

# LES ACTEURS PRIVÉS DANS LA GOUVERNANCE EN AMÉRIQUE LATINE: FIRME ET TERRITOIRE EN AMÉRIQUE LATINE

---

Dossier coordonné par Anne-Laure Amilhat Szary

Mars 2010



Institut de recherche  
et débat sur la gouvernance





### **COPYLEFT**

Oeuvre placé sous licence **Creative Common 3.0** (Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification).

Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer cette création selon les conditions suivantes :

**Paternité** — Vous devez citer l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance ;

**Pas d'Utilisation Commerciale** — Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette oeuvre à des fins commerciales ;

**Pas de Modification** — Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette oeuvre.

En savoir plus : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.fr>>.

### **VERSION NUMÉRIQUE**

Retrouvez ce document sur notre site :

<<http://www.institut-gouvernance.org>> Rubrique « Publications internes ».

# SOMMAIRE

6

## LA PRISE DE POSITION DES ACTEURS PRIVÉS DANS LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ENJEUX, OPPORTUNITÉS, RISQUES

“Territorial share-taking” en Amérique Latine

Anne-Laure **AMILHAT SZARY**

17

## DROIT DU MERCOSUR ET ACTEURS NON-ÉTATIQUES

Rôle et influence sur la gouvernance et les politiques publiques communautaires ?

Bruno **DUPEYRON**

28

## LES ENTREPRISES MINIÈRES DANS LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU CHILI

Entre négociations de pouvoir et rivalités territoriales, qui porte le développement aux habitants ?

Anne-Laure **AMILHAT SZARY**

45

## ACTION PUBLIQUE ET DÉVELOPPEMENT AGRO-INDUSTRIEL DANS LE BASSIN DU RÍO DE LA PLATA : L'ÉTAT URUGUAYEN FACE À L'IMPLANTATION DE L'ENTREPRISE FINLANDAISE BOTNIA À FRAY BENTOS

Compromis et co-gouvernance entre grande entreprise et institutions locales

Pablo **LIGRONE** et Martine **GUIBERT**

50

## DERECHOS HUMANOS EN EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Jorge **DANIEL TAILLANT**

59

## SORRISO, CAPITALE DU SOJA DANS LE CENTRE-OUEST BRÉSILIEN : UNE VILLE PAR ET POUR LES ACTEURS PRIVÉS

Quand intérêts privés et publics sont co-construits au nom d'un développement économique hégémonique

Frédéric **MONIÉ** et Martine **GUIBERT**

63

## UN NATIONALISME ANTICAPITALISTE

Le renouveau de l'État dans la gouvernance énergétique équatorienne

Guillaume **FONTAINE**

73

## APRÈS CAMISEA

Le rôle du secteur privé dans la gouvernance énergétique péruvienne

Guillaume **FONTAINE**



# La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale : enjeux, opportunités, risques

“Territorial share-taking” en Amérique Latine

**Anne-Laure Amilhat Szary**

Décembre 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigaciòn  
y debate sobre la  
gobernanza

Cette réflexion s’inscrit dans une géopolitique renouvelée qui postule que d’autres acteurs interviennent aux côtés des Etats, définissant un équilibre des forces inédit : les acteurs privés plus ou moins territorialisés y trouvent leur place, aux côtés des organisations supranationales et des administrations territoriales déconcentrées et décentralisées. Il s’avère ainsi que la gouvernance « désidéologise » en grande partie la séparation traditionnelle entre public et privé. Il s’agit de bien comprendre en quoi et pourquoi les acteurs privés font le jeu des territoires, mais aussi de quels acteurs privés il s’agit (nous mettrons l’accent sur les firmes, et plus spécifiquement les firmes multinationales). Une première partie sera consacrée à l’analyse du positionnement des firmes dans les territoires et des conséquences de leur implication dans les évolutions récentes des théories du développement territorial. Nous verrons dans une deuxième partie comment leur implication renforcée dans le secteur des matières premières (agricoles et extractives) en Amérique Latine illustre cette évolution. Notre troisième partie sera consacrée aux conflits issus de cette évolution du processus de gouvernance : l’examen des prises de position des firmes sur les questions de l’environnement d’une part, de l’inclusion politico-économique des groupes indigènes d’autre part, permet de mettre en évidence combien la complexité du jeu des acteurs qui rend toute régulation délicate. Ce dossier souhaite contribuer à montrer comment de nombreuses coïncidences entre les intérêts privés de l’entreprise et ceux des autres acteurs territorialisés conduit à revoir la notion d’intérêt commun. Si l’on n’est pas nécessairement dans une optique du bien commun d’intérêt général, on se trouve néanmoins face à ce que l’on peut qualifier de « bien collectif ». Le processus de territorialisation issu de ces interactions fait sans doute émerger une « autre conception d’un bien commun territorialisé », ce dernier dépendant plus des positions prises<sup>1</sup> par les différents acteurs que de leur légitimité initiale à intervenir dans ce processus (LASCOUMES & LE BOURHIS 1998).

## **Anne-Laure Amilhat Szary**

Enseignant-chercheur  
Université de Grenoble /  
PACTE, UMR 5194  
Docteur en géographie, Ancienne  
Elève de l’Ecole Normale Supérieure  
(LSH)  
Membre du Comité de Rédaction de  
Geopolitics et de l’Espace Politique  
(espacepolitique.org)  
Spécialiste des frontières et de l’in-  
tégration en Amérique Latine

1. « La nature publique ou privée d’un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d’intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser les méthodes de gestion du secteur privé, voire, pour prendre l’exemple de l’aménagement, se comporter comme des spéculateurs immobiliers. Certains (Bobbio, 1994) vont même jusqu’à suggérer que les organisations, qu’elles soient publiques ou privées, ont de plus en plus des comportements et des modes d’action indifférenciés, que seule l’argumentation sur les raisons de l’action différencie, ce qui est sans doute aller vite en besogne. » LE GALÈS 1995, p. 60

La réflexion que nous proposons dans ce dossier ne se limite pas à l'analyse de la mise en œuvre de partenariats public-privé (dits modèle « PPP ») en Amérique Latine. Elle repose sur une définition large de la gouvernance qui intègre une co-construction des modes de gouvernement entre les sphères publique et privée. Il reste cependant entendu que la redéfinition du bien commun reste centrale dans cette réflexion et que la gouvernance, telle que nous contribuons à la définir, va au-delà de la problématique de gestion des ressources économiques et sociales. Dans un moment où l'institution qui détenait le monopole du pouvoir se voit dépassée dans son périmètre d'intervention, à la fois par le haut (transnationalisation) et par le bas (décentralisation), la capacité de gouvernement se voit diluée entre de multiples acteurs. La gouvernance peut dès lors être définie comme leurs agencements dans l'interaction. Celle-ci ne doit pas évacuer les rivalités entre ces acteurs socio-politiques. Et c'est dans la mesure où leurs intérêts se rejoignent qu'ils peuvent faire coïncider leurs interventions : il s'agit donc de comprendre la gouvernance comme une négociation constante sur les conditions d'exercice du pouvoir, la fin de celui-ci étant l'action (« Le pouvoir correspond à l'aptitude à agir de façon concertée » (ARENDT 2004 :153).

La proposition d'insérer des acteurs privés dans un forum sur la gouvernance pouvait avoir quelque chose d'iconoclaste. Ces derniers peuvent en effet jouer un rôle important dans les territoires sans qu'il soit lu en termes politiques. Pourtant, loin d'aller jusqu'à un discours qui positionne les rapports de pouvoir des acteurs privés comme des actes violents nourrissant une guerre économique, nous proposons que la force que confère aux firmes leur capacité d'investissement est susceptible d'être traitée de façon géopolitique. Nous nous plaçons ici dans les termes d'une analyse de système de pouvoir entre des acteurs, ce qui infère de ne plus considérer l'Etat et ses sous-ensembles territorialisés comme les seuls agents de pouvoir sur l'espace. Cette démarche est devenue courante dans des analyses de la mondialisation (TAYLOR & FLINT 2000) suggérant que le pouvoir est aujourd'hui partagé entre acteurs politiques et économiques, souvent au détriment des premiers. On s'inscrit dès lors dans une géopolitique renouvelée qui postule que d'autres acteurs interviennent aux côtés des Etats pour définir l'équilibre des forces : organisations supra-nationales et administrations territoriales déconcentrées et décentralisées, mais aussi acteurs privés plus ou moins territorialisés (AGNEW 1998).

De fait, la définition d'acteur privé reste floue<sup>2</sup>, l'individu lui-même pouvant être considéré comme le premier actant de la sphère privée. Certains auteurs considèrent que la société civile doit être considérée à ce prisme. Les analyses révèlent cependant que le « renouveau » de la société civile repose à la fois sur l'avènement de la prise en compte de nouveaux critères pour la compréhension du jeu politique, notamment la participation des individus, la valeur de leurs savoirs, l'expression différenciée de leurs intérêts, mais surtout sur l'émergence de dispositifs de reconnaissance de ces valeurs (JOBERT 2008). Ainsi, en France, la société civile est de plus en plus associée à l'action publique en matière d'aménagement du territoire (RAYMOND 2009). L'application à l'Amérique Latine ne va pas de soi, elle impose de considérer que les conditions de la participation s'y expriment de façon très différente, économiquement et politiquement parlant, ainsi que le révèle le rôle des élites d'une part (GRANDI & BIZZAZZERO 1997) et un rapport très différent non seulement à l'Etat mais à l'international (AGOSIN, CAMPERO, et al. 1999).

Nous choisissons ici de nous limiter à un type très spécifique d'acteur privé, celui de la firme. L'entreprise en tant qu'acteur collectif dont la rationalité est déterminée par des intérêts privés nous est apparue comme une clé d'entrée innovante dans le débat sur la gouvernance. Elle possède en outre la qualité d'être essentiellement multiscalaire, les capitaux qui la nourrissent étant aujourd'hui dotés de capacité de mobilité transnationale extrême, les logiques de sa localisation s'avérant généralement un compromis entre le choix d'une spécificité territoriale et la capacité d'insertions dans de bons réseaux (VELTZ 1996). L'entreprise peut être définie comme un acteur (stakeholder) qui est également un shareholders (détenteur d'un capital potentiellement territorial). On peut en revanche élargir la définition de ces deux termes (stakeholder / shareholder) en posant que les partenaires de la firme peuvent être définis selon leur degré d'influence sur les performances de l'entreprise

---

2. S. Velut et C. Ghorra-Gobin insistent à juste titre sur le fait que ces définitions sont loin d'avoir une validité universelle et mettent en avant leur nécessaire contextualisation (VELUT & GHORRA-GOBIN 2006).

(KOCHAN & RUBINSTEIN 2001) : on comprend dès lors comment l'entreprise peut avoir intérêt à intégrer la dimension territoriale.

Nous allons voir au travers de ce dossier comment de nombreuses coïncidences entre les intérêts privés de l'entreprise et ceux des autres acteurs territorialisés conduit à revoir la notion d'intérêt commun. Considérer la firme dans sa dimension partenariale implique cependant de prendre en compte sa légitimité morale, dans une perspective qui amène à « repolitiser les firmes » (RENOU & RENAULT 2007). Si l'on n'est pas nécessairement dans une optique du bien commun d'intérêt général, on se trouve néanmoins face à ce que l'on peut qualifier de « bien collectif ». Les grandes entreprises s'en saisissent pour faire valoir leur légitimité à intervenir sur le territoire au-delà de leur champ productif : elles s'avèrent ainsi capables « d'adopter le vocabulaire des autorités publiques ou, à tout le moins, de trouver un langage commun faisant écho aux préoccupations sociales. » (VELUT & GHORRA-GOBIN 2006). Le processus de territorialisation issu de ces interactions fait sans doute émerger une « autre conception d'un bien commun territorialisé », ce dernier dépendant plus des positions prises<sup>3</sup> par les différents acteurs que de leur légitimité initiale à intervenir dans ce processus (LASCOUMES & LE BOURHIS 1998<sup>4</sup>).

## 1/ La gouvernance atténue la limite entre secteurs public et privé : quelles conséquences en termes de développement territorial ?

L'évolution de la prise en compte des acteurs dans la gouvernance est corrélative d'une transformation profonde de la notion de souveraineté dont le territoire a longtemps été dépositaire. On considère souvent que l'origine de ce lien se trouve dans l'œuvre de Jean Bodin (*Les Six Livres de la République*, Paris, 1576) qui montre comment l'Etat moderne indivisible, récipiendaire de l'autorité suprême qu'il incarne, s'est doté d'un appareil de pouvoir dont la limite était le pouvoir des autres entités de même nature. Il n'est pas utile de revenir ici sur modalités complexes de cette légitimation<sup>5</sup>. J. Habermas a cependant montré combien, dès la constitution des Etats européens, l'interrelation entre les sphères publique et privée était constitutive des modes de régulation du politique (HABERMAS 2008 [1962]). Il a par la suite pu mettre en avant le dépassement de l'Etat par multitude d'acteurs (HABERMAS 2000) parmi lesquels les entreprises semblent cependant tenir un rôle à part. L'émergence des firmes dite multi- puis transnationales a très rapidement fait naître des inquiétudes sur la capacité des Etats à résister à ce pouvoir de nature inédite (VERNON 1973). Dans le contexte de la mondialisation contemporaine, il apparaît que la souveraineté est mise en question à la fois par le haut (firmes) et par le bas (notamment par les migrants internationaux). Sans qu'elle soit exclue du système international, elle semble échapper à la tutelle exclusive de l'Etat (JOBERT 1995) : S. Sassen montre ainsi comment on assiste à ce qu'elle appelle une « dénationalisation » du territoire national (SASSEN 1996). Certains n'hésitent plus à parler de coresponsabilité (BADIE 1999) ou de « citoyenneté interactive » (ONG 2006).

C'est dans ce contexte que nous souhaitons ouvrir la question de la participation du secteur privé à la construction de nouvelles formes de gouvernance. Nous observons en effet que le rôle de ce dernier est loin de se limiter à celui que lui impartit le traditionnel schéma de la subsidiarité : ne laisser à l'Etat de possibilité d'intervention que dans les secteurs où le privé ne serait pas plus efficace. On ne

---

3. « La nature publique ou privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser les méthodes de gestion du secteur privé, voire, pour prendre l'exemple de l'aménagement, se comporter comme des spéculateurs immobiliers. Certains (Bobbio, 1994) vont même jusqu'à suggérer que les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, ont de plus en plus des comportements et des modes d'action indifférenciés, que seule l'argumentation sur les raisons de l'action différencie, ce qui est sans doute aller vite en besogne. » LE GALÈS 1995, p. 60

4. Eux-mêmes renvoient à la démonstration de J.-J. Rousseau qui, dans *Le contrat social*, distingue « volonté générale » et volonté de tous » (livre II, chapitres II et III).

5. Pour ce faire on se référera utilement à la mise au point de Thérêt B., 2008, « La souveraineté : des référentiels philosophiques pluriels, des régimes historiques hybrides » in Giraud, O. & Warin, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, p. 381-406.



discutera donc pas ici de la répartition des tâches en termes de gestion et d'aménagement des territoires, qui fait l'objet de nombreuses publications récentes concernant les systèmes de concession et de délégation de service public (cf. par exemple le numéro spéciale de la revue *Local Government Studies* portant sur « *Local Government Reform: Privatisation and Public – Private Collaboration* » (2007, vol 33. n°4). Il semble au contraire essentiel de comprendre l'insertion des partenaires dans les enjeux de gouvernance de façon multiscalaire. On distingue en effet souvent gouvernance globale (où interviendraient au côté et par dessus les Etats les grandes institutions et les acteurs privés transnationaux) et gouvernance locale (où le rôle de la société civile serait mis en avant au côté des instances décentralisées des Etats). Il s'agit d'analyser ici le rôle des acteurs privés dans le développement local ou, en d'autres termes, dans la gouvernance des recompositions territoriales. On s'intéressera à la façon dont de grands groupes internationaux construisent des stratégies d'aménagement régional pour accompagner ou influencer les schémas existants, dont ils interagissent avec la société civile en marge des procédures sociales mises en place par les administrations existantes...

Il s'agit de bien comprendre en quoi et pourquoi les acteurs privés font le jeu des territoires, mais aussi de quels acteurs privés il s'agit. Bruno Dupeyron (cf. p.17) montre en effet que l'importance accordée à ces derniers dans le processus de construction historique du MERCOSUR, voire de tout le processus d'intégration en Amérique Latine, est bien supérieure dans les intentions que dans la réalité. Dès l'époque de la CEPAL, à un moment où le projet d'intégration devait alimenter une politique d'industrialisation pour la substitution des importations (ISI) à l'échelle continentale<sup>6</sup>, le rôle des acteurs privés était sollicité (INTAL 1977). L'analyse du statut des acteurs-non étatiques dans la mise en place du MERCOSUR révèle ainsi la tension entre l'esprit libéral du projet et la difficulté de coordination des élites économiques régionales qui ont eu du mal à coordonner leurs attentes pour influencer en conséquence l'architecture des normes sectorielles les concernant. Le fait que la construction régionale serve leurs intérêts n'a pas forcément amené les acteurs privés à intervenir dans ce processus. Cet exemple est très éclairant quant au positionnement des acteurs dans les interactions de pouvoir d'une part, et nous informe aussi sur les nuances importantes à établir même au sein de ceux que l'on a tendance à regrouper dans la sphère « privée » de l'action. La perspective historique que nous permet la mise en ligne des archives de l'INTAL nous donne également la possibilité de mesurer à la fois l'évolution du contexte et la permanence de certaines problématiques. La participation des acteurs privés à la gestion des territoires n'est pas nouvelle, et il faut sans doute éviter de présenter cette problématique comme inédite. Cela s'est d'autant plus vérifié là où l'Etat était soit faible, soit pauvre (soit, bien sûr, les deux !) et a donc concerné les pays que nous appelons aujourd'hui les « Suds » en tout premier lieu, l'Amérique Latine ne faisant pas exception ! La nouveauté réside sans doute dans les modalités de sortie de crise institutionnelle qui conduisent à rechercher les partenariats (HAMEL 1995) qui ont permis l'implication croissante des acteurs privés, dans la gestion et l'aménagement des territoires. C'est dans ce cadre que la notion de gouvernance a vu le jour et on peut sans doute généraliser le propos de P. Le Galès pour comprendre l'enjeu de ce cahier : « L'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé, et le brouillage des repères traditionnels. En utilisant ce terme, on insiste sur les phénomènes de transfert, d'imitation, de bricolage de l'action publique, d'impuissance publique, de privatisation de l'action publique et de l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle. » (LE GALÈS 1995 : 60). Il s'avère que la gouvernance « désidéologise » en grande partie la séparation traditionnelle entre public et privé (LERESCHE & SAEZ 1997). L'Etat se trouve donc dessaisi de son rôle d'autorité régulatrice pour être ramené à un statut d' « agent régulateur » comme un autre, dans un contexte où les mécanismes d'auto-ajustement doivent permettre de se substituer à ses prérogatives antérieures (HERMET, KAZANCIGIL & PRUDHOMME 2005). Face à lui « les acteurs décisifs des dispositifs de gouvernance se recrutent ou se choisissent entre eux, par cooptation avant tout en fonction de leurs positions acquises ou de celles qu'ils parviennent à acquérir grâce à leur talent tactique et à leur proximité, idéologique, avec les acteurs déjà en place. » (ibid.).

---

6. Allant contre l'insertion dans un système d'échanges mondialisés et promouvant au contraire un recentrage, voire une certaine autarcie de la région.

Certains types de stratégies des acteurs privés semblent aller au-delà de leur intention première, et on discute ainsi en Amérique Latine du poids géopolitique de la nouvelle carte d'infrastructures traversant le continent émanant de l'IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional) : il s'agirait d'un exemple d'élargissement des prises de position d'acteurs internationaux privés au-delà des prérogatives que leur accordent traditionnellement les PPP (VAN DIJCK & HAACK 2006). Mais à partir du moment où les interventions des acteurs privés basculent d'interventions sectorielles vers une approche globalisante, territoriale (cf. p.28 et p.45), d'aucuns – des économistes dans ce cas, n'hésitent plus à parler de « gouvernance privée » (GILLY & PERRAT 2003, Zimmermann J.-B., 2005, « Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial. » Revue de l'IRES, Vol. 47, N°2005/1, p.31-36.). Jean-Benoît Zimmermann distingue, « en fonction du caractère, privé ou non, des objectifs et des modes d'appropriation des ressources par les acteurs », quatre types de gouvernance territoriale<sup>7</sup>, les acteurs privés pouvant apparaître comme des éléments moteurs des processus de territorialisation.

On a cherché à collecter ici une série d'expériences de partenariat menées dans des contextes très différents, tout en portant l'attention sur les spécificités latino-américaines liées aux formes d'ouverture de l'économie du continent et, plus généralement, des modalités de son insertion dans le système Monde. L'éventail des situations analysées permet de mettre en évidence différents types d'interactions entre acteurs publics et privés, afin de montrer dans quels cas ce type de gouvernance sert des conjonctions d'intérêts et dans quels autres il permet d'atténuer ou de creuser des disjonctions entre les positions des différents acteurs en présence.

## 2/ L'implication croissante des acteurs privés dans la gouvernance des matières premières

Bien que l'appel à contributions ne le précisât pas, l'ensemble des études de cas réunies dans le cadre de ce cahier concernent des acteurs privés dont le domaine productif est lié à la production et l'exportation des matières premières. Il faut veiller à ne pas généraliser sur la base de ce recueil limité d'expériences d'une part, tenter d'autre part d'établir des distinctions entre l'agriculture et la mine par exemple, mais surtout prendre garde à ne pas construire des schémas de causalité trop simples. Nous nous proposons en effet de réfléchir aux facteurs qui permettent de comprendre les liens entre l'exploitation des matières premières et la forte participation des acteurs privés dans les mécanismes de gouvernance territoriale dans d'une part, mais aussi d'interroger une éventuelle spécificité des modalités de gouvernance découlant de ce contexte.

Une analyse historique des conditions de participation des entreprises privées à l'extraction minière montre en effet que la prédominance des firmes n'est pas constante ni « naturelle » (Grauau J., 2008, « ¿Is mining good for development? the intellectual history of an unsettled question. » Progress in Development Studies, Vol. 8, N°2, p.129-162.). Il apparaît en effet que la théorie des avantages comparatifs « établit un raisonnement normatif qui favorise l'exploitation minière basée sur l' (et dans des conditions d') intervention de capital transnational dans les pays en développement. Il semble que l'idée d'avantage compétitif mette l'accent sur les réseaux du commerce, de la production et du

---

7. « - privée : ce sont les acteurs privés dominants qui impulsent et pilotent des dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée. Il en est ainsi de la firme motrice, par exemple l'établissement d'un grand groupe, qui structure l'espace productif local ;

- privée collective : dans ce cas, l'acteur clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies. On trouve dans ce cas les chambres de commerce, les syndicats professionnels et toute forme de club regroupant des opérateurs privés ;

- publique : les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de l'appropriation privée, notamment à travers la production de biens ou services collectifs qui sont donc, par définition, utilisables par tous les acteurs, sans rivalité ni exclusion. Ce sont au premier chef, l'Etat, les collectivités territoriales et toutes les formes d'inter-communalité (SIVOM, districts, syndicats d'aménagement...), mais aussi les centres de recherche publique, les CRITT ;

- mixte : dans la réalité, rares sont les situations pures ; on trouve souvent une association de ces différentes formes mais avec une dominante. Cela permet de caractériser chaque territoire comme un cas particulier qui entre dans une catégorie générale (plutôt publique ou plutôt privée) avec un dosage spécifique et variable » , Zimmermann J.-B., 2005, « Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial. » Revue de l'IRES, Vol. 47, N°2005/1, p.31-36. p.33-34

marketing des entreprises par rapport à des dotations factorielles<sup>8</sup> ». Cette doctrine émerge dans un contexte où, après une phase critique quant à l'efficacité de l'apport des revenus de l'extraction des matières premières sur le développement des pays pauvres, la Banque Mondiale reprend un discours de « promotion corporatiste », déclarant à nouveau que l'industrie minière a un rôle important à jouer dans la réduction de la pauvreté et le développement durable (cf le rapport de la Banque Mondiale *Striking a Better Balance: Extractive Industries Review*, 2003)<sup>9</sup>. L'argument principal retenu pour désamorcer l'argument du Syndrome hollandais (Dutch disease) est, selon Charles McPherson, Conseiller senior auprès de la Banque Mondiale, la « bonne gouvernance ». Jeannette Graulau insiste sur les liens entre la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et les corporations minières multinationales dans la production commune d'un discours favorable à l'incorporation des acteurs privés dans les territoires, en vertu du développement.

Dans ce cadre, l'action d'entités comme par l'IFC (International Finance Corporation) de la Banque Mondiale apparaît singulièrement éclairante. Il existe d'autres instances de promotion de la gouvernance corporative de même nature, et notamment le Forum Global de Gouvernance Corporative (GCGF) fondé conjointement par le groupe Banque Mondiale et l'OCDE. L'IFC quant à lui est un consortium financier chargé par le bailleur de gérer une partie de ses actifs tout en se faisant le fer de lance de la promotion d'une meilleure gouvernance des entreprises (corporate governance). La fiche qui détaille le fonctionnement des mines chiliennes (p. 28) fait apparaître la présence de l'IFC qui détient 2,5% de la plus grande mine de cuivre du monde, La Escondida. L'IFC constitue une plateforme de services chargée d'accompagner ses clients vers un meilleur fonctionnement organisationnel devant leur permettre d'accroître leurs performances économiques et financières. Elle a pour ce faire mis en place une méthodologie ([www.ifc.org/corporategovernance](http://www.ifc.org/corporategovernance)) testée auprès de ses propres entreprises avant d'être proposée sur le marché. « Pour les investisseurs qui opèrent au niveau mondial, la gouvernance corporative des entreprises est devenue un facteur de plus en plus important à l'heure de choisir où investir. Par conséquent, la bonne gouvernance corporative est devenue une préoccupation centrale pour les gouvernements et les entreprises qui cherchent à attirer le capital et à développer des marchés sur du capital solide »<sup>10</sup>. Cette citation extraite de la charte de l'IFC révèle combien, pour cet organisme, les intérêts des gouvernements et des firmes convergent, la gouvernance exprimant et illustrant tout à la fois cette coïncidence. La stratégie d'acceptation locale de l'entreprise multinationale que nous observons sur le terrain (cf. p. 28) s'avère rémunératrice en termes de performance globale<sup>11</sup>.

8. « Neoliberal theories about mining converge in the idea that mining produces competitive advantages for mineral-rich developing countries. The theoretical shift from comparative to competitive advantage emphasizes the increasing importance of technology, companies' specialization and economies of scale in international trade, rather than natural resources endowments (Gilpin, 2001). It establishes a normative rationale that favours mining based on (and under conditions of) transnational capital intervention in developing countries. It seems that the idea of competitive advantages emphasizes the networks of trade, production and marketing of mining companies over factor endowments. Hansen describes how the theory of competitive advantages provided an environmental dimension to the normative view in favour of mining (Hansen, 1998). It refers to the idea that developing countries are 'pollution heavens' with abundant 'contamination endowments', which means that they have a natural pollution absorption capacity given their low levels of industrialization (Hansen, 1998) » Graulau J., 2008, "Is mining good for development? the intellectual history of an unsettled question." *Progress in Development Studies*, Vol. 8, N°2, p.129-162.

9. « The novel normative view about mining represented by the EIR Report is its emphasis on promoting corporatist mining as a way of achieving poverty alleviation and sustainable development. This includes normative stances about the environmental impacts of mining, human rights, and the rights of indigenous peoples. (...) Accordingly, WBG operations in the extractive industry sector should meet strict criteria to ensure that they contribute to equitable and sustainable development, promote sustainable livelihoods, and alleviate poverty. (...) Extractive industry projects considered for World Bank Group support should be evaluated to ensure that their expected benefits - especially for the poor - are sufficiently higher than their estimated costs, including environmental and social costs. Further, local communities bearing the costs should clearly benefit from such development. The outcome will often depend on helping countries to create the policy and institutional frameworks needed for extractive industries to contribute to sustainable development (WBG, 2003, Vol. I: 4). The most conspicuous antecedent of the EIR Report is the *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. This initiative seeks to build an international regime to promote 'good governance' and 'transparency' in resource-rich developing countries » (Ibid., nous soulignons).

10. Good corporate governance won't just keep your companies out of trouble. Well-governed companies often draw huge investment premiums, get access to cheaper debt, and outperform their peers." IFC, 2005, *The Irresistible Case for Corporate Governance*, [http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/The\\_Irresistible\\_Case\\_Text/\\$FILE/IrresistibleCase4CG.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/The_Irresistible_Case_Text/$FILE/IrresistibleCase4CG.pdf)

11. « Parmi les bonnes pratiques identifiées, citons :

Cette démarche est sans doute à rapprocher de la quête de labellisation sociale que sous-tend le développement de la Responsabilité Sociale des Entreprises (cf. [www.orse.org](http://www.orse.org)). Si la préoccupation de moralisation de l'action des acteurs privés est valorisée par le grand public, et en tant que déterminant de l'attribution des marchés, elle devient un enjeu pour les décideurs économiques<sup>12</sup>. Elle reste pourtant définie de façon assez traditionnelle, car on remarque bien souvent que derrière la proclamation de la recherche de critère d'évaluation universels, « l'entreprise a tendance à sous-estimer l'effet de son intervention sur l'organisation et la gestion de l'espace productif et du cadre de vie dans le territoire où elle s'implante » (REVESZ 2008). Même lorsqu'elle se projette à l'échelle des territoires, elle revient vite vers une vision réductrice de ces derniers, ramenés à leurs enjeux environnementaux (ce qui n'exclut pas le développement d'outils intéressants dans ce domaine, cf. notamment, pour la France, la plateforme Orée, Entreprises-territoires-environnement, <http://www.oree.org/presentation/objectifs.html>). La conjonction vertueuse des démarches de labellisation conduit à interroger la nature de l'ancrage territorial des firmes : la RSE permet de « (revisiter) l'impact des entreprises sur le tissu socio-économique local sous l'éclairage de la création de valeur durable dans les territoires (...) On observe en tout cas que chaque année, les entreprises s'efforcent de rendre leur stratégie d'ancrage territorial plus lisible, de mesurer plus précisément les progrès et les difficultés, et de structurer les actions de leurs unités locales dans une perspective RSE globale. L'ancrage territorial devient une véritable préoccupation économique pour l'entreprise, qui s'intègre progressivement dans les processus de décision et le management de chaque filiale » (IMS & ORSE 2006). Ces déclarations font apparaître la question de la temporalité, souvent gommée dans les débats sur la gouvernance. L'horizon de l'intérêt général est un long terme que l'acteur privé peut être amené à esquiver, ou à banaliser au sein d'un discours sur le développement durable.

### 3/ La conflictualité renouvelée de deux enjeux territoriaux : la gestion de l'environnement et l'inclusion politico-économique des groupes indigènes

Les situations de conflit ramènent à questionner la possibilité d'analyse du positionnement des acteurs privés à l'aide d'une grille de lecture politique. Certains insistent (HERMET, KAZANCIGIL & PRUDHOMME 2005, HUÏT & CANTRELLE 2006) sur l'aspect « résiduel » des processus électoraux dans une situation de gouvernance à laquelle les acteurs privés ont été invités à prendre une place de choix. Elles mettent en avant la question de la responsabilité et de la redevabilité que garantit traditionnellement la démocratie : D. Taillant (cf. p. 50) soulève la question essentielle de la « democratic accountability » dans des situations de gouvernance où des acteurs non définis par le collectif prennent l'ascendant et ouvre le débat sur la « responsabilité de l'entreprise ».

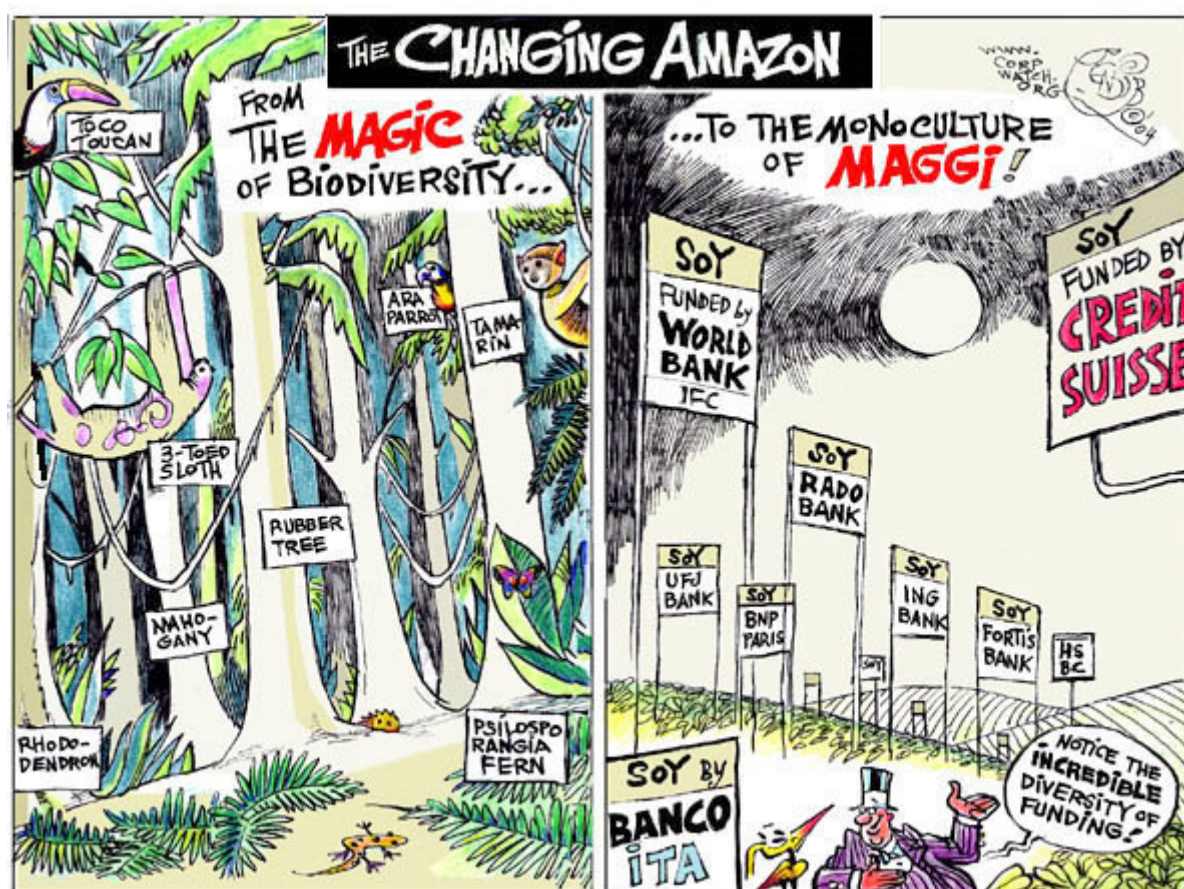
Peut-on réellement affirmer que les situations rencontrées soient inédites en Amérique Latine ? Le danger de collision entre élites politiques et économique qui est mis en avant à Sorriso, au Brésil (cf. p. 59), où le magnat du soja Blairo Maggi accède au statut de gouverneur obéit-il à un schéma très différent de celui sur lequel les oligarchies latino-américaines basés sur le latifundio ont fonctionné de façon historique ? Si l'on admet que la gouvernance constitue un système de gestion des affaires publiques au sein duquel les négociations prennent le pas sur les décisions délibératives, c'est l'échelle des capitaux en jeu qui apparaît comme inédite. La réussite de B. Maggi est symptomatique d'une cette accélération : moins de 25 ans après son arrivée dans le Mato Grosso, il est devenu le produc-

- 
- La nécessité de mieux intégrer les attentes des clients dans la définition de l'offre ISR
  - Une communication plus transparente auprès des différentes catégories d'investisseurs pour mieux les informer et leur donner confiance
  - Un effort de sensibilisation et de formation à renforcer auprès de l'ensemble des acteurs au sein des établissements financiers et notamment des réseaux de distribution. » <http://www.orse.org/>

12. « A Report commissioned by the Joint World Bank/Civil Society/Government Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) indicates that during this period, Washington-based institutions granted the highest amount of credit to mining: US\$ 5,950,000,000 by the World Bank Group; US\$ 946,000,000 by the European Bank for Reconstruction and Development; US\$ 2,025,000,000 by the Asian Development Bank; US\$ 1,073,000,000 by the Inter-American Development Bank; and US\$ 40,500,000,000 by Export Credit Agency Financing of Upstream Oil and Gas Development - Not Mining - for the period 1994-99» (Graulau, *ibid.*, p. 151).



teur de soja individuel le plus important du monde (5% de la production brésilienne, première du monde), principalement dans la commune de Sorriso, qui occupe également le sommet du palmarès (premier rang de la production nationale). Malgré l'individualisation du succès économique que représente l'homme, la caricature ci-dessous permet de mieux rapprocher le cas du soja de celui des extractions minières : le dessinateur met en avant l'importance des bailleurs internationaux dans le financement des plantations de soja comme dans celui des mines<sup>2</sup>. Ce que révèle l'analyse de l'implication croissante des acteurs privés dans les territoires de production de matières premières, c'est la nature réticulaire des intérêts défendus par les firmes, qui met en lien les bailleurs internationaux, les actionnaires transnationaux et les acteurs locaux. Cette interconnexion est bien mise en avant par D. TAILLANT (cf. p. 50) qui montre comment des banques publiques n'appuient des investissements à l'étranger qu'à partir du moment où l'IFC accepte de garantir le projet (en l'occurrence celui des usines de cellulose en Uruguay, également analysé dans la fiche de GUIBERT / LIGRONE p. 45).



Caricature : <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=11756>>.

Pour faire apparaître les divergences d'intérêt entre acteurs privés et publics, il faut repartir de situations de conflit, notamment de crises environnementales : on s'aperçoit dès lors que, dans un cas péruvien par exemple, « la mine joue sur ces divisions, multiplie les aides sociales, les offres de formation professionnelle et les opérations de reboisement » (REVESZ, *ibid.*). C'est également ce que montre G. Fontaine dans les deux fiches consacrées respectivement à l'Equateur et au Pérou (p. 63 et p.73), dans une vision comparée très enrichissante. Cette étude menée en parallèle montre en effet que le poids des traditions politiques nationales restent déterminantes face aux stratégies des firmes, tant en ce qui concerne la gestion des interactions avec les populations locales autochtones que dans la redistribution des royalties vers l'ensemble du territoire de la nation.

Les prises de position des acteurs privés semblent limitées par leur impact dans deux domaines médiatiquement sensibles : l'environnement et la prise en compte des populations autochtones. La question environnementale est plus globale, puisqu'on la retrouve en filigrane dans presque toutes

les fiches, elle concerne tous les pays cités sur le continent. Elle révèle le poids d'acteurs très divers, des grandes organisations internationales aux ONG, sans exclure des pouvoirs publics à la recherche d'un nouveau périmètre d'intervention dans ce domaine. Le cas des usines de celluloses implantées sur la rive uruguayenne du Rio de la Plata montre bien la complexité d'enjeux multi-scalaires. Si, en Uruguay, l'arrivée des capitaux n'est pas rejetée au nom de l'immensité des investissements productifs en jeu, et des impacts positifs sur la réorganisation des espaces considérés (ville et port), elle vient compléter –et semble accompagner– une législation nouvelle en matière d'aménagement territorial et de développement durable dans le pays... elle est rejetée au contraire par le voisin argentin, soutenu par une myriade de défenseurs internationaux de l'environnement (cf. fiche GUIBERT / LIGRONE p. 45). Comme au Chili (fiche AMILHAT p.28), l'évolution des textes régulateurs est contemporaine de l'arrivée des grands groupes internationaux et leur application donne lieu à des arrangements inédits.

De façon plus globale, émerge le problème des rapports de pouvoir dans la co-construction que représente le processus de gouvernance. On voit dans le cas de l'Equateur combien la question de la dette nationale pèse sur le devenir des territoires de l'Amazonie, avant même d'aborder la question de la reconnaissance des revendications indigènes. La polarisation des mouvements politiques indigènes constitue un autre facteur qui entrave le dialogue concernant les espaces d'exploitation des hydrocarbures. Dans de tels contextes qui affaiblissent un certain nombre d'acteurs malgré leur légitimité politique, les grands groupes internationaux voient le contour de leur champ d'action notablement élargi : on remarque ainsi, au Pérou, le rôle croissant du financement des programmes environnementaux directement par les entreprises qui exploitent les hydrocarbures. Mais ils ne sont pas seuls : G. Fontaine remarque que si les firmes transnationales cristallisent l'opposition, notamment de la part des populations autochtones, ce ne sont pas les seules à mettre en péril leur cadre de vie. La question du front agraire amène à aller plus loin sur la question des acteurs privés. La progression de paysans à la recherche de terres nouvelles peut considérablement faire évoluer des territoires en l'absence d'initiative publique : il s'agit là d'acteurs individuels dont l'action cumulée a un impact territorial décisif (SOUCHAUD 2002) qu'il serait intéressant de discuter en termes de gouvernance.

## Conclusions et perspectives.

Le statut des acteurs privés dans la gouvernance émerge dès lors que le concept de souveraineté est ébranlé et « manque à justifier à lui-seul l'action » (RETAILLE). On voit dès lors les rapports entre espace et pouvoir se redessiner dans une configuration où l'on peut lire les marques de « puissance au-delà des limites de la souveraineté » (ibid). Les acteurs privés, bien que « dégagé[s] de l'impératif territorial qu'est la continuité spatio-temporelle », sont amenés à intervenir sur des périmètres qu'ils contribuent à construire.

L'interprétation de la gouvernance en termes de co-construction (KOOIMAN 2003) apparaît comme une première étape pour comprendre le statut des entités très hétérogènes que l'on nomme acteurs. Elle ne résout pas le problème de leur légitimité. Les expériences collectées par les auteurs qui ont contribué à ce dossier posent en effet à leur façon la question ce qu'il est convenu d'appeler les « accountability gaps » ou trous noirs de la responsabilité des acteurs dans un processus dont la justice est à réinventer. Le fait d'insister sur les acteurs ancrés dans la sphère privée permet de mettre en évidence ce que l'on pourrait appeler des « sovereignty gaps » difficiles à résorber. L'ensemble des contributions réunies ici pose enfin l'épineuse question de l'évolution de la définition de l'intérêt collectif, qui n'est pas toujours assimilable à un intérêt général supérieur. La territorialisation du débat sur la gouvernance le positionne dans l'espace et le temps, soulevant le voile de la durabilité qui reste peu abordé dans les exemples mobilisés.

# Bibliographie

- AGNEW J., 1998, *Geopolitics. Revisioning world politics*, London, Routledge, 143 p.
- AGOSIN M., Campero G., et al., (dir.), 1999, *Inserción internacional de Chile y participación ciudadana*, Santiago, CEPRI-Perspectiva (Cooperación de Estudios de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales), 182 p.
- ARENDT H., 2004, [1972], *Du mensonge à la violence: essais de politique contemporaine*, Paris, Presses Pocket, 249 p.
- BADIE B., 1999, *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 306 p.
- GILLY J.-P. & PERRAT J., 2003, «La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale.» *Cahiers du GRES*, Vol., N°5.
- GRANDI J. & BIZZÓZERO L., 1997, «Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional.» *Integración & Comercio*, Vol. 3, p.33-50.
- GRAULAU J., 2008, «‘Is mining good for development?’ the intellectual history of an unsettled question.» *Progress in Development Studies*, Vol. 8, N°2, p.129-162.
- HABERMAS J., 2000, *Après l’Etat-nation. Une constellation politique*, Paris, Fayard, 149 p.
- HABERMAS J., 2008 [1962], *L’espace public*, Paris, Payot, 324 p.
- HAMEL P., 1995, «La question du partenariat: de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée.» *Cahiers de Recherche Sociologique*, Vol. 24, p.87-106.
- HERMET G., Kazancigil A., et al., (dir.), 2005, *La Gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 228 p.
- HUËT R. & CANTRELLE M., 2006, «Gouvernance et acteurs privés: le cas de la lutte contre les discriminations au travail.» *Développement durable et territoires*, Vol. Varia-mars 06, <http://developpementdurable.revues.org/index1880.html>.
- IMS. & ORSE, 2006, *L’ancrage des entreprises dans les territoires: pilotage et reporting international*, Paris, IMS/ ORSE, 81 p.
- INTAL, (dir.), 1977, *La iniciativa privada en la integración latinoamericana*. Integración Latinoamericana n°12, Buenos Aires, INTAL, 104 p.
- JOBERT B., 1995, «La fin de l’Etat tutélaire.» *Cahiers de Recherche Sociologique*, Vol. 24, p.107-126.
- JOBERT B., 2008, «Des référentiels civils» in Giraud, O. & Warin, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, p. 407-423.
- KOOIMAN J., 2003, *Governing as Governance*, London, Sage, 264 p.

- LASCOUMES P. & LE BOURHIS J.-P., 1998, «Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures.» *Politix*, Vol. 11, N°42, p.37-66.
- LE GALÈS P., 1995, «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine.» *Revue française de science politique*, Vol., p.57-95.
- LERESCHE J.-P. & SAEZ G., 1997, «Identité territoriale et régime politique de la frontière.» *Pole Sud*, Vol. 7, p. 27-47.
- ONG A., 2006, *Neoliberalism As Exception: Mutations in Citizenship And Sovereignty*, Duke University Press, 304 p.
- RAYMOND R., 2009, «La «société civile», ce «nouvel» acteur de l'aménagement des territoires.» *L'information géographique*, Vol. 73, N°2009-2, p.10-28.
- RENOU Y. & RENAULT M., 2007, «Une conception pragmatique de la firme partenariale.» *Economie Appliquée*, Vol. LX, N°4, p.51-80.
- REVESZ B., 2008, «Etat, entreprises et société civile: entreprises nationales et développement local durable au Pérou» in Giraud, O. & Warin, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, p. 366-380.
- SASSEN S., 1996, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, New York, Columbia University Press, 128 p.
- SOUCHAUD S., 2002, *Pionniers brésiliens au Paraguay*, Paris, Karthala, 406 p.
- TAYLOR P. & FLINT C., 2000, [1982], *Political Geography, World Economy, Nation-State and Locality*, Harlow, Prentice Hallp.
- THÉRET B., 2008, «La souveraineté: des référentiels philosophiques pluriels, des régimes historiques hybrides» in Giraud, O. & Warin, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, p. 381-406.
- VAN DIJCK P. & HAACK D., 2006, *Troublesome Construction. IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure*, Amsterdam, CEDLA, 96 p.
- VELTZ P., 1996, *Mondialisation, ville et territoire; L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.
- VELUT S. & GHORRA-GOBIN C., 2006, «Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux.» *Géocarrefour*, Vol. 81, N°2006/2, p.99-104.
- VERNON R., 1973, *Les entreprises multinationales, la souveraineté nationale en péril. [Sovereignty at bay: the multinational spread of U.S. enterprises, 1971]*. Paris, Calmann-Lévy, 349 p.
- ZIMMERMANN J.-B., 2005, «Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial.» *Revue de l'IRES*, Vol. 47, N°2005/1, p.31-36.





## Droit du Mercosur et acteurs non-étatiques

Rôle et influence sur la gouvernance et les politiques publiques communautaires ?

**Bruno Dupeyron**

Juin 2008

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigación  
y debate sobre la  
gobernanza

**L**e rôle des acteurs non-étatiques a marqué l'existence du Mercosur, non seulement lors de sa création en 1991, mais aussi constamment depuis lors. Malgré les soubresauts institutionnels, juridiques, politiques et économiques qui ont émaillé l'existence du Mercosur, des groupes d'intérêts variés ont cherché à l'influencer à des moments divers, afin d'orienter ses politiques publiques.

La marque de cette influence - ou au contraire l'absence d'influence - se caractérise d'abord dans le droit communautaire mercosurien primaire, en particulier le Traité d'Asunción. L'analyse du rôle de groupes d'intérêts économiques sur l'élaboration du socle normatif du Mercosur constituera un premier apport à cette analyse.

En outre, il faudra faire le point sur le rôle limité des acteurs sociaux dans le cadre institutionnel et normatif du Mercosur. En effet, ces acteurs ont accès ou occupent une place permanente, par exemple au sein du Forum Consultatif Économique et Social. Dans cette perspective, il sera utile de décrire et comprendre les modes d'interaction utilisée par les différents acteurs en lice, la spécificité des relations de pouvoir qu'ils tissent et la solidité de ces liens. Par ailleurs, le produit de ces relations pourra être observé à travers plusieurs segments de l'action publique mercosurienne.

Enfin, il sera indispensable de scruter d'autres arènes – notamment nationales – où ces acteurs peuvent influencer la mise en œuvre des politiques publiques mercosuriennes, en particulier en cherchant à peser sur les normes d'application du droit dérivé. De fait, seulement 50% des normes mercosuriennes secondaires ont été transposés dans le droit interne des États membres et intégrés par conséquent au droit positif.

### **Bruno Dypeyron**

Assistant Professor in Public Policy  
and Law, Johnson-Shoyama Graduate  
School of Public Policy, University of  
Regina, Canada.

Associate Researcher, Chaire de re-  
cherche en immigration, ethnicité et  
citoyenneté (CRIEC), UQAM, Canada.  
Member, Groupe de Sociologie Poli-  
tique Européenne (GSPE) - PRISME  
(CNRS UMR 7012), Université de Stras-  
bourg, France.

Administrative Editor of the *Canadian  
Political Science Review*.

E-mail : bruno.dupeyron@uregina.ca

## Introduction

La transition démocratique, intervenue en Amérique latine au cours des années 1980 et 1990, dans des pays qui avaient connu des décennies sous la coupe de régimes dictatoriaux ou autoritaires, a permis d'asseoir l'idée d'une double sécurité, à la fois politique et économique dans la région. Les investissements étrangers directs vers l'Amérique latine et les Caraïbes, en provenance principalement d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, n'ont cessé d'être massifs, passant de 6 483 millions de dollars US en 1980 à 97 803 millions de dollars US en 2000, juste avant de connaître un léger recul à la suite de la crise argentine (75 541 millions de dollars US en 2005) et un redémarrage en 2006, avec des investissements atteignant 83 753 millions de dollars US<sup>1</sup>. Ainsi, autant les élites nationales qu'internationales perçoivent l'Amérique latine, encore plus hier qu'aujourd'hui, comme un espace rentable d'investissement.

Cette perception d'une double sécurité politique et économique apparaît également dans le projet de Marché Commun du Cône Sud (Mercosur), fondé par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay le 30 novembre 1991, date de la signature du traité d'Asunción. Ce traité constitue le plus important parmi ceux qui jettent les bases du Mercosur comme une zone de libre-échange avec des objectifs plus ambitieux<sup>2</sup>, à la fois économiques (union douanière<sup>3</sup> et marché commun soutenant les quatre libertés de circulation<sup>4</sup>), politiques et sociaux (harmonisation de politiques publiques variées) et juridiques. Olivier Dabène<sup>5</sup> et David R. Davila-Villers<sup>6</sup> considèrent que la transition démocratique a permis l'établissement de liens économiques, en particulier concernant le couple-moteur du Mercosur, l'Argentine et le Brésil. Cela apparaît effectivement si l'on se penche sur les prémisses du Mercosur, à travers la signature de la Déclaration d'Iguazu, en 1985, qui a pour but de signifier publiquement et symboliquement la relation étroite entre démocratie et développement économique. Toutefois, si l'on s'attarde sur les trois autres textes signés le même jour par les présidents Sarney et Alfonsín, on observe qu'une transition dans les relations bilatérales argentine-brésiliennes s'est opérée bien avant leurs transitions démocratiques respectives, à travers ce que Ramiro Saraiva Guerreiro qualifie de « pragmatisme responsable<sup>7</sup> ». Par exemple, la « Déclaration commune en matière de politique nucléaire » trouve sa source dans une série d'accords signés cinq ans plus tôt, en 1980, concernant les usages pacifiques de l'énergie nucléaire et la coopération entre industries nucléaires<sup>8</sup>. En outre, l'inauguration du pont « Tancredo Neves » par les présidents Sarney et Alfonsín, en novembre 1985, illustre les efforts consentis à la fin des années 1970 et au début des années 1980 par des segments progressistes au sein des régimes autoritaires en matière d'intégration territoriale et de rapprochement bilatéral<sup>9</sup>.

---

1. United Nations Conference on Trade and Development, *Development and Globalization: Facts and Figures*, United Nations, New York and Geneva, 2008, p. 36; document consulté le 15 mai 2008 : <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9736&intItemID=2068&lang=1&mode=downloads>

2. En suivant l'opinion exprimée par Félix Peña, ni la définition de l'union douanière ni celle du tarif extérieur commun ne sont incluses dans les traités fondateurs du Mercosur, mais elles peuvent être ajoutées ou amendées par consensus par le Conseil du Marché Commun. Par ailleurs, les accords de l'OMC donnent comme cadre légal une notion souple, proche d'une union douanière « imparfaite », dans laquelle les Etats membres du Mercosur ont la liberté de définir plus précisément les concepts d'union douanière et de tarif extérieur commun. Voyez notamment : Traité d'Asunción (1991), art. 5-c) : « Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes »; Protocole d'Ouro Preto (1994), préambule, paragr. 3 : « Conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común. » ; Décision CMC 22/94 intitulée « Arancel externo común » ; Décision CMC 32/00 intitulée « Relanzamiento del Mercosur - Relacionamiento externo »; Accords du GATT (1947), art. XXIV, paragr. 8-a), [définition du concept d'union douanière].

3. Dabène, Olivier, *L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur*, Etude du CERI No. 8, nov. 1995, p. 13-15.

4. Davila-Villers, David R., « Competition and Co-operation in the River Plate: The Democratic Transition and Mercosur », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 11, No. 3 (Sept. 1992), p. 261-277.

5. Saraiva Guerreiro, Ramiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, São Paulo: Siciliano, 1992.

6. Voyez dans ce cadre : « Comissão Mista Brasileiro-Argentina para a construção de uma ponte sobre o Rio Iguaçu (COMIX), criada pelo Acordo, por troca de notas » (17/05/1980). Source : Ministère des Relations Extérieures, Brésil.

7. Pastorino Castro, Ana María, « Evolución jurídico-institucional del Mercosur », *Cuadernos de Integración Europea*, No. 5, Junio 2006, pp. 29-31.

8. Neto, João Hermann, « La Visión de Brasil », in *Argentina-Brasil. El Largo Camino de la Integración*, dirigé par Monica Hirst. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1988, pp. 179-184 ; cité par Gardini (2006), p. 4.

9. Jauregui, Aníbal Pablo, « La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil », *Rev. Sociol. Polit.*, June 2000, No. 14, pp. 61-75.

Par ailleurs, cette double sécurité politique et économique s'est matérialisée par l'élargissement du Mercosur. Ainsi, depuis sa création en 1991, le Mercosur s'est sensiblement ouvert à d'autres Etats latino-américains : le Venezuela devient un Etat membre depuis 2006, puisqu'il incorpore progressivement les normes mercosuriennes fondamentales ; par ailleurs, certains pays ont le statut d'Etat associé, qui permet de participer aux différentes rencontres et d'opter pour la signature de certains accords, ce qui est le cas du Chili, de la Colombie, de l'Equateur et du Pérou ; la Bolivie, autre Etat associé, a demandé son adhésion au Mercosur le 18 janvier 2007, au cours du sommet présidentiel de Mar del Plata ; enfin, le Mexique a obtenu le statut d'Etat observateur en 2007.

Enfin, le Mercosur a conclu ou négocie une série d'accords avec des blocs ou pays tiers : par exemple, un accord de complémentarité économique, incluant également un volet politique, a été signé avec la Communauté Andine en juillet 2005. En décembre 2007, un accord de libre-échange a été signé avec Israël<sup>10</sup>.

En dotant le Mercosur d'objectifs qui dépassent ceux de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – simple accord de libre-échange – sans pour autant converger entièrement vers ceux de l'Union européenne (UE), les gouvernements sud-américains ont choisi d'associer modestement les acteurs sociaux au projet d'intégration régionale : ainsi, des groupes socio-professionnels variés ont été invités à participer directement ou indirectement, au moment de sa création et postérieurement, à la définition des termes des traités fondateurs - ou droit primaire<sup>11</sup>, de même qu'à celle du droit secondaire ou dérivé. Le droit mercosurien secondaire comprend les « décisions » du Conseil du Marché Commun (CMC), les « résolutions » du Groupe Marché Commun (GMC) et les « directives » de la Commission du Commerce du Mercosur (CCM). Plus de 280 forums ou groupes techniques y sont intégrés. En outre, trois organes - le Parlement du Mercosur (PM), le Forum Consultatif Economique et Social (FCES) et le Secrétariat du Mercosur (SM) - soutiennent par des avis non contraignants le travail des institutions précédemment citées. Enfin, les Tribunaux d'arbitrage ad hoc, le Tribunal Permanent de Révision (TPR) du Mercosur et le Tribunal « Administrativo-Laboral » (TAL – « laboral » au sens de droit du travail) constituent des mécanismes ayant un pouvoir de décision juridictionnel à travers lesquels des citoyens peuvent s'assurer de la mise en application effective en droit interne du droit mercosurien. Toutefois, malgré la profusion de ces arènes mercosuriennes, les acteurs sociaux n'y ont pas eu un accès immédiat, et leur rôle actuel est inégal. Il faut par ailleurs relever que le cadre national reste un point d'entrée privilégié pour peser sur les décisions prises au niveau intergouvernemental<sup>12</sup>.

Au cours de la genèse et de la création du Mercosur, les élites économiques argentines et brésiliennes ont eu un rôle plus passif qu'actif. Nous verrons que le Traité d'Asunción n'a pas été dicté par ces secteurs privés, mais plutôt par la sphère politique qui les a consultés autant que possible au niveau national (I). En second lieu, le champ social mercosurien est examiné en étudiant la place marginale des acteurs non-étatiques. Leur rôle limité dans le processus d'intégration régionale ne leur offre pas la possibilité de peser sur la création ou la modification de normes mercosuriennes (II). Enfin, l'analyse du droit mercosurien dérivé et de son application montre que les acteurs privés sont placés en marge d'une intégration régionale qui demeure profondément intergouvernementale (III).

## **I. L'influence des élites économiques argentines et brésiliennes dans la genèse et l'établissement du Mercosur : un rôle surévalué**

Au milieu des années 1980, les administrations brésilienne et argentine considérèrent que l'intégration régionale constituerait un atout à la fois externe et interne : externe, afin de stabiliser les finances publiques, de réduire l'inflation et de promouvoir collectivement chaque économie sur le plan international ; interne, dans le but d'encourager la participation des entreprises nationales

---

10. Décision du CMC, No. 03/91.

11. Résolution du GMC, No. 13/92, « Accord sectoriel sidérurgique », URL : [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/ES/1992/RES\\_013\\_1992\\_ES\\_AcuSecSiderur.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/ES/1992/RES_013_1992_ES_AcuSecSiderur.doc)

12. Draibe, Sônia Miriam, "Social cohesion and regional integration: the MERCOSUR social agenda and the integrationist social policy major challenges", Cadernos de saúde pública, Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, No. 23, Suppl. 2, 2007, pp. S174-83.

dans le processus d'intégration et de soutenir ainsi une forme de participation sociétale dans le nouveau jeu politique démocratique. Mais au lieu de percevoir dans le projet d'intégration régionale un processus politico-économique vertueux qui s'auto-entretienne, les élites économiques argentines et brésiliennes y virent d'abord une menace pour leurs intérêts. Toutefois, dans la sphère politique, la priorité première était moins le rôle déterminant accordé au secteur privé dans l'intégration que l'intégration envisagée comme facteur de stabilité démocratique. Selon Gian Luca Gardini, l'implication du secteur entrepreneurial dans le processus d'intégration était subordonnée à cet objectif politique.<sup>18</sup>

En dépit des annonces faites dans le cadre du Programme d'Intégration et de Coopération Économique (PICE) – antécédent argentin-brésilien du Mercosur – selon lesquelles des commissions bilatérales mixtes (associant secteurs public et privé) seraient mises sur pieds, ces commissions furent essentiellement composées des représentants des gouvernements respectifs. Par exemple, l'Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) sollicite conjointement avec le syndicat du secteur de faire partie du Comité de mise en œuvre du PICE. Néanmoins, le Ministère de l'industrie et du commerce brésilien répondit que si la demande de l'ABIMAQ était pleinement justifiée, elle ne pouvait encore obtenir une réponse favorable, dans la mesure où la phase de négociations en cours devait avoir un caractère strictement intergouvernemental.<sup>19</sup> Du côté argentin, la moindre compétitivité de l'économie faisait craindre au secteur patronal les effets d'une intégration avec le Brésil et faisait alors pencher leur orientation en faveur du protectionnisme ; la perception du patronat argentin selon laquelle leurs intérêts étaient moins défendus par leur gouvernement par rapport à leurs homologues brésiliens pesait aussi sur la confiance dans le processus d'intégration. Les élites politiques tenaient alors à ne pas risquer de bloquer les négociations du PICE avec des demandes contradictoires provenant du secteur privé.

Dans le cadre des négociations menant à la signature du Traité d'Asunción (1991), les secteurs entrepreneuriaux furent également marginalisés sur la scène des négociations internationales. La mise en œuvre du Traité par le GMC, composé des représentants des Ministres des affaires étrangères, des Ministres de l'économie et des banques centrales, permettait seulement aux éventuels groupes de pression nationaux de passer par le niveau politique national pour faire valoir leurs intérêts. Les tentations protectionnistes étaient en effet largement partagées au sein des organisations patronales argentines, tandis que le patronat brésilien, en particulier dans le secteur industriel, affichait son désintérêt pour le projet du Mercosur. De ce fait, la structure institutionnelle initiale du Mercosur était conçue pour éviter des interférences au niveau intergouvernemental.

Un autre facteur explicatif de l'absence remarquée d'acteurs sociaux dans les négociations au cours de la seconde moitié des années 1980, de même que dans la mise en œuvre des normes du Mercosur au début des années 1990, tient à l'héritage politico-économique distinct en Argentine et au Brésil. En Argentine, les militaires promurent l'exportation de biens agricoles et miniers, au détriment de produits manufacturés. Pour cette raison, la dictature argentine avait mis à mal le secteur industriel et découragé la participation de son élite dans le champ sociopolitique. Au Brésil, en revanche, le régime militaire soutint l'industrialisation de l'économie et favorisa plus largement, du fait d'une transition démocratique plus longue appuyée par des segments progressistes, la participation des élites économiques dans les affaires publiques. Par conséquent, l'investissement des élites industrielles dans le processus d'intégration n'avait pas la même actualité de part et d'autre de la Cuenca del Plata.

Cependant, si les associations patronales n'étaient pas associées directement aux négociations du PICE et du Mercosur, ils étaient consultés régulièrement à partir de 1987, autant en ce qui concerne la partie préparatoire que durant la mise en œuvre des politiques définies. Gardini (2006) a effectué une série d'entretiens auprès de représentants des secteurs gouvernementaux et patronaux en Argentine et au Brésil : d'une part, il note que la participation des élites économiques ne peut être clairement établie (p. 10), car les négociations, menées essentiellement verbalement, ont laissé peu de traces écrites (pp. 2-3) ; d'autre part, bien que les résultats des entretiens donnent lieu à des témoignages parfois contradictoires, quatre éléments principaux laissent entrevoir dans quelle mesure les élites économiques ont pesé sur des éléments primordiaux de l'intégration, au moins dans sa phase initiale : i) d'abord, afin de tenir compte des demandes des industriels, seuls les produits les plus compétitifs furent initialement inclus dans les listes de réductions de barrières douanières ; ii) en second lieu, seul un nombre restreint de représentants patronaux suivit et influença le cours des

négociations : en Argentine, un groupe de travail informel composé de douze « capitaines d'industrie » fut consulté par le gouvernement, afin de recueillir son avis et de créer un consensus ; au Brésil, il est difficile de savoir quels industriels, sélectionnés et consultés par des canaux informels et peu visibles, furent effectivement mobilisés ; iii) troisièmement, l'approche sectorielle de l'intégration donna lieu à des consultations ciblées, en direction soit d'associations sectorielles, soit d'entrepreneurs influents ; iv) enfin, le point de vue des élites économiques fut importé dans les sphères exécutives, dans la mesure où plusieurs représentants patronaux reçurent des portefeuilles ministériels ou dans la haute administration, aussi bien en Argentine qu'au Brésil (p. 11).

Dans l'ensemble, les voix de la société civile qui étaient discordantes par rapport au projet d'intégration ne l'étaient que sur des éléments mineurs et formels, et non sur le principe même. En raison de ce consensus général qui pouvait dans certains cas s'assimiler à un manque d'intérêt, l'incorporation des élites économiques pouvait être sélective, marginale ou inutile. Cependant, la crainte d'instabilité politique – ou plus exactement le risque de résurgence de dictatures militaires – qui avait aiguillé ces processus de négociations non institutionnalisés fut bientôt remplacée par le risque d'instabilité économique de la région. C'est pourquoi les secteurs patronaux furent appelés par les gouvernements à avoir un rôle plus actif, bien que ces secteurs aient eu du mal à se mobiliser.

En dépit du scepticisme affiché par certains entrepreneurs vis-à-vis du Mercosur – notamment en raison du manque de coordination des politiques macro-économiques, du déséquilibre entre les économies ou des disparités fiscales entre Etats fédérés – la majorité du patronat en Argentine et au Brésil eut un intérêt croissant pour l'intégration régionale (Dabène, 1995, p. 17). Ce changement de perception fut concomitant avec la réorientation, voulue par les gouvernements signataires, d'impliquer les élites économiques, en même temps que la réalité du marché commun se profilait à l'horizon. Toutefois, le manque d'unité des différentes branches patronales, en particulier dans le secteur industriel, ne permit pas aux gouvernements de trouver des partenaires fiables, en raison de leur manque de cohésion interne.

Une difficulté supplémentaire qui explique le manque d'implication forte des élites économiques est relative à l'inadéquation des relations avec l'exécutif. Plus exactement, les ministères et personnes publiques avec lesquels les élites économiques avaient des relations étaient rarement ceux qui pouvaient influencer sur des prises de décision majeures concernant le Mercosur. A contrario, l'accès leur était difficile à des niveaux-clé de la décision publique. Ainsi, en Argentine, le Ministère de l'économie était en charge des relations avec le patronat et de la mise en œuvre des politiques liées à l'intégration ; néanmoins, les décisions stratégiques étaient prises soit à la présidence, soit aux affaires étrangères. Dans le même esprit, au Brésil, alors que les industriels étaient liés au Ministère de l'économie et à la Banque centrale, les décisions majeures étaient prises autour du président et de son ministre des affaires étrangères (Gardini, 2006, p. 15).

S'agissant du cas plus spécifique des grandes entreprises et multinationales, leur poids dans la prise de décision publique ne doit pas non plus être surestimé. Avant tout, sachant que l'intégration régionale servait en principe leurs intérêts, elles avaient pour la plupart d'entre elles anticipé le marché commun. Par ailleurs, leurs dirigeants avaient certes un accès plus aisé aux premiers cercles du pouvoir (ou par le biais de recrutements ou cooptations – voyez supra), mais il n'est pas établi que les priorités d'ordre privé soient passées devant les priorités et choix publics. Ainsi, les normes sectorielles intéressant ces entreprises (agro-alimentaire, sidérurgie, etc.) ne furent pas nécessairement rédigées et signées en raison de la proximité des élites politiques et économiques, mais plutôt parce que ces secteurs étaient considérés comme des priorités stratégiques nationales par les gouvernements. Le protocole relatif au secteur de l'industrie automobile peut confirmer dans une certaine mesure cette règle, car il fut signé très tardivement, après de laborieuses négociations : cela s'explique par le fait que ce secteur était divisé et eut du mal à trouver un consensus en son sein.

Nous constatons par conséquent que l'influence des secteurs patronaux sur les éléments normatifs constitutifs du Mercosur a été limitée. Si les gouvernements ont pris en compte certains intérêts privés, c'est sans doute parce qu'ils suivaient des objectifs politiques plus vastes, établis au préalable. Leur influence a pu croître par la suite au niveau national, mais a dépendu de leur cohésion interne et relations avec leur gouvernement. Ces secteurs ont aussi et surtout à leur disposition, outre une possible influence indirecte sur les négociations intergouvernementales, une palette d'outils juridiques qui permettent de peser sur le droit du Mercosur. L'article 5 du Traité d'Asunción, relatif à



la libéralisation commerciale et qui devait être mis en œuvre en 1994, ne l'a été qu'un an plus tard, en 1995. Les Etats membres ont obtenu d'innombrables exceptions en matière de tarifs douaniers, certaines d'entre elles pouvant durer jusqu'à plus de dix années, souvent fondées sur des clauses de sauvegarde. Par conséquent, la libéralisation des échanges concerne plus de 90% des produits, les 10% restant étant relatifs à des secteurs encore trop fragiles, comme c'est le cas de certains produits chimiques, manufacturiers et électroniques. Les Etats recourent aussi à des contrôles sanitaires multiples pour limiter la circulation de certains produits agricoles. Finalement, la privatisation à marche forcée de l'économie argentine par le gouvernement Menem, dans les années 1990 – sans aborder les politiques monétaires divergentes –, a créé des tensions avec les autres partenaires du Mercosur, notamment le Brésil, qui a continué de soutenir une économie où le secteur public continue de cohabiter avec le secteur privé.

Les acteurs non patronaux ont, quant à eux, été inclus dans le processus d'intégration régionale, quand ils ont été invités ou ont manifesté le souhait de participer aux travaux du Mercosur, soit au niveau national, soit au niveau intergouvernemental.

## **II. Le Mercosur social : l'inclusion symbolique de la société civile dans la fabrication de l'édifice institutionnel et normatif mercosurien**

La participation de mouvements issus de la société civile au sein des institutions du Mercosur demeure limitée à un rôle consultatif et symbolique. Les acteurs non étatiques sont admis au sein de deux organes, d'une part le Forum consultatif économique et social (FCES), composé principalement de représentants syndicaux, patronaux et consommateurs, garde un rôle marginal dans le processus d'intégration ; d'autre part, le Parlement du Mercosur (PM) qui remplace depuis 2007 la Commission parlementaire conjointe créée en 1994 et qui regroupe des représentants des parlements nationaux sans pouvoir décisionnel – il est donc très semblable à ce qu'a été le Parlement européen pendant des décennies.

Malgré les efforts menés par ces instances, leur implication effective dans l'intégration régionale du Cône sud reste discutable, puisque la politique sociale du Mercosur reste avant tout attachée à une logique rhétorique. Ce constat effectué au niveau intergouvernemental est proche de celui observé au niveau national. En effet, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les élites sud-américaines n'ont pas perçu – à l'inverse des élites européennes – la nécessité de mener des politiques sociales en faveur des couches les plus fragiles de la population, afin de sauvegarder la paix et la cohésion sociales. Par ailleurs, en dépit de la transition démocratique, les élites politiques sud-américaines demeurent coupées – économiquement, socialement et psychologiquement – des catégories sociales inférieures à elles : en demeurant passivement et activement à l'écart des formes de revendications sociales de la société civile, les élites politiques ont encouragé la mise à l'écart de secteurs entiers de la population dont la citoyenneté est du même coup niée. De ce fait, ce déni de citoyenneté permet de refuser la mise en œuvre de certains droits sociaux par le biais de politiques publiques de protection et d'inclusion sociales. Malgré les discours allant dans le sens d'une prise de conscience par les élites politiques des risques posés par l'effondrement de l'Etat providence pour la démocratie, il est difficile de repérer, au-delà des mots et des programmes sur le papier, des réformes sociales ambitieuses qui favorisent l'intégration sociale des couches les plus fragiles. Ainsi, les premiers programmes du FOCEM, au cours de ses quatre premières années d'existence, excluent les programmes de type III, c'est-à-dire ayant pour objet la cohésion sociale.

Ces facteurs permettent de comprendre, à la suite du travail de Jean Grugel (2007), pourquoi la promotion par l'UE de principes sociaux en direction du Mercosur ne peut suivre un processus d'importation simpliste : bien que les élites du Mercosur acceptent avec déférence certains principes sociaux européens, elles demeurent soit dubitatives, soit hostiles concernant leur mise en œuvre pratique. En effet, l'application du principe de citoyenneté sociale impliquerait la mobilisation de ressources et une prise de responsabilité qui restent inconcevables à l'heure actuelle en Amérique du Sud. Il serait plus judicieux, selon Grugel, de soutenir des acteurs non-étatiques de manière substantielles, en termes de ressources financières et de volonté politique, au risque de paraître critique à l'égard

des pratiques de gouvernance des Etats du Mercosur.<sup>13</sup> Ces acteurs non-étatiques peuvent être des mouvements sociaux de paysans au Brésil ou au Paraguay, de travailleurs urbains organisés en Argentine ou en Uruguay.<sup>14</sup>

Un exemple de cette passivité peut être illustré dans le cas où des mesures sociales sont mises en œuvre dans un Etat membre, et peut avoir un effet d'appel d'air sur des pays limitrophes du Mercosur, en particulier au niveau transfrontalier. Ainsi, Keli Regina Dal Prá et al. (2007) montrent comment le service de santé brésilien, universel et gratuit, attire des populations frontalières qui ne bénéficient pas de services de santé publique équivalents dans leur pays. L'accès à ce service de santé est conditionné par la détention de la citoyenneté brésilienne, qui permet l'exercice du droit à la santé, garanti par la Constitution fédérale brésilienne. Les questions de citoyenneté dans le Mercosur, de libre circulation des personnes et de santé publique au niveau territorial mercosurien ne sont pas des éléments prioritaires pour les gouvernements du Mercosur qui privilégient des questions économiques. En attendant que ces problèmes soient résolus à long terme, ces populations exercent une pression parfois difficilement soutenable sur les infrastructures de santé publique des municipalités brésiliennes frontalières.<sup>15</sup>

### III. Le droit mercosurien dérivé : atouts et contraintes pour les acteurs privés

Afin de comprendre la teneur du droit mercosurien dérivé et ses effets sur les acteurs privés, il est utile de s'attarder brièvement sur quelques uns de ses éléments triviaux principaux.

Le Mercosur revêt un caractère intergouvernemental, et non supra-national.<sup>16</sup> Cela revient à dire que les décisions se font par consensus. Par ailleurs, il faut remarquer que le Mercosur possède la personnalité juridique, de sorte que certains de ses organes comme le CMC peuvent conclure des accords au nom et pour le compte de l'association d'Etats<sup>17</sup>. Le Traité d'Asunción et le Protocole d'Ouro Preto imposent des obligations aux Etats parties en matière juridique : ainsi, les normes émanant du CMC, GMC et CCM – respectivement « décisions », « résolutions » et « directives » – ont un caractère obligatoire. Mais ce caractère obligatoire ne signifie pas que ces normes ont un effet direct, autrement dit qu'elles deviennent immédiatement applicables en droit interne argentin, brésilien, paraguayen ou uruguayen. Cela diffère sensiblement par rapport aux règlements communautaires de l'UE qui revêtent un caractère d'applicabilité directe, et peuvent par conséquent être invoqués directement devant un juge national par une personne physique ou morale<sup>18</sup>. L'incorporation des normes mercosuriennes (de même que les ratifications) doivent suivre les procédures internes concernant chaque Etat, et être notifiées au Secrétariat du Mercosur. Cela fait partie des objectifs communautaires du Mercosur que l'aspect intergouvernemental ne peut remettre en question ; ce principe de droit mercosurien a été clarifié par le Tribunal en 1999 : un Etat membre ne peut miner les objectifs communautaires, même s'ils n'ont pas été entièrement mis en œuvre<sup>19</sup>.

En outre, comme le note justement John Vervaele, la disparité des systèmes juridiques internes dans le Mercosur – soit monistes soit dualistes – ne facilite pas la mise en œuvre des normes mercosuriennes en droit interne. Ainsi, en forçant intentionnellement le trait, les systèmes monistes reconnaissent que les traités internationaux sont d'un rang quasi-constitutionnel ou infra-constitutionnel, tout comme la supériorité des traités internationaux sur les lois ; à l'inverse, les systèmes dualistes considèrent les accords internationaux comme ayant un rang équivalent à celui des lois. On devine

---

13. Grugel, Jean, « Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and Social Citizenship », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, 2007, pp. 62-63.

14. Voyez en particulier le Chapitre II du Traité d'Asunción, « Structure organique ».

15. Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 05/02/1963, Van Gend en Loos, Rec., 1963, p. 3, conclusions K. Roemer.

16. Vervaele, John A.E., « Mercosur and Regional Integration in South America », *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54, April 2005, pp. 293-294.

17. Pastorino Castro, Ana María, « Evolución jurídico-institucional del Mercosur », *Cuadernos de Integración Europea*, No. 5, Junio 2006, p. 32.

18. Secretaria del Mercosur, *Un foco para el proceso...*, ibidem..

19. Dello Buono, Richard A. « El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA [The Redesign of Latin America: FTAA, MERCOSUR and ALBA]. » par Claudio Katz (Book Review), *Critical Sociology*, No. 33, 2007, pp. 767-774.

aisément les difficultés théoriques que cela peut entraîner, en particulier dans le cas des systèmes dualistes, dont font partie le Brésil et l'Uruguay : une loi postérieure peut remettre en question la ratification d'un traité ou la transposition d'une norme mercosurienne. Dans les cas monistes argentin et paraguayen, le processus d'incorporation concerne autant les mesures de ratifications que de transposition, mais avec un degré moindre de complexité. Cependant, le système interne d'incorporation des normes internationales en normes internes ne devient véritablement problématique que lorsqu'il est instrumentalisé à des fins politiques ou sectorielles.

Selon le Secrétariat du Mercosur, seulement 50,35% de la législation mercosurienne faisait partie du droit positif des Etats membres en 2004, avec des secteurs gravement déficitaires, comme celui de la justice, avec seulement 20% de normes transposées. Le Secrétariat observe essentiellement deux problèmes structurels à ce sujet : d'abord, le manque de clarification concernant le type de normes à transposer (« actes de gestion, actes politiques et actes normatifs ») ne facilite pas le travail de transposition, de même que le poids de décisions prises au sein de l'exécutif mercosurien sans vocation normative qui peut alourdir les statistiques. Un second frein à la transposition est le rôle joué par des organes nationaux dans leur incorporation et leur mise en œuvre. Le Secrétariat rappelle que la décision du CMC No. 20/02 a justement pour but de consulter ces organes en amont afin de faciliter le processus en aval. Néanmoins, l'implication d'administrations nationales au moment de la rédaction des normes mercosuriennes n'est pas forcément une garantie de leur future transposition ou mise en application. Ainsi, nous devons ajouter que des groupes de pression nationaux, régionaux ou locaux peuvent intervenir également dans ces arènes dans le but de sauvegarder leurs intérêts. Dans cette perspective, Rosinethe Monteiro Soares et Maria Claudia Drummond montrent comment le poids des groupes de pression brésiliens affecte la sélection et l'application de normes mercosuriennes dont la transposition doit se faire à l'échelon national ou régional, en jouant en particulier sur la faiblesse des coalitions politiques et la difficulté des relations entre le gouvernement fédéral et la Chambre des députés.

A l'image de l'édifice institutionnel du Mercosur au caractère intergouvernemental, le système d'arbitrage est réservé aux Etats membres. Les personnes physiques et morales n'ont pas accès au mécanisme mis en place par l'art. 43 du Protocole d'Ouro Preto, puis modifié par le Protocole de Brasilia qui instaure notamment une Cour permanente d'appel (art. 17-23). Les personnes physiques et morales peuvent néanmoins passer par le juge national pour demander l'application de normes mercosuriennes transposées. Etant donné le caractère encore jeune du droit mercosurien, il n'est donc pas possible d'envisager de comparaisons avec le droit communautaire européen actuel qui a, il faut le rappeler, connu d'importantes évolutions grâce aux arrêts de la CJCE, sur plusieurs décennies.

## Conclusion

Le rôle des acteurs privés a été extrêmement inégal et variable dans l'histoire du Mercosur, dont le caractère intergouvernemental marque la principale limite. Les acteurs économiques pèsent sur le Mercosur, quand ils en ont les ressources, au niveau national ; la présence de représentants du patronat dans le FCES ou d'autres arènes mercosuriennes ne paraît pas décisive. Bien que les acteurs sociaux soient formellement inclus dans les institutions du Mercosur, leur rôle résiste aux perceptions gouvernementales élitistes et reste par conséquent essentiellement symbolique. Enfin, les acteurs privés n'ont qu'un accès étroit au droit mercosurien dérivé. Le Mercosur reste donc un projet essentiellement économique et intergouvernemental, dont l'ouverture aux acteurs non-étatiques est influencé par les modes d'interaction préexistant au niveau national. Cependant, le rôle de ces acteurs n'est pas neutre, puisque d'autres facteurs pèsent sur les options politiques et sociales qu'ils pointent. Il s'agit par exemple du problème posé à l'échelle internationale par les « nouveaux nationalismes » sud-américains, en particulier au Venezuela, susceptibles d'affecter le développement actuel du Mercosur, ou de le réorienter au contraire dans une voie plus sociale. <sup>24</sup>



# Bibliographie

- BONELLI, Regis et Pedro da Motta Veiga, « A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança », *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 75, Abril-Junho de 2003, pp. 1-24.
- CHRISTENSEN, Steen Fryba, « The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America - can the regional integration project survive? », *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 50, No. 1, Julio, 2007, pp. 139-158.
- DABÈNE, Olivier, *L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur*, Etude du CERI No. 8, nov. 1995, 41 p.
- DAL PRÁ, Keli Regina, Jussara Maria Rosa Mendes et Regina Célia Tamasso Miotto, « O desafio da integração social no Mercosul: uma discussão sobre a cidadania e o direito à Saúde », *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23 Sup. 2, 2007, pp. S164-S173.
- DE AGOSTINI, Leonardo Cesar, « O atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul e seu déficit », *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Vol. 2, 2007, pp. 1-14.
- DELLO BUONO, Richard A., « El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA [The Redesign of Latin America: FTAA, MERCOSUR and ALBA]. » par Claudio Katz (Book Review), *Critical Sociology*, No. 33, 2007, pp. 767-774.
- DRAIBE, Sônia Miriam, "Social cohesion and regional integration: the MERCOSUR social agenda and the integrationist social policy major challenges", *Cadernos de saúde pública*, Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, No. 23, Suppl. 2, 2007, pp. S174-83.
- FRANZOI DRI, Clarissa, « Perspectivas de desempenho do Parlamento do Mercosul à luz da modelagem política Sul-Americana », *Interthesis*, Vol. 4, No. 2, pp. 1-24.
- GARDINI, Gian Luca, « Government-Business Relations in the Construction of Mercosur », *Business and Politics*, Vol. 8, Issue 1, 2006, Article #3, 28 p.
- GARDINI, Gian Luca, « Who Invented Mercosur? », *Diplomacy & Statecraft*, 18:4, 2007, pp. 805-830.
- GENNA, Gaspare M. et Taeko Hiroi, « Brazilian Regional Power in the Development of Mercosul », *Latin American Perspectives*, Issue 156, Vol. 34, No. 5, Sept. 2007, pp. 43-57.
- GRUGEL, Jean, « Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and Social Citizenship », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, 2007, pp. 43-68.
- JAUREGUI, Aníbal Pablo, « La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil », *Rev. Sociol. Polit.*, June 2000, No. 14, pp. 61-75.

- KATZ, Claudio, « Strategies of the Left in Latin America », *International Viewpoint Online Magazine*, No. 391, July-August 2007, URL : <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article1301>.
- MATA PRATES, Carlos, « La constitución del Parlamento del Mercosur. Un enfoque desde la gobernanza política », *Cuadernos de Integración Europea*, No. 5, Junio 2006, pp. 47-60.
- OPAZO RODRÍGUEZ, Sonia et Eduardo Becerra Contreras, « El Mercosur ¿Alternativa eficaz de integración Sudamericana? », *Historia Actual Online*, No. 15, Invierno, 2008, pp. 197-209.
- PASTORINO CASTRO, Ana María, « Evolución jurídico-institucional del Mercosur », *Cuadernos de Integración Europea*, No. 5, Junio 2006, pp. 28-46.
- RASO DELGUE, Juan, « Libre comercio y políticas sociales en las áreas de integración : la experiencia del Mercosur », *Espacio Abierto*, Vol. 15, No. 3, Julio-Septiembre, 2006, pp. 535-543.
- RIVAS, Eduardo, “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 62, Junio 2006.
- SARAIVA GUERREIRO, Ramiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, São Paulo: Siciliano, 1992.
- SECRETARIA DEL MERCOSUR, Un foco para el proceso de integración regional, *Primer informe semestral*, Montevideo: Secretaría del Mercosur, Julio 2004.
- SOARES, Rosinethe Monteiro et Drumond, María Cláudia, “Parlamentos no Mercosul, Brasil”, in: Gerardo Caetano-Rubén Perina (dir.), *La encrucijada política del Mercosur*, Montevideo: CLAEH-OEA, 2003, pp. 67-102.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), *Development and Globalization: Facts and Figures*, United Nations, New York and Geneva, 2008, 87 p.
- VADELL, Javier Alberto, « A Política Internacional, A Conjuntura Econômica e a Argentina de Nestor Kirchner », *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, No.1, 2006, pp. 194-214.
- VENTURA, Deisy et Alejandro D. Perotti, El Proceso Legislativo del Mercosur, *Fundación Konrad Adenauer Stiftung*, Montevideo, 2004, 112 p.
- VERVAELE, John A.E., « Mercosur and Regional Integration in South America », *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54, April 2005, pp. 387-410.





# Les entreprises minières dans la gouvernance territoriale au Chili

Entre négociations de pouvoir et rivalités territoriales, qui porte le développement

Octobre 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigación  
y debate sobre la  
gobernanza

Dans un pays traditionnellement très centralisé, où les ressources minières jouent un rôle clé dans la production de richesse depuis la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup>, les régions concernées par l'exploitation minière ont évolué de façon particulière : les firmes y ont joué un rôle important sur le façonnement de l'espace, particulièrement dans les confins arides du nord du pays qui ont en grande partie été modelés en fonction des besoins de cette économie. Au-delà de cette intervention directe sur l'espace régional, nous analysons ici comment les firmes construisent des stratégies de prise de position dans les mécanismes de gouvernance territoriale des lieux dans lesquels elles investissent.

Nous nous intéressons tout d'abord au niveau local, analysant en quoi la prise de participation des compagnies minières dans le jeu territorial modifie considérablement le jeu démocratique. Nous considérons ensuite les conséquences de cette intervention des acteurs privés dans le territoire en termes de souveraineté, à partir de l'examen de l'épineuse gestion des frontières. Cela nous amène à montrer que l'entrée par le local donne en fait une marge de manœuvre globale aux firmes, comme l'illustre l'évolution de la gestion environnementale dans le pays.

En un país tradicionalmente muy centralizado, en el cual los recursos mineros han jugado un papel

clave en la producción de riqueza desde la segunda mitad del siglo XIX, las regiones afectadas por la explotación minera han evolucionado en modo particular: las empresas han jugado un papel importante sobre la construcción de su espacio, específicamente en los confines áridos del norte del país cuya estructura ha estado elaborada en gran parte según las necesidades de esta economía.

Más allá de esta intervención directa sobre el espacio regional, analizaremos aquí como las empresas construyen estrategias para tomar posición en los mecanismos de gobernanza territorial en los lugares en los cuales radican sus inversiones. Nos interesaremos primero al nivel local, analizando en que la toma de participación de las mineras en el juego territorial modifica considerablemente el juego democrático. Consideramos después las consecuencias de aquella intervención de los actores privados en el territorio en términos de soberanía, a partir de la revisión de las complejas modalidades de gestión fronteriza. Eso nos lleva a mostrar que al entrar en el territorio por lo local, las empresas se abren de hecho un espacio de ejercicio global, como lo ilustra la evolución de la gestión ambiental en el país.

**Anne-Laure Amilhat Szary est**  
Enseignant-chercheur à l'Université de Grenoble / PACTE, UMR 5194. Docteur en géographie, Ancienne Elève de l'Ecole Normale Supérieure (LSH). Membre du Comité de Rédaction de Geopolitics et de l'Espace Politique ([espacepolitique.org](http://espacepolitique.org)). Spécialiste des frontières et de l'intégration en Amérique Latine

Le Chili est un pays où les ressources minières jouent un rôle clé dans la production de richesse depuis la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle (cycles miniers successifs dans le nord du pays, argent, nitrates naturels, cuivre, minerais non métalliques comme le lithium ou le borax, sans compter le charbon dans le sud, et le pétrole). Leur mise en valeur s'est faite sur la base d'une coopération historique entre intérêts publics et privés, notamment avec un apport ancien de capitaux étrangers : l'issue de la guerre du Pacifique qui octroya au Chili les régions minières les plus riches, fut gagnée par ce pays sur ses voisins bolivien et péruvien grâce à la combinaison de la stratégie militaire d'Etat et le positionnement des capitaux britanniques alors dominants. Les investissements britanniques dominèrent l'exploitation des nitrates, et à partir des années 1920, ce fut au tour des Etats-Unis de prendre le contrôle grâce à leur mainmise sur les grandes mines de cuivre.

A ce titre, la nationalisation des mines de cuivre proclamée par Salvador Allende en 1971 a constitué une tentative de transformation radicale du système. Elle a fondé en partie la croissance économique du pays pendant toute la dernière partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Paradoxalement, la Junte militaire aux orientations libérales précoces n'a jamais remis en cause ce texte, allant au contraire plus loin dans sa mise en œuvre, avec deux mesures phares prises en 1976 : d'une part la création de CODELCO (compagnie nationale de gestion du développement des mines de cuivre du pays), et d'autre part l'attribution d'une part direct des revenus du cuivre à l'armée (grâce à la « ley reservada del cobre » abrogée en 2009 seulement, qui actualisait une mesure prise en 1958 destinée à réserver 15% des revenus miniers à l'équipement de l'armée : ce pourcentage baissait à 10% en 1976, mais la somme globale avait considérablement augmenté grâce à la nationalisation). L'évolution de l'exploitation du cuivre chilien a cependant pris un nouvel essor à partir de la fin des années 1980, du fait du retour des capitaux étrangers dans le pays dans un contexte politique visant à rassurer les investisseurs (textes de loi très favorables à l'investissement étrangers passés dès 1974<sup>1</sup>, et trois lois de dérégulation, le nouveau Code minier -1983, le Code de l'eau - 1981, et la loi indigène- modification en 1979 de la loi du même nom promulguée par Allende<sup>2</sup>). Les grandes entreprises du secteur ont à nouveau investi dans la prospection à partir de la publication de ces textes, mais en tenant compte du temps nécessaire entre l'identification d'un gisement et l'ouverture de la mine, ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'on voit se développer les grands projets miniers rendus possibles par ces orientations politiques<sup>3</sup>. Entre temps la Junte a perdu le pouvoir au Chili<sup>4</sup>, et c'est dans un contexte de reconstruction de la démocratie que ces firmes ont du se positionner face aux territoires.

Le Chili constitue un pays traditionnellement très centralisé : sa forme longiligne (4000 km du nord au sud sur un fin cordon littoral) a certainement joué sur le positionnement central de la capitale, Santiago. Son rôle de

---

<sup>1</sup> Le cadre général de l'investissement étranger a été modifié par le Décret-Loi 600 promulgué en 1974 : l'analyse de son impact territorial montre que la distribution sectorielle des investissements réalisés entre 1974 et 1995 a privilégié les mines (54,6%), puis les services (22,4%) et l'industrie (17,3%). Ce qui s'est traduit dans l'espace national par une forte concentration dans la Région Métropolitaine (37,7%), ainsi que par le traitement privilégié des Régions minières.

<sup>2</sup> Le **Código de la minería** de 1983 (loi n°18.248), tout en conservant au sous-sol son caractère de propriété inaliénable de l'Etat, garantit des concessions de très grande durée et très peu imposées, pour faire oublier aux grandes entreprises minières internationales le traumatisme de la nationalisation. Le deuxième volet de ce corpus législatif est constitué par le nouveau **Código de Aguas** (1981, Décret ayant force de Loi n°1.122), qui rend la propriété de l'eau distincte de celle de la terre (eaux de surface et souterraines) ; celle-ci devient donc un bien cessible, dont la circulation crée un marché, dont les entreprises minières vont saisir rapidement les règles. Enfin, et de façon directement liée au texte précédent, intervient la **Loi indigène** (Décret ayant force de Loi n°2.568 qui modifie la Loi 17.729 de 1972) : elle supprime la notion de propriété collective, permettant donc la mise en vente de terres jusque là gérées par une communauté. Les mêmes effets se sont fait sentir sur la propriété de l'eau, dans une rivalité désormais ouverte entre firmes minières et indigènes pour l'appropriation des droits sur l'eau du désert.

<sup>3</sup> L'examen de la chronologie des grandes projets miniers qui sont à l'origine de ce boum révèle une grande concordance des faits : les gisements sont soit de vieux sites inaccessibles (on a trouvé à Collahuasi, à 4200 mètres d'altitude, les traces d'une fonderie de cuivre au milieu de ruines Incas datant de 1400 environ, et les textes du XVII<sup>ème</sup> siècle font allusion au gisement), soit des sites exploités de façon extensive par des mineurs artisanaux (Mantoverde), soit des propriétés de CODELCO qu'elle n'a pas les moyens de mettre en exploitation (El Abra, Altamira, ...), soit, enfin des gisements repérés lors des campagnes d'exploration géologiques qui sont lancées dès la fin des années 1970 à la faveur du retour d'un climat favorable aux investissements étrangers au Chili (La Escondida, Minsal).

<sup>4</sup> Référendum fixant le terme du gouvernement de Pinochet en octobre 1989, premières élections présidentielles en décembre 1989, entrée en fonction du président Aylwin en mars 1990.

commandement politique est confirmé par son poids dans le fonctionnement du pays : la Région Métropolitaine représente aujourd'hui 47% du PIB régionalisé (chiffre relativement stable depuis les années 1990) et 40% de la population du pays (30% entre 1970 et 1990). La division administrative du pays obéit à une logique centralisée, le personnel placé à la tête des régions est en effet nommé par le pouvoir central. Cette caractéristique a été accentuée pendant la Dictature, des militaires étant désignés pour administrer tous les échelons territoriaux (région, province, commune) : malgré une réforme annoncée comme porteuse de décentralisation (loi de réforme administrative de 1974), les périmètres administratifs sont demeurés dans une logique top-down. Depuis 1990, l'enjeu de la transition politique est de rétablir de la démocratie dans les rouages territoriaux : au niveau communal, les maires sont élus depuis 1991, au niveau régional des conseils sont élus de façon indirecte depuis 1993, des procédures décentralisation fiscale ont été intensifiées (augmentation des fonds publics de responsabilité régionale), mais les intendants de région et leur cabinet continuent d'être nommés. C'est dans ce cadre que les grandes entreprises ont rapidement pris leurs marques en matière d'intervention territoriale.

Dans les régions concernées par l'exploitation minière, les firmes ont joué un rôle important sur le façonnement de l'espace, particulièrement dans les confins arides du nord du pays qui ont en grande partie été modélisés en fonction des besoins de cette économie. Les points d'arrimage du territoire ont longtemps été résumés au doublon ville minière (*company-town*) / port, qui s'est traduit pas la mise en valeur par les hommes de la partie la plus inhospitalière de la région, la dépression centrale entre les cordillères de la Côte et des Andes, appelée « Pampa ». La réouverture du secteur aux capitaux étrangers et le développement de « méga-projets » miniers s'est traduite par une mise en valeur différente de l'espace : les travailleurs ne sont plus concentrés sur les sites d'exploitation, en partie du fait de leur situation (très haute altitude ou éloignement important) : ils sont tenus de travailler par « tours », nombre de jours ouvrés qui s'avèrent constituer des périodes d'astreinte pendant lesquelles le statut de la nuit n'est pas systématiquement le repos. On travaille ainsi 6, 10, voire 20 jours, suivis de périodes plus ou moins longues de repos (21 jours de travail pour 21 jours de repos à Collahuasi, la plus élevée dans les Andes). Dans ces conditions, le campement minier change de statut : il perd sa nature urbaine, les familles n'ayant plus besoin de résider sur place. Les travailleurs se localisent soit dans les métropoles régionales, soit dans la capitale, voire à l'étranger. De ce fait, les entreprises se trouvent déchargées d'un certain nombre de fonctions qu'elles assuraient dans les villes dont elles avaient la charge, le logement bien sûr, mais aussi la santé et l'éducation des enfants, voire les loisirs<sup>5</sup>. Les firmes concernées ont bien sûr profité de ces transferts pour se délester d'une partie de ces charges (santé et éducation surtout), mais sans pour autant se délester de tout (le logement de leurs travailleurs demeure une leurs prérogatives). Cette translation implique une forte intervention des entreprises dans la fabrique urbaine : les entreprises La Escondida ou Doña Inès de Collahuasi ont ainsi construit des quartiers entiers à Antofagasta et Iquique respectivement, contribuant fortement à la segmentation sociale de l'espace urbain : quartiers pour ouvriers dans les secteurs moins aisés, quartiers pour cadres dans les secteurs plus luxueux, avec des choix de fermeture qui contribuent à la diffusion de gated-communities dans des villes où elles n'existaient pas auparavant).

Au-delà de cette intervention directe sur l'espace régional, nous allons tenter de voir comment les firmes construisent des stratégies de prise de position dans les mécanismes de gouvernance territoriale des lieux dans lesquels elles investissent. Nous détaillerons d'abord ces processus à l'échelle locale, en détaillant la prise de position des firmes dans la perspective d'une démocratie participative. Nous verrons ensuite comment ces engagements locaux traduisent une perte plus globale de souveraineté qui peut se lire dans l'intervention des acteurs privés dans la gestion des frontières internationales. Enfin, nous terminerons d'illustrer ce cas en

---

<sup>5</sup> Si les conditions de vie des ouvriers étaient très rudes au début du siècle pendant l'exploitation des nitrates, dans les *oficinas salitreras*, elles s'améliorèrent dans les campements attendant aux mines de cuivre, et notamment à Chuquicamata, puis la même tendance se fit sentir dans les grands gisements de nitrates. Les logements s'améliorèrent, et l'offre de services s'étendit, notamment dans le domaine médical : ainsi, l'hôpital « américain » de Chuquicamata était très réputé. Les campements ont probablement atteint leur stade de développement le plus avancé à la fin des années 1960, avant de se rétracter sous le coup de deux séries de facteurs. La nationalisation des grandes mines de cuivre aurait entraîné une « politique de délestage » (Lamicq 1976: 268) consistant dans la restitution progressive des services de santé, d'éducation, et de loisirs aux administrations compétentes ou aux municipalités dans la mesure où c'est l'Etat qui en était désormais responsable. Et la privatisation progressive de l'exploitation cuprifère aurait encore accentué le phénomène dans la mesure où les nouveaux projets miniers ne se sont pas dotés de telles infrastructures. cf. Amilhat Szary A.-L., 1999a, in Gouëset, V. (dir.), *Investissements étrangers et milieu local*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 193-217.

montrant comment l'intelligence des enjeux environnementaux permet aux acteurs privés de prendre de vitesse les acteurs publics et d'obliger ces derniers à innover avec eux.

## 1. La prise de participation des compagnies minières dans le jeu territorial

Le Chili du début des années 1990 est assez spécifique : c'est le cadre d'une transition politique générale dans laquelle le débat territorial ne tient qu'une place finalement que secondaire. Dans un pays où il s'agit de rétablir la justice politique et sociale, les revendications de décentralisation existent, mais leur résolution n'est pas prioritaire à l'agenda des nouveaux présidents de la démocratie revenue. La Junte militaire a lancé une grande réforme administrative en 1974, remplaçant l'ancien découpage du pays en 25 provinces par 12 nouvelles régions. Ces dernières reprennent les anciennes entités pour, le plus souvent, les regrouper. Ce choix a reposé sur un pragmatisme économique : il s'agissait d'ouvrir le pays tout entier à une économie libérale. Cette orientation s'est traduite par le fait que les chiffres romains qui ont été donnés à ces entités administratives leur ont servi de nom. A l'heure de la transition démocratique, les régions ont continué à fonctionner mais se cherchaient une âme (AMILHAT SZARY 2009) : la région n°II (d'Antofagasta) a ainsi lancé un programme pour susciter le débat autour de l'identité régionale.

Dans ce contexte de déficit démocratique local, les entreprises minières vont rapidement se positionner : la première à développer cette opportunité fut la mine Escondida. Il s'agit d'un gisement situé à 170 km d'Antofagasta, à une altitude de 3100 mètres, possédé à 57,5% par [BHP Billiton](#) (Australie<sup>6</sup>), à 30% par [Rio Tinto PLC](#) (Angleterre), à 10% par [Jeco Corporation](#) (consortium japonais dominé par la [Mitsubishi Corporation](#)) et à 2,5% par la [Corporation Financière Internationale](#), filiale de la Banque Mondiale. Les travaux ont commencé en 1988, et la mine a fonctionné en 1990, et a continué à s'étendre, au prix d'un investissement global de 4 milliards de dollars, l'exploitation étant prévue pour 25 ans. La production s'est élevée de 300 000 t les premières années à 1 300 000 tonnes métriques de concentré de cuivre en 2008, un volume qui place cette mine au premier rang mondial (20 à 25 pour cent de la production totale de cuivre au Chili). Grâce à l'augmentation parallèle du cours du cuivre sur la période, la vente du produit de la mine représente aujourd'hui 3 à 5 pour cent du Produit intérieur brut du pays. En 2006, la mine employait directement près de 3000 employés directs, ainsi que presque autant de sous-traitants (2790) ; on considère également qu'elle génère près de 8000 emplois permanents additionnels dans la région.

Dès son arrivée dans le pays, la mine a développé une stratégie de communication adaptée au contexte politique nationale et régional, prenant appui sur la demande sociale de décentralisation. Les documents alors produits par la mine affichent au premier plan les milliards investis dans le projet et mettent en avant les bénéfices espérés pour la région concernée. Avant que les principes de responsabilité sociale des entreprises ne soient formalisés, la firme crée en 1996 une fondation : [Fundación Minera Escondida](#) (FME), cherchant à se positionner comme un allié durable de la population locale, au-delà de ses travailleurs, puisqu'elle s'investit considérablement vis-à-vis des populations sensibles de l'intérieur, celles des villages indigènes jusqu'alors tenus à l'écart du miracle économique chilien. C'est dans ce contexte qu'est produite une brochure remarquable, dont nous reproduisons la page de garde :

---

<sup>6</sup> BHP, la plus grande entreprise minière australienne, a pu racheter, fin 1995, l'américain Magma Copper Company, un des plus grands producteurs de cuivre des Etats-Unis.





Figure 1 : Brochure d'information sur le développement régionale éditée par une entreprise minière chilienne (La Escondida, 1994)

Ce document nous semble particulièrement significatif dans sa présentation et son contenu. Il ressemble formidablement à toute la production contemporaine produite par l'administration régionale : il s'agit de fortifier le territoire en montrant qu'il existe car il se développe. On met en avant à la fois ses coutumes, sa richesse paysagère, mais aussi son capital humain (les enfants) et ses atouts économiques. Il paraît étonnant qu'une firme privée soit à l'origine de documents qui ne la concernent pas directement. C'est dans la façon dont ils reprennent les arguments du développement régional qu'ils nous intéressent : le message est clair : la croissance locale est due à l'entreprise internationale puissante qui vient de s'installer au Chili. Cette première brochure peut être mise en regard du document suivant, produit en 2002, qui va dans le même sens, mais de façon peut-être plus classique dans la présentation : le titre du document fait allusion à la notion de responsabilité sociale des entreprises. Le contenu cependant est identique, par le choix des chiffres représentés, il transmet bien sûr l'idée que la région qui abrite la mine est celle dont le taux de pauvreté a le plus baissé, mais la mise en contexte nationale suggère également une relation de causalité entre la présence de l'entreprise et le devenir du pays tout entier. L'exemple de cette première minière se situe avant tout dans le domaine de la communication, mais on peut voir en suivant l'action d'une deuxième firme que le positionnement en termes de gouvernance est bien plus développé qu'il n'y paraît à cette première lecture.



Un regard analytique sur la responsabilité sociale



## LA OTRA FERIA

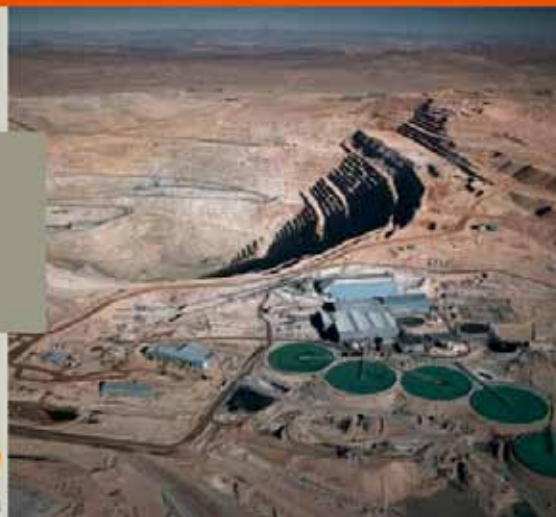
Taller: Responsabilidad Social desde una mirada analítica

Le cas de la Mine Escondida

## El caso de Minera Escondida

Expone: Mauro Valdés R.  
Vicepresidente Asuntos Corporativos y Externos

Noviembre 2002



## Desarrollo Social: Calidad de Vida

Développement social :  
qualité de vie

Taux de réduction  
de la pauvreté

### Tasa Reducción Pobreza ( 1990-2000 )



Figure 2 (a & b) : Brochure sur la responsabilité sociale des entreprises appliquée au développement régional par une entreprise minière chilienne (La Escondida, 2002)

C'est en observant la politique territoriale déployée par les autres entreprises minières de la région que l'on comprend mieux le phénomène. On peut ainsi observer ce qui s'est passé dans la région de Tarapacá (n°1), dans l'interland de la ville d'Iquique, qui ne connaît l'exploitation du cuivre que depuis le milieu des années 1990

car les gisements sont, à cette latitude, hauts et leur teneur en minerai ne justifie l'exploitation que grâce aux derniers apports technologiques dans le domaine. Les premières mines à avoir été ouvertes furent celles de Cerro Colorado (qui appartient à 100% à BHP Billiton 100%) et Quebrada Blanca (actionnaire majoritaire canadien : Aur Resources) ; elles furent suivies par un autre géant, qui rivalise avec La Escondida en termes de production, la mine de Doña Inés de Collahuasi (*Xstrata* (44%, Suisse<sup>7</sup>); *Anglo American* (44%, Afrique du Sud), consortium de compagnies japonaises emmené par *Mitsui & Co. Ltd.*, 12%).

Ces dernières ont développé d'emblée leur assise territoriale et en ont fait un pilier de leur image marketing. On peut ainsi lire sur le site de l'une d'entre elles une déclaration concernant sa « Vision » : elle « contribue de façon responsable au développement et à la croissance de la Première région du pays »<sup>8</sup>. Cette affirmation est étayée par la promulgation d'un « Code éthique » qui se préoccupe de « La permanence dans le temps et la prospérité de Collahuasi », les faisant « dépendre de sa réputation comme entreprise responsable et engagée » (ibid.). C'est à l'occasion d'une crise que l'on a pu mesurer la réalité de ces déclarations : il y eut en juin 2005 un tremblement de terre de 7,9 degrés sur l'échelle de Richter qui a considérablement endommagé les villages de l'intérieur, notamment sur les communes sur lesquelles opèrent ces firmes. Elles se sont toutes engagées dans l'aide aux victimes : Cerro Colorado a ainsi en envoyant des volontaires dans l'urgence, puis participé financièrement à un programme national *Chile Ayuda a Chile* (le Chili aide le Chili) pour la reconstruction des logements. La mine de Collahuasi a eu une action plus ciblée, menée de façon plus individuelle, dont le rendement en termes d'images est plus efficace : elle a donné plus d'un million de dollars pour la reconstruction, destinés notamment à la réparation d'édifices religieux patrimoniaux que le séisme avait presque rasés. Cette intervention sur le domaine culturel participe de façon plus symbolique à l'inscription de la firme dans le territoire. Cette action locale a été renforcée par le mécénat d'une exposition dans la capitale, Santiago, concernant l'art religieux (*Chile Mestizo: tesoros coloniales*, mars 2009, Centro Cultural Palacio de la Moneda). On peut rapprocher ce type d'interventions de celles de la Fondation développée par l'une d'entre elles, la Fundación Minera Escondida. Rien n'est dit sur l'avenir de ces interactions alors que la durée de vie de ces méga-projets est inférieure à une génération (15-25 ans).

Au-delà de ce travail sur l'image de la firme, nous souhaitons montrer comment celle-ci s'intègre dans le tissu participatif qui est, au Chili, contemporain de son déploiement. C'est en effet dans un contexte de décentralisation qui manque de références que ces entreprises minières ont développé leurs activités. Dans ce pays où la construction des territoires politico-administratifs s'est faite bien plus par déconcentration, menée par un Etat qui souhaitait alléger son appareil public, le jeu des acteurs locaux a d'emblée fait une place importante aux firmes (AMILHAT SZARY 1999b). Après la Dictature, nous l'avons dit, la démocratie est à réinventer, avec une forte contrainte au niveau local, celle du manque de représentativité dans les collectivités territoriales dont les membres sont nommés et non élus. La société civile n'est pas en reste et va donc mettre en place d'autres canaux d'expression, notamment multiplier les instances participatives : dans presque toutes les régions les élites régionales créent des « corporations de développement » qui lient acteurs publics et privés dans la réflexion stratégique, et contribue à territorialiser les échelons administratifs pré-existants. L'influence de tels acteurs a été déterminante dans la création de deux nouvelles régions dans ce pays en 2007 (AMILHAT SZARY 2009). Or dans chacune de ces instances nouvelles, les entreprises minières transnationales sont présentes. Chacune d'elle a d'ailleurs créé au moins un poste au sein de son service de ressources humaines dédié au déploiement de cette prise de position (chez BHP Billiton Cerro Colorado par exemple, celui de Responsable des Affaires corporatives et communicationnelles, « *Asuntos Corporativos y Comunicacionales* »). Qu'il s'agisse désormais des affaires urbaines, indigènes, frontalières, on retrouve quasiment systématiquement parmi les interlocuteurs des habitants un représentant de l'une des mines. Ce dernier est là pour défendre les intérêts de l'entreprise dans la zone bien sûr, mais surtout pour attester du pouvoir de la firme à agir sur le cadre de vie des habitants bien au-delà du périmètre d'influence direct déterminé par le cercle des emplois directs et indirects. C'est cette intervention au cœur des mécanismes de territorialisation en cours que nous qualifions de « *territorial share-taking* », « prise de position territoriale » ouvre considérablement l'horizon d'action de la firme d'une part, mais qui fait d'autre part entrer l'acteur privé au cœur d'un débat sur la cité sur une décision qui n'appartient par

<sup>7</sup> Après rachat du premier propriétaire canadien : Noranda/Falconbridge.

<sup>8</sup> « Contribuyendo en forma responsable al desarrollo y crecimiento de la Primera Región del país », *Nuestra visión*, [http://www.collahuasi.cl/web/1\\_la\\_com\\_vision.asp](http://www.collahuasi.cl/web/1_la_com_vision.asp)

entièrement au corps politique. « Le succès est là pour nous quand : (...) Les communautés au sein desquelles nous opérons valorisent notre qualité de membre de ces dernières » affirme La Escondida dans sa *Déclaration de Principes et valeurs*<sup>9</sup>.

## 2. Souveraineté et acteurs privés : l'épineuse gestion des frontières

Ces prises de position fortes des acteurs privés dans le jeu d'acteurs locaux participent du processus de territorialisation. Elles découlent des conditions d'investissement étranger d'une part et des modalités de déconcentration administrative d'autre part, deux séries de mesures mises en place par l'Etat chilien de façon concomitante : il s'agissait bien d'une logique d'application de nouvelles règles économiques laissant chaque partie du pays libre de mettre en valeur ses « avantages comparatifs » sur les marchés mondiaux. Les multinationales minières y ont trouvé leur intérêt, la négociation de leur implantation se partageant entre le pouvoir central et des autorités régionales dont le pouvoir de négociation était bien moindre. Les territoires aussi qui ont bénéficié à partir des années 1990 de retombées inédites de l'économie minière cuprifère : comme au Pérou, la période de gestion des mines par l'Etat central a été marquée dans les régions des gisements par de fortes récriminations concernant l'aspiration des revenus générés vers la région métropolitaine, ainsi que la mauvaise gestion environnementale dont souffraient directement les populations des zones d'exploitation. Les firmes multinationales ont eu à se positionner par rapport à ces exigences, et dans le contexte de compétitivité et de rivalité entre les grands groupes miniers (originaires des grands pays miniers, Australie, Afrique du Sud, Canada, USA), la capacité de prouver le « bien-fondé territorial » de l'entreprise a pu être mise en avant dans les négociations.

On constate à bien y regarder que les représentants des entreprises minières dans le *Norte Grande* ne s'investissent pas de façon équivalente dans tous les secteurs sociaux. Nous les avons retrouvés de façon systématique dans les instances concernant le devenir des frontières. Un représentant est systématiquement présent par exemple aux Comités de frontières, instances participatives qui réunissent annuellement les représentants des régions frontalières tel le Comité NOA-NG qui lie, à la latitude d'Antofagasta la région chilienne *Norte Grande* (Régions I de Tarapacá et II d'Antofagasta) et le Noroeste argentin. Il participe de façon attendue à la sous-commission dédiée aux mines, mais est présent depuis plus de dix ans à l'ensemble des négociations qui ont lieu dans ce cadre. De façon plus surprenante, nous l'avons également croisé dans les réunions tenues par l'alliance *Aymaras Sin Fronteras* (ASF), groupe d'élus de communes à dominante indigène aymaras qui ont développé un projet de territoire transfrontalier (AMILHAT SZARY & ROUVIÈRE 2009). Il est venu à ces forums sur invitation de leurs initiateurs, acteurs locaux qui ont su tisser des réseaux internationaux actifs (notamment via des contacts avec la Banque Mondiale, cf. fiche Laetitia Rouvière FLAG, ROUVIÈRE 2009), et qui espèrent sans nul doute un bénéfice économique de sa présence. Celle-ci pose question, car aussi bien dans le cas du Comité de Fronteras que dans celui d'ASF, il s'agit d'instances qui se présentent comme des lieux de démocratie participative locale, mais au sein desquelles l'Etat chilien est fortement présent, par l'intermédiaire de la DIFROL (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado) du Ministère des Relations Extérieures pour les Comités de Fronteras, de la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) du Ministère de l'Intérieur pour l'ASF. Dans un cas comme dans l'autre, la firme se trouve donc en position de négociation avec l'Etat, via le territoire, sur des thèmes qui relèvent de la souveraineté.

Il nous semble que cette dynamique est à rapporter à un autre niveau d'interaction entre les acteurs privés et le territoire, qui concerne également les dynamiques frontalières. Il existe en effet au Chili deux textes de droit international qui ont profondément infléchi les relations entre acteurs public et entreprises minières. Ce sont deux traités qui ont été signés à quelques mois d'intervalle et leurs effets semblent avoir un impact cumulatif. Il s'agit en tout premier lieu d'un texte qui concerne la gestion de la frontière elle-même : le Traité minier Chili-Argentine (décembre 1998, Loi n° 25.243, *Tratado sobre integracion y complementacion minera*), mais aussi d'un traité commercial international qui renforce la position de certains groupes miniers, le traité de Libre commerce (TLC)

---

<sup>9</sup> "Tememos éxito cuando (...) Las comunidades en las que operamos valoran nuestra calidad de miembros de ellas." Carta de valores, Minera Escondida, 2002, [http://www.escondida.cl/mel/descargas/Carta\\_Principios\\_y\\_Valores.pdf](http://www.escondida.cl/mel/descargas/Carta_Principios_y_Valores.pdf)

Chili-Canada signé en juillet 1997. Le texte sectoriel concernant l'exploitation minière constitue une première en termes de négociation sur la souveraineté territoriale dans la mesure où il prévoit une zone sur laquelle une législation dérogatoire est applicable. Le principal objectif du texte est de lever les obstacles à l'acquisition par les entreprises de concessions, terrains ou bien immobiliers de part et d'autre de la limite internationale. Il établit en effet un espace transfrontalier de 50 km où les infrastructures sont mises en commun, il échappe de plus à la taxation des pays concernés pour les échanges entre eux, facilitant donc l'approvisionnement des gisements exploités dans cette bande. Des tunnels pour l'évacuation des matériaux extraits sont autorisés à passer la frontière, pour l'évacuation vers la mer notamment des minerais en vrac. Ces allègements légaux concernent aussi la législation sociale, les textes applicables se trouvant être les moins restrictifs des deux pays. La question environnementale n'est pas directement mentionnée, bien que la configuration topographique de la frontière (hauts plateaux volcaniques pour une grande partie) implique une complexité des écoulements qui induit une dissémination des polluants ne respectant pas systématiquement la plus grande pente de surface.

## ANEXO II

### AMBITO DE APLICACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACION E INTEGRACIÓN MINERA

#### Simbología:

- Yacimiento minero
- Ciudad
- Límite internacional
- Ambito de aplicación
- 1 Vértice coordenada en Chile
- 1 Vértice coordenada en Argentina

El presente mapa se anexa solo al efecto de representar los vértices que definen el ámbito de aplicación del Tratado de Integración y Complementación Minera.

El presente mapa representa parcialmente el territorio de cada una de las partes.

Las partes se reservan el uso de su propia toponimia en los respectivos territorios.

PROYECCION CILINDRICA DE MERCATOR

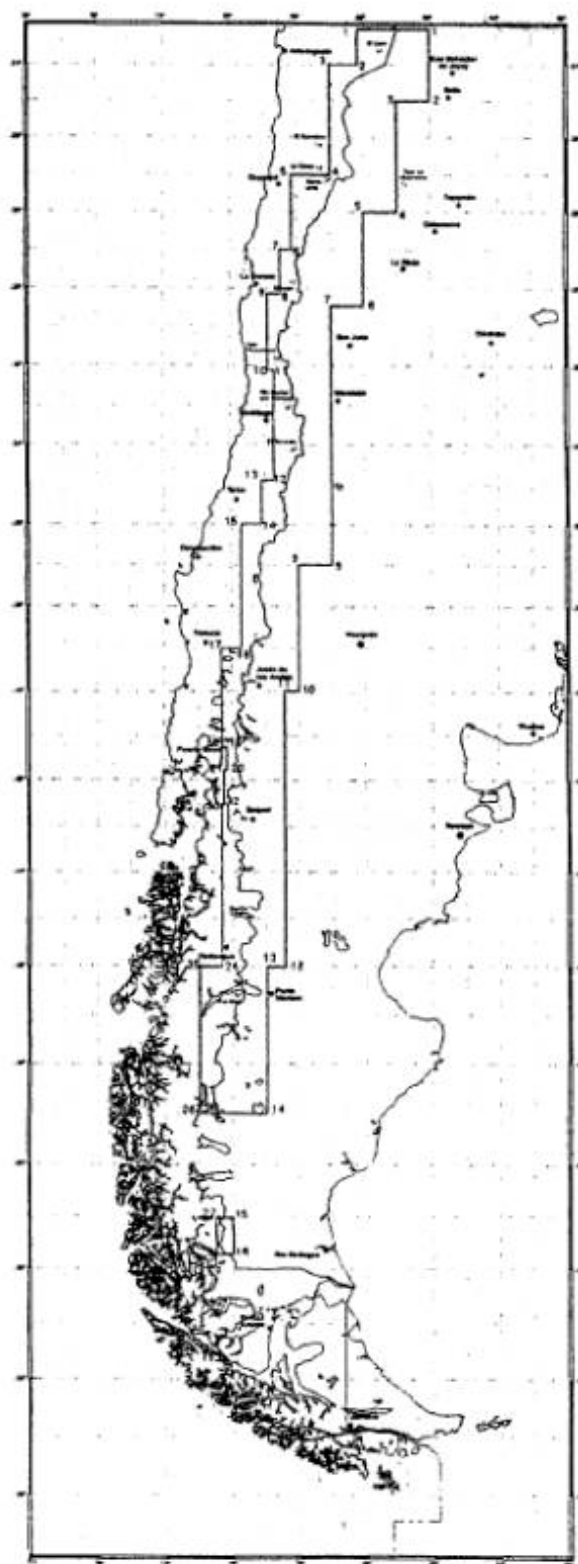
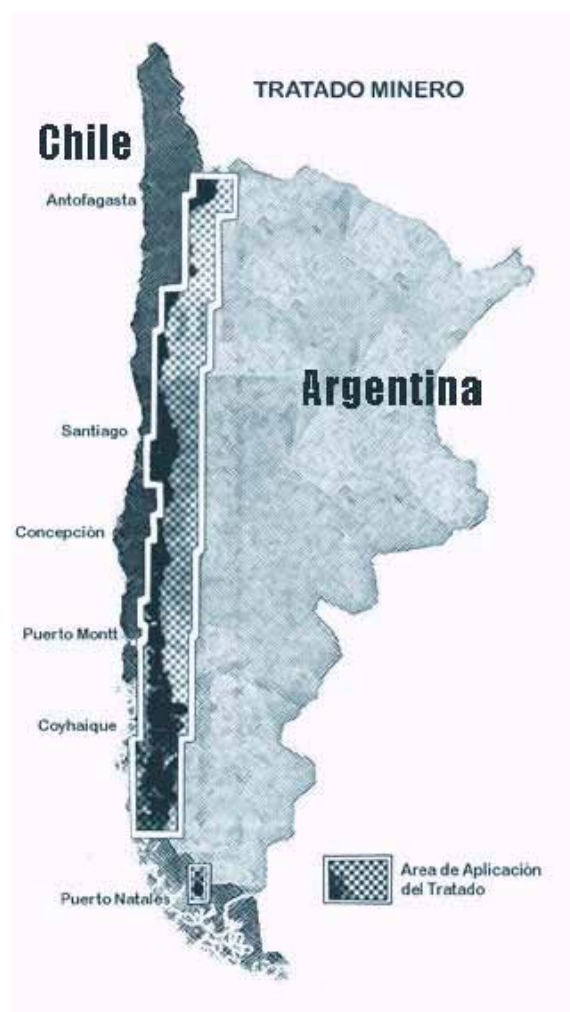


Figure 3 : Document officiel figurant la zone transfrontalière mise en place par le Traité minier Argentine-Chili de 2004 (son annexe 2)

Source : [http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cmineria/ley\\_25\\_243.htm](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cmineria/ley_25_243.htm)



Ces modalités destinées à faciliter l'investissement étranger (avec le Canada cf <http://www.minrel.cl/pages/politicos/anorte/canada.html>) d'une part et le fonctionnement de l'exploitation d'autre part, bousculent notablement l'idée d'un contrôle sans partage de l'Etat sur le sol national. Un site nationaliste chilien, la *Corporación de Defensa de la Soberanía* <http://www.soberaniachile.cl>, revient longuement sur l'exemple du traité minier signé avec le voisin argentin pour dénoncer les intentions d'un pays perçu comme l'« ennemi traditionnel ». La zone frontalière est dénoncée comme « pays virtuel », c'est-à-dire échappant à la définition classique de la souveraineté dont la limite traditionnelle est celle du champ d'influence d'un pouvoir de même ordre. L'analyse nationaliste déporte la problématique en la rapportant à la rivalité historique entre Chili et Argentine et passe à côté d'un réel transfert de sens sur la nature de la souveraineté territoriale. L'Etat qui en est le dépositaire au nom du peuple partage ici son pouvoir avec une entité de nature différente dont la raison d'être est privée et non plus publique.



<http://www.soberaniachile.cl>

source : *Compendio de la Minería Chilena*, 1999

Figure 3 : La zone transfrontalière mise en place par le Traité minier Argentine-Chili de 2004 selon un site souverainiste

Figure 4 : Localisation des mines concernées par le traité minier Argentine-Chili de 2004 à la latitude de Santiago

Le premier espace d'application du traité concerne les Andes au Nord de Santiago-Mendoza, ainsi que l'espace de Patagonie australe. Pour ce qui concerne le nord, un grand nombre de projets se situent entre les régions II à IV du côté chilien, entre Salta et San Juan côté argentin. On peut citer par exemple la mine d'El Pachó située dans la province argentine de San Juan dont l'accès se réalise par le Chili, via les routes privées de la mine de cuivre Los Pelambres qui appartiennent à Antofagasta Minerals. Le projet qui a eu le plus d'impact médiatique a été celui de Pascua Lama : il inclut la réalisation d'un tunnel de 7 km sous la frontière et la mine s'étend à proprement parler sur les deux pays, elle est exploitée par la canadienne [Barrick Gold](#) ; ce qui l'a fait connaître de par le monde n'est pourtant pas sa situation frontalière exceptionnelle, mais l'enjeu environnemental qu'il a soulevé. L'exploitation du gisement impliquait en effet de dynamiter un espace englacé d'altitude (glaciers recouvrant les gisements), et elle a été soumise à des études d'impact environnemental sous la législation des deux pays concernés. Malgré l'opposition des populations avoisinantes et la mobilisation environnementale liée à l'inquiétude quant aux impacts de cette modification importante de l'équilibre hydrologique régional, le projet initié au début des années 2000 a reçu un accord pour l'exploitation aussitôt après la signature du Traité minier en 2004, et l'exploitation a débuté en 2009. La question environnementale vient confirmer les enjeux territoriaux de l'action des entreprises, minières dans le cas qui nous préoccupe. On peut voir ainsi comment, dans un délai assez court, ces dernières se sont adaptées à la nécessité d'insérer leur action dans un cadre de plus en plus global.



Figure 5 (a&b) : Carte de localisation transfrontalière & Logo sur fond de drapeaux chilien et argentin, extraits de « A special report on Pascua Lama », in *Beyond Borders* (sic.), journal de l'entreprise Barrick, [http://www.barrick.com/Theme/Barrick/files/docs\\_csr/BeyondBorders-BarrickGold-ResponsibleMining-PascuaLama-Sept09-v2.pdf](http://www.barrick.com/Theme/Barrick/files/docs_csr/BeyondBorders-BarrickGold-ResponsibleMining-PascuaLama-Sept09-v2.pdf)

### 3. La gestion de l'environnement : du conflit à son détournement

L'implication des groupes miniers internationaux dans les débats environnementaux est par essence d'une grande ambiguïté : leur activité est prédatrice de ressources non renouvelables, l'extraction et le traitement sont gourmands en eau, le transport et la transformation des matériaux extraits sont de gros consommateurs d'énergie, ce qui amène les grands groupes à rechercher des procédures visant à réduire cet impact (recherches de normes environnementales notamment). La communication des entreprises est particulièrement éloquente à cet égard : les plaquettes des grandes mines opérant au Chili s'ouvrent toutes sur des photos des flamands roses et des camélidés, animaux vivant dans les milieux humides d'altitude que les opérations d'extraction modifient considérablement.

De façon traditionnelle, les firmes investissent ainsi pour soutenir des actions en faveur d'organismes environnementaux, souvent par le biais d'ONG qu'elles soutiennent financièrement. Certaines d'entre elles participent également à des fondations *ad hoc*, comme c'est le cas au Chili de la *Fundación para la Sustentabilidad del Gaviotín Chico* (*Sterna Lorata*), fondation créée en mars 2008 pour tenter d'éviter l'extinction d'une petite mouette endémique sur la côte Pacifique entre le sud de l'Equateur et le nord du Chili. La mise en péril de cette espèce est principalement liée à celle du principal composant de son [niveau trophique](#) antérieur, un poisson victime de la surpêche, l'*anchoveta* (*Engraulis ringens*). Sept entreprises toutes issues du secteur extractifs, présentes dans le golfe de Mejillones (II<sup>ème</sup> région chilienne) sont parties prenantes de cet organisme, dont deux entreprises minières Newcoal du groupe BHP Billiton et l'entreprise nationale chilienne CODELCO. Rien ne dit qu'elle ne participe pas, par leurs activités et leurs rejets, à la modification de l'écosystème nécessaire à la survie de l'oiseau. On ne peut pas pour autant qualifier ces formes d'intervention de gouvernance territoriale.

Il en va tout autrement pour ce qui est de l'émergence de nouveaux dispositifs de régulation environnementale au Chili, qui mettent en avant les acteurs privés de façon inédite. Le principal exemple, qui recoupe les régions déjà mentionnées et concerne également les compagnies minières dont on voit ainsi le rôle s'étendre dans la gestion régionale, est celui des zones humides. Bien qu'ayant souscrit à la convention Ramsar en 1981, ce n'est qu'à partir des années 1990 que le gouvernement a cherché à la mettre en œuvre. Cela a conduit à la négociation d'un plan de gestion des zones humides d'altitude *Plan de Acción para la Conservación y Desarrollo de los Humedales Altoandinos de Chile* (2002), projet mené par la CONAF, organisme d'Etat chargé de la gestion des espaces naturels. Son originalité est bel et bien l'incorporation des acteurs privés. Ce sont les entreprises, minières pour la plupart, responsables en grande partie des déséquilibres des écosystèmes humides qui sont incluses dans la gestion territoriale, aux côtés des représentants de l'Etat (dont la CONAMA, en charge de l'environnement). Les entreprises Escondida et Collahuasi apparaissent ainsi comme partenaires pour la gouvernance du Salar de Huasco, comme le tableau ci-dessous le laisse apparaître.

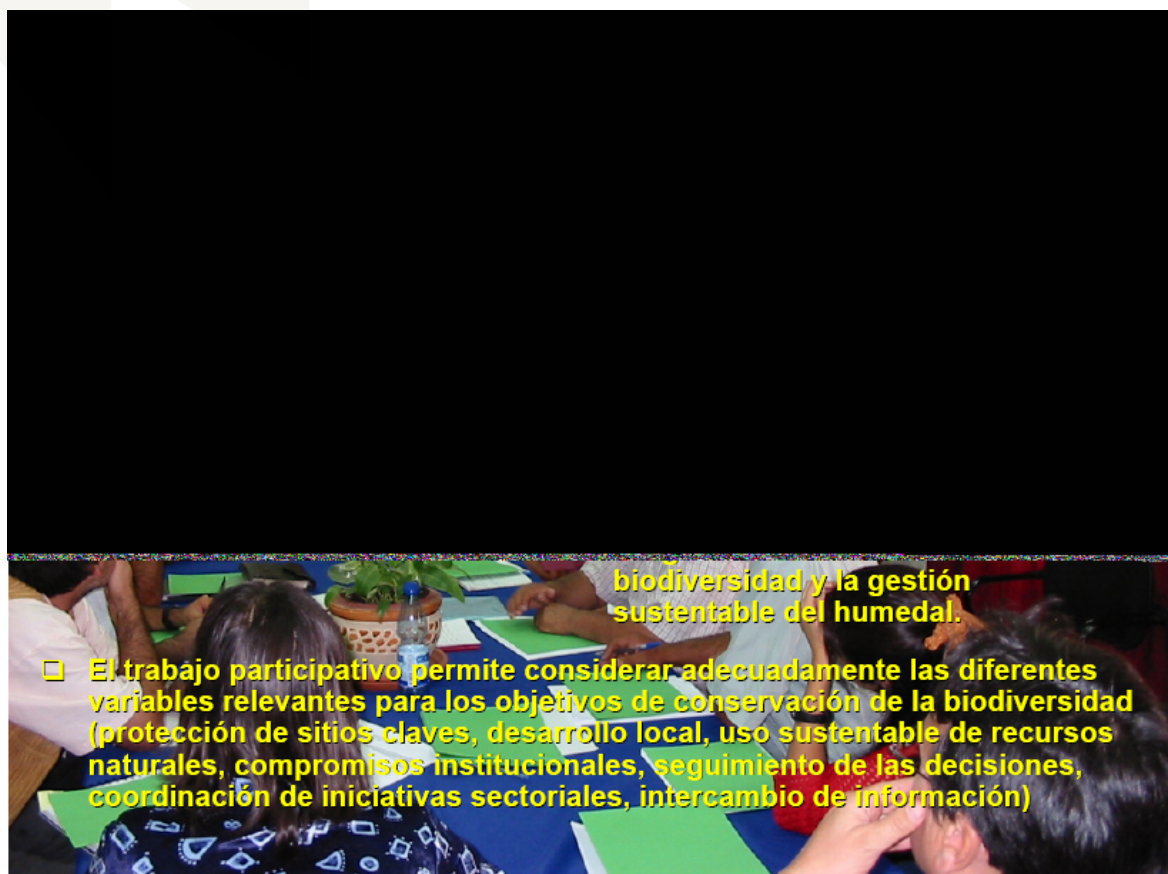


*Cuadro N° 1: Minería y humedales prioritarios para la conservación*

Humedal	Proyecto productivo	Característica ambiental relevante	Estatus de conservación y flujo turístico
Salar de Huasco y Salar de Coposa	Extracción de aguas Cia. Minera Doña Inés de Collaguasi y Cia. Cerro Colorado.	Área de concentración invernal y sitio de reproducción de las tres especies de Flamencos.	Sitio Ramsar Salar de Huasco.

**Revista Ambiente y Desarrollo** / VOL XVIII / N° 2-3-4 / 2002

Figure 6 : L'investissement des mines dans la conservation des zones humides (extrait)



Integrantes del Comité Público-Privado	
<p><b>Presidencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernadora Provincial de Iquique</li> </ul> <p><b>Secretaría Técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Regional CONAMA</li> <li>• Director Regional CONAF</li> <li>• Director Regional DGA</li> <li>• Director Regional SAG</li> <li>• Coordinador CED</li> </ul> <p><b>Miembros Invitados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En forma Temporal</li> <li>• En forma Permanente</li> </ul>	<p><b>Miembros Permanentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilustre Municipalidad de Pica</li> <li>• Seremi Obras Públicas</li> <li>• Seremi SERPLAC</li> <li>• Seremi Agricultura</li> <li>• Seremi Bienes Nacionales</li> <li>• Seremi Minería</li> <li>• Dirección Regional SERNAGEOMIN</li> <li>• Dirección Regional INDAP</li> <li>• Dirección Regional SERNATUR</li> <li>• Subdirección Nacional Norte CONADI</li> <li>• Cámara Comercio, Industria y Turismo Iquique</li> <li>• Asociación Indígena Aymara Laguna del Huasco</li> <li>• Representantes Familias Choque, Esteban, Lucas y Ticona</li> <li>• Consejo Nacional Aymara</li> <li>• Coordinador Comités Territoriales ADI Jiwasa Oraje</li> <li>• Asociación Agricultores Resbaladero, Banda y Ánimas</li> <li>• Comunidad de Aguas Banda y Ánimas</li> <li>• Comunidad de Aguas Concova</li> <li>• Comunidad de Aguas Resbaladero</li> <li>• Comunidad de Aguas de Matilla</li> <li>• Comunidad de Aguas de Miraflores</li> <li>• Regantes con Agua de Pozo de Matilla</li> <li>• Asociación Agricultores de Matilla</li> <li>• Asociación Agricultores Valle de Quisma</li> <li>• Cooperativa Agrícola de Pica</li> <li>• Cía. Minera Doña Inés de Collahuasi</li> <li>• Cía. Minera Cerro Colorado</li> </ul>

Figure 7 : Présentation du schéma d'acteurs pour la gouvernance du salar de Huasco, Chili (extrait de la présentation de Guillermo Espinoza, du "Centro de Estudios para el Desarrollo" – CED, au séminaire « Información científica y toma de decisiones, Panel : el proceso de toma de decisiones » intitulée *Conservación de la biodiversidad y manejo sustentable del Huasco – Región de Tarapacá: desarrollo local*, octobre 2007).

<http://www.librorojo.cl/wp-content/uploads/sitiosprioritarios/presentacion-guillermo-espinoza.pdf>

[www.ced.cl/proyectogef.htm](http://www.ced.cl/proyectogef.htm)

Cette prise de position des entreprises minières dans la gestion environnementale montre combien l'intelligence territoriale de ces dernières dépasse l'application de principes de responsabilité sociale étendue. Il s'agit bel et bien d'une « prise de participation qui s'adapte aux évolutions de la gouvernance, appliquant le principe de participation qui en est à l'origine à toutes les dimensions de l'espace régional considéré. On voit ainsi comment, dans le nord du Chili, les groupes transnationaux sont devenus des partenaires des acteurs publics, tant politiques, sociaux qu'environnementaux. La globalisation de leur intervention dépasse très largement le domaine productif qui justifie leur intervention première. Les populations concernées mettent rarement en relation l'ensemble des interventions que nous venons de décrire, et considèrent leur résultats ponctuellement : à l'aune de cette évaluation partielle, l'appréciation est souvent positive, car l'entreprise a le plus souvent investi un champ d'action qui n'existait pas en tant que tel auparavant. Le contexte politique peut l'expliquer pour ce qui est de la démocratie locale, mais la nouveauté des enjeux environnementaux fait également que l'action positive de la mine, accompagnée de force communication, apparaît plus visible que son impact réel sur la pollution des sites, que les acteurs publics n'ont d'ailleurs pas les moyens de mesurer ni d'évaluer. Le principal problème posé par cette évolution des formes de la gouvernance semble néanmoins demeurer la question de l'avenir : les projets miniers décrits ci-dessus ont une durée de vie équivalente à au temps nécessaire à l'exploitation des gisements, c'est-à-dire de 15 à 25 ans pour les cas cités, et on est en droit de s'interroger sur l'évolution nécessaire des conditions de gouvernabilité des territoires considérés dans cette situation de non-durabilité évidente.

# Bibliographie

- Ambiente y Desarrollo, 2002, Vol. XVIII N° 2-3-4, N° spécial sur les resultats du colloque : 7° Encuentro Científico del Medio Ambiente, <http://www.cipma.cl/RAD/2002-23y4.html>, cf. Chap IV : “COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA CONSERVACIÓN”, Chap VII, “TURISMO, MINERÍA Y PUEBLOS ORIGINARIOS”
- Amilhat Szary A.-L., 1999a, in Gouëset, V. (dir.), Investissements étrangers et milieu local, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 193-217.
- Amilhat Szary A.-L., 1999b, La région, paradoxe territorial néolibéral? Analyse de l’impact géographique d’un modèle économique sur le Norte Grande chilien, Toulouse, Toulouse 2-Le Mirail, 509 p.
- Amilhat Szary A.-L., 2009, «Des territoires sans nom peuvent-ils être sans qualité? Réflexions sur les-modifications de la carte administrative chilienne.» L’espace politique, Vol. 5, N°2008-2, p.112-132, <http://espacepolitique.revues.org/index327.html>.
- Amilhat Szary A.-L. & Rouvière L., 2009, «Des dynamiques transfrontalières au bilan d’aménagement du territoire: innovations et blocages dans les Andes centrales (Chili-Pérou-Bolivie).» Mosella, Vol. Numéro spécial « Frontières et Aménagement ».



# Action publique et développement agro-industriel dans le Bassin du Río de la Plata : l'Etat uruguayen face à l'implantation de l'entreprise finlandaise Botnia à Fray Bentos

Compromis et co-gouvernance entre grande entreprise et institutions locales  
**Pablo LIGRONE et Martine GUIBERT**

Décembre 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigación  
y debate sobre la  
gobernanza

Pablo LIGRONE, expert en aménagement du territoire, DINOT/UDELAR, Montevideo, Uruguay, [pablo.ligrone@gmail.com](mailto:pablo.ligrone@gmail.com).

Martine GUIBERT, géographe, Université de Toulouse, Equipe de recherche «Dynamiques rurales», travaux sur les agricultures et les espaces ruraux des pays du Bassin du Río de la Plata, responsable du Master 2 professionnel «IPAL - Ingénierie de projets avec l'Amérique latine». [guibert@univ-tlse2.fr](mailto:guibert@univ-tlse2.fr).

Dans le cadre du développement de la filière eucalyptus, le gouvernement uruguayen autorise l'aménagement, en aval de la production de bois, de complexes de transformation industrielle en vue d'obtenir des produits à plus forte valeur ajoutée comme la cellulose, matériau de base dans la fabrication de pâte à papier. A travers le cas de l'entreprise finlandaise Botnia, il s'agit de rendre compte des relations assez ambiguës entre une entreprise étrangère de poids et des institutions publiques locales, assez désemparées et amenées à réagir plutôt qu'à anticiper ?

En Amérique du Sud, le processus de développement des activités agro-industrielles concerne la plupart des productions agricoles et pastorales, mais aussi la filière du bois et des produits dérivés. Depuis une vingtaine d'années, l'expansion des plantations de pins au Chili a pour corollaire, dans d'autres conditions, celle des plantations d'eucalyptus en Uruguay, ce dernier s'étant doté d'une politique forestière nationale incitatrice qui aboutit à la phase actuelle annoncée de valorisation industrielle. Le complexe industriel de Metsä-Botnia (entreprise d'origine finlandaise spécialisée dans la fabrication de cellulose servant à produire de la pâte à papier) a démarré à la mi-novembre 2007. Erigée à proximité de la ville portuaire de Fray Bentos, sa construction a déclenché une vive protestation sociale menée depuis les rives argentines du fleuve Uruguay, et à l'origine d'une grave crise diplomatique difficilement surmontée. De nombreux paradoxes jalonnent l'action de l'Etat uruguayen face à la territorialisation du puissant acteur agro-industriel étranger. Au moment de la construction du complexe productif, les garanties et les exigences semblent avoir été unilatérales, de l'acteur privé vers la puissance publique. Et ce n'est qu'après le début de ses activités, donc tardivement, que l'Etat national et les gouvernements locaux ont tenté de planifier les retombées de la présence de Botnia en matière d'aménagement urbain et de développement régional.

### **\* L'Uruguay forestier : des arbres à la pâte de cellulose**

Suite à l'adoption de la Loi forestière en 1987, les plantations d'eucalyptus ont été réalisées sur les parcelles dites de priorité forestière. Quatre zones sont particulièrement concernées : le littoral (ouest du pays, près du fleuve Uruguay), le nord, le centre et le sud-est. La superficie plantée a rapidement augmenté, passant de 90 000 hectares environ en 1990 à près de 800 000 en 2008 (soit 5% de la superficie cultivée totale). Les eucalyptus (et les pins, de manière secondaire) prennent ainsi place sur d'anciens pâturages sur lesquels ils peuvent éventuellement côtoyer du bétail (combinaison productive). Les plantations sont la propriété de producteurs uruguayens, de sociétés forestières étrangères (entreprises de transformation industrielle intégrées) et de sociétés de fonds d'investissement.

En somme, c'est bien à un changement de la matrice agricole et forestière de l'Uruguay auquel on assiste, le développement de la filière bois modifiant paysages, tissus socio-économiques locaux (départ de populations) et conditions environnementales (acidification des sols). A ce panorama rural bouleversé s'ajoute maintenant la concrétisation, selon un schéma annoncé, des projets d'installation d'unités de transformation agro-industrielle. Celle de Botnia est la première.

### **\* Botnia, la pionnière**

Botnia a choisi l'Uruguay du fait, entre autres, de la présence de bois d'eucalyptus, matière première jusqu'à présent exportée sous forme de chips ou de rondins. Elle possède dans le pays sa propre entreprise, Forestal Oriental, créée en 2003 à partir de la fusion de Compañía Forestal Oriental (plantations) et Tile S.A. (logistique). Or, celle-ci a pour raison d'être l'approvisionnement de la future usine de production de cellulose sise à Fray Bentos. Après accord avec les services concernés de l'état uruguayen (Ministère de l'agriculture, direction nationale à l'aménagement du territoire, direction nationale de l'environnement), acceptation des études de faisabilité et approbation d'un accord de protection réciproque des investissements entre les états uruguayen et finlandais, la construction du complexe de Botnia a débuté en avril 2005. L'usine a démarré en novembre 2007, il est prévu qu'elle consomme 3,5 millions de m<sup>3</sup> de bois/an et produise 1 million de tonnes de pâte kraft. Elle génère 300 emplois directs.

Alors que le port de Fray Bentos est perçu par Botnia comme le nœud névralgique d'un système forestier d'échelle régionale (captation de la matière première en Uruguay mais aussi en Argentine), les autres usines projetées (Portucel d'origine portugaise, Stora Enso d'origine suéco-finlandaise, Nippon Paper d'origine japonaise, Weyerhaeuser d'origine étasunienne, etc.) devraient s'implanter dans différentes régions d'Uruguay mais toujours au plus près d'une sortie portuaire. Par exemple, Portucel prévoit son installation près du port de La Paloma. Ence, d'origine espagnole, a commencé mi-2008 les travaux de remblayage des terrains de son complexe à Punta Pereira, près de Colonia



del Sacramento. Depuis (en 2009), le projet a été vendu à Stora Enso et Arauco. Or, ces projets ne sont pas anodins. Ainsi, l'implantation de Botnia sur les rives du fleuve Uruguay est à l'origine de mutations socio-territoriales locales spectaculaires (investissements productifs considérables, réorganisation de la ville et des activités portuaires, conséquences sociales, etc.). De fait, elle symbolise le croisement de logiques économiques globales et d'enjeux sociaux locaux, que l'état uruguayen a du mal à encadrer.

### **\* La réaction tardive de l'Etat uruguayen...**

Les autorités publiques uruguayennes, locales et nationales, disent voir, dans le développement du complexe productif de Botnia, à la fois une reconnaissance et le gage d'un avenir meilleur pour les populations et les territoires locaux. En premier lieu, l'Uruguay bénéficie d'une image incontestée de pays stable économiquement et politiquement. Or, son attractivité en matière d'IDE (investissements directs étrangers) prend une toute autre dimension avec l'arrivée de l'acteur finlandais : d'un montant de 1,2 milliard de dollars, cet investissement étranger est le plus important jamais réalisé dans l'histoire industrielle du pays. Le lancement du chantier ex-Ence (Stora Enso – Arauco) et d'autres projets annoncés de construction de complexes productifs de pâte à cellulose, voire de pâte à papier, désignent ainsi l'Uruguay comme le partenaire de référence sur le marché mondial des produits dérivés du bois.

En second lieu, le rôle de Botnia dans le développement local figure au cœur d'une action publique de soutien mais sans véritable retour de sa part. Il n'existe pas en Uruguay de tradition d'implication des entreprises importantes ou de grand impact local au-delà de l'attente classique en matière de création d'emplois directs, éventuellement indirects. Il n'y a pas de politique d'imposition locale qui ferait participer l'entreprise privée aux ressources des collectivités territoriales. Au niveau national, aucune conscience ou pratique ne se manifeste, qui consisterait en une redistribution, vers les départements (échelon politico-administratif principal), d'une partie des bénéfices et des rentes, et ce au moyen d'une fiscalité appropriée et de transfert du national vers le local.

### **\* Des outils de gouvernance locale prometteurs ?**

En fait, des modalités nouvelles de relations entre grandes entreprises, PME, populations et gouvernement local (instances départementales) se dessinent, à partir de 2003-2005 dans le cas de Botnia à Fray Bentos (ou de 2008 dans le cas ex-Ence (Stora Enso - Arauco près de Colonia del Sacramento), à travers l'élaboration participative de programmes et de plans de développement et d'aménagement territorial. Ainsi, les institutions publiques ont lancé des actions comme des initiatives de diagnostic stratégique et de mobilisation des acteurs locaux (« Río Negro ahora: agenda 2010 »), des agences de développement ou des fondations de promotion stratégique (« Fundación Río Negro ahora » reconvertie en « APERN/Agencia de promoción económica de Río Negro » [www.apern.org](http://www.apern.org)), ou bien encore des programmes de gestion intégrés tels le « Plan de la microrregión de Fray Bentos ». Par ailleurs, le gouvernement du département de Río Negro est au centre de coopérations avec des acteurs internationaux (Union européenne), avec le gouvernement national (« Oficina de Planeamiento y Presupuesto », Ministère de l'économie et des finances, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) et au cœur d'initiatives mixtes publiques-privées. Toutefois, jusqu'à présent, aucune de ces opérations n'a convaincu du fait de leurs maigres résultats. Mais habitudes et expériences gagnent les acteurs politiques et entrepreneuriaux, la construction d'une atmosphère de coopération étant à la base d'une gouvernance saine et de processus durables de développement local.

Par exemple, en 2003 et en 2004, l'initiative « Agenda 2010 » a consisté en un cycle d'ateliers dans les différentes localités du département afin d'identifier les stratégies de développement du Río Negro, partagées par l'ensemble de la population. Les projets phares de l'avis de tous étaient « Río Negro inteligente », « Cluster de la madera », « Cluster de turismo, exporta Río Negro », « Gestión con calidad total ». De ce processus découle la création en 2005 de la Fondation « Río Negro ahora ». Promuee et intégrée par le gouvernement départemental, elle réunit les douze principales entreprises ou ac-

teurs économiques du département : la « Sociedad Rural de Río Negro » (qui représente les grands propriétaires), la coopérative agropastorale de la ville de Young, la coopérative laitière de Young, l'association coopérative médicale du Río Negro, l'entreprise « Jugos del Uruguay S.A. », l'association commerciale et industrielle du Río Negro, le groupe Carminatti, les sociétés Forestal Oriental S.A. Botnia, Eufores S.A. Ence, Maserlit S.A., Terminal Logística M'botpicuá y Eufores, Terminal Logística M'botpicuá, Canal 12 Fray Bentos. Cette fondation est la structure juridique de l'APERNE dont le rôle est « la dynamisation de la compétitivité de l'économie de la région du Río Negro. Ceci implique l'amélioration des capacités nécessaires à l'échelle locale par profiter des opportunités économiques, et la professionnalisation de la promotion économique du département du Río Negro grâce à une stratégie public-privée. La APERNE a été mise en marche durant le dernier trimestre 2007, avec le soutien technique et financier du programme d'appui à la compétitivité et à la promotion des exportations des PME (PACPyMEs) qui résulte d'une coopération Union européenne - Uruguay » (<http://www.aperne.com.uy>).

Dans ce contexte, le « Plan de la microregión de Fray Bentos » dont l'élaboration a commencé en 2005, propose une certaine redéfinition du bien commun, entendu comme une politique territoriale tournée vers le développement durable. Le plan et l'ordonnance de développement et d'aménagement territorial établissent la création d'instruments spécifiques à la croisée des actions publiques et privées. Ils contiennent à la fois les objectifs stratégiques, les programmes de gestion, l'identification de projets, le zonage de l'ensemble de la micro-région, les schémas des infrastructures et un ensemble d'instruments de négociation et de co-gestion potentielle. La loi d'aménagement du territoire et de développement durable très récemment votée (début 2008) amplifie et approfondit les exigences à respecter par les entreprises en matière d'engagement vis-à-vis des systèmes socio-économiques locaux.

Plus précisément, le Plan propose quatre programmes principaux de gestion : « développement intégré et promotion économique », « logement social », « tourisme, patrimoine et environnement », et le programme « Río Uruguay inférieur : territoire de développement transfrontalier ». Les sous-programmes suivants se détachent : « Cluster territorial de la micro-région de Fray Bentos », « Fray Bentos : pôle industriel, logistique et technologique », « Promotion des PME », « Développement rural diversifié », « Système patrimonial et industriel de l'Anglo » et « Fray Bentos touristique ». Dans tous les cas, l'APERNE devra être un acteur-clé.

En Uruguay, les grandes entreprises de l'exploitation forestière et de son industrialisation, sont maintenant intégrées au paysage économique local et national. Dans le cas de Botnia, la pionnière, sa configuration productive est celle d'une enclave industrielle et portuaire localisée à Fray Bentos, tel un cluster qui polarise les zones fournisseuses de la matière première des eucalyptus. Dans le cas de la deuxième entreprise qui a commencé à s'installer fin 2008 (ex-Ence), la stratégie d'implantation est différente : une logique d'insertion dans plusieurs départements des étapes de la production se combinent avec une organisation globale autour de six nœuds industrio-portuaires hiérarchisés dans un système productif d'échelle résolument nationale : Colonia/Punta Pereira, Fray Bentos, Paysandú, La Paloma, Piriápolis y Montevideo. Reste à savoir si les nouveaux propriétaires Stora Enso / Arauco auront la même stratégie.

En résumé, les mécanismes actuels de gestion locale dérivent de processus de planification nouveaux en Uruguay et renforcés par la législation très récente en matière d'aménagement territorial et de développement durable. Or, Botnia et les autres entreprises intègrent et participent de plus en plus à ces mécanismes, ce qui ne peut qu'aller dans le sens d'une plus grande pertinence et durabilité de la gouvernance locale.

# Bibliographie

TRAVAUX DE RECHERCHE DE TERRAIN EN 2007 ET 2008

[HTTP://WWW.METSABOTNIA.COM/ES/](http://www.metsabotnia.com/es/)

[HTTP://WWW.FORESTALORIENTAL.COM.UY/](http://www.forestaloriental.com.uy/)

**CSI/MTOP**, 1996, “Alternativas de transporte de productos forestales”, Montevideo: MTOP

**DIRECCIÓN GENERAL FORESTAL - MGAP**, 1999, “Tercera Carta forestal año 1999”, Uruguay, Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm>

**DIRECCIÓN GENERAL FORESTAL - MGAP “LEYES Y DECRETOS”**, Uruguay, Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm>

**DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES - MGAP “CARTA DIGITAL DE GRUPOS CONEAT”**, Uruguay, Disponible en: <http://www.prenader.gub.uy/coneat>

**MGAP - MVOTMA**, 2005, “Plan de Acción Nacional de Lucha contra la desertificación y la sequía”, Proyecto GM2/020/CCD

**PIKE & Co. CONSULTORA FORESTAL**, 2006/2007, “Proyecto de transporte de productos forestales “, Montevideo: MTOP - Banco Mundial



irg

# Derechos Humanos en el Financiamiento Internacional para el Desarrollo

Jorge Daniel Taillant

Décembre 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigació  
y debate sobre la  
gobernanza

Fue fundador del Centro de Derechos Humanos y Ambiente CEDHA (1999). Participó activamente en el diseño e implementación de los programas de Responsabilidad Empresarial, Instituciones Financieras Internacionales, Derechos Humanos y Empresas y Cambio Climático y Derechos Humanos. En 2007 CEDHA ganó el más prestigioso premio internacional del Sierra Club, el Earth Care Award por su labor en la promoción de derechos humanos y protección ambiental en el ámbito empresarial.

**A**nálisis sobre la lógica del acceso a la justicia para víctimas de impactos ambientales y sociales en cuestiones de financiamiento internacional para el desarrollo, particularmente en ámbitos de inversiones económicas privadas/públicas en obras de gran envergadura con participación de instituciones financieras internacionales (tales como el Banco Mundial, BEI, BID, etc.). Reflexiona sobre los vacíos de 'accountability' del estado y de empresas, respecto a grandes inversiones económicas a nivel internacional, los marcos jurídicos y quasi jurídicos en material social y ambiental que gobiernan a estas inversiones y como el ciudadano o la comunidad en tanto stakeholder o víctima, y sus respectivos derechos se relaciona ante estos.

La última mitad del siglo XX nos dejó marcas profundas en la interrelación entre países, profundamente influenciadas por el crecimiento de mercados comerciales transnacionales y los principales actores económicos que los operan. Y es en este contexto del desarrollo económico mundial que se inserta individuo y comunidad, en la búsqueda de su bien estar social y su capacidad de ejercer plenamente sus derechos.

La temática que aquí presentamos es una reflexión sobre el grado de responsabilidad y cumplimiento de derechos (y más precisamente de derechos humanos) que evidencia el financiamiento internacional para el desarrollo (FID)<sup>1</sup>, importante componente económico que con la participación de múltiples actores públicos y privados, incide directamente en la calidad de vida de las personas y comunidades.

El análisis es realizado tomando en cuenta la justiciabilidad de los derechos puesto en riesgo por el sector empresario, el respectivo grado de atención al deber de proteger que se le otorga al Estado como actor garante de derechos humanos, y los mecanismos y sistemas disponibles para presuntas víctimas de acciones perpetuadas por actores económicos, particularmente empresas multinacionales.

Cinco factores claves inciden de manera directa en como se construye el escenario en el cual se desenvuelve el FID y cómo los derechos de los individuos y comunidades son abordados:

- La consolidación democrática en el mundo hacia finales del siglo;
- La explosión tecnológica y el libre e instantáneo movimiento de información;
- El proceso progresivo de libre apertura e inter-relacionamiento de mercados;
- La extensa globalización de la sociedad;
- La aparición en 1948 (y su evolución) de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Se puede decir que estos cinco factores contribuyeron de manera contundente a la construcción y características del esquema actual en el cual se insertan y se interrelacionan los principales actores económicos, financieros, Estatales y el individuo afectado por el FID. En esta construcción, es el Estado el encomendado principal que debe garantizar el bienestar humano en este contexto, y más específicamente ofrecer garantías para que los individuos y las comunidades puedan gozar plenamente de todos sus derechos (incluido derechos humanos), tal están consagrados en los diversos tratados, declaraciones, legislación nacional, etc.

La problemática que nos preocupa reside en el hecho que la empresa, y más particularmente la empresa multinacional (o transnacional) tal como ha evolucionado en el último siglo y más particularmente en las últimas décadas, por los factores mencionados ut.supra, en muchos casos opera en ámbitos jurídicos, económicos y políticos que no son necesariamente controlados en su totalidad o parcialidad por el Estado (que es delimitado en su jurisdicción por confines geo-políticos rígidos-las fronteras), el garante de los derechos del individuo y comunidad. De esto surge que existen “vacíos de responsabilidad” (lo que en ingles denominamos, Accountability Gaps) en los cuales ningún organismo formal (salvo los propios de la empresa) obligan al actor empresario a rendir cuentas. En algunos casos solamente el poder relativo del reclamo desarticulado de los afectados o sus representantes no-gubernamentales, puede incidir (generalmente poco) en respuestas que corrijan los problemas percibidos.

Otro factor que incide en esta problemática y que aísla aún más a la empresa de los necesarios mecanismos de control Estatal, es que con la expansión de la globalización la empresa multinacional o transnacional es cada vez menos asociada a una bandera nacional de origen (en algunos casos esta bandera nunca existió). Hoy se puede, por ejemplo, crear sociedades anónimas empresarias por Internet en paraísos fiscales pertenecientes a pequeños países isleños quasi-virtuales que atrapan capitales a cambio de brindar formalidad en la intangibilidad, ideal para empresas que buscan el anonimato y mínimos controles del Estado.

---

1. El Financiamiento Internacional para el Desarrollo puede ser definido en grandes rasgos como inversiones del sector público o privado en industrias de gran escala en cantidades que oscilan entre cientos de millones de dólares y hasta billones de dólares, y pueden estar destinados a obras de gran infraestructura y escala de la industria pública o privada (como las industrias de extracción, petroquímicas, pasteras, telecomunicaciones, etc.) u obras públicas y servicios como diques, caminos, infraestructura sanitaria, líneas de gas, puertos, plantas de energía, etc..

Lo que nos interesa para esta reflexión sobre financiamiento internacional para el desarrollo (FID), es por un lado la jerarquía y efectividad de la normativa, relativa a los derechos y obligaciones que genera, su capacidad de hacer efectivo y real estos derechos y generar responsabilidad de los actores obligados, el posicionamiento y relacionamiento o aislamiento entre ellos de los diversos actores.

Algunas preguntas que nos hacemos y que abordaremos de manera general en este trabajo son: ¿Quién es responsable por el bienestar social en el contexto financiero actual a nivel internacional? ¿Cuáles son las limitaciones del modelo actual respecto a garantizar los derechos consagrados internacionalmente para todo individuo y comunidad? ¿Quiénes son los principales actores involucrados en el debate, y si estos se pueden resumir sistemática o genéricamente para poder hacer un análisis genérico del sistema? ¿Cuáles son los diversos foros (nacionales, internacionales, jurídicos o extra-judiciales) donde se brindan (o se ignoran) estos derechos y estas garantías? ¿Si habría foros aun por crear que deberán garantizar dichos derechos (por ejemplo la creación de un tribunal internacional corporativo)? ¿Qué vacíos evidentes o no-evidentes existen en estos sistemas (vacíos de garantías de derechos) y qué posibilidades hay de cerrar estos vacíos?

### La Lógica de la Protección y la Responsabilidad

Todo derecho tiene un titular del mismo y un actor (o institución) que es responsable por protegerlo. Generalmente pensamos que “los individuos” tenemos derechos (aunque algunas veces podemos hablar de derechos colectivos – de un barrio o de una comunidad indígena, por ejemplo, donde muchas personas son titulares de un derecho). Y generalmente entendemos que es el Estado quien debe proteger el derecho (aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos habla que todos, “individuos” y también “instituciones” – y por ende, empresas - deben velar por su cumplimiento).

Pero, debemos ser conscientes que hay derechos tangibles (aunque no necesariamente formalmente constituidos) otorgados por otros actores y organizaciones que pueden o no ser vinculantes legalmente (como son los compromisos asumidos por una empresa hacia sus accionistas o hacia sus afectados (stakeholders) como los Sourcing Guidelines de Levi Strauss; o un código voluntario firmado por una o múltiples empresas de un sector industrial como la minería de diamantes como son los Kimberly Principles; o salvaguardas sociales y ambientales como las establecidas por el Banco Mundial para todas sus inversiones (mediante su agencia la Corporación Financiera Internacional), el Banco Europeo de Inversiones, o principios sociales y ambientales establecidos por una coalición de bancos privados como son Principios de los Bancos del Ecuador; presuntamente quien desea recibir financiamiento de cualquiera de estos bancos, deberá cumplir con estos principios. Por último, hasta la opinión pública o del universo de clientes de una empresa también genera obligaciones éticas, que sin necesidad de ser escritas en la ley, pueden generar un deber importante a los actores que serán juzgados (en la corte de la opinión pública), como le ocurriera a Nike o Reebok que afrontaron boicots por violaciones de pautas y normas laborales en sus operaciones de confección de indumentaria en la región de Asia.

Pero más allá de que un derecho o una salvaguarda, o un código voluntario o de ética sea o no vinculante para una empresa (tema que enfoca una gran parte del debate actual), lo importante para la eventual víctima (o stakeholder) es si se cumple o no con esa salvaguarda o derecho, y cuando no se cumple, si hay un mecanismo para visibilizar el hecho y hacer justicia, lo que llamamos, acceso a la justicia. No deberíamos preocuparnos de la obligatoriedad o naturaleza vinculante de un derecho o código, si vemos que se está cumpliendo y que los mecanismos de tratar violaciones son eficaces en repararlas y evitar que vuelvan a ocurrir.

### El marco regulatorio empresarial dentro de la construcción económica global del FID

Ya desde los años 1970s, los Estados se dieron cuenta que las empresas eran cada vez más grandes y más poderosas, y preocupados de encontrarse con escenarios en donde actores multinacionales se podrían escapar de los mecanismos de control Estatal (porque en muchos casos operan en países donde esos controles son débiles o inexistentes), o porque muchas empresas tienen más poderío económico y político que algunos países, se puso en marcha un debate y se establecieron una serie de mecanismos para empoderar al Estado con herramientas y un marco político-jurídico para dominar el espacio y protagonismo que empezaba a ocupar la empresa en la sociedad global. De esta ini-



ciativa nacieron las Directrices de la OCDE, principios sociales y ambientales establecidos por países industrializados para que estos países velaran por que las empresas de su bandera observaran estas Directrices a nivel internacional. Más tarde llegaron los códigos voluntarios y normas de calidad de gestión como las normas el Pacto Global y las diversas ISO, que conjuntamente ayudan a orientar al empresariado hacia modelos y prácticas de producción más sustentables. Vemos también otras iniciativas privadas como SA8000 que aborda los derechos del trabajador, o la AA1000 que enfoca la definición de stakeholders. El Global Reporting Initiative (GRI) establece las pautas de cómo una empresa debe informar su balance social, ambiental y económico. Todas estas normas y metodologías ayudan a infundir al empresariado pautas de calidad y respeto por cuestiones sociales y ambientales, muchas de las cuales tienen directamente que ver con preocupaciones de derechos humanos.

Varios organismos e instituciones de carácter público y privado empiezan a debatir responsabilidad empresaria, con un fuerte enfoque social, incluyendo derechos humanos como base de la discusión enfocando temas como salud, educación, esclavitud, ambiente, seguridad en el trabajo, integridad física, tortura, bienestar de niños, mujeres, etc. Esto se da particularmente en países y sectores industriales de casos notorios por su pobre cumplimiento de derechos humanos, tal como es hoy el Estado de Myanmar, o sectores sensibles a impactos sociales ambientales como son la extracción minera y petrolera, el sector de confección de vestimenta, etc.

Respecto al FID, hoy, cualquier inversión o comercio de gran envergadura que puede rondar a los varios centenares de millones de US\$ dólares, se construye con patrones similares de construcción y respaldo, que viabilizan económicamente y políticamente a la inversión, e incluye elementos que sistemáticamente se repiten y pueden ser comparados a iguales elementos de otras inversiones. Estos incluyen (aunque no se limitan a):

- Un tratado de inversión bilateral entre el Estado anfitrión y el Estado de la bandera de la empresa;
- Un contrato bilateral de inversión entre la empresa y el Estado anfitrión;
- Una inversión propia de la empresa;
- Un respaldo financiero en forma de una garantía emitido por un banco público que otorga créditos a la exportación (un ACE) – esta garantía también la puede aportar un banco regional como el Banco Mundial, (a través de su Agencia de Garantías - MIGA);
- Una garantía financiera también de un banco público del Estado bandera (que generalmente proviene de Agencias de Crédito a la Exportación);
- Co-financiamiento de un banco multilateral (público) regional o global, como la CFI del Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones;
- Co-financiamiento de un banco o varios bancos internacionales privados;

Si queremos hablar de derechos de los stakeholders del FID, necesariamente la primera pregunta debe ser, ¿Qué esquema de responsabilidad o 'Accountability', legal o no legal, gobierna a cada uno de estos actores? ¿Conforman un mismo sistema o son sistemas desarticulados? ¿Son gobernados por los mismos principios o hay diferencias sustantivas que hacen a una desigualdad de derechos y garantías para el afectado?

Cada uno de los actores financieros se gobierna tanto por el marco normativo en el cual está constituido, que puede ser un marco muy tangible (pero muy variable y desigual) como es una legislación nacional, o puede ser algo más difuso e intangible como es el marco normativo institucional e internacional que enmarca a las agencias de Naciones Unidas como es el Banco Mundial, dentro del cual generalmente encontramos importantes elementos de inmunidad contra acciones de terceros.

Estos marcos normativos pueden ser (y son) muy desiguales, dispersos, y desuniformes. En algunos casos estamos hablando de reglamentos exclusivamente internos de un banco privado o de una institución multilateral pública como es el Banco Mundial y sus respectivas agencias que no cuentan con tribunales vinculantes para resolver disputas, y en otros estamos hablando de leyes y acuerdos contractuales entre partes que tienen mecanismos de responsabilidad jurídica o quasi-jurídica como puede ser un tratado bilateral o un contrato firmado entre una empresa y un gobierno, que en caso de violarse, puede resolverse en un sistema jurídico nacional débil o inefectivo, o terminar

en un tribunal ad-hoc como el CIADI (radicado en el Banco Mundial), que en muchos casos sufre de parcialidad pues el Banco Mundial muchas veces es parte en la inversión, y que históricamente tiende a favorecer al inversor pues los contratos de inversión firmados entre empresa y Estado están confeccionados sin tener en cuenta el derecho de los afectados. Un caso emblemático de este tipo es la larga lista de causas en su contra que afronta el Estado Argentino en el CIADI, por la privatización de empresas de servicios públicos (a fin de minimizar el impacto económico en la población pobre) durante la crisis social de los primeros años del 2000.

Los actores que participan en la construcción de una gran inversión o economía transnacional de FID, en la formalidad, parecerían desarticulados, y de hecho en la formalidad lo son. El acuerdo que puede firmar una empresa con el Banco Mundial para recibir un financiamiento para su proyecto, y el préstamo que recibe de su propia ACE, no necesariamente hacen mención formal entre sí, es más, generalmente no la hacen.

Sin embargo, lo que encontramos en la realidad es que estos actores y los mecanismos de garantías financieras que han construido para construir sus inversiones, están muy interconectados, y son en muchos casos inter-dependientes, y hasta vemos ordenamientos jerárquicos financieros entre actores y roles de los mismos. Por ejemplo, hay casos donde un banco público como es Finnvera o CESCE (las ACEs de Finlandia y España, respectivamente), se niegan a dar un crédito a proyectos de empresas (caso Oy Metsa Botnia y ENCE, respectivamente) para construir dos plantas de pulpa de papel en Uruguay, si la CFI del Banco Mundial no otorga primero su crédito a ambas. Lo mismo sucedió con los Bancos Nordea, Calyon y NIB, respecto a estas mismas empresas. La decisión de la CFI viabilizó la totalidad de la inversión.

Esto sucede por varios motivos que se interrelacionan y se retroalimentan entre sí. La colectiva participación de los actores financieros involucrados en el financiamiento necesita y le conviene claridad y convergencia sobre los aspectos de la inversión que generan riesgo. Con el incremento de conocimiento y participación de stakeholders en asuntos ambientales y sociales relativos a la inversión, la posibilidad de que un grupo de interés reaccione y ponga en jaque a la inversión reclamando sus derechos, ha crecido en los últimos años. Esto precisamente pasó en los casos de Botnia y ENCE cuando 50,000 personas marcharon espontáneamente en contra de la inversión.

La convergencia alrededor de un marco normativo prioritario y reinante por encima de los demás (en el ejemplo, las salvaguardas del Banco Mundial-CFI), ayuda al ordenamiento del conocimiento y solidez técnica de la inversión y proyecto y tranquiliza a los múltiples inversores que la información técnica sobre el proyecto de inversión es confiable.

También sucede en muchos casos, posiblemente la mayoría, que ninguno de los actores financieros, a pesar de tener personal dedicado al análisis técnico de los proyectos que financian (aunque sean estos los menos), no cuentan con la capacidad técnica, ni el conocimiento, ni las herramientas necesarias, para poder evaluar por si mismo si el proyecto cumple con la normativa ambiental ni social, y en muchos casos, como son los bancos privados que firman los Principios del Ecuador, si no confían en la CFI y sus conclusiones técnicas, no pueden saber por si mismos si los proyectos que financian cumplen con los principios que ellos han firmado.

En este ejemplo, todos los actores financieros, convergen informalmente sobre una misma plataforma de análisis, marco normativo, y sistemas de manejo de riesgo para afrontar los reclamos ciudadanos de la localidad, respecto a los derechos formales e informales que reclaman. Y de estos actores, solamente la CFI maneja materialmente los elementos y especificaciones técnicas sociales y ambientales en cuestión, y es la única institución que cuenta con el personal especializado para evaluar la sustentabilidad del proyecto.

En este esquema, y para efectos de nuestro análisis, que se concentra en las garantías que tienen los individuos y comunidades afectados por la inversión, estas son tan sólidas como lo es la integridad del sistema de responsabilidad construido por la CFI (el Banco Mundial). Y respecto a los demás actores y los sistemas (en mayor parte inoperantes) de garantías que brindan, son tan efectivos como sean similares al sistema de la CFI, ya que la CFI es la única organización de estas que puede realmente llevar a cabo un proceso de evaluación de cumplimiento. A medida que los marcos normativos

de otros actores financieros se alejen en sustancia de las salvaguardas de la CFI, su grado de efectividad y verificación se hacen absolutamente intangibles.

Si fallara el sistema de la CFI en asegurar este cumplimiento (como fue el caso de Botnia y de ENCE en Uruguay) entonces los demás actores pasan a estar en un estado de absoluta incertidumbre sobre el cumplimiento de sus propias garantías para los stakeholders de sus inversiones. Y por más que fuera exitosa la intervención de la CFI en cuanto a sus propias salvaguardas, los demás actores aun permanecen en un estado de incertidumbre respecto a aquéllas salvaguardas y normas que fueran diferentes a las de la CFI. En estos casos, simplemente no pueden garantizar los derechos otorgados a los stakeholders por ellos mismos y por los marcos regulatorios de sus respectivos países (si los hubiera).

Pero hasta aquí nos mantenemos dentro de un ámbito y foro internacional para afrontar una problemática. Otro recurso puede ser el ámbito jurídico del Estado anfitrión de la inversión y los sistemas de justicia con los que cuenta. Este foro generalmente está viciado en defensa de la inversión que el Estado mismo ha logrado atraer mediante otorgamientos contractuales a la empresa que incluyen beneficios económicos y fiscales, y generalmente se dejan afuera en los tratados firmados, cláusulas que puedan proteger a los afectados por la inversión. Es más, estos tratados suelen tener “cláusulas de estabilización” que brindan protección judicial a la empresa ante cualquier des-estabilización social que pueda afectar a su ganancia. Esta es la situación precisa que se generó en el caso y conflicto con Oy Metsa Botnia en Uruguay, que ante la voluntad explícita del gobierno Uruguayo de atender al pedido de los afectados de rever la inversión respecto a sus garantías ambientales, admitió que tuvo que optar por favorecer a la empresa en defensa de un contrato draconiano que responsabilizaría al Estado Uruguayo por cualquier impacto en la economía de la inversión.

Otro espacio al cual el afectado puede recurrir es la Justicia del Estado de origen de la empresa. Aquí varios factores pueden impedir que esto sea una opción efectiva. Por un lado ya mencionamos que muchas empresas no tienen necesariamente un único origen. Segundo, la legislación de la mayoría de los Estados industrializados de donde provienen la mayoría de empresas multinacionales es limitada o inexistente respecto a acciones cometidas en territorios extranjeros y generalmente la Justicia deriva el caso al país donde se cometió la presunta infracción. Como ultimo recurso, se podría recurrir a los Puntos de Contacto establecidos en el marco de las Directrices de la OCDE, que obliga al Estado a velar por que las empresas de su bandera respeten las Directrices. Este último foro es altamente limitado, ya que para la empresa el proceso y las conclusiones que pudiera arrojar, son totalmente voluntarias.

## **Vacíos de Justiciabilidad en el Sistema Internacional Financiero y Comercial reflejados en el Caso de Oy Metsa Botnia y otros**

El caso de Oy Metsa Botnia fue demás interesante para reflexionar sobre este análisis, pues tuvo más de una decena de denuncias efectuadas a diversos mecanismos de responsabilidad, algunos jurídicos (como fue la presentación penal ante la justicia nacional Argentina, o la denuncia de afectados argentinos contra Uruguay ante la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, o la queja presentada por el Estado Argentino contra el Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia). Otras denuncias fueron presentadas en espacios no-jurídicos o quasi-jurídicos. Entre estos se encuentran las denuncias ante Finlandia, Noruega, y Suecia, en la que se refieren a presuntas violaciones de las Directrices de la OCDE, en el cual el Estado asume responsabilidad de hacer velar principios internacionales respecto al comportamiento empresario. También se cuenta con una denuncia clave para el asunto que estamos abordando, que fue la denuncia ante el Ombudsman (la CAO) del Banco Mundial por violaciones a las salvaguardas sociales y ambientales cometida por su Corporación Financiera Internacional (IFC). La CAO ofrece un espacio importantísimo para cuestionar si proyectos financiados por el Banco (que luego reciben financiamiento de numerosas entidades financieras) cumplen con los requisitos mínimos ambientales y sociales. No es menor la relevancia de esta último espacio ya que muchos actores financieros que participan en este tipo de financiamiento depositan su confianza por el resguardo social y ambiental en la capacidad de la CFI de relevar datos claves y un control técnico minucioso de los proyectos que financian. La causa también ofreció un escenario de espacios totalmente novedosos como el reclamo por violaciones de los Principios del Ecuador

presentados ante ING, BBVA y Calyon que debieron ser montados virtualmente dentro del marco de la opinión pública y que no cuenta con ningún proceso o procedimiento formal para llevar pleito.

La diversidad de las acciones perseguidas para brindar acceso a la justicia a las víctimas de la inversión, dio la posibilidad de comparar la efectividad de foros de acceso a la justicia, y poder medir en qué sentido, en qué ámbitos y en qué aspectos cada foro ofrece o no verdaderas garantías de responsabilidad ante los derechos otorgados. Y también ofreció la única oportunidad de ver el escenario como un sistema global de acceso a la justicia.

Lo que encontramos en este caso es que en cada uno de los foros, sea o no sea vinculante, existen importantes “vacíos de responsabilidad” (en inglés, *accountability gaps*), que conjuntamente conforman las limitaciones del ámbito internacional para brindar garantías de derechos humanos a personas y comunidades afectadas por el accionar empresarial.



Lo podemos graficar genéricamente de la siguiente manera (Figure 1), donde ABCE... son los diversos foros accesibles a los afectados, y la línea quebrada representa un ideal cumplimiento al 100% con los derechos otorgados (the Human Rights Compliance Baseline).

Suponemos que en un mundo ideal, cada foro resuelve las quejas que le llegan eficientemente, garantizando al 100% los derechos otorgados.

El grado de responsabilidad del “sistema internacional” entonces, estaría conformado por el rectángulo formado por la línea “x”, la “y”, y la línea de cumplimiento 100%. Pero la realidad, es otra. En la práctica, lo que vemos es que cada foro tiene sus limitaciones. La Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, por ejemplo, cajoneó el caso presentado porque quiere evitar conflictos diplomáticos entre Argentina y Uruguay, la CFI ignoró las recomendaciones de su fiscal (la CAO) que auditó el proyecto y encontró serias falencias de cumplimiento de las políticas de salvaguarda del Banco Mundial. Los bancos firmantes de los Principios del Ecuador como Calyon y Nordea, y la Agencia de Crédito finlandesa (Finnvera) ignoraron sus compromisos y siguieron ciegamente la decisión de la CFI a pesar del reclamo permanente de la comunidad y del mismo Estado Argentino que presentó una denuncia formal en contra de Uruguay en la Corte Internacional de Justicia. Y así, cada foro llegó corto en su búsqueda de garantizar el 100% los derechos otorgados. Entonces la verdadera línea de “Accountability” se conforma de un manera irregular, donde en cada espacio o foro de “Accountability” hay un déficit real (osea, el grado de accountability real se ubica por debajo de la línea plena del 100%. Podríamos graficarlo hipotéticamente de la siguiente manera.

Una nueva línea quebrada se forma por debajo de la línea de 100% responsabilidad con resultados variantes que se acercan o se alejan de la línea 100%. Y el rectángulo ideal de 100% es dividido en dos partes, representadas en Figure 2 como las áreas A, y B, donde “B” es la verdadera responsabilidad de los foros, y “A” representa la falla de los sistemas en rendir efectivamente un grado de responsabilidad sobre los derechos otorgados. “A” es lo que llamamos “de Accountability Gap”. Cualquier individuo que hiciera un análisis de su situación ante un hecho donde una empresa presuntamente viola sus derechos, se encontraría con un gráfico similar, en donde ex-ante sabría que en cada foro se enfrenta con una probable limitación de garantías de sus derechos y de poder hacerlos efectivos

ante la acción de la empresa en cuestión. Y ex post, si accionara en cada uno de los foros disponibles, podría seguramente graficar de manera similar la respuesta que dio cada uno a su reclamo.

El rol del individuo y la sociedad en el empuje hacia 100% de cumplimiento.

El papel que juega el individuo y/o comunidad afectada en incidir el grado de responsabilidad no es menor y la línea real contemplada en Figure 2 puede oscilar y de hecho oscila verticalmente según el accionar del stakeholder y la voluntad o presión ejercida ante el actor que brinda la garantía. En un mundo ideal, el grado de responsabilidad no debería variar, y debería fijarse en o cerca de la línea del 100%, pero en un mundo donde los mecanismos de monitoreo y control son débiles o inexistentes, y la característica no-vinculante de los sistemas hacen que no haya fuertes incentivos al cumplimiento, la línea generalmente estará apartada verticalmente hacia abajo de la idea del 100% y puede estar bastante lejos de la misma, acercándose al nivel cero.

El individuo y las comunidades afectadas generalmente ignoran la mayoría de los foros que les son accesibles para hacer rendir cuentas, por lo que la línea de responsabilidad antes de la acción, es seguramente baja respecto a la ideal y no tiene incentivos el foro en cuestión de mover su ubicación relativa en el gráfico.

Ante un eventual conflicto, los afectados, tienden a buscar espacios en donde sus reclamos pueden ser escuchados, y pueden dar o no con alguno de los foros A, B, C, D, etc. Pero es más probable que ignoren por completo la existencia de estos, o que consideren que no podrían o no sabrían lograr avances utilizándolos, y que recurran a otras formas de ejercer presión, como por ejemplo realizando una campaña mediática, o buscando intervención de algún representante político de su localidad, etc.

Desde que existe un conflicto con un grupo de stakeholders en un determinado caso, las alertas aparecen para los respectivos actores en los respectivos foros A, B, C, D, que pueden en algunos casos ser los mismos, y por este solo hecho la línea tiende a subir hacia el nivel absoluto (100%), ya que simplemente por el interés de minimizar el riesgo de inversión, cada actor y la normativa que lo obliga saldrá a cubrir sus vacíos hasta donde fuere su alcance inmediato.

En el momento que un stakeholder acciona uno de los mecanismos de justicia ofrecido por uno de los foros, los intereses de todos los actores cambian, porque el grado de riesgo cambia para todos (se eleva) y lo mas probable es que la línea en todos sus puntos suba inmediatamente a favor del stakeholder, aunque sea por un valor mínimo. La pregunta es claramente cuanto y donde sube y cuanto se acerca realmente hacia la línea absoluta del 100%, y si elige o acciona una de las opciones, cuanto será posible acercarla al 100%.

Lo que el mundo actual ofrece a los individuos y comunidades es la importantísima posibilidad de informarse sobre las vías de acción, y con un poco de aprendizaje, voluntad, y medios, ejercer los derechos otorgados por el mecanismo, por más limitados que sean. El reclamo popular mediante movimientos sociales o grupos de interés organizados, canalizado por una organización de la sociedad civil capacitada puede lograr importantes alteraciones en la línea de responsabilidad, y con un poco de creatividad de parte de los interlocutores de los stakeholders, puede desplazar significativamente toda la línea a favor de los afectados.

La responsabilidad empresarial y Estatal sobre el comportamiento Empresarial hacia el Futuro

Los principales actores internacionales que participan en este esquema, y esto incluye a las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos privados y Estatales, empresas multinacionales, y otros, no desconocen esta problemática y se dan cuenta de las particularidades del sistema descrito aquí. Es más, recientemente el Representante Especial de Naciones Unidas que investiga la relación entre Empresas y Derechos Humanos, sin ponerlo en estos términos gráficos, hace alusión al problema del “accountability gap” de los diversos foros existentes para proteger y brindar garantías de derechos humanos a individuos y comunidades afectadas negativamente por el comportamiento empresarial. En su informe, el RE elabora una estrategia para Naciones Unidas, que ha sido adoptada por el consejo de Derechos Humanos y el mandato del RE renovado por 3 años, para enfocar tres pilares básicos que hacen a esta problemática. A saber:



- El deber del Estado de proteger
- La responsabilidad del empresariado de respetar
- La necesidad de brindar remedios efectivos a víctimas

Esta estrategia comenzará a canalizar el debate internacional de ahora en más y obrará por achicar la brecha entre la responsabilidad empresarial total y los vacíos que existen actualmente.



# Sorriso, capitale du soja dans le centre-ouest brésilien : une ville par et pour les acteurs privés

Quand intérêts privés et publics sont co-construits au nom d'un développement économique hégémonique

**Frédéric Monié et Martine Guibert**

Décembre 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigación  
y debate sobre la  
gobernanza

**L**a fiche illustre, au moyen d'un cas précis, la co-construction de la gouvernance locale de la part d'acteurs privés et publics, tous tendus vers une production agricole de haute technologie et liée à la mise en valeur de nouvelles terres. Ainsi, le développement de la ville de Sorriso, au centre de l'Etat brésilien du Mato Grosso, marque d'une certaine manière l'aboutissement d'un modèle de front pionnier caractérisé par une action planificatrice des autorités sur la longue durée, des flux migratoires spécifiques d'agriculteurs capitalisés venant du Sud du Brésil, ouverts à l'innovation et porteurs d'une culture du travail propre à des producteurs d'origine européenne. Les conditions topologiques, climatiques, politiques et commerciales ont été parfaitement intégrées aux stratégies économiques des producteurs de grains qui ont parallèlement multiplié des actions typiques de certains fronts pionniers traditionnels des Cerrados et d'Amazonie (utilisation de la violence pour régler les conflits fonciers, méprise des lois de respect de l'environnement, etc.).

Sorriso, ville de l'état de Mato Grosso, est fréquemment présentée comme l'un des pôles les plus dynamiques de l'agriculture moderne du Centre Ouest du Brésil. Située à l'interface de la savane arborée (cerrado) et de la Pré-Amazone, son développement durant ces trente dernières années est intrinsèquement lié, après l'impulsion donnée par l'Etat fédéral dans les années 1970, à celui de l'agronégoce qui lui confère son rôle d'agro-ville d'importance régionale, au côté de Lucas do Rio Verde (plus au sud) ou de Alta Floresta (plus au nord), ou encore et à une moindre échelle, de Rondonópolis. Polarisant populations, administration et services agricoles, Sorriso s'anime au rythme de l'installation d'habitants attirés par la multiplication des agro-industries, elles-mêmes sur la piste des grains à transformer (trituration, élevages intensifs de poulets et de porcs, abattoirs-conditionneurs, agro-combustibles). La conformation de la ville reflète une distribution productive spatiale des activités et des habitants fortement ségréguée, et sa gestion dépend majoritairement des décisions prises par des acteurs privés omniprésents. L'articulation entre enjeux économiques privés (capitaux nationaux et étrangers) et gouvernance locale est ici saisissante.

### **\* Organisation de l'espace : dès le début, le fait d'acteurs privés**

Entre la fin du XIX<sup>ème</sup> et les années 1970, l'actuelle commune de Sorriso a attiré des colons individuels venus exploiter les arbres à caoutchouc de la région avant de se lancer dans l'élevage bovin extensif. Les conflits avec les indiens Kayabis se sont traduits par le transfert forcé d'une grande partie d'entre eux vers la réserve du Xingu, leur terres étant alors incorporées aux fazendas des colons. Dans les années 1970, les faibles effectifs d'indigènes aux abords de la BR-163 a facilité l'entrée dans une nouvelle ère de colonisation de la région. Celle-ci a été organisée par la Colonizadora Sorriso qui devient rapidement le plus puissant agent de production et d'organisation de l'espace. La société attire alors de nombreux gauchos, originaires des états du Rio Grande do Sul, de Parana et de Santa Catarina. Les flux migratoires s'intensifient au fur et à mesure que la colonizadora met en vente les lots de terre. Les sudistes sont systématiquement privilégiés alors que des mesures visant à cantonner indiens et noirs venus du Nordeste dans un quartier éloigné du centre de Sorriso, illustrent les préjugés raciaux des colons. Mais progressivement, le stock de terres de la société de colonisation s'épuise. En même temps, l'influence des producteurs de soja ne cesse d'augmenter, leur ascension sociale s'affirme dans une opposition aux natifs présentés comme des «hommes lents». La mise en place de circuits de production performants (logistique, innovations techniques, savoir-faire, capitaux, etc.) transforme l'espace matogrossense, dans un contexte d'appropriation illégale de terres, assassinats et conflits avec les populations indigènes, caractéristiques des fronts pionniers brésiliens. Malgré tout, Sorriso croît inéluctablement, les activités se multiplient, directement et indirectement liées à la constitution d'un complexe agroindustriel sojicole.

### **\* L'action décisive du gouvernement fédéral : intégrer et équiper**

La mise en valeur rapide que connaît la région, à partir de la fin des années 1970, est aussi fortement liée à l'ouverture de l'axe routier BR-163 du Sud vers le Nord, entre Cuiabá, capitale de l'état du Mato Grosso, et la ville amazonienne de Santarém. Les premiers flux migratoires importants de colons individuels venus du Sud du pays en direction des Cerrados participent d'une dynamique générale qui, depuis les années 1940, marque la volonté des autorités d'intégrer effectivement le Centre-Ouest au territoire national. L'action du gouvernement fédéral est ici décisive. Un nouveau Statut de la Terre a légitimé les actions de régularisation foncière et les premiers projets de colonisation. Au cadre juridique sont venus se greffer divers programmes tournés vers l'intégration des régions périphériques et leur développement économique. Cette «Marche vers l'Ouest» acquiert rapidement une marque de front pionnier dans un contexte macro-économique et politique particulièrement favorable.

Au cours des années 1960 et 1970, les gouvernements militaires successifs font, en effet, de l'intégration du Centre Ouest un de leurs objectifs prioritaires. Sorriso est l'un des municipes de la région où l'on déboise le plus, son taux de couverture forestière est le plus bas après l'appropriation, souvent illégale, de portions croissantes d'Aires de Protection Permanente, et ce au mépris du code forestier. De nouvelles routes sont ouvertes au long desquelles se multiplient les projets publics et privés de colonisation sous la tutelle de l'Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (IN-

CRA). La colonisation officielle a créé des assentamentos pour des petits agriculteurs qui ont reçu des lopins sans pour autant obtenir les moyens effectifs de mettre en place des circuits de production et de distribution efficaces. Et leur endettement les a rapidement obligés à revendre leur terre. Parallèlement, le contrôle très lâche des autorités sur le territoire a facilité les appropriations illégales de terres (grilagem) et alimenté la dynamique de concentration foncière.

Dès lors, les cerrados de l'État de Goiás et du sud de Mato Grosso sont les premiers à accueillir une agriculture capitaliste qui peut compter, au-delà des sociétés de colonisation, sur l'appui des autorités : bénéfices fiscaux, financements, transferts de technologies à partir d'organismes publics de recherche comme l'EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, organisme de recherches agronomiques). Les succès obtenus en termes de niveaux de production de soja et de rentabilité font surgir des agrovilles comme Rondonópolis, ou renforcent le rôle des centres urbains comme Nova Mutum, Lucas do Rio Verde ou Sorriso.

## **\* La capitale brésilienne du soja**

Le climat de Sorriso, située entre les fleuves Lira et Teles Pires, est de type continental tropical avec une distribution des précipitations abondantes et régulières d'octobre à avril qui marque l'entrée dans la saison sèche. Mais le grand atout de l'agriculture dans la région est évidemment sa croissante technification (mécanisation de dernière génération) qui permet une grande productivité (augmentation des rendements). Les transferts de technologies de l'EMBRAPA et de la Fondation Mato Grosso (qui réunit acteurs privés et publics de l'état) permettent la diffusion de semences améliorées (voire transgéniques) et de produits phytosanitaires adaptés. Or cet ensemble d'innovations biologiques et physico-chimiques vise à limiter les barrières naturelles à l'accumulation.

Au début des années 2000, le soja occupe environ les deux tiers de la superficie de Sorriso. Il est le municipe où est produit le plus grand volume avec environ 2 millions de tonnes par an. Même si les productions de maïs, riz et coton sont en hausse, la ville est extrêmement dépendante du soja, ce qui peut se révéler porteur de risques à la fois sanitaires (attaques à répétition de la rouille asiatique) et économiques (diminution des cours qui ont affecté l'économie locale et obligé à penser des stratégies de diversification du tissu productif). Toutefois, en 2006, 2007 et 2008, l'envolée des cours du soja a en grande partie compensé la valorisation de la monnaie brésilienne face au dollar étatsunien.

## **\* Une gouvernance locale sous influence**

Sur le plan politique, les principaux cultivateurs de soja ont vite pris les devants dans la courte histoire politique de Sorriso. En effet, en 1980, leur action est décisive pour élever leur ville au rang de district de la ville de Nobres, préparant de cette manière une émancipation qui débouche sur la création, en 1986, d'une commune sur près de 10.000 km<sup>2</sup>. En quelques années, la maille territoriale subit donc une profonde altération sous l'effet de l'influence croissante des agriculteurs qui s'emparent graduellement des pouvoirs législatif et exécutif, à l'image de la tendance à l'œuvre à l'échelle de l'état de Mato Grosso : le gouverneur élu, Blairo Maggi, est présenté comme l'un des plus grands producteurs individuels de soja du monde.

La dynamique à l'œuvre multiplie finalement les synergies entre les diverses échelles politico-administratives. Les acteurs se mobilisent en développant de véritables stratégies géoéconomiques visant à s'assurer le contrôle de réseaux productifs et de circulation essentiels à la reproduction du modèle mis en place. Ainsi, l'informatisation du territoire viabilise le contrôle de l'information considéré comme une donnée fondamentale pour une agriculture technicisée et insérée dans des circuits commerciaux mondiaux. Le marché des trois sojas (graines, protéines, huiles) se structure en effet autour de la demande en hausse de marchés réguliers (Europe, Moyen-Orient) et de marchés porteurs (Chine), et de l'offre abondante et croissante des pays d'Amérique du Sud où la région des Cerrados combine sa capacité productive avec celles des plaines pampéennes du Río de la Plata (Argentine, Paraguay, Uruguay) et, dans une moindre mesure, avec celles des basses terres de la Bolivie orientale.

## **\* Infrastructures de communication : un partenariat public-privé**

L'intégration du complexe urbain et agro-industriel progresse aussi grâce à l'amélioration progressive des moyens d'écoulement terrestre et fluvial de la production. Les infrastructures de transport constituent une priorité absolue dans une région enclavée au cœur de l'Amérique du Sud et, par conséquent, distante environ de 2 000 km des ports d'exportation localisés dans la moitié du sud du pays (Paranagua, Santos, Vitória). Maires, députés de l'état, gouverneur et lobby ruraliste exercent ainsi une pression constante sur les autorités fédérales en faveur d'investissements sur le réseau routier viabilisant l'accès aux ports d'Amazonie (comme le port fluvio-maritime de Santarém, dans le Pará) ou du nordeste (comme celui d'Itaqui, à São Luiz de Maranhão). A l'échelle régionale, il n'est guère étonnant que les acteurs privés soient au cœur de Partenariats Public-Privé pour la construction de routes d'accès aux fazendas. Si le pouvoir des producteurs est considérable, il convient, toutefois, de prendre en considération, également, celui des entreprises transnationales (Bunge, Cargill, ADM, Dreyfus) qui contrôlent les circuits de production et de commercialisation du soja. Leur marque sur le paysage urbain est d'ailleurs importante au vu des gigantesques équipements de stockage installés au long de la BR-163, en bordure de Sorriso, et de l'incessant ballet des camions et semi-remorques.

### **\* Limites du modèle et perspectives d'avenir**

Les succès obtenus par les producteurs de Sorriso sont indéniables en termes de capacité d'incorporation de technologies avancées et de création de synergies avec les autorités locales et avec l'état, ce qui a garanti des niveaux remarquables de production de soja. Néanmoins ce modèle présente des limites. L'augmentation de la superficie cultivée a quasiment fait disparaître la végétation native, créant des tensions croissantes avec la société brésilienne, et marquant ainsi un divorce entre le discours productiviste local qui met en avant les vertus du travail qui ont transformé le Mato Grosso en l'un des greniers du monde, et celui des classes moyennes urbaines du reste du pays, très critiques envers ce modèle. Ce divorce, de même que l'action du Ministère de l'Environnement et l'arrivée progressive aux commandes de l'économie locale des fils des premiers colons se traduisent néanmoins par une prise en compte de la nécessité de respecter les lois environnementales en vigueur. Ceci sera-t-il suffisant pour inventer un modèle de gouvernance incluant la société civile au sein des instances qui définissent les stratégies et les politiques publiques locales? De la même manière, les acteurs privés sont de plus en plus conscients des risques agronomiques et économiques que représente une trop grande dépendance à l'égard du soja après la crise des dernières années. Pour cette raison, des efforts sont faits pour valoriser davantage les productions locales, avec des stratégies de remontée de filière (production avicole ou porcine) ou de diversification (agro-combustibles).

D'un point de vue social, si, à Sorriso, les résultats de la croissance économique sont flagrants en termes d'évolution du PIB par habitant et de qualité de la vie, les mécanismes de ségrégation socio-spatiale, particulièrement visibles dans une ville dont l'usage du sol est très fonctionnalisé, ne risquent-ils pas de créer des tensions croissantes ? Peut-on, au contraire, parier sur les facultés d'adaptation à la conjoncture et sur la vision du futur des acteurs privés et publics locaux pour transformer la croissance économique en développement ? En d'autres termes, ceux-ci sont-ils à même de penser un projet de développement territorial durable pour Sorriso ?





# Un nationalisme anticapitaliste

Le renouveau de l'État dans la gouvernance énergétique équatorienne

Guillaume Fontaine

Février 2009

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigaciòn  
y debate sobre la  
gobernanza

Cette fiche explique l'évolution de la gouvernance énergétique en Equateur depuis 2005. Cette année marque en effet un tournant dans la relation entre l'Etat et les entreprises multinationales, avec la nationalisation des bénéfices extraordinaires réalisés dans le secteur pétrolier depuis de début des années 2000. On analyse les effets de la politique nationaliste du gouvernement depuis lors, notamment pour la renégociation des contrats et pour les conflits environnementaux liés à l'exploitation de pétrole en Amazonie. L'évolution des mouvements écologiste et indigéniste est présentée comme un facteur clé dans l'institutionnalisation des arrangements issus de ces conflits, bien que ces mouvements aient une influence limitée sur la réforme institutionnelle et politique à l'œuvre depuis l'élection de Rafael Correa à la présidence de la République.

Les années 1990 furent celles de l'ouverture aux capitaux privés internationaux, pour l'industrie pétrolière équatorienne. Producteur moyen à échelle régionale, l'Équateur souffrait à l'époque l'effet conjugué de la crise de la dette et la baisse des prix du pétrole sur les marchés mondiaux. Simultanément, la capacité d'organisation des populations locales comme des mouvements écologiste et autochtone s'accrut, à mesure que se multipliaient les conflits liés à l'exploitation pétrolière en Amazonie. La hausse soutenue des prix du pétrole depuis une dizaine d'années a sensiblement modifié cette situation, d'autant que son effet est amplifié par l'augmentation de la capacité de production nationale, depuis l'inauguration de l'oléoduc de pétroles lourds (OCP pour ses initiales en espagnol) en 2003. Dans ce contexte, le système de gouvernance énergétique équatorien repose sur trois éléments structurants : la variation des prix sur les marchés internationaux, l'existence d'importantes réserves de pétrole prouvées et probables dans le territoire national et la planification des relations avec les communautés locales.

L'article proposé ici analyse ces réformes à partir d'une problématique plus générale : quel est le rôle des acteurs privés dans la gouvernance énergétique équatorienne ? L'hypothèse centrale est que le rôle de ces acteurs s'efface devant la politique nationaliste des deux présidents qui ont succédé au gouvernement de Lucio Gutiérrez. Ainsi, en 2006, le président Palacio a prononcé la nullité du contrat qui liait l'État équatorien à Occidental Petroleum et inauguré la renégociation de la rente avec les entreprises privées, une politique assumée ensuite par le président Correa, qui doit conclure en 2009 avec la renégociation des contrats en vigueur dans l'ensemble du pays.

Dans une première partie, on retracera brièvement l'évolution de la gouvernance énergétique en Équateur depuis les années 1990. On présentera les chiffres clé de la production d'énergie primaire et de la consommation d'énergie secondaire. Ensuite, on mentionnera les principales réformes légales, qui régissent les activités pétrolières. Enfin, on analysera l'évolution des investissements étrangers.

Dans une deuxième partie, on s'intéressera aux effets sur la gouvernance du nationalisme, revenu en force depuis 2005. On présentera en premier lieu les implications de la nationalisation des bénéfices extraordinaires. Ensuite, on synthétisera le débat autour des nouvelles modalités contractuelles. Enfin, on décrira l'impact de ces deux types de réformes sur la rente pétrolière.

La troisième partie étudie l'influence grandissante des acteurs sociaux sur la gouvernance énergétique. On présentera tout d'abord les types de conflits environnementaux liés aux activités pétrolières en Amazonie. Ensuite on expliquera comment le mouvement écologiste équatorien s'est institutionnalisé au cours de la dernière décennie. Enfin, on s'interrogera sur la perspective ouverte par la déclaration de moratoire contre le projet d'exploitation des gisements pétrolifères dans la région orientale du pays.

## Evolution récente de la gouvernance énergétique

### Les chiffres clé de la gouvernance énergétique en Équateur

Toutes proportions gardée, l'Équateur est un pays pétrolier, au même titre que le Venezuela (Karl, 1997). En effet, les revenus issus de la vente de pétrole brut représentent environ la moitié des ventes à l'exportation et un tiers du budget de l'État. La rente pétrolière a considérablement augmenté durant la décennie 1998-2008, compte-tenu de l'accroissement régulier du prix du pétrole sur les marchés internationaux, ce qui souligne non seulement la forte dépendance externe mais aussi la vulnérabilité de l'économie interne.

L'Équateur occupe le 4<sup>e</sup> rang en Amérique Latine pour ses réserves prouvées de pétrole (environ 5 milliards de barils), derrière le Mexique, le Venezuela et le Brésil. Pourtant, il demeure un producteur d'énergie de niveau intermédiaire, à l'échelle de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Selon l'Agence Internationale de l'Énergie, sa production d'énergie primaire atteignait 11,24 millions de tonnes d'équivalent pétrole (TEP), soit 2,12% de la production régionale (IEA, 2008). Cette production se compose pour l'essentiel de pétrole brut (84,23%), d'hydro-électricité (5,52%), de combustibles renouvelables et déchets (5,21%) et de gaz naturel (5,03%).

En dix ans, la part du pétrole et du gaz s'est sensiblement accrue (+5 points de pourcentage pour chacun de ces combustibles), au détriment des déchets et combustibles renouvelables (-9 points)

et, dans une moindre mesure, alors que l'hydro-électricité restait stable (-0,75 point). (IEA, 1998-2008.) Cette tendance indique que l'Équateur dépend de façon croissante des hydrocarbures et, en particulier du pétrole, dont les effets sur le climat sont plus négatifs que ceux du gaz. Ce faisant, le pays évolue à contre-courant de la tendance régionale, puisque la part du pétrole dans la production d'énergie primaire de l'Amérique Latine et des Caraïbes est passée de 48,1% à 41,1%, entre 1996 et 2006.

L'Équateur est aussi un consommateur moyen d'énergie finale, à l'échelle régionale. En 2006, la consommation nationale représentait 8 millions de TEP, soit 1,94% du total régional. Celle-ci se composait exclusivement de produits pétroliers (85,39%), d'électricité (10,28%) et de combustibles renouvelables et déchets (4,33%).

L'évolution de la consommation est comparable avec celle de la production d'énergie primaire. En effet, les produits pétroliers ont accru de 12,58 points leur part dans le mix énergétique entre 1996 et 2006, tandis que celle de l'électricité demeurait stable (+1,26 point) et que celle des combustibles renouvelables et déchets diminuait notablement (-13,84 points). Cette évolution indique que l'impact relatif de la consommation d'énergie sur la couverture boisée s'est réduit, au prix d'un impact majeur sur les émissions de gaz à effet de serre. Elle s'explique en grande partie par la substitution du bois de chauffage par le gaz liquide, dans la consommation des ménages.

Le secteur des transports est le principal consommateur d'énergie finale, avec 4,2 millions de TEP en 2006, soit quatre fois plus que l'industrie (1,07 million de TEP) et deux fois plus que le secteur résidentiel, l'agriculture et les services réunis (2,09 millions de TEP). Dans tous les secteurs, la consommation de produits pétroliers est dominante : 100% pour les transports, 75% pour l'industrie et 56,6% pour les autres secteurs.

Entre 1996 et 2006, la consommation annuelle de produits pétroliers a presque doublé dans les transports (passant de 2,8 millions à 4,2 millions de TEP) et augmenté de 18,2% dans l'industrie (où elle est passée de 682.000 à 806.000 TEP). Dans les autres secteurs, elle demeure relativement stable (autour de 1,2 million de TEP). Cette tendance s'explique principalement par l'augmentation du transport routier, en général, et des véhicules individuels en circulation, en particulier.

#### Les principales réformes légales

L'ouverture du secteur pétrolier aux entreprises transnationales s'est amorcée en 1993, avec la Loi 44 sur les hydrocarbures (Campodónico, 1996: 162-172). Cette réforme permit aux entreprises privées d'être rémunérées en pétrole brut, selon un partage établi à la signature du contrat d'exploitation, et de disposer librement de la part qui leur revenait. En même temps, l'impôt sur les bénéfices fut réduit et le contrôle de change sur le rapatriement des capitaux fut rendu plus flexible.

Cette loi ouvrit aux capitaux privés les activités de l'upstream et autorisèrent la libre importation des produits pétroliers. Le prix de ces produits sur le marché national fut calculé dès lors sur les prix internationaux, même s'ils continuèrent d'être subventionnés par l'État et si les bénéfices réalisés sur le prix de la production continuèrent d'être plafonnés légalement. Trois autres réformes suivirent, entre décembre 1993 et août 1998, qui visaient à accroître la capacité de production nationale, ce qui entérina l'abandon de la stratégie conservatrice des années 1970 et 1980, lorsque l'Équateur était membre de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP).<sup>1</sup>

En 2000, une fois conclu le processus de dollarisation de l'économie équatorienne, le président intérimaire Gustavo Noboa (successeur de Jamil Mahuad, renversé le 21 janvier de la même année) signa le décret ordonnant la construction du deuxième oléoduc du pays, l'OCF (pour Oleoducto de Crudos Pesados). Cet ouvrage fut alors confié à un consortium privé, entraîné par l'entreprise argentine Techint, en association avec AGIP Oil (Italie), EnCana (Canada), qui vendit ensuite ses parts à Petroriental (Chine), Occidental Petroleum (États-Unis), Perenco (France), Petrobras (Brésil) et Repsol YPF (Espagne).

---

1. Membre fondateur de l'OPEP, l'Équateur s'est retiré de ce cartel en 1992 et l'a réintégré en 2007.

En 2006, le Congrès vota une réforme à la Loi sur les hydrocarbures qui modifia le partage des bénéfices entre l'État et les entreprises privées. La Loi 42-2006 permit ainsi de répartir à parité les bénéfices marginaux, en cas d'augmentation du prix du pétrole supérieur au prix de référence à la signature du contrat. La majorité des contrats en vigueur à cette époque furent signés dans les années 1990, quand le prix de référence du baril était de l'ordre de 15 dollars. Or, depuis plusieurs années, ce prix augmentait, permettant aux entreprises de réaliser d'importantes marges, alors que l'État continuait de percevoir un montant marginal.

Finalement, le gouvernement de Rafael Correa impulsa une nouvelle réforme, en 2007-2008. Dans un premier temps, un décret supérieur tenta d'imposer un nouveau partage des « bénéfices extraordinaires » entre l'État (99%) et les entreprises (1%). Dans un second temps, le gouvernement proposa une option alternative à ces dernières, en les obligeant à renégocier leurs contrats respectifs avec l'État, visant à réduire leur participation dans la production.

Dans le domaine de l'environnement et de la protection des droits de l'homme, la législation s'est considérablement renforcée au cours de la dernière décennie. La réforme constitutionnelle de 1998 reconnaissait déjà les droits collectifs et consacrait plusieurs articles à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la consultation préalable des peuples indigènes et des communautés locales en général. La nouvelle Constitution (2008) renforce ces droits et obligations, en particulier en proclamant le droit de la nature (sic.) à être protégée et restaurée contre les activités humaines.

En ce qui concerne plus spécifiquement la régulation environnementale des activités pétrolières, l'Équateur s'est doté de trois grands instruments. En premier lieu, la Loi de gestion de l'environnement et le Règlement environnemental sur les activités d'hydrocarbures, furent adoptés entre 1999 et 2001, régissent les procédures liées notamment à l'élaboration des études d'impact et aux plans de gestion du même nom. D'autre part, il existe un Règlement de consultation et participation pour les activités d'hydrocarbures, adopté en 2002, qui est sensé exprimer les obligations et droits des entreprises à l'égard des peuples indigènes, conformément à la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), ratifiée par l'État équatorien en 1998. Cependant, ce règlement n'a connu qu'une application, lors de la consultation pour l'exploitation des blocs 20 et 29, en 2003, qui fut annulée pour vice de formes. Enfin, les instruments spécifiques ont été créés pour les espaces protégés, notamment à travers le statut de « zone intangible » attribué à une partie du parc national Yasuní et de la réserve animalière du Cuyabeno en 1999.

Ni le règlement de consultation et participation, ni la déclaration de zones intangibles n'ont pourtant empêché la superposition de nombreux blocs pétrolifères avec des espaces naturels protégés et des territoires ancestraux légalisés. Cela montre a fortiori les limites de la régulation de la gouvernance environnementale, face à l'importance stratégique des activités pétrolières pour l'Équateur.

#### L'évolution des investissements étrangers directs

Selon la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL), les flux d'investissements étrangers directs (IED) vers l'Équateur ont atteint 678,5 millions de dollars en 2007, soit 0,66% du total régional et 6,17% de la région andine (CEPAL, 2007 : 78). L'Équateur reste donc un pays marginal pour les investissements étrangers, y compris en comparaison de ses voisins, le Pérou et la Colombie.

Entre 1998 et 2007, la moyenne annuelle des IED s'est située autour de 750 millions de dollars, avec un record de 1,33 milliard de dollars en 2001, durant la construction de l'OCP. Depuis 2004, ces flux diminuent, même si 2007 présente une nette remontée par rapport à l'année précédente (270,7 millions de dollars). Selon la Conférence des Nations Unies Sur le Commerce et le Développement (UNCTAD), le solde brut d'IED aurait même continué de baisser en 2007, pour se situer autour de 170 millions de dollars (UNCTAD, 2008).

Ce reflux d'investissements étrangers s'explique en partie par la politique énergétique nationaliste, inaugurée en 2005 par le président intérimaire Alfredo Palacio (successeur de Lucio Gutiérrez, renversé en avril de la même année) et poursuivie par le président Rafael Correa depuis son élection, en 2007.

Les stocks d'IED en Équateur, qui représentent 10,31 milliards de dollars (UNCTAD, Op. Cit.), proviennent principalement de l'Union Européenne (Espagne et France) et des États-Unis. Les autres

pays d'Amérique Latine (en particulier la Colombie) occupent un rang marginal dans ce domaine. (CEPAL, 2007 : 81-82.)

Au terme de huit séries d'appels d'offres, 16 blocs pétrolifères sont entrés en activité. Le cadastre pétrolifère de l'Équateur recense cependant plus de 30 blocs, la plupart concentrés dans la région amazonienne, dont certains furent offerts lors d'une dixième série d'appels d'offres, déclarée déserte en 2002.

En 2005, la production nationale se concentrait entre six entreprises : Petroecuador, Occidental, Encana, Repsol-YPF, Agip et Perenco. Cependant, les réformes introduites depuis lors par les gouvernements d'Alfredo Palacio et Rafael Correa ont eu pour effet d'accroître notablement la participation de l'État au détriment des entreprises privées. Deux des cinq entreprises mentionnées (Occidental et Petrobras) ont quitté le pays faute de parvenir à un accord avec ces gouvernements sur les modalités de leur présence en Équateur. Une troisième (Encana) a vendu ses parts au consortium chinois Petroriental (filiale équatorienne de l'entreprise nationale chinoise CNPC), qui a entamé une négociation sur la modalité contractuelle avec le gouvernement, à l'instar de Repsol-YPF et Agip Oil.

## **Les effets du néonationalisme pétrolier sur la gouvernance**

### **La nationalisation des bénéfices extraordinaires**

En 2005 un conflit légal éclata entre Occidental et l'État équatorien, au sujet de la dévolution de l'impôt sur la valeur ajoutée par l'entreprise états-unienne. Il se conclut en faveur de l'entreprise en mars 2006, après le rendu d'appel par le tribunal d'arbitrage international de Londres, qui obligea l'Équateur à reverser 75 millions de dollars au titre d'impôts déductibles à Occidental.

Deux mois plus tard, le gouvernement équatorien déclara la caducité du contrat, suite à la vente partielle des actifs d'Occidental à Encana, qui n'avait pas été approuvée par le Ministère de l'Énergie et des Mines. Dès lors, la totalité des actifs d'Occidental furent dévolus à l'État équatorien, qui créa une Commission de politique et contrôle, composée de représentants des ministères de l'Énergie, de l'Économie, de la Défense, de l'Environnement et des Relations Extérieures, et dotée d'une Unité temporaire d'administration et opérations dépendant de l'entreprise publique Petroproducción. Cette commission fut dissoute en mai 2008, au profit de l'entreprise Petroamazonas, créée quelques mois plus tôt et chargée de l'administration et des opérations des champs et gisements d'hydrocarbures pour Petroecuador et Petroproducción, qui en détiennent le capital.

Le conflit avec Occidental marque donc le début d'une nouvelle phase dans la gouvernance énergétique équatorienne, caractérisée par un renouveau du nationalisme pétrolier.

### **La négociation des nouveaux contrats**

L'adoption de la Loi 42-2006, réformatrice de la Loi sur les hydrocarbures incita quelques entreprises multinationales opérant en Équateur à porter plainte devant le Centre International d'Arbitrage des Différends Relatifs aux Investissements (CIADI), en 2008. C'est dans ce contexte que le Ministre du Pétrole, Galo Chiriboga, impulsa la renégociation des contrats avec ces entreprises, dans le but de revoir à la hausse la participation de l'État dans la production. Si les entreprises acceptaient de négocier leur contrat, la répartition des bénéfices extraordinaires serait alors de 70% pour l'État et 30% pour elles.

En quelques mois, les contrats des principaux blocs en exploitation furent ainsi révisés, sous la forme de « contrats de participation modifiés ». La première à conclure un accord, en mars 2008, fut Petroriental, pour les blocs 14 et 17. La part de l'État dans la production dans ces blocs passa respectivement de 25,4% à 57,4% et de 26,2% à 56,5%. De son côté, Repsol-YPF négocia une hausse de 17% à 36% de la part de l'État dans la production du bloc 16.

En revanche, City Oriente décida d'annuler son contrat pour le bloc 27, faute de parvenir à un accord. De la même manière, Petrobras abandonna le bloc 31, limitrophe avec les champs pétrolifères Ishpingo, Tiputini et Tambococha, qui font l'objet d'un moratoire depuis juin 2007. Pour le bloc 18, elle



vendit ses parts au consortium conduit par Ecuador TLC (avec Teikoku Oil, Cayman et Petromanabi), qui négocia une hausse de 25,8% à 40%.

En février 2009, aucun accord n'avait été souscrit pour les blocs 7 et 21 (administrés par l'entreprise française Perenco). D'autre part, la situation restait incertaine en ce qui concerne les blocs 23 et 24, administrés par Burlington et CGC-San Jorge, où les activités d'exploration sont paralysées pour « force majeure », du fait d'un conflit qui oppose ces entreprises aux communautés quichua et shuar locales, ainsi qu'aux organisations écologistes et indigènes.

### **L'impact sur la rente pétrolière**

L'importance des revenus du pétrole pour l'économie nationale est assez significative. En effet, en 2003, les exportations de pétrole et de produits dérivés du pétrole représentèrent 43% de la valeur totale des exportations ; la rente et les revenus au titre de l'exportation de dérivés représentèrent 33% du budget de l'État<sup>2</sup>. Outre qu'elles constituent la première source de revenus pour le pays, elles sont aussi la principale source de financement de la dette externe, qui atteignait 39% du PIB, avec 17,32 milliards de dollars en juillet 2007<sup>3</sup>.

Entre 1998 et 2003, en Équateur, les revenus au titre de la rente pétrolière augmentèrent de 925,2 millions à 2,05 milliards de dollars, atteignant une moyenne annuelle de 1,46 milliards de dollars. La rente pétrolière unitaire (rapport entre la rente et le volume produit) atteignit 10,13 dollars par baril, soit en moyenne 51% de chaque baril exporté au prix du marché international à l'époque. (ES-MAP, 2005 : 65). Cette rentabilité relativement élevée s'explique surtout par les coûts de production relativement bas en Équateur, en particulier parce que la principale entreprise du pays, Petroecuador, n'investit pas la part correspondant à l'amortissement de ses actifs, pour des raisons de restrictions budgétaires. (Idem : 63).

Les deux entités chargées de percevoir la rente (Petroecuador et la Banque Centrale) la reversent intégralement au ministère de l'Économie et des Finances, qui la redistribue en fonction d'un mécanisme complexe de pré attributions, entre le gouvernement central, des organismes parties, les collectivités territoriales, et les fonds de placement mentionnés plus haut. Ainsi, en 2006, le niveau de la rente atteignit 4,28 milliards de dollars. Plus de la moitié fut destinée au budget de l'État (53%). Le reste se répartit entre Petroecuador (10%) ; une vingtaine de parties (comme les Forces Armées, l'Institut d'écodéveloppement de la région amazonienne équatorienne (Ecorae) et les universités) ainsi que les pouvoirs locaux (conseils provinciaux et municipalités) (5%) ; et trois fonds communs de placement (32%).

Les fonds pétroliers géraient donc 1,96 milliard de dollars. Parmi eux, le Fonds équatorien d'investissement dans les secteurs énergétique et des hydrocarbures (FEISEH), alimenté exclusivement par les bénéfices du bloc 15, en représentait 36% et le Compte spécial de réactivation productive et sociale (CEREPS), alimenté par les bénéfices de l'OCP, en représentait 37% ; le reste des bénéfices nets générés par la vente de pétrole brut fut versé au Fonds de stabilisation pétrolière (27%).

L'un des problèmes majeurs liés à la distribution de la rente pétrolière surgit suite à la création du Fonds de stabilisation, d'investissement social et productif, et de réduction de l'endettement (FEIREP, pour ses initiales en espagnol), en 2003. Ce fonds fut créé avec les revenus de l'État provenant du transport de brut lourd par l'oléoduc OCP, dans un contexte de hausse accélérée des prix sur les marchés internationaux. En trois ans, il accumula 1,08 milliard de dollars, qui servirent à financer le paiement de la dette publique (70%), à stabiliser les revenus du Trésor Public (20%) et à financer l'éducation et la santé (10%). Or la création de ce fonds fut très critiquée, en partie pour le manque de transparence dans sa gestion. Le fait qu'il s'agisse d'un fonds commun de placement géré par la Banque Centrale permit au gouvernement de Lucio Gutiérrez de l'utiliser sans enregistrer ces dépenses dans le budget général de l'État. D'autre part, on critiqua la priorité donnée au « rachat » de la dette externe, en particulier parce qu'on observa un effet spéculatif sur les titres « Bonos globales », suite à la création du fonds.

---

2. BCE (Banco Central del Ecuador) (2007 a), "Boletín de estadísticas mensuales", 1867.

Le FEIREPS fut liquidé en juillet 2005<sup>3</sup>, puis remplacé par un compte spécial dénommé « Réactivation productive et sociale, du développement scientifique technologique et de la stabilisation fiscale » (CEREPS). Les revenus provenaient de la même source, mais la destination des dépenses changeait en faveur de l'investissement social, selon la distribution suivante : lignes de crédits et rachat de la dette (35%), Projets d'investissement social (30%), stabilisation des revenus pétroliers (20%), recherche scientifique (5%), amélioration du réseau routier (5%) et réparation écologique et sociale (sic.) (5%).

Finalement, sur recommandation de l'Assemblée Constituante, en avril 2008, les fonds alimentés par la rente pétrolière furent supprimés, à travers la Loi organique pour la récupération de l'usage des revenus pétroliers et la rationalisation administrative des processus d'endettement. Cette décision intervint après une série de discussions alimentées par le Secrétariat National de Planification et Développement (Senplades), autour des rigidités fiscales induites par les mécanismes de pré-assignation de la rente. Depuis lors, l'ensemble de ces revenus est administré directement par le Ministère de l'Économie et des Finances.

## L'influence des acteurs sociaux sur la gouvernance énergétique

### Les conflits environnementaux liés au pétrole

Les activités pétrolières en Équateur sont à l'origine d'un nombre incalculable de conflits sociaux, en particulier en Amazonie, où se concentre la majeure partie de la production et où les blocs pétrolifères se superposent souvent avec des territoires indigènes (légalisés ou non) et des espaces naturels protégés. On peut regrouper ces conflits en quatre grandes catégories : les conflits générés par la pollution, les conflits pour des demandes de compensations, les conflits en territoires indigènes et les conflits dans les espaces protégés.

Parmi les conflits liés à la pollution occasionnée par les activités pétrolières, le plus ancien et le plus médiatisé est celui qui oppose les habitants du nord de la région amazonienne à l'entreprise états-unienne Texaco, responsable des opérations dans cette zone, de 1967 à 1992. Ce conflit implique quelque 30.000 personnes, représentées par un groupe d'organisations non-gouvernementales et relayées par le Front de Défense de l'Amazonie (FDA) depuis une quinzaine d'années. Dans un premier temps, les parties s'affrontèrent devant les tribunaux aux États-Unis, mais en 2002 l'affaire fut renvoyée après appel devant la justice équatorienne. Depuis, il se poursuit devant le tribunal de Lago Agrio (chef-lieu de la province de Sucumbíos).

Outre le « cas Texaco », un grand nombre de conflits locaux oppose, pour des motifs similaires (contamination et impacts négatifs sur la santé des riverains), des centaines d'habitants de la région nord-amazonienne à l'entreprise nationale Petroecuador. Celle-ci est non-seulement l'héritière des installations et des gisements exploités par Texaco, depuis 1992, mais elle administre actuellement l'essentiel des champs pétrolifères du pays. Les conflits qui l'opposent aux communautés paysannes et indigènes locales sont, la plupart du temps, résolus de façon ponctuelle, soit par des accords d'indemnisations, soit par des mesures de compensation (travaux d'infrastructures, services à la communauté, etc.).

Depuis la construction de l'oléoduc OCP, entre 2000 et 2003, un deuxième type de conflits est apparu dans le nord de la région amazonienne, avec les mobilisations des organisations sociales et des élus locaux pour demander une plus grande participation à la rente pétrolière. Certes, les provinces amazoniennes percevaient déjà une partie de cette rente, notamment depuis l'adoption de la Loi No. 10, de 1992, par laquelle fut créé l'Institut pour le développement durable de la région amazonienne (Ecorae). Mais cette reconnaissance est jugée insuffisante par les acteurs locaux, organisés au sein d'une « Assemblée Bi-provinciale », qui fut à l'origine de plusieurs mouvements de grève et d'occupation d'installations pétrolières depuis 2001.

En particulier, à la suite du renversement de Lucio Gutiérrez, cette organisation a mené un long conflit contre les entreprises multinationales et le gouvernement Palacio (entre avril et août 2005), pour obtenir la construction d'un axe routier promis par le président déchu, ainsi que divers enga-

---

3. Mediante la Ley orgánica reformatoria a la Ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal.

gements de la part de l'État (priorisation de l'embauche de la main d'œuvre locale par le secteur pétrolier, électrification et raccordement des communes rurales au réseau d'eau potable, etc.). Ce mouvement associe des tactiques de mobilisation classique avec le lobbying politique et l'action directe. Il fut parfois durement réprimé, notamment en août 2005, quand fut décrété l'état d'urgence à la suite de l'occupation et d'une série d'actes de sabotage contre les installations de Petroecuador. Un nouveau conflit survenu en novembre 2007, lors duquel les habitants de la commune de Dayuma (Orellana) bloquèrent durant plusieurs jours la principale route d'accès à la région, s'est d'ailleurs conclu par l'intervention de l'armée et l'incarcération de Guadalupe LLori, Prefet d'Orellana élue sur la liste du mouvement d'obédience autochtone, Pachacutik-Nuevo País.

À la fois plus anciens et plus profonds, les conflits opposant les communautés et organisations autochtones aux entreprises multinationales pétrolières ont pour enjeu la défense de territoires ancestraux. Dès le milieu des années 1980, deux groupes ethniques – les huaorani et les quichua – se sont ainsi opposés à l'irruption de ces entreprises dans les provinces de Pastaza, Orellana et Napo. Plus tard, dans le sillage de la plainte déposée contre Texaco, ils furent rejoints par les cofán, les siona et secoya, ainsi que quelques groupes shuar, issus des provinces du sud amazonien. Dans ce cas particulier, les motifs de conflits sont doubles, puisque les intéressés protestent à la fois contre l'invasion de leur territoire et contre la pollution des rivières et des sols, du fait des nombreux accidents liés au transport de pétrole brut ou à la présence de nombreux réservoirs de résidus de pétrole ou d'eaux salines déchargées dans les stations de pompage.

À la fin des années 1990, ce type de conflits a pris une tournure plus radicale que par le passé, avec l'opposition des quichua à l'exploitation du bloc 23 et des shuar et achuar à l'exploitation du bloc 24, situés dans les provinces de Pastaza et Morona Santiago. Dans un cas comme dans l'autre, les autochtones en appellent aux droits constitutionnels à être consultés et à participer dans les processus de développement susceptibles de les affecter, physiquement ou culturellement. Pour marquer leur opposition à l'irruption des entreprises dans leurs territoires respectifs, ils ont recours à des tactiques de mobilisation, de juridisation et d'internationalisation de leurs demandes.

De la sorte, les shuar ont gagné une action de recours constitutionnel en 2000, au motif que l'entreprise CGC-San Jorge ne les avait pas consulté en bonne et due forme avant de procéder à l'exploration du bloc 24. Depuis, les activités dans la zone d'influence de ce bloc sont paralysées et l'entreprise a déposé un recours de suspension du contrat pour force majeure devant l'État équatorien.

Un peu au nord de ce conflit, les quichua de la commune de Sarayaku ont perdu leur action de recours constitutionnel mais sont parvenus, jusqu'à présent, à s'opposer aux travaux d'exploration de l'entreprise Burlington dans le bloc 23. Pour ce faire, ils ont eu notamment recours à la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme de l'Organisation des États Américains (CIDH/OEA), qui a recommandé à l'État équatorien de prendre des mesures de précaution pour éviter les affrontements violents entre l'armée et les employés de l'entreprise pétrolière ou ses associées, d'une part, et la population locale de l'autre.

Ces conflits ont en commun d'associer des organisations indigènes à des groupes écologistes plus ou moins radicaux et des organisations de défense des droits de l'homme. Ils sont marqués par une forte polarisation et ont conduit à des divisions profondes au sein du mouvement indigène national, incarné par la Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur (CONAIE). Ils rejoignent un quatrième type de conflits, liés à la défense des espaces protégés dans la région amazonienne.

Les instruments qui régulent la politique de conservation en Équateur condamnent explicitement l'exécution d'activités extractives dans ces espaces. Cependant, l'article 6 de la Loi de Gestion de l'Environnement de 1999 prévoit une exception pour les activités d'hydrocarbures, si celles-ci sont considérées d'intérêt national par l'État et moyennant l'élaboration et l'exécution de plans de gestion de l'environnement spéciaux. Cette ambiguïté légale est notamment à l'origine de conflits contre l'exploitation pétrolière dans le parc national Yasuní et la réserve animalière Cuyabeno. La création, en 1999, d'un statut de « zones intangibles » pour une partie de ces deux aires n'a que partiellement résolu le problème. Jusqu'à ce jour, elles restent exposées à des risques de pollution et d'impacts

sur la diversité biologique, qui contredisent les principes élémentaires de la conservation au niveau international.

### **L'institutionnalisation du mouvement écologiste**

Deux décennies de conflits liés aux activités pétrolières ont influencé le mouvement écologiste équatorien dans une proportion sans égal dans d'autres pays. L'importance de ces activités pour l'économie nationale et l'exceptionnelle diversité biologique et culturelle qui caractérise la région amazonienne se conjuguent traditionnellement avec le déficit de gouvernabilité qui affecte le pays pour faire de la pollution, la déforestation et la colonisation agraire de territoires ancestraux un mélange explosif. Les problèmes de la gouvernance énergétique deviennent dès lors des problèmes de gouvernance démocratique, face auxquels le mouvement écologiste a joué un rôle historique à au moins deux titres.

D'une part, ce mouvement est responsable d'avoir alerté l'opinion publique, nationale et internationale, sur les risques environnementaux et sociaux associés aux activités pétrolières. Jusqu'au milieu des années 1980, ces effets étaient connus des seuls spécialistes en gestion de l'environnement. Les populations affectées n'avaient elles-mêmes qu'une connaissance imprécise des risques d'accidents industriels ou des effets secondaires de la pollution sur la santé et l'environnement. D'autre part, il est à l'origine des réformes institutionnelles et légales mises en œuvre depuis la fin des années 1990, en particulier après la réforme constitutionnelles de 1998.

Cette double influence sur la gouvernance environnementale est en fait le fruit de l'institutionnalisation du mouvement à trois niveaux. En premier lieu, le noyau dur du mouvement se compose d'ONG professionnalisées, rompues aux tactiques de lobbying, à la création d'opinion publique ainsi qu'au conseil technique. Au niveau de l'exécutif, la création du Ministère de l'Environnement par le président Abdala Bucarám, puis le fait qu'il hérite d'une grande partie des attributions du Ministère de l'Agriculture (notamment pour la politique forestière) sous le président Jamil Mahuad, ont permis aux écologistes de participer au cycle de politiques publiques en exerçant des responsabilités directes au sein de l'appareil étatique. Enfin, au niveau du législatif, le mouvement écologiste s'est affirmé comme un acteur clé des deux derniers processus de réformes constitutionnelles (1997-1998 et 2007-2008). Il a ainsi contribué à situer les préoccupations pour l'environnement au plus haut niveau dans la hiérarchie juridique.

### **Les limites de l'incidence politique des acteurs sociaux**

Malgré d'importants progrès en termes d'organisation et de génération d'opinion publique, l'institutionnalisation du mouvement écologiste a ses limites, que l'on peut regrouper selon deux types.

En premier lieu, il est traversé par des lignes de fracture qui marquent la limite entre deux trois secteurs de la société équatorienne – indigènes, paysans et organisations non-gouvernementales – et deux grands types d'organisations écologistes – activistes et technocratiques. Certes, les préoccupations des secteurs sociaux pour les effets négatifs des activités pétrolières sont partagées et donnent lieu à des coalitions d'intérêts qui peuvent être efficaces au moment de protester contre ces effets. Mais il n'en demeure pas moins que la logique d'action de ces acteurs ne coïncide pas toujours, en particulier lorsqu'il s'agit d'impulser des réformes structurelles. En outre, ces secteurs n'ont pas la même perception des risques sociaux et environnementaux, ce qui fait obstacle à la formulation de propositions concrètes face aux entreprises du secteur pétrolier.

D'autre part, la ligne de division entre ONG activistes et technocratiques renvoie à deux conceptions différentes des conflits environnementaux. Si les premières ont tendance à radicaliser les conflits et à leur donner une dimension médiatique pour gagner en influence politique, les secondes s'appuient plutôt sur l'expertise scientifique et des tactiques de lobbying, en particulier au plan international. Il est vrai que ces modalités d'action sont souvent complémentaires, mais elles peuvent donner lieu à des divisions voire à des affrontements au sein du mouvement, comme l'ont montré les débats de la dernière assemblée constituante, marqués par l'influence du secteur activiste et des organisations

indigènes anti-pétrolières, au prix d'une participation plus large des secteurs intéressés para la gouvernance énergétique.

Le deuxième type de limites a trait à l'influence réelle du mouvement écologiste sur les politiques publiques, en particulier sur la politique pétrolière. Certes, depuis le début des années 1970, la politique pétrolière a connu des ajustements, notamment sur le plan de la régulation – protection de l'environnement et des droits de l'homme – mais elle continue d'être au service du financement des politiques sociales et économiques (notamment pour le paiement de la dette externe), ce que les économistes appellent la « reprimarisation » de l'économie. Quelque soit l'orientation politique des gouvernements qui se sont succédés depuis la transition démocratique, à la fin des années 1970, tous ont cherché à accroître la production de pétrole pour financer les dépenses publiques.

L'initiative d'un moratoire sur les activités pétrolières en Amazonie orientale, connue comme « Initiative Yasuní-ITT » (sigle des champs pétrolifères Ishpingo, Tiputini et Tambococha, découverts dans les années 1990) fait à cet égard exception. En effet, le gouvernement Correa prétend renoncer à l'exploitation du plus important gisement du pays, en échange d'une contribution financière de la communauté internationale au titre de « paiement pour services environnementaux ». Ces services sont de deux ordres : d'une part, il s'agit de préserver la diversité biologique et culturelle qui caractérise la zone d'influence directe de ces champs, situés en-dessous des limites du parc national Yasuní ; d'autre part, il s'agit de « retirer » un volume substantiel de pétrole brut du marché mondial et, ainsi, d'éviter les émissions de gaz à effet de serre qui seraient associés à sa consommation.

Annoncée publiquement en juin 2007, cette initiative a rencontré un écho favorable dans l'opinion publique nationale et internationale. Toutefois, cet intérêt ne s'est pas concrétisé par un engagement ferme de la part des organismes financiers ni des pays industriels. Après avoir reporté à deux reprises le délai pour prendre une décision, le président Correa a décrété la prolongation indéfinie de ce moratoire, le 5 février 2009. Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'effet de cette mesure, qui peut s'expliquer par trois facteurs : la pression du secteur écologiste, tant au sein du gouvernement que de la société civile ; l'agenda électoral, qui prévoit des élections présidentielles, législatives et locales en avril de cette année ; et la brusque baisse des cours du pétrole depuis septembre 2008, qui réduit à néant la rentabilité potentielle du pétrole lourd situé dans les champs ITT. Il reste que, dans les termes actuels, la décision de l'Exécutif semble davantage liée à un nouveau type de facteurs externes – le fonctionnement des marchés financiers et, parmi ces derniers, du marché des bons de carbone – qu'à la volonté d'assumer les risques politiques d'exploiter ou non ces gisements, voire à la formulation d'une politique de développement alternative à celle qui s'appuie, depuis près de quatre décennies, sur les cycles d'abondance et de crise du marché pétrolier.

## Conclusion

Les chiffres clé de la gouvernance énergétique en Equateur indiquent une forte dépendance extérieure de ce pays, à la fois pour les revenus de l'exportation de pétrole et pour les investissements directs étrangers. Cette double-dépendance explique pourquoi, dans le contexte de crise économique qui a marqué les années 1980-1990, le secteur des hydrocarbures fut ouvert aux capitaux étrangers. L'importance des entreprises multinationales s'est toutefois réduite à partir de 2005, suite à une série de mesure nationalistes visant en particulier à élever la participation de l'Etat dans la rente pétrolière au nom de la souveraineté nationale.

Ce nationalisme pétrolier a des conséquences pour la résolution des conflits environnementaux liés à l'exploitation pétrolière en Amazonie. En effet, d'une part il minimise la responsabilité des entreprises multinationales dans la gestion de l'environnement et les relations communautaires ; de l'autre, il accroît l'importance des dépenses publiques pour le développement. L'écologisme équatorien, qui s'est beaucoup développé autour des conflits environnementaux liés au pétrole, est ainsi entré dans une nouvelle phase d'institutionnalisation, notamment avec la présence de plusieurs dirigeants notoires au sein de l'Assemblée constituante convoquée en 2008 et du premier gouvernement Correa. Il n'en demeure pas moins que ce mouvement reste divisé et qu'il exerce une influence limitée sur l'agenda politique et les réformes institutionnelles en cours, au-delà de la proposition de moratoire sur l'exploitation des champs pétrolifères Ishpingo, Tiputini et Tambococha.





# Après Camisea

Le rôle du secteur privé dans la gouvernance énergétique péruvienne

Guillaume Fontaine

Octobre 2008

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigación  
y debate sobre la  
gobernanza

**L**a découverte d'importants gisements de gaz naturel dans les années 1980 a placé le Pérou au rang de producteur moyen d'hydrocarbures en Amérique Latine. Après une période d'incertitude, liée à des conflits sociaux où des organisations autochtones et des ONG écologistes s'opposèrent ouvertement à l'exploitation de ces gisements, les trois présidents qui ont succédé au gouvernement autoritaire d'Alberto Fujimori, en 2000, ont multiplié les séries d'appels d'offres pour l'exploration et l'exploitation de nouveaux « blocs » pétrolifères. Le système actuel de gouvernance énergétique repose sur trois éléments structurants : l'afflux des investissements étrangers directs (IED) dans le secteur minier, l'existence d'infrastructures de transport pour le gaz naturel et le gaz liquide et la planification des relations avec les communautés locales.

L'article proposé ici, analyse ces trois éléments à partir d'une problématique plus générale : quel est le rôle des acteurs privés dans la gouvernance énergétique péruvienne ? L'hypothèse centrale est que ces acteurs jouent un rôle stratégique mais non hégémonique dans le développement du secteur des hydrocarbures au Pérou. En effet, si importante soit-elle, leur participation sous forme d'investissements et de technologies est soumise à des contraintes transnationales et locales, qui orientent de plus en plus leur gestion. Ainsi, ils doivent non seulement se plier au cadre régulateur imposé par l'État, mais aussi obéir à de nouvelles règles imposées par les organismes financiers internationaux, tels que la Banque Interaméricaine de Développement, et répondre aux demandes sociales exprimées par des acteurs locaux appuyés par des réseaux nationaux et transnationaux d'influence politique.

Dans une première partie, on rappellera les développements récents (depuis 2000) de la gouvernance énergétique au Pérou et des IED dans le secteur minier et des hydrocarbures. Ensuite on montrera comment ce nouveau modèle est devenu possible grâce à l'exploitation du plus important gisement de gaz découvert à ce jour, connu comme le « projet Camisea ». Finalement, on s'attachera à montrer comment évoluent les relations entre le secteur pétrolier et la communauté nationale, dans le sens d'une influence croissante des acteurs sociaux dans la gouvernance énergétique.



## Introduction

La découverte d'importants gisements de gaz naturel dans les années 1980 a placé le Pérou au rang de producteur moyen d'hydrocarbures en Amérique Latine. Après une période d'incertitude, liée à des conflits sociaux où des organisations autochtones et des ONG écologistes s'opposèrent ouvertement à l'exploitation de ces gisements, les trois présidents qui ont succédé au gouvernement autoritaire d'Alberto Fujimori, en 2000, ont multiplié les séries d'appels d'offres pour l'exploration et l'exploitation de nouveaux « blocs » pétrolifères. Le système actuel de gouvernance énergétique repose sur trois éléments structurants : l'afflux des investissements étrangers directs (IED) dans le secteur minier, l'existence d'infrastructures de transport pour le gaz naturel et le gaz liquide et la planification des relations avec les communautés locales.

L'article proposé ici, analyse ces trois éléments à partir d'une problématique plus générale : quel est le rôle des acteurs privés dans la gouvernance énergétique péruvienne ? L'hypothèse centrale est que ces acteurs jouent un rôle stratégique mais non hégémonique dans le développement du secteur des hydrocarbures au Pérou. En effet, si importante soit-elle, leur participation sous forme d'investissements et de technologies est soumise à des contraintes transnationales et locales, qui orientent de plus en plus leur gestion. Ainsi, ils doivent non seulement se plier au cadre régulateur imposé par l'État, mais aussi obéir à de nouvelles règles imposées par les organismes financiers internationaux, tels que la Banque Interaméricaine de Développement, et répondre aux demandes sociales exprimées par des acteurs locaux appuyés par des réseaux nationaux et transnationaux d'influence politique.

Dans une première partie, on rappellera les développements contemporains de la gouvernance énergétique au Pérou. On indiquera la tendance de la matrice énergétique du pays, en soulignant les aspects notables pour le développement durable. Ensuite on mentionnera pour mémoire les principales réformes légales qui sont intervenues depuis deux décennies. Enfin, on analysera l'évolution récente des investissements étrangers directs, en s'attardant plus particulièrement sur le secteur des hydrocarbures.

Dans une deuxième partie, on présentera les changements que représente le démarrage du projet de gaz Camisea pour la gouvernance énergétique péruvienne. On rappellera de manière succincte pourquoi ce projet a connu un report de près de 20 ans avant d'entrer en exploitation. On présentera ensuite les principaux aspects conflictuels qui lui furent associés jusqu'en 2000. Enfin, on s'intéressera au rôle particulier joué par la Banque Interaméricaine de Développement à partir de 2002.

Dans une troisième partie, on s'attachera à caractériser l'influence des acteurs sociaux dans la gouvernance énergétique. On présentera tout d'abord les principales innovations institutionnelles opérées avec le lancement du projet Camisea. On s'intéressera ensuite au rôle des réseaux et des acteurs locaux dans le suivi des impacts socio-environnementaux liés aux activités d'hydrocarbures. Finalement, on évoquera les premières retombées économiques et les problèmes que rencontrent encore les acteurs du développement au Pérou jusqu'à ce jour.

## Evolution de la gouvernance énergétique au Pérou depuis 2000

### *Les chiffres clé de la gouvernance énergétique*

Le Pérou est un producteur moyen d'énergie, à l'échelle de l'Amérique Latine et des Caraïbes.<sup>1</sup> Selon l'Agence Internationale de l'Énergie, en 2006, sa production d'énergie primaire atteignait 13,53 millions de tonnes d'équivalent pétrole (TEP), soit 2,55% de la production régionale (AIE, 2008). Cette production repose principalement sur le pétrole brut (50,25%), les combustibles renouvelables et les déchets (17,46%), l'hydro-électricité (13,66%) et le gaz naturel (12,35%), le charbon et l'énergie solaire ou géothermique en représentant quelque 6,27%.

En dix ans, la part du pétrole et des combustibles renouvelables et déchets dans ce « mix énergétique » a baissé respectivement de 4 et 12 points de pourcentage, au profit du gaz (+7 points) et de

---

<sup>1</sup> Note : Les statistiques varient sensiblement selon les sources. Ainsi, en 2005, la production de pétrole aurait atteint 27,54 millions de barils selon l'Organisation Latino Américaine de l'Énergie (OLADE, 2006), 40,51 millions de barils selon British Petroleum (BP, 2008) et 69,89 millions de barils selon l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE, 2008). Par souci de cohésion, dans la présente note de synthèse, nous citerons de préférence les données de l'AIE, publiées dans l'annuaire statistique énergétique des pays non-membres de l'OCDE.

l'hydro-électricité (+5,5 points). Cette évolution montre que le Pérou tend à développer la production d'énergie à partir de sources exerçant un effet moindre sur les émissions de gaz à effet de serre et la déforestation.

De la même manière, ce pays est un consommateur moyen d'énergie finale à l'échelle de l'Amérique Latine et des Caraïbes. En 2006, la consommation nationale représentait 11,74 millions de TEP, soit 2,86% du total régional (AIE, 2008). Cette consommation se compose principalement de produits pétroliers (56,90%), de combustibles renouvelables et déchets (18,42%) et d'électricité (17,86 %), le charbon et le gaz ne représentant que 6,36% du total.

En 10 ans, la part des combustibles renouvelables et des déchets s'est réduite de plus de 14,4 points de pourcentage, surtout au profit de l'électricité (+7,7 points) et, dans une moindre mesure, des produits pétroliers et du charbon (+2 points chacun). Cette tendance indique notamment que la consommation d'énergie finale exerce une pression moindre sur les ressources forestières et la biomasse.

Le secteur des transports est le principal consommateur d'énergie finale, avec 3,9 millions de TEP en 2006, devant l'industrie (3,36 millions de TEP) et le secteur résidentiel (2,66 millions de TEP), le reste étant réparti entre l'agriculture et les services (1,82 millions de TEP). Les produits pétroliers représentent la quasi-totalité de la consommation d'énergie pour ce secteur, contre 45% de la consommation de l'industrie et 23,21% des autres secteurs.

Depuis 10 ans, la consommation de produits pétroliers augmente régulièrement dans le secteur des transports (de 3,34 millions à 3,90 millions de TEP) et, dans une moindre mesure, de l'industrie (où elle est passée de 1,25 million à 1,52 million de TEP). A cela s'ajoute l'utilisation du gaz naturel depuis 2005 (environ 250.000 TEP, puis 277.000 l'année suivante) dans ces deux secteurs. Cette tendance s'explique en particulier par l'augmentation du transport routier et, surtout, des véhicules personnels, tandis que l'exploitation du gisement gazier de Camisea n'affecte pas encore la consommation domestique.

### *Les principales réformes légales*

La dérégulation du secteur des hydrocarbures commença en 1993, avec la Loi 26.221, qui permit l'accès des entreprises privées aux activités de raffinage et de commercialisation (downstream), tout en annonçant l'ouverture des activités d'exploration et d'exploitation (upstream) aux investissements étrangers. Entre 1992 et 1996, l'entreprise nationale Petroperú fut restructurée et l'État créa Perupetro. Tandis que la première perdait le monopole de ces activités et devenait une simple opératrice associée aux entreprises multinationales, la seconde fut chargée de promouvoir les appels d'offres pour de nouvelles licitations.

L'ouverture du secteur aux investissements étrangers directs s'accéléra en 2000, avec la Loi 27.377 dite d'actualisation de la Loi sur les Hydrocarbures, qui allongea les délais de la phase d'exploration. En 2002, la Loi 27.624 établit le remboursement de l'impôt général sur les ventes (IGV) aux entreprises réalisant des opérations d'exploration. Suivit une série de réformes visant à réduire le taux de royalties compris entre 15% et 35% à une fourchette de 5% à 20%, notamment pour inciter les entreprises multinationales à explorer les champs dits « marginaux ». (Campodónico, 2007 : 69.)

Dans le secteur du gaz, la principale réforme légale fut introduite dans la perspective de l'exploration et l'exploitation du lot 88, localisé dans le Bas Urubamba, en 2000. Cette réforme intervint peu après la signature du « Mémoire de politiques économiques et financières du Pérou 1999-2002 », entre le gouvernement d'Alberto Fujimori et le Fonds Monétaire International (FMI). Ce mémoire précéda de quelques mois l'intensification de la politique d'exploration et d'exploitation de pétrole et de gaz dans le pays. Il annonça en particulier le lancement du « projet Camisea », avec la création de deux contrats distincts pour les activités d'upstream et downstream, en mai 1999 puis en février 2000.

En 2003, un décret suprême réforma l'obligation pour les entreprises responsables de l'exploitation du lot 88 de garantir l'approvisionnement du marché interne pour une période de 20 ans. Cette décision fut ratifiée par la Loi 28.552 de 2005, qui ne faisait mention d'aucune période minimale d'approvisionnement. Enfin, en 2005, le contrat d'exploitation fut modifié pour autoriser l'exportation du gaz de Camisea. (Campodónico, idem.)

Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, d'importantes réformes légales furent entreprises dans le domaine de l'environnement et de la protection des droits de l'homme. En 1997, la Loi 28.611 dite « Loi générale de l'environnement » dérogea et remplaça le « Code de l'environnement et des ressources naturelles », pour réguler l'utilisation des ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables (notamment minières). La même année furent promulguées la Loi organique pour l'utilisation durable des ressources naturelles, qui introduisit le concept de zonification écologique et économique, et la Loi des espaces naturels protégés, qui établit trois classes d'aires selon leur administration (nationales, régionales et privées).

Dès 2001, la Loi 27.446 dite « Loi du système national d'évaluation d'impact environnemental » introduisit l'obligation de présenter une étude d'impact détaillée, en préalable à tout type d'activité extractive. D'autre part, le règlement à la Loi des aires protégées établit que les activités d'hydrocarbures étaient soumises à des procédures spécifiques incluant la coordination entre le ministère de l'énergie et des mines et l'institut national des ressources naturelles (ce dernier ayant à charge, notamment, la définition des termes de référence pour les études d'impact).

En 2006, un décret suprême dérogea et remplaça le Règlement pour la protection environnementale des activités d'hydrocarbures, précisant en particulier les normes pour l'élaboration des études d'impact. Un autre décret suprême approuva le « Texte unique de procédures administratives du Ministère de l'Énergie et des Mines », qui consigne les obligations pour l'approbation de ces études. Finalement, en 2008, fut approuvé le Règlement de participation citoyenne pour la réalisation des activités énergétiques.

### *L'importance des investissements étrangers directs*

Selon la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL), les flux d'investissements étrangers directs (IED) vers le Pérou ont atteint 5,34 milliards de dollars (USD) en 2007, soit 5,21% du total régional et 36,68% des IED reçus par les pays andins<sup>2</sup> (CEPAL, 2007 : 78). Le Pérou est ainsi le deuxième récepteur andin d'IED, derrière la Colombie, qui capte quelque 9,02 milliards de dollars.

Entre 1998 et 2007, ces flux annuels ont triplé, alors qu'ils n'augmentaient que de 30% pour l'ensemble de l'Amérique Latine et des Caraïbes. La part du Pérou dans les IED reçus par les pays andins est ainsi passée de 15% à 34%, contre 57% pour la Colombie. Cette évolution s'est effectuée pour l'essentiel au détriment du Venezuela, qui représentait quelque 44% de la sous-région en 1998 mais produit des flux négatifs depuis 2006.

Les stocks d'IED au Pérou, qui atteignaient 24,74 milliards de dollars en 2007, sont d'origines géographiques diverses. De fait, l'ensemble des IED provenant d'Amérique Latine ne dépasse pas 16% des stocks. C'est beaucoup moins que les investissements espagnols (qui en représentent 28%) ou états-unis (19%), mais un peu plus que les investissements sud-africains (9%). Enfin, l'énergie et le secteur minier captent respectivement 10% et 20% de ces stocks d'IED, face à 18% pour l'industrie, 16% pour la finance et 23% pour les communications. (OCDE, 2008 : 16.)

L'afflux d'investissements étrangers dans le secteur énergétique s'explique en partie par les réformes de privatisation lancées dans les années 1990. Ces réformes ont créé des conditions attractives pour la prise de participation dans le capital des entreprises nationales par les multinationales. Cependant, cette évolution s'est surtout accélérée depuis 2003, avec la multiplication des contrats privés pour l'exploration et l'exploitation de pétrole et gaz naturel, d'une part, ainsi qu'avec le développement des investissements privés dans le traitement et le transport de gaz, d'autre part.

Entre 1994 et 1999, c'est-à-dire entre la privatisation de Petroperú et le lancement du projet Camisea, quelque 34 contrats avaient été signés pour l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures, sur une aire totale de 14 millions d'hectares. Or, pour la seule période 2005-2007, Perupetro signa quelque 31 contrats du même genre (UNCTAD, 2007 : 57). En novembre 2008, plus de 50 sociétés

---

2. Venezuela, Colombie, Équateur, Pérou et Bolivie.

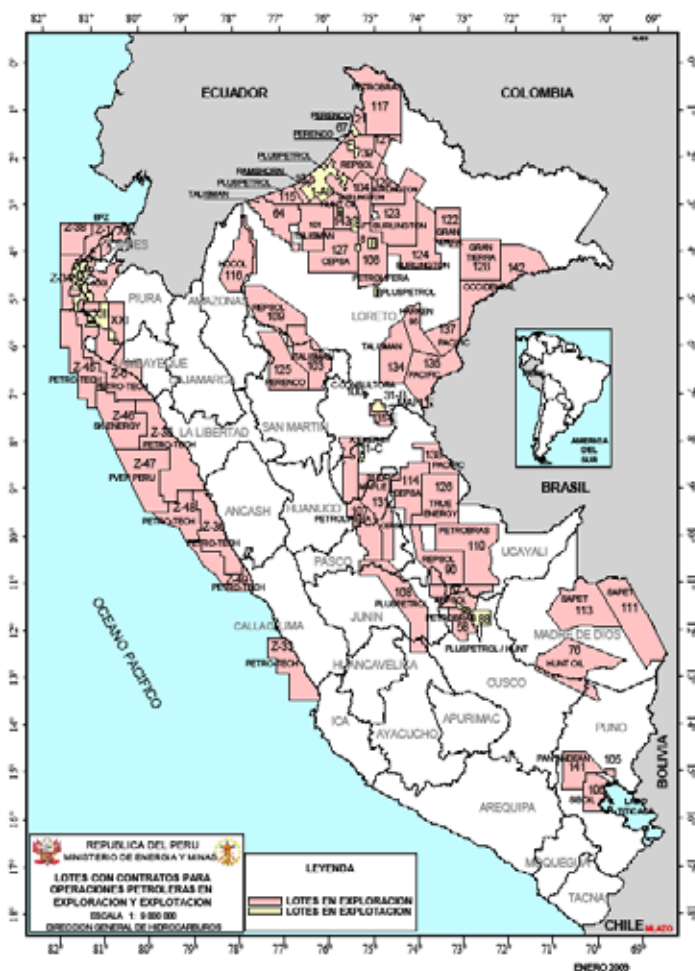
multinationales – provenant d’Amérique du Nord et du Sud, d’Asie, d’Afrique et d’Europe – se partageaient 19 contrats d’exploitation et 61 contrats d’exploration au Pérou<sup>3</sup>. (Cf. Carte 1.)

On peut y voir un effet de la politique du gouvernement d’Alan García, mais il faut aussi prendre en compte le décollage de la production nationale de gaz, depuis l’inauguration du gazoduc de Malvinas à Lima, en août 2004.

---

3. Ministère de l’Énergie et des Mines (2008), “Relación de contratos de explotación y exploración vigentes al 05.11.2008”. Disponible [février 2009] à l’url: [HTTP://WWW.MINEM.GOB.PE/ARCHIVOS/DGH/PUBLICACIONES/DIRECTORIO\\_CONTRATISTAS.PDF](http://www.minem.gob.pe/archivos/dgh/publicaciones/directorio_contratistas.pdf)

Carte 1. Cadastre pétrolier du Pérou.



Source : Ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou (01/2009).

## Les effets d'entraînement du projet Camisea sur la gouvernance énergétique

### *Le projet de gaz Camisea*

L'importance du gisement de gaz de Camisea – 8,1 billions de pieds cube<sup>®</sup>, soit plus des deux tiers des réserves prouvées de gaz du pays, fin 2006 – fut connue dès le début des années 1980. Mais avant d'entrer dans sa phase d'exploitation, le « projet Camisea » dut attendre près de 20 ans. Deux types de problèmes expliquent ce délai : d'une part le conflit qui opposa l'entreprise Shell, alors opératrice du lot 88 et le premier gouvernement d'Alan García puis celui d'Alberto Fujimori ; de l'autre, les conflits sociaux qu'il généra entre l'État et les organisations écologistes et indigénistes.

La découverte des gisements de gaz dans la région ouvrit une première phase de négociations entre Shell et le gouvernement d'Alan García. Faute de parvenir à un accord sur la modalité contractuelle, Shell abandonna cependant le projet en quittant le pays, en 1988. Ce n'est qu'en 1996, que le gouvernement d'Alberto Fujimori le relança, en accordant une licence de 40 ans à un consortium formé par Shell et Mobil. Cependant, Shell y renonça une nouvelle fois en 1998, à cause d'un nouveau différend avec le gouvernement sur le prix du gaz destiné à l'électricité, le droit d'exportation vers le Brésil et l'intégration verticale interdite par la loi anti-trust péruvienne. Ainsi, l'entreprise néerlandaise



daïse perdit définitivement les quelque 400 millions de dollars qu'elle avait investis durant la phase d'exploration, depuis 1981. (Wise, 2007 : 317-318.)

Ce n'est qu'en 2000, dans le contexte d'agitation politique qui précéda la chute d'Alberto Fujimori (survenue en novembre 2000), que furent signés les deux contrats qui annonçaient l'entrée en phase de production du projet. En février, un premier contrat confia pour 40 ans l'exploitation du gaz naturel et des liquides associés à un consortium privé, dirigé par Pluspetrol Perú Corporation S.A. (Argentine) et intégré par Hunt Oil (États-Unis), SK Corporation (Corée du Sud) et Tecpetrol del Perú (filiale de Techint, Argentine). En octobre, un second contrat confia pour 33 ans le transport du gaz naturel et des liquides de gaz entre Camisea et Lima, ainsi que la distribution du gaz à Lima et Callao au consortium privé TGP (Transportadora de Gas Peruana S.A.), intégré par Tecgas N.V. (filiale de Techint), Pluspetrol, Hunt Oil, SK Corporation, Sonatrach (Algérie) et Graña y Montero.

### *Les conflits environnementaux*

Les conflits environnementaux, liés à l'exploitation du pétrole en Amazonie péruvienne, se concentraient surtout dans les départements de Loreto, Amazonas et Madre de Dios. Mais la perspective du « projet Camisea » et les impacts socio-écologiques que celui-ci pourrait occasionner, ne laissèrent pas d'inquiéter les mouvements indigène et écologiste.

Confrontée à l'opposition de mouvements comparables au Nigéria (avec les Ogoni) et en Mer du Nord (avec Greenpeace), Shell dut faire face à l'opposition croissante d'ONG internationales telles que Oxfam América, Friends of the Earth et Amazon Watch, ainsi qu'à la principale organisation indigène du pays, l'AIDASEP (Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana). Le premier contact de Shell avec les communautés de la vallée de l'Urubamba s'était, il est vrai, avéré fatal pour les indigènes isolés, causant une épidémie de grippe mortelle. Cette tragédie déclencha d'ailleurs une campagne de protestations, qui conduisit en particulier à la création de la réserve territoriale kugapakori et nahua (RTKN), en 1990.

Jusqu'à la première rupture, en 1988, les négociations menées entre l'entreprise et le gouvernement péruvien n'associèrent que marginalement les acteurs locaux et les organisations non-gouvernementales. Ces derniers réclamaient pourtant un accès à l'information contenue dans les études d'impact et le plan de gestion environnementaux. Les plus radicaux, qui organisèrent une campagne internationale de lobbying visant les investisseurs privés, obtinrent le retrait d'Exim Bank du projet Camisea, en août 2003. Les plus pragmatiques négocièrent avec l'État le droit d'être associés aux bénéfices et de donner leur avis pour réduire les effets potentiellement négatifs du projet.

Dans un deuxième temps, tant le gouvernement que l'entreprise s'ouvrirent davantage à ce secteur. La stratégie d'action sociale de Shell se basait alors sur la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et prétendait faire du projet Camisea un cas exemplaire de consultation auprès des communautés autochtones et des organisations écologistes. Tandis que l'État renforçait, sous la pression des acteurs sociaux, la législation environnementale et la protection des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les activités hydrocarbures et l'administration des territoires indigènes, l'entreprise mettait en avant de nouvelles procédures de contrôle de l'environnement et de restriction des contacts avec les populations locales.

Durant cette période, on voit s'opérer une division des tâches entre les ONG nationales et internationales, les organisations indigènes et les pouvoirs locaux. Peu à peu s'impose une logique de négociation, entraînée par les secteurs les plus pragmatiques de la société civile.

Du côté des organisations indigènes, la CONAP (Confederación de nacionalidades amazónicas del Perú) s'efforce de négocier avec l'État et les entreprises des contreparties financières et sociales pour les communautés de l'aire d'influence directe du projet Camisea. Elle relaie au niveau national les organisations locales telles que la CECONAMA (Central de comunidades nativas matsigenka "Juan Santos Atahualpa") et la FECONAYY (Federación de comunidades nativas yine yane). A l'occasion, elle appuie les communautés affiliées à l'organisation rivale, AIDASEP, et regroupées au niveau local au sein du COMARU (Consejo Matsigenka del río Urubamba).

Du côté des organisations écologistes, la SPDA (Sociedad peruana de derecho ambiental) joue un double rôle d'expert et de facilitateur des discussions. Cette ONG anime un groupe de la société civile



qui s'efforce d'exercer une influence politique sur la planification du projet Camisea, notamment à travers le dialogue avec la Banque Interaméricaine de Développement. Tandis que d'autres ONG plus activistes font vainement pression pour annuler le projet, ce groupe assume une position de « partenaire rival » avec le gouvernement et les entreprises.

De fait, c'est surtout après la signature des contrats, en 2000, que ce conflit prit une tournure plus constructive, avec rôle actif de la Banque Interaméricaine du Développement (BID).

### *Le rôle de la Banque Interaméricaine de Développement*

Depuis 1998, le programme ESMAP (Energy Sector Management Assistance Program) de la Banque Mondiale recommandait aux agences multilatérales de s'impliquer dans le suivi du projet Camisea (Wise, Op. Cit. : 325). La BID s'y intéressait déjà particulièrement et accorda un prêt conditionné de 5 millions de dollars en 2002 pour compléter la légalisation des terres situées autour des champs de gaz de Camisea et financer un programme d'ingénierie institutionnelle, sur lequel nous reviendrons plus tard.

En 2004, la Banque accorda un nouveau prêt de 75 millions de dollars pour 14 ans au consortium associé aux activités de downstream, sous deux conditions. D'une part, elle créa une responsabilité partagée entre les deux consortia, pour la gestion de l'environnement et la responsabilité sociale. D'autre part, elle sollicita la création d'un fonds de placement pour le développement, dénommé « Fonds Camisea », alimenté par 7,5% des royalties générées par le projet de gaz. Ce fonds ne vit pas le jour sous sa modalité initiale, mais en décembre 2004, le Congrès en reprit l'idée à travers la Loi 28.451, créant le Fonds de développement socio-économique de Camisea (FOCAM). La principale différence, avec l'idée originale défendue par la BID, est que le FOCAM serait administré par le gouvernement et non par une institution financière indépendante.

En outre, l'implication des communautés indigènes dans le projet Camisea était notamment cohérente avec les principes exposés par la BID, dans sa « Stratégie pour le Développement Indigène.<sup>4</sup> C'est la raison pour laquelle, au-delà de ces deux prêts conditionnels, le rôle de la BID s'affirma à travers une participation constante dans les grandes phases de la négociation entre le gouvernement péruvien, les entreprises et la société civile. La Banque devint à la fois la cible du lobbying des ONG et la médiatrice des tensions entre les différents ministères impliqués dans le projet Camisea. Elle veillait aussi à la mise en place de réformes institutionnelles et à la participation des communautés locales dans les processus de dialogue, ainsi que le suivi des opérations des deux consortia sur le plan environnemental et social.

## **L'influence croissante des acteurs sociaux dans la gouvernance**

### *Les innovations institutionnelles*

Pour que les intérêts de la société péruvienne dans son ensemble soient pris en compte par le secteur des hydrocarbures, il fallait procéder à une série de réformes, dont le projet Camisea n'a marqué que le début.

Parmi les innovations institutionnelles opérées après la signature des contrats, en 2000, pour l'exploitation du gaz de Camisea, la première fut la création du GTCI (Groupe technique de coopération interinstitutionnelle) et de la Défense de Camisea, en 2002. Le premier, qui fonctionne sous l'égide du Ministère de l'Énergie et des Mines, a pour mission de coordonner l'action de 12 insti-

---

4. Ce document de politique proclame l'engagement de la Banque afin de : "[...] Fortalecer la gobernabilidad económica de los pueblos indígenas en términos del manejo de recursos públicos y del manejo administrativo y técnico de empresas y emprendimientos indígenas en forma transparente, incluyendo reinversión y distribución de las utilidades de esas actividades, así como el monitoreo y la sostenibilidad de estos proyectos [...] Promover y fortalecer la capacidad institucional de los pueblos indígenas (particularmente sus organizaciones propias con base comunitaria), estados y otros actores relevantes para responder a las demandas indígenas, con énfasis en potenciar las capacidades locales e indígenas de planificación, gestión y articulación así como en buscar apoyo externo adicional (ONG, fundaciones, empresas privadas, otros grupos indígenas y otros) cuando sean necesarios y socioculturalmente pertinentes [...] Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los Estados, empresas privadas y otros intermediarios (ONG, agentes financieros y otros). Para estos efectos, es necesario fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para planificar su propio desarrollo y diseñar, presentar y ejecutar proyectos." (BID, 2006 b: 37.)

tutions publiques<sup>5</sup>. C'est notamment cette plate-forme qui organisa la consultation préalable auprès des acteurs locaux et diffusa l'information nécessaire au sujet du projet. Entre 2002 et 2006, il organisa ainsi plus d'une centaine de réunions décentralisées, dans toute la zone d'influence du projet Camisea. Il met également tous les documents techniques produits par les entreprises et l'État – notamment les études d'impact environnemental, les rapports d'expertise et les projets d'investissements – sur un site web d'accès libre<sup>6</sup>.

La Défense de Camisea est pour sa part chargée de résoudre les conflits liés à ce projet et de reporter les abus ou manquements dans l'exécution des opérations, que ce soit dans les activités de l'upstream ou du downstream. Cette mission fut confiée au centre de résolution des conflits de l'Université Catholique du Pérou. Malgré la vocation éminemment fonctionnaliste de cet instrument, il constitue une innovation intéressante pour la prévention de conflits liés au projet et a permis de traiter de nombreuses demandes d'ordre social ou plaintes liées à l'environnement, avant que les effets pervers des activités d'hydrocarbures prennent une tournure dramatique et ne génèrent des conflits plus durs.

Enfin, une troisième innovation institutionnelle liée au projet Camisea vint compléter ces instruments : le programme de suivi environnemental communautaire (PMAC), qui associe jusqu'à ce jour, les communautés avec les équipes techniques des opérateurs. Fortement encouragé par la BID, ce programme a, certes, connu des débuts difficiles liés au fait qu'il était financé par l'entreprise Plus-petrol. D'aucuns soupçonnaient en effet que l'entreprise puisse altérer les résultats des expertises ou restreindre l'accès aux zones d'activités, de sorte que le PMAC se serait converti en une sorte de mécanisme de validation a priori du plan de gestion environnementale et sociale du lot 88.

Or il n'en est rien, puisque les techniciens formés par l'ONG responsable de sa coordination, Pro Naturaleza, se recrutent au sein de toutes les communautés affectées par le projet et ont gagné en légitimité au fil des années. Le PMAC a produit de nombreuses études socio-environnementales qui vinrent compléter les instruments plus classiques, tels que les études d'impact ou les rapports de suivi et de contrôle élaborés par des entreprises spécialisées en gestion de l'environnement. Il a d'ailleurs été étendu à d'autres lots d'exploration et d'exploitation de gaz, ce qui démontre, a fortiori la crédibilité de ses méthodes.

### *Le rôle des réseaux et des acteurs locaux*

Certes, les risques d'accident causés par les activités d'hydrocarbures ne sauraient être réduits à zéro. Mais c'est sur ce point que les réseaux d'influence politique ont un rôle clé à jouer, tant pour en limiter la portée en exerçant une vigilance constante sur les sites d'exploitation et de transport, que pour en informer l'opinion publique et obliger les parties prenantes à en assumer les responsabilités. Durant la phase qui précéda le lancement du projet Camisea, des réseaux se sont formés autour des deux organisations indigènes AIDSEP et CONAP, des ONG nationales, comme la SPDA, ou locales, comme le CIPA (Centro de investigación y promoción de la Amazonía), ou encore des organisations internationales, telles qu'Oxfam América. Ces réseaux ont permis aux acteurs locaux d'avoir accès à une information jusqu'alors d'accès restreint, voire de débattre avec l'État et les entreprises grâce à des rapports indépendants.

Ainsi, en avril 2002, une ancienne responsable de WWF-Bolivie, Patricia Caffrey, remit un rapport dans lequel elle formulait des réserves sur la rigueur des normes environnementales et sociales utilisées dans l'étude d'impact pour le projet Camisea. Un an plus tard, un ex conseiller pour l'environnement auprès de la Banque Mondiale, Robert Goodland, suggéra de réaliser une évaluation indépendante avant de procéder au financement public du projet. C'est d'ailleurs de cet expert que vint l'idée de créer un fonds de placement pour la conservation de la biodiversité et l'amélioration de la qualité de vie des populations locales. Après la publication par la BID d'un rapport sur les impacts socio-environnementaux du projet Camisea, le groupe coordonné par la SPDA demanda et obtint le report de la décision de la Banque, sous prétexte d'un complément d'information.

---

5. En 2008, ces institutions étaient : l'Organisme superviseur des investissements pour l'énergie et les mines (OSINERMIN), de la Commission nationale des peuples andins, amazoniens et afro-péruviens (CONAPA), du Conseil national de l'environnement (CONAM), de la Défense du peuple, de l'Institut national du développement (INADE), de la direction générale de capitaineries et garde-côtes de la Marine (DICAPI), de l'Institut national de culture (INC), ainsi que des Ministère de l'Agriculture, de la Santé et des Transports.

6. <http://www.gtci-camisea.com.pe/>

Cette profusion d'expertises, dont on ne livre ici que quelques exemples, indique que la relation entre les acteurs sociaux, les entreprises d'hydrocarbures et l'État suivent une évolution positive pour la gouvernance. Il reste que, les communautés indigènes doivent à présent faire face à des risques sociaux particulièrement préoccupants, auxquels les réseaux d'incidence politique ne peuvent pas grand-chose. Il s'agit, notamment, de la pénétration de la colonisation agraire, qui pourrait trouver un vecteur à travers la construction d'une voie carrossable appelée des vœux d'une partie de la population d'Echarate. A cet égard, les communautés, les organisations sociales ni les ONG ne sont parvenues à un consensus, pour ou contre ce projet d'aménagement du territoire déjà envisagé de longue date par les pouvoirs locaux. Mais dans l'immédiat, c'est surtout la menace du changement social accéléré, qui plane sur les autochtones, et les effets pervers associés au développement non-contrôlé : consumérisme dépendant du marché, alcoolisme et désarticulation familiale, etc.

Face à ces enjeux, le seul acteur susceptible d'apporter des solutions viables à court terme est le Comité de gestion pour le développement durable du Bas Urubamba (CGBU). Ce dernier rassemble actuellement les membres de 22 communautés autochtones, 6 établissements de colons, 3 organisations professionnelles, 2 ONG et 5 organismes gouvernementaux. Il est présidé en alternance par les 3 organisations indigènes de base, mentionnées plus haut : COMARU, CECONAMA et FECONAY. Dans son plan stratégique pour la période 2001-2005, on trouve déjà trace de ces préoccupations, à travers les quatre programmes qui structurent son action : renforcement du comité et des organisations de base, promotion de la production et de la gestion des ressources naturelles, infrastructures et amélioration des services sociaux. Ces axes structurent à leur tour le plan de développement régional pour la période 2002-2006, pour un budget prévisionnel estimé à 8,16 millions de dollars.

### *Les résultats économiques et les problèmes liés au développement*

Les revenus fiscaux du Pérou, causés par le secteur des hydrocarbures avaient commencé à s'accroître de façon significative en 2003. Entre 2000 et 2006, ils sont passés de 35 millions à 296 millions de dollars, représentant actuellement 5 à 7% des revenus de l'État. On peut comparer ces revenus avec ceux du secteur minier, qui ont augmenté de 70 millions à 1,8 milliards de dollars au cours de la même période. (UNCTAD, Op. Cit. : 137.)

A cela s'ajoutent les royalties, qui connaissent une forte augmentation depuis l'entrée en activité des lots adjacents au lot 88. Pour le seul district de Echarate, qui rassemble environ 18.000 habitants et abrite les principaux gisements de gaz du complexe Camisea, la participation à la rente en 2007 s'est élevée à 121 millions de soles (44 millions de dollars) (Propuesta Ciudadana, 2008). La loi dite du « Canon de gaz » stipule que 30% de ces revenus doivent être consacrés au financement de projets productifs des communautés de la zone d'extraction du gaz. Or la capacité de dépense de ces revenus se heurte à deux types de problèmes.

D'une part, la définition des limites de la zone d'extraction dépend de la municipalité d'Echarate, ce qui peut conduire à marginaliser les communautés locales au moment de planifier les dépenses publiques financées à ce titre. D'autre part, la capacité de dépense de ces communautés demeure limitée par des facteurs culturels et techniques. En effet, jusqu'à l'irruption de l'industrie des hydrocarbures dans cette région, elles vivaient relativement en marge de l'économie de marché, voire de l'économie monétisée. En outre, elles manquent de personnels qualifiés et d'experts en développement, ce qui limite leur capacité de propositions au profit des acteurs exogènes et des fonctionnaires des pouvoirs locaux.

## **Conclusion**

Inaugurée dans les années 1990, l'ouverture du secteur des hydrocarbures aux investissements directs étrangers, s'est prolongée dans la décennie suivante, lorsque le gouvernement péruvien a lancé l'exploitation des gisements de gaz de la région amazonienne. Pour un producteur moyen de pétrole et de gaz, tel que le Pérou, ces réformes étaient indispensables pour financer des grands travaux d'exploration et la construction d'infrastructures de transport et de raffinage. Elles ont notamment

permis à ce pays de renverser la tendance à la dépendance externe, grâce à l'exploitation du gisement de gaz naturel de Camisea.

Toutefois, la libéralisation du secteur et les risques environnementaux générés par ce mégaprojet se sont accompagnés de conflits sociaux dont la résolution impliquait des changements structurels dans le système de gouvernance énergétique. Ces changements sont intervenus au lendemain de la chute du gouvernement autoritaire d'Alberto Fujimori, dans le contexte de l'exploitation des gisements de gaz naturel de Camisea. Dans ce processus, la Banque Interaméricaine du Développement a joué un rôle déterminant, en répondant à divers mécanismes d'incidence politique mis en branle par les acteurs sociaux, en particulier les organisations écologistes et indigénistes.

## Bibliographie

**AIE (AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE)**, 1998-2008, Energy Balances of Non-OECD Countries. Paris: OECD-IEA, 490 p.

**CAMPODÓNICO HUMBERTO**, 2007 b, "Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos". Serie "Recursos Naturales e Infraestructura", 122. Santiago: CEPAL.

**CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)**, 2008, La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007. Santiago: Naciones Unidas, 352 p.

**OCDE (ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE)**, 2008, OECD Investment Policy Reviews: Peru. Paris: OECD, 77 p.

**PROPUESTA CIUDADANA**, 2008, "Vigilancia de las industrias extractivas", 13, 17 p. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

**UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT)**, 2007, World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. New York-Geneva: United Nations, 290 p.

**WISE CAROL**, 2006, "Peru", in: S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado (Ed.) (2006), Energy Cooperation in the Western Hemisphere : Benefits and Impediments. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 302-335.