l'achat de Rio Tinto qui l'a par la suite refusée².

En Amérique du Sud, alors que les besoins d'investissement public dépassent largement les revenus des gouvernements, les propositions de développement que ce type d'entreprises est en mesure d'offrir représentent une possibilité non négligeable de réduire le manque à gagner grâce au versement de taxes et de royautés à même les revenus miniers. Pour les communautés dont les terres font l'objet de la convoitise des compagnies minières, le dilemme est de taille car partout sur la planète on constate les effets pervers de la prospérité de ces entreprises sur les populations et l'environnement. De plus, les preuves de l'apport de ces contributions au développement local demeurent ténues et l'expansion territoriale des concessions minières provoque une division sociale qui compromet, en définitive, le potentiel de développement des collectivités.

<http://www.nrcan.gc.ca/mms/cmy/pref_f.htm > De plus, la mise en valeur de gisements au Canada pourrait entraîner des dépenses de 2,5 milliards de dollars en 2007 : <http://www.nrcan.gc.ca/mms/pdf/explor2-07_f.pdf>, ce qui représenterait le montant de dépenses le plus élevé de toute l'histoire de l'exploration au Canada. Tous les produits minéraux bénéficient de cette impressionnante croissance du niveau d'activité dans le secteur des ressources minérales, mais le gonflement des dépenses consacrées aux métaux communs et le retour en force de l'uranium valent la peine d'être notés. En 2007, les dépenses visant les métaux communs pourraient attendre un sommet historique et l'uranium, qui prendra, lui aussi, une importance sans précédent, pourrait occuper le troisième rang parmi les produits, devançant le diamant. Depuis 2002, les prix des produits minéraux et métalliques sont en hausse sur les marchés mondiaux, ce qui stimule la progression des investissements dans ce secteur.

L'industrie minière a l'intention d'investir plus de 20 milliards de dollars en 2007. Source : Ressources naturelles Canada

<http://www.nrcan.gc.ca/mms/pdf/capinvest07_f.pdf>.

² Rio Tinto est par la suite revenue sur sa décision en suggérant qu'elle pourrait accepter une offre améliorée. Elle donne à BHP Billiton jusqu'au 6 février pour présenter une offre améliorée ou se retirer. Source : Les affaires.com : <http://www.lesaffaires.com/article/0/mines-et-metaux/2008-01-21/470351/rio-tinto-ne-dit-plus-non-a-bhp-billiton.fr.html>

Impacts du commerce de la nature

Le Pérou demeure un des plus grands producteurs miniers au monde et, par conséquent, l'industrie minière occupe une place importante dans l'économie péruvienne³. Les droits d'accès à la terre, en vue de l'exploration et de l'exploitation, constitue la préoccupation centrale des entreprises du secteur minier. Au Pérou, comme dans plusieurs pays, tandis que l'État est propriétaire du sous-sol, les titres fonciers collectifs ou individuels garantissent la propriété du sol à leurs détenteurs.

Au début des années 1990, sous la gouverne controversée du Président Fujimori, le Pérou a assoupli les contrôles constitutionnels qui limitaient l'aliénation des territoires collectifs et a privatisé près des deux tiers des entreprises du secteur minier, aux termes d'une réforme qui a suscité un accroissement rapide de l'investissement étranger dans ce secteur.

Entre 1990 et 1997, l'investissement dans les activités d'exploration a augmenté de 90% à l'échelle mondiale, dont 20% sont attribuables au Pérou⁴. Durant cette période les territoires concédés aux entreprises minières sont passés de 4 millions à 16 millions d'hectares, étendant la zone d'influence de ces dernières à près de 55% des six mille communautés paysannes du pays.

Comme ailleurs dans le monde, le ministère de l'énergie et des mines (MEM) péruvien occupe la double fonction, contradictoire aux yeux d'une opinion grandissante, de favoriser l'investissement en fonction de l'intérêt national à l'échelle macroéconomique, tout en veillant au respect de la réglementation

³ Stéphanie Rousseau et François Meloche, L'or et la terre : enjeux du développement démocratique, Rapport la mission d'observation de la consultation municipale de Tambogrande, Pérou, 2002.

⁴ Peru Support Group, Mining & Development in Peru (2007) <www.perusupportgroup.org.uk>.

environnementale. Les contraintes réglementaires étant plutôt de nature à décourager les investisseurs, l'évaluation d'impact environnemental (EIE) produite par la compagnie qui soumet un projet d'exploitation, a toutes les chances d'être avalisée considérant qu'elle sera évaluée à l'aune d'un potentiel économique dont le pays a cruellement besoin.

Les États se rendent ainsi complices de perturbations écologiques aux conséquences néfastes pour l'environnement qui se répercutent sur les conditions de vie des populations. Parmi d'autres exemples, la ville de La Oroya, au Pérou, siège d'une prospère industrie minière pendant plus de 80 ans, illustre ce fait. Le *Blacksmith Institute*, qui réalise chaque année un classement des sites estime que La Oroya fait partie des dix sites parmi les plus pollués au monde, en 2007. Des métaux lourds, tels que le plomb et le dioxyde de soufre (SO₂), ont été retrouvés dans l'air et dans l'eau, tandis que tout près de 100% des populations locales ont été empoisonnées⁵.

Outre ces graves conséquences sur la santé des habitants, le cas du projet Rio Blanco

sur lequel nous nous attarderons, a démontré à quel point les protestations pacifiques et l'organisation de processus démocratiques visant à mobiliser l'opinion publique concernant les impacts des activités minières, ont attisé la répression contre les populations locales et fait grimper le taux de violence à l'intérieur même des communautés. Assassinats, lésions graves et citations arbitraires à procès des manifestants expliquent pourquoi les groupes locaux optent aujourd'hui pour des actions directes et démontrent que les violences font inévitablement partie des conflits miniers.

Principes élémentaires de biodiversité

Mettant en péril un fragile équilibre écosystémique, les États économiquement vulnérables cèdent souvent aux pressions plus ou moins explicites de l'investisseur étranger. En concédant des terres habitées par des communautés qui vivent traditionnellement d'élevage et d'agriculture à des compagnies minières, les gouvernements font le choix de brader leur capital de biodiversité au profit de leur compétitivité économique sur la scène internationale.

Or, le regard que portent les habitants de Piura sur la planification de leur développement présente une alternative intéressante au développement minier pratiqué par les États en place. Face au caractère particulier de l'écosystème de cette région, force est de constater que l'emplacement d'un projet minier ne peut être déterminé ni arbitrairement, ni sur la base d'équations économiques. Ces populations détiennent d'indéniables connaissances sur l'équilibre inhérent à toute stratégie honnête de développement durable.

⁵ Le complexe métallurgique de La Oroya fait vivre la majeure partie des 35000 habitants de la localité. Construite en 1922, l'entreprise extrait et traite du cuivre, du plomb et du zinc, puis d'autres métaux. Nationalisée en 1974 sous le nom de Centromin Peru, elle sera revendue en 1997 à Doe Run Peru, filiale de l'Américaine Doe Run. À l'époque, la situation sanitaire est déjà très grave dans la région et le Ministère de la santé péruvien découvre que 99,9% des enfants de La Oroya ont un taux de plomb supérieur au maximum acceptable fixé par l'Organisation mondiale de la santé. Les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) de l'usine sont également quatre fois plus élevées que les plafonds imposés par l'État, et des métaux lourds sont libérés dans l'air. Le tout provoque retards mentaux, cancers du poumon et affections diverses, en provenance directe des rejets du complexe métallurgique. Partagés entre la nécessité de travailler et celle de vivre dans une atmosphère saine, les employés de Doe Run Peru optèrent pourtant pour le retrait d'un programme d'assainissement. Les objectifs écologiques furent revus à la baisse et le début du plan repoussé. D'après le rapport « La Oroya no espera » (La Oroya ne peut pas attendre) de l'Association interaméricaine pour la défense de l'environnement (AIDA) et de la Société péruvienne du droit environnemental (SPDA), « l'application du programme actuel ne résoudrait qu'une faible partie des problèmes de santé publique ». Source : Blacksmith Institute <<http://www.blacksmithinstitute.org/site10f.php>>

II.- Cas à l'étude: sur les traces de la pionnière Tambogrande, la vision des communautés fait son chemin

En 2002, le manque de considération de l'industrie minière, soutenue par le président Fujimori, est venu buter sur la puissance d'un mouvement citoyen dans la région de Piura qui a réussi à évincer la compagnie canadienne *Manhattan Minerals* qui se proposait d'exploiter un important gisement d'or sis dans les territoires et dans la ville de Tambogrande⁶. Dans cet écosystème fragile, ponctué de concessions minières, la conscience populaire s'est à nouveau exprimée, le 16 septembre 2007, contre le développement minier dans la région, tout en proposant une vision différente de la compétitivité du Pérou dans l'arène internationale. Cette alternative paysanne remet également en question, au risque de s'attirer les foudres de la logique néolibérale, la priorité de l'industrie minière sur celle de l'industrie agricole et de l'autonomie des communautés locales.

Paysage brumeux d'une forêt emblématique

La région de Piura, où se côtoient plusieurs écosystèmes distincts, représente un joyau de la nature. L'économie de cette région repose essentiellement sur l'industrie agricole destinée aux marchés locaux et régionaux et, depuis peu, sur l'émergence d'un commerce international de produits biologiques.

La disponibilité de l'eau du Pérou, pays dont la majeure partie du territoire est en processus de désertification, suit une courbe de distribution très irrégulière dans l'espace

et dans le temps⁷. Les Andes, où vit 53% de la population nationale et où se concentrent les activités industrielles, agricoles et piscicoles d'importance stratégique pour le développement du pays, disposent de 2% de la disponibilité en eau⁸. La région de Piura, qui comprend une formation végétale de forêts sèches (*bosques secos*), dépend par conséquent des cours d'eau qui naissent dans les montagnes (la Sierra), là où se situe la source des bassins hydriques qui irriguent les deux plus vastes vallées de la zone côtière péruvienne.

Les nombreuses sources des bassins des rivières Piura et Chira naissent dans les forêts de brouillard (*bosques de neblina*). Ces forêts d'arbustes et de sphaigne (*páramos*) agissent comme sources de captation (du brouillard), de régulation (par filtration de l'eau) et de distribution de l'eau dans les bassins qui nourrissent les rivières. Cette formation végétale unique sur la planète foisonne d'une exceptionnelle biodiversité, se trouvant dans une formation géologique particulière aux Andes du Pérou : la Dépression Huancabamba⁹.

Un trou noir dans une fontaine de vie

Le 27 juin 2003, en violation de la Constitution qui interdit l'octroi de concessions à des intérêts étrangers à moins de 50km des frontières, le président du Pérou émet le décret 023-03-EM, en vertu duquel la compagnie britannique *Monterrico Metals* est autorisée à acquérir les actions et les droits de *Minera Majaz*, compagnie péruvienne, à moins de 6 km de la frontière avec l'Équateur. En prétextant de l'intérêt public de l'investissement privé dans la région, le président juge alors inopportun

⁶ Voir pour plus de détails à ce sujet Luis Vittor, « CONACAMI: resistencias comunitarias frente a la minería », 2006, en ligne : http://www.movimientos.org/cloc/show_text.php3?key=7851 et José de Echave, « Canadian Mining Companies Investments in Peru : the Tambogrande Case and the Need to Implement Reforms », CooperAcción, April 2005, en ligne : http://www.miningwatch.ca/updir/Peru_case_study.pdf.

⁷ Pour une étude environnementale détaillée de la région, voir les rapports de Torres, Fidel. 2006. Escenario de Riesgo para el Agua y la Biodiversidad : Pretensión de minería metálica en las cuencas del norte del Perú (Piura). Coordinadora Rural, CEPESER, PIDECAFE, CEPICAFE, Junta de Usuarios del Distrito de Riesgo de San Lorenzo, Proyecto BINACIONAL CATAMAYO-CHIRA.

⁸ Ercilio, F. et al. 2005, dans Red regional "Agua, Desarrollo y Democracia", *Propuesta a la región Piura*, Piura, 2007, à la p.65.

⁹ Fidel Torres, 2006, *Ibid*, p. 65.

d'informer des communautés de Yanta et Secunda y Cajas qui détiennent des titres légaux de propriété sur les terres ainsi concédées. C'est donc à l'insu des communautés que *Minera Majaz* débute les travaux d'exploration minière du projet Rio Blanco.

S'il était avalisé, le projet Rio Blanco, proposé par *Minera Majaz*, aurait représenté la première mine de métaux (cuivre et molybdène) de la région. La compagnie estime qu'elle serait une des deux plus importantes mines de cuivre du pays et parmi les plus importantes de toute l'Amérique du Sud.

Bien que l'évaluation indépendante du projet par le *Peru Support Group* d'origine britannique révèle que les organisations civiles ont probablement surévalué les impacts potentiels du projet Rio Blanco sur l'environnement, le groupe de chercheurs reconnaît qu'un projet d'une telle envergure entraînera des transformations considérables sur les plans sociaux et économiques de la région. De plus, le plan des concessions démontre que Rio Blanco pourrait conduire au développement d'un vaste « district minier », ce qui signifie que les effets du projet de la *Minera Majaz* sur l'environnement et le développement ne peuvent être évalués indépendamment de ceux du district. Pour les populations concernées, c'est donc l'extension du projet qui soulève plus d'inquiétudes que le projet lui-même, étant donné que l'autorisation d'un premier projet ouvrirait la voie à plusieurs autres.

Portée par le principe en vogue de responsabilité sociale des entreprises (RSE), qui vise à légitimer les activités minières aux yeux des populations, la *Minera Majaz* a produit un plan réunissant divers programmes sociaux, la construction d'écoles et d'hôpitaux dans la région. Selon ce plan, les risques de contamination de l'eau seraient considérablement limités grâce à des procédés à la fine pointe de la technologie. Les représentants de *Majaz* reconnaissent toutefois qu'il subsiste un

« négligeable » 5% de probabilité de contamination, tout en considérant que l'opposition populaire au projet Rio Blanco est le fruit de la désinformation et de la manipulation des paysans.

Sachant qu'elle a besoin d'une « licence sociale » pour obtenir les droits d'exploitation d'un projet d'envergure, c'est-à-dire de l'approbation des deux tiers des communautés détentrices des droits de surface sur le territoire du projet¹⁰, la

¹⁰ L'article 11 de la *Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas* (N° 26505) dispose que: "Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad". Source: Centro peruano de Estudios sociales <<http://www.cepes.org.pe/legisla/ley26505.htm>>

. Selon l'interprétation que retiennent les institutions et organisations en faveur de la reconnaissance de la validité des consultations, cette loi implique que le développement d'un projet d'envergure, tel que le projet Rio Blanco ou tout projet minier, devrait pour être conforme aux lois être soumis à un processus de consultation des populations susceptibles d'être affectées par ce projet. Cette interprétation est par ailleurs cohérente avec les termes de la Convention N°169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui requiert des gouvernements signataires, dont le Pérou fait partie, de consulter les populations autochtones sur les projets destinés à être développés sur leurs terres. Les mécanismes de consultation ne sont pas prévus par le droit péruvien, mais le Code municipal, en application de la Constitution du pays qui reconnaît notamment, sans le définir, le droit à la participation citoyenne, permet aux maires des communautés concernées par un projet de développement de consulter leurs populations. Lire également le Décret réglementaire 011-97-AG : Reglamento de la Ley No 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, règlement qui définit la propriété communautaire

compagnie a usé, en 2002, de méthodes peu orthodoxes pour convaincre quelques dirigeants de signer un simulacre d'entente¹¹. À son tour, ce manque de transparence a été interprété comme une véritable insulte par les citoyens qui décident de se mobiliser pour faire valoir leur droit d'être consultés.

“Majaz a mi no me mientas!” (Majaz à moi tu ne me mens pas)

Le slogan de la campagne référendaire, du 16 septembre 2007, dans la région de Piura, résonne comme le cri du cœur de communautés qui disent *basta!* à l'imposition sournoise, sur leurs terres, de chantiers au sujet desquels une information transparente ne leur a pas été transmise. Sur

sur les terres agricoles. En ligne: CEPES <<http://www.cepes.org.pe/legisla/ds01197.htm>>

¹¹ Le 9 juillet 2002, Minera Majaz a sollicité par écrit l'autorisation d'utiliser les terres de la communauté de Secunda y Cajas (région Piura, district Carmen de la Frontera, province de Huancabamba) pour des travaux de « prospection sismique ». L'assemblée générale de la communauté n'a pas été consultée, mais onze membres du conseil de direction de la communauté ont signé cette autorisation, qui ne présente pas de valeur légale. Le 17 août 2002, quelques membres de la direction de la communauté de Yanta (district Ayabaca, province de Ayabaca), accordent quant à eux, également par écrit, l'autorisation à Majaz de réaliser des « études d'exploration et de perforation diamantaire ». Ce sont ces documents que la compagnie a par la suite présentés au Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM), conjointement à l'Étude d'impact environnemental. Sur cette base de fausses représentations et en l'absence de conformité au Décret suprême 008-91-TR, émis en vertu du Règlement de la Loi sur les communautés rurales (Ley de comunidades campesinas) selon lequel l'Assemblée générale doit valider l'autorisation de disposer des terres collectives ou d'y permettre des activités minières (article 60 k du règlement), que le MEM approuve l'étude d'impact environnemental, le 28 novembre 2003, en octroyant les droits d'*exploration* à Minera Majaz pour trois ans sur les terres de Secunda y Cajas et de Yanta.

les traces des habitants de Tambogrande qui, en juin 2002, organisèrent une consultation municipale à l'issue de laquelle, en 2004, la compagnie *Manhattan Minerals* se verra refuser le permis d'exploiter le gisement d'or découvert sur leurs terres¹², les maires des communautés de Ayabaca, de Carmen de la Frontera et de Pacaipampa organisent leurs propres consultations à la demande de leurs citoyens.

Encore sous le choc des conséquences tragiques des manifestations pacifiques de 2004 et 2005, au cours desquelles deux habitants avaient été assassinés, plusieurs avaient subi de graves blessures, avaient été séquestrés et torturés, ou arbitrairement accusés, les maires sont poursuivis pour usurpation de fonction par l'organe gouvernemental chargé de convoquer les élections au niveau national (*Jurado nacional de elección* ou JNE)¹³. Usant de

¹² Bien que le gouvernement du Pérou ait prétexté le manquement de la compagnie à des obligations financières pour justifier ce refus, le résultat fracassant de la consultation (la population s'étant prononcée à 98% contre le projet minier, avec une participation de 72%) allait contribuer au renforcement de l'identité collective paysanne et agricole de la région.

¹³ Du 21 au 25 mai 2004 environ 6000 paysans des provinces de Ayabaca et de Huancabamba participaient à une manifestation pour exiger la constitution d'une commission indépendante qui devrait attester de l'illégalité de la présence de Majaz sur leurs terres. En réponse l'assesseur du MEM et l'avocat du ministre de l'intérieur ont été dépêchés sur les lieux, accompagnés des forces spéciales anti-émeutes (antimontines) de l'État, s'ajoutant aux forces de sécurité privées et à la police nationale, armées de gaz lacrymogènes et d'armes à feu. Humberto Herrera Racho, habitant de Secunda y Cajas, a été assassiné au cours de ces événements sans que les responsables aient été identifiés. Du 25 juillet au 3 août 2005, 6000 à 8000 paysans entreprirent une seconde marche de protestation, au cours de laquelle Melanio García Gonzales de Pacaipampa, est décédé d'une balle au poumon. Trente-deux personnes, dont deux femmes, ont été capturées par les forces policières et emmenées au campement de Majaz où elles ont été torturées, tel que des représentants de la Croix-rouge l'ont constaté, du 1^{er} au 4 août 2005. Aujourd'hui plus de cent neuf habitants

répression politique et médiatique, plusieurs institutions gouvernementales, à l'instar du Président de la république, ont cherché jusqu'au dernier moment à discréditer, à délégitimer et même à annuler la tenue de cette consultation. Non seulement ces tentatives ont-elles échoué, mais elles permettront aux promoteurs des consultations de gagner d'importants appuis auprès du Conseil national de droits humains (*Consejo nacional de derechos humanos*, organe dépendant du Ministère de la Justice), du Bureau national des processus électoraux (*Oficina Nacional de Procesos Electorales* – ONPE, organe chargé de la surveillance des élections et qui a fourni le matériel électoral aux municipalités) et des autorités judiciaires des trois districts concernés, qui ont reconnu le droit aux municipalités d'établir des mécanismes de participation citoyenne en vue de la planification du développement de leur communauté, tel que le prévoit la Loi cadre des municipalités (*Ley Orgánica de Municipalidades*).

Le 16 septembre 2007, dans les trois communautés, les consultations se déroulent pourtant sans anicroche et, en toute transparence, sous l'œil attentif d'un comité électoral indépendant et de vingt-cinq observateurs internationaux et nationaux invités par les maires à surveiller le processus de consultation volontaire. Une seule question est posée : « Êtes-vous d'accord pour que se réalisent des activités minières dans votre district ? ». Plus de 92% des 17 000 personnes qui se sont rendues aux urnes (sur un total de 32 000 éligibles à voter pour une population de 75 000 habitants) se sont prononcées contre le projet. Avec un taux de participation de 55%, -un taux comparable à celui obtenu lors des dernières élections fédérales au Canada-, le résultat est sans équivoque.

(comuneros) font l'objet de poursuites liées à ces événements, en plus de cent autres qui sont poursuivis en relation à d'autres affrontements entre les forces policières et la population.

III.- La planification d'une vision du développement: le défi environnemental et social qui tient compte des priorités locales

Consciente qu'il ne suffit pas de refuser les plans que préconise le gouvernement central péruvien pour garantir leur sécurité environnementale, alimentaire et économique, la résistance paysanne se traduit par une proposition alternative du développement de la région de Piura qui exclut l'exploitation de mines de métaux. Pour les communautés de Piura, les résultats des consultations prennent une signification proportionnelle aux sacrifices et aux efforts qu'ils devront continuer de déployer afin de faire respecter leur droit à l'autonomie gouvernementale pourtant reconnu par la Constitution. Si le Pérou s'est engagé, dans les années 1980 et 1990, dans un processus de décentralisation¹⁴, le principe de participation des populations locales se bute toujours à l'absence d'un transfert réel des compétences du niveau national à l'échelle locale, comme le démontre l'opposition du gouvernement central aux consultations du 16 septembre.

Effets et signification des consultations

Les résultats de ces consultations reflètent le refus de la part des deux tiers de la population, qui est requis aux termes de l'article 11 de la Loi sur l'investissement privé dans le développement des activités économiques touchant les terres du territoire national et des communautés paysannes¹⁵. Les résultats du processus référendaire du 16 septembre 2007 ne représentent pas seulement l'expression des

¹⁴ Le processus engagé en 1984 a été poursuivi en 1994, et en 1998 avec la *Ley de descentralización*. Les effets demeurent pourtant discutables. Voir Marc G. Algin, « La politique péruvienne de gestion de la biodiversité : un objectif de conservation au service du développement », *Itinéraires* no 63, juin 2002, Genève.

¹⁵ Voir note 9 pour les références à la loi et au règlement concernés.

souhaits des populations *piuranaïses* face au projet Rio Blanco, dans la mesure où le mécanisme de consultation citoyenne constitue un puissant instrument d'affirmation des populations rurales qui leur permet de défendre leurs revendications, en rappelant qu'elles possèdent les mêmes droits que tous les citoyens de la Nation, dont celui de décider de leur avenir et du modèle de développement de leur région, d'être des protagonistes à part entière de la politique nationale et d'un modèle démocratique participatif et représentatif.

À l'issue de ces consultations, le gouvernement a proposé l'ouverture d'un dialogue avec les représentants des communautés concernées par le projet Rio Blanco, afin d'évaluer les perspectives de développement dans la région de Piura. À la demande populaire, les représentants de l'entreprise *Minera Majaz* ont été exclus des négociations préliminaires, alors que ceux du Front de développement durable de la frontière du Nord ont dû être admis par les acteurs gouvernementaux à la table de discussion, ce qui témoigne d'un certain changement de cap dans la stratégie du gouvernement visant à légitimer les activités de l'industrie minière auprès des collectivités rurales.

Entre temps, le Premier ministre péruvien a pourtant présenté au Congrès national un projet de loi visant à octroyer les permis nécessaires à l'exploitation de vingt projets miniers, dont le projet Rio Blanco, qui ne respectent pas la réglementation en place actuellement, sous prétexte que l'investissement étranger dans le secteur minier est d'intérêt national. Conscients d'impact de la manœuvre sur le plan social, les congressistes ont toutefois rejeté le projet de loi dans une vaste majorité¹⁶, ce qui

¹⁶ Ironiquement, le jour de l'annonce de ce projet de Loi dans les médias, le 25 septembre 2007, le gouvernement de l'Équateur, Rafael Correa, annonçait la suspension d'une concession accordée à compagnie minière canadienne Ascendant Copper dans la réserve écologique de la vallée de l'Intag (nord de l'Équateur) en raison du violent conflit social provoqué par sa présence dans la région en 2006 et du fait

affaiblit derechef la crédibilité du gouvernement.

Il semble donc que le mouvement amorcé contraindra le gouvernement à prendre en considération les desiderata des communautés et de la Nation. Une entrevue effectuée par le journal *Peru 21* au sujet des consultations du 16 septembre avec l'ex-ministre de l'Énergie et des Mines, Caroles Herrera Descalzi, témoigne en effet d'une modification dans la balance des pouvoirs : « [...] le plus grave, ce n'est pas ce qui se passe à Ayabaca, le plus grave est que ceci [la consultation] peut s'étendre à tout le territoire et que cela affecte les nouveaux investissements, en plus du fait que ce mouvement pourrait menacer la stabilité des chantiers miniers déjà en fonction depuis plusieurs années ».

Les stratégies d'une compétitivité durable

L'impact de la mobilisation dans la région de Piura est de susciter la réflexion dans les communautés et au sein du gouvernement avant que ne débutent les travaux d'exploitation minière. Cette réflexion sera-t-elle en mesure de réviser l'échelle des valeurs néolibérales axée sur la croissance économique globale à tout prix? C'est ce que prétendent les représentants locaux à la table des négociations, en s'appuyant sur un plan de développement conçu par un groupe de scientifiques associé au mouvement citoyen pour la région de Piura. Cette proposition du Réseau Régional « Eau, développement et Démocratie » (*RED Regional* « *Agua, Desarrollo y Democracia* »), produite en collaboration avec le Front de Développement Durable de la

que la compagnie n'avait pas attendu le rapport municipal requis, garantissant l'aval de la population, avant de débiter ses activités d'exploration minière. Le ministre équatorien des mines et du pétrole a également déclaré que « les entreprises qui auront respecté les normes légales, qui auront obtenu leurs concessions de manière transparente, claire et sans manipulation, seront naturellement respectées » [traduction de l'auteure] Source : El Universo, Ecuador, 25 de septiembre del 2007 <<http://www.eluniverso.com/2007/09/25/0001/9/56EA4CD5DF324268902D4F85ABD3AFF4.aspx>>.

Frontière du Nord¹⁷, se décline en quatre volets qui reposent sur une stratégie de gestion sectorielle des bassins hydriques¹⁸.

1) Démocratie participative

La proposition prend racine dans le droit citoyen à orienter le développement régional et local. Les auteurs de la proposition considèrent que la plus grande faille des politiques nationales antérieures se situe dans la planification verticale et technocratique du développement. Reposant sur le modèle « *top down* », selon lequel le développement des zones périphériques et locales est élaboré depuis le gouvernement central, à Lima, ces politiques ont tendance à envisager le territoire sous l'angle de ses ressources naturelles et humaines sans tenir compte des spécificités de chaque région ni des capacités uniques des acteurs régionaux, non plus que du potentiel propre aux institutions et entreprises locales pour impulser la transformation du milieu dans lequel elles vivent, travaillent, et échangent.

Pour les dirigeants régionaux, la décentralisation politique est de mise pour éviter les effets pervers des décisions gouvernementales liées à l'investissement étranger dans l'industrie minière. Pour la région de Piura, les mines métallurgiques n'ont jamais fait partie des stratégies de développement économique et leur implantation imposerait un risque élevé pour les ressources aquifères, qui entraînerait

d'importantes dépenses et des dommages irréversibles.

Les auteurs de la proposition soulignent en outre que le fait d'avoir accordé une priorité nationale à l'industrie minière depuis 1992, contrevient à la Constitution qui déclare que l'État soutiendra en priorité le développement agricole (art. 88)¹⁹. En 2002, la réforme constitutionnelle inclut le principe de décentralisation dans la structure de l'État, établissant qu'il revient aux gouvernements régionaux de promouvoir le développement et l'économie au niveau régional, en concertation avec les gouvernements locaux et les organisations de la société civile. Considérant que l'agriculture et l'industrie agricole constituent depuis toujours le noyau central de l'économie de cette région, les mouvements sociaux réclament le droit d'être informés et celui de prendre part aux décisions qui affectent leur développement. En entreprenant les consultations locales du 16 septembre, les habitants de Piura ont démontré qu'ils en avaient la capacité. L'autonomie gouvernementale arrimée à un modèle démocratique horizontal représente pour eux la clé d'un développement durable pour la région. En ce sens, les autorités élues qui représentent les communautés locales affectées par le projet Rio Blanco estiment que le dialogue doit s'engager entre le gouvernement central et les représentants locaux, à l'exclusion du Président régional de Piura et des représentants de *Majaz*. Considérant que le pouvoir d'autoriser la concession minière à l'entreprise Majaz

¹⁷ Fondé par les représentants des communautés de Piura en 2005, le Front de développement durable de la frontière du Nord (Frente de desarrollo sostenible de la frontera norte (FDSFN)), regroupe les maires des localités de Ayabaca, Pacaipampa et Carmen de la Frontera, ainsi qu'une trentaine de groupes de base représentant les intérêts des communautés. Visant la transmission d'une information alternative à celle proposée par l'entreprise Majaz aux communautés, le FDSFN, appuyé par diverses organisations locales et nationales, a mis en place plusieurs alliances aux niveaux local, régional et international qui visait à assurer la crédibilité, la mobilisation et la sécurité du mouvement citoyen.

¹⁸ Red Regional "Agua, Desarrollo y Democracia", Propuesta a la región Piura « Visión de Futuro Regional Compartido y Sostenible, con prioridad estratégica del agro-agroindustria y sin riesgo minero-metalúrgico », Piura, 2007.

¹⁹ Rappelons que la Constitution de 1993 a suivi le coup d'État dont Alberto Fujimori fût l'instigateur en 1992. Sur la genèse et le développement du despotisme fujimorien, voir l'étude de André-Marcel d'Ans, 1998 « Pérou 1998 : Catastrophe naturelle et dérive politique », *Études*, 3891-2, Paris, juillet-août, pp. 5-16. Remarquons que la plupart des réformes de 1991 et 1992 ont été dictées par le pouvoir exécutif et non par le Congrès, en conséquence de quoi ces réformes n'ont fait l'objet d'aucun débat parlementaire sur leur contenu et leur forme.

revient au gouvernement central et que ce dernier est responsable d'avoir permis les travaux d'exploration dans les terres de Yanta et Secunda y Cajas, les maires des communautés de Carmen de la Frontera, Pacaipampa et Ayabaca ont par conséquent mandaté le *Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte* (FDSFN) auquel ils sont affiliés pour entamer le dialogue lancé à l'invitation du Premier ministre Jorge del Castillo²⁰.

2) Identification des bases de compétitivité régionales

La région de Piura dispose d'une production diversifiée, soutenue par une spécialisation et une complémentarité économiques susceptibles de générer des revenus et des emplois répondant aux besoins de sa population. Afin de stimuler la compétitivité de la région, la proposition identifie quatre moteurs stratégiques pour la région : (i) un développement agricole qui se conjugue à celui de l'industrie agricole; (ii) la pêche artisanale et industrielle; (iii) des circuits touristiques optimisés en fonction du respect de l'écologie et de l'identité culturelle; et (iv) l'industrie des dérivés du pétrole, du gaz et des minéraux non-métalliques.

En fonction de leur propre perspective de la compétitivité régionale, les habitants de Piura prennent conscience du défi central de toute stratégie de développement. Il s'agit d'un défi systémique dans le cadre duquel la compétitivité se conjugue avec l'inclusion sociale, la préservation des écosystèmes et un modèle de gouvernance démocratique. La gestion du territoire ne peut se résumer à un ensemble de politiques administratives, car il s'agit d'un territoire en transformation constante en fonction des décisions des

²⁰ Le dialogue a été initié début octobre mais le Premier ministre s'en est retiré le 6 décembre dernier car il refusait de considérer la question de la validité des consultations populaires du 16 septembre 2007 dans le cadre des négociations, à la demande des maires des communautés concernées.

acteurs sociaux qui la composent et des défis de complémentarité entre le littoral et les vallées, entre les forêts, le désert, les montagnes, les villes et les sources d'eau, etc.

3) Priorité à l'industrie agricole

En identifiant les différentes bases du potentiel de la région, les concepteurs de la proposition mettent l'accent sur l'agriculture et l'industrie agricole. Au cours des vingt dernières années, sous le poids des politiques néolibérales qui ont eu pour effet d'affaiblir le rôle de l'État dans la promotion du développement économique et dans la réglementation de l'économie de marché, l'industrie agricole a subi des impacts majeurs dans la région de Piura. Dans le but de corriger les fractures dans la distribution des richesses et d'anticiper les risques et les possibilités en vue d'un développement durable, le développement agricole doit faire l'objet d'une planification.

Estimant que la production de fruits, de café et d'autres produits biologiques, offre un potentiel remarquable pour les marchés locaux et pour l'exportation, le plan exclut les activités et l'investissement dans l'industrie minière métallurgique comme pilier stratégique de développement, étant donné que la coexistence de ces deux types d'industrie est jugée impossible à moyen et à long terme. En considérant que la zone de concession minière se chiffre à près de 400 mille hectares, dont 52% de concentrent dans les provinces de Ayabaca, de Huancabamba et de Morropón composées de terres essentiellement agricoles, de propriétés collectives et d'écosystèmes cruciaux pour le cycle hydrologique et hydrographique, les décisions politiques doivent tenir compte d'une anticipation des risques associés à l'extraction minière.

4) Stratégie transversale de préservation des sources aquifères

Enfin, le modèle de développement soumis par le Réseau Régional « *Agua, Desarrollo y*

Democracia » pour la région de Piura s'articule autour de l'utilisation appropriée de l'eau et de la biodiversité. Cadre pratique et objectif pour la planification, la conservation et le développement durables des ressources naturelles, les « unités naturelles » que constituent les bassins hydrographiques se convertissent en la base de gestion administrative du développement régional, compte tenu du rôle fondamental que joue l'eau pour la survie des sociétés. Cette priorité transversale à toute décision collective sur la gestion de l'eau permettrait de prévenir, de contrôler et de renverser les effets de la désertification et de la contamination, tout en intégrant la dimension sociale aux dimensions productive et environnementale²¹.

La diversité végétale se décline à trois niveaux, celui des écosystèmes, des espèces et des variétés. L'altitude étant un facteur déterminant pour l'existence d'une mosaïque de diversité et le maintien de l'équilibre, il faut donc avoir une approche globale aux trois niveaux. Les écosystèmes comprennent les zones de vie et de formation végétales, les espèces englobent les divers représentants sylvestres d'arbres, d'arbustes et d'herbes, alors que les variétés cultivées, tant indigènes qu'exotiques, contiennent une extraordinaire source de diversité génétique.

Chaque altération des écosystèmes a sur cet équilibre un impact qu'il est impossible d'ignorer quand on souhaite s'attaquer aux problèmes de la faim et de la pauvreté. Voilà pourquoi l'environnement et la pratique d'une agriculture équilibrée apparaissent essentiels aux yeux des communautés paysannes.

Conclusion

En 2006, un dialogue s'est ouvert au Canada entre l'industrie, les organisations de la société civile et le public au sujet de la responsabilité sociale de l'industrie

extractive minière dans les pays en développement. Le rapport du groupe consultatif sur ces tables rondes²² reflète les consensus auxquels sont parvenus les participants à propos des recommandations à présenter au gouvernement, dont l'une consiste en l'instauration d'un mécanisme de plaintes indépendant et d'un défenseur du peuple (*ombudsperson*) qui serait chargé de l'enquête et de l'audition des plaintes. Le gouvernement canadien ne s'est toujours pas prononcé sur ces recommandations, malgré que le rapport lui ait été présenté il y a déjà plusieurs mois. Une entrevue avec des représentants de l'ambassade canadienne au Pérou nous a permis de vérifier que le gouvernement ne se considère pas particulièrement concerné par le résultat des consultations du 16 septembre, dans la mesure où elles ne touchent pas aux activités de compagnies canadiennes. Or, une part importante des activités minières sous contrôle étranger au Pérou est engagée à l'instigation d'intérêts canadiens. Il faut espérer que le gouvernement de Stephen Harper en aura tenu compte durant la dernière ronde des négociations de l'Accord de libre-échange avec le Pérou, qui s'est tenue à Lima du 26 au 30 novembre dernier.

Quoi qu'il en soit, plus qu'une question de perception des priorités du développement économique dans les pays en développement, le résultat des consultations du 16 septembre démontre que la résignation des communautés n'est plus à l'ordre du jour en matière de libre-commerce et d'investissement étranger. Les débats sur l'industrie extractive ne peuvent désormais ignorer les dimensions environnementale, sociale et culturelle des communautés locales. Le potentiel de compétitivité des États devrait à l'avenir être évalué horizontalement plutôt que depuis les hautes sphères du pouvoir central, en tenant compte des droits, des connaissances et des capacités des populations qui refusent de

²¹ *Ibid* à la p. 65.

²² *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement*, Rapport du groupe consultatif, 29 mars 2007.

mettre leur existence en péril au nom d'un présumé intérêt national.

Ce constat soulève en outre une réflexion sur la notion de bien commun, lorsque les droits collectifs des minorités s'opposent aux intérêts d'une Nation. Le succès des secondes consultations des communautés *piuranaïses* aura sans doute des répercussions dans les années à venir sur les stratégies de développement choisies par les États. Il est légitime de croire que la consultation des populations susceptibles d'être affectées par un projet minier prendra une signification de plus en plus précise et deviendra un préalable incontournable à tout développement minier. L'articulation des politiques et l'application de la réglementation par les différents États détermineront en grande partie le degré de responsabilité sociale qui sera transféré aux entreprises dans le secteur extractif. Corollairement, l'interaction croissante entre l'industrie et les communautés consultées implique un transfert des pouvoirs associés à de telles responsabilités, qui déterminera le degré de remise en question de la souveraineté des États en regard du contrôle du territoire national.

Malgré cette victoire, la route sera encore longue et les sacrifices nombreux avant que le pouvoir citoyen ne détermine l'horizon d'un développement durable et collectif. L'asymétrie des conflits associés au développement minier, compromet encore la légitimité des interlocuteurs face à l'entreprise et au gouvernement central. Pourtant, l'organisation des alliances aux niveaux local, national et international, est ultimement susceptible de briser cette inertie et de mobiliser les populations qui puisent leur courage à même les racines qui les relient à la terre.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).