



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2017

**POLITIQUES PUBLIQUES MINIÈRES : STRATÉGIES POUR LA
MISE EN ŒUVRE DE GRANDS PROJETS MINIERES, ENTRE LE
SUCCÈS ET L'ÉCHEC. Quatre études de cas de mise en œuvre
des grands projets miniers au Pérou**

Condo Salas Vladimir

Condo Salas Vladimir, 2017, POLITIQUES PUBLIQUES MINIÈRES : STRATÉGIES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE GRANDS PROJETS MINIERES, ENTRE LE SUCCÈS ET L'ÉCHEC. Quatre études de cas de mise en œuvre des grands projets miniers au Pérou

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_75FC1D6F26FB2

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE.
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

**POLITIQUES PUBLIQUES MINIÈRES : STRATÉGIES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE
GRANDS PROJETS MINIERES, ENTRE LE SUCCÈS ET L'ÉCHEC**

Quatre études de cas de mise en œuvre des grands projets miniers au Pérou

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée à la
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de
l'Université de Lausanne pour l'obtention du grade de Docteur en
administration publique

Par
Vladimir CONDO SALAS

Directeur de thèse
Professeur Peter KNOEPFEL



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Peter Knoepfel, Luzius Mader, Dietmar Braun et Peter Larsen, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Vladimir Condo Salas intitulée :

Politiques publiques minières : stratégies pour la mise en œuvre de grands projets miniers, entre le succès et l'échec. Quatre études de cas de mise en œuvre des grands projets miniers au Pérou.

Lausanne, le 25 août 2017

Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

REMERCIEMENTS

Pachamamaq sonqonmantan hamuranki, Pachamamaq sonqonmanmi kutipunki, qoriwanña qolqewanña p'achakunkihina, mamanchis sonqonpiqa qasqallanmikanchis. Maypiña tarikunki hina sonqoypiqa noqawanpuninkashanki, imahayk'arusqaytapas qampayuyaniykipinchurani. Kausaynikiwanmi yachachiwaranki runamasiyrayku maytapas puriyta, chayñanpipurisqaypin imallatapas phuturichi. Sutiypikin kayqhelqay tukukun, añanchaykin taytay.

Hillataqmi añanchani chay kallpasa warmita, tutaraqsayaripa tukuysonqowan uywawaqta. Kallpachawaq, qatiwaq, kunantaqmi imahyyk'a ruawasqayta sutiypichurani. Tukuy sonqoywanmi añanchayki mamay.¹

Ma reconnaissance va en premier lieu à mon directeur de thèse le professeur Peter Knoepfel qui, par son ouverture d'esprit et son dévouement de service à la science, m'a poussé à croire et à comprendre qu'il existe toujours des chemins permettant de faire mieux et d'être meilleur qu'avant. Il m'a appris que rien n'est carré, ni fermé, mais triangulaire à trois ouvertures. Ce travail est avant tout le résultat de l'assiduité de ses relectures, ses remarques et à la justesse de ses recommandations. Je remercie pareillement les membres de mon jury : le professeur Luzius Mader, le professeur Diedmar Braun, et le professeur Peter Larsen qui ont participé à plusieurs reprises à mes Suivis de thèse et ont contribué à enrichir ce travail grâce à leurs regards pointilleux.

Je remercie toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette thèse : le personnel des directions régionales des mines et des archives régionaux à Cusco, à Arequipa et à Chiclayo, les agents travaillant pour des sociétés minières et pour des ONGs au Pérou qui ont facilité mes études sur terrain, et particulièrement tous les habitants locaux que j'ai rencontré et dont la sympathie m'a encouragé dans mon travail.

Je tiens également à exprimer mes remerciements à l'ensemble du personnel de la Chaire de politiques publiques et durabilité de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne. De sa grande disponibilité et de son esprit de service, il m'a aidé à améliorer mon travail à la fois sur le plan académique et moral. Un grand merci à Stéphane Boisseaux, Guillaume de Buren, Laurent Tipenhauer, Johann Dupuis, Melaine Laessle, et Rémi Schweizer. Merci également à l'ensemble des personnes impliquées, Niavo, Pablo, Fx, Kevin et Nicolas.

Enfin, je ne saurais pas remercier et reconnaître les miens, des personnes qui occupent une place très spéciale dans mon cœur : mes sœurs et frères, Bety, Delia, Matilde, Elvio, Vicky et Mirian. Un grand remerciement à Roland qui a beaucoup soutenu la démarche de cette thèse.

¹ Ces premiers mots écrits en quechua, ma langue maternelle, sont dédiés à la mère terre (pachamama) et à mes parents.

RÉSUMÉ

La mise en œuvre de la politique minière péruvienne met en lumière une politique de double entrée. D'un côté, elle représente une source de financement pour assurer les services publics, notamment l'éducation, la santé, l'eau et beaucoup d'autres services de base. De l'autre côté, elle représente aussi une source de conflits, de confrontations, de divisions et d'autres effets indésirables pour une vie en société. Entre le deux se trouve un État censé être démocratique, un Etat de droit qui doit gérer cette dichotomie.

La mise en œuvre de la politique de grands projets miniers est une arène où se matérialisent ces dichotomies. Ainsi, certains cas correspondent au scénario de succès de ladite politique, et d'autres en sont l'échec. Par cette thèse, nous nous sommes évertués à expliquer les successions d'évènements (le comment) qui amènent à la mise en œuvre de l'exploitation effective d'un site minier (succès), ou au contraire, l'arrêtent (échec). Dans ce même sens, nous nous sommes intéressés à expliquer les logiques de ces évènements qui motivent les acteurs (le pourquoi) d'agir dans un sens ou un autre.

Le point de départ de notre recherche est la politique de mise en œuvre de grands projets miniers. Cela répond fondamentalement à notre stratégie de recherche qui considère la procédure administrative comme l'arène la plus complète pour aboutir à notre objectif. Dans cette procédure convergent les acteurs ainsi que les facteurs les plus fondamentaux et les plus nombreux qui nous aident à bien cerner les principes qui produisent les dichotomies mentionnées.

L'idée qui sous-tend cette recherche consiste à démontrer la procédure administrative d'octroi d'une concession minière et le jeu stratégique d'acteurs qui met en évidence la cohérence ou l'incohérence du régime de la politique minière. Dans ce sens, nous analyserons en profondeur l'activation du droit de propriété et/ou d'usage, ainsi que la mobilisation de ressources d'action publique (fondamentalement quatre : droit, consensus, patrimoine et force).

L'analyse est développée à travers de la comparaison et de la confrontation de cas d'étude. Cette analyse gravite autour de trois facteurs explicatifs : la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre, le droit de propriété et/ou d'usage ainsi que la prise en compte des intérêts des habitants locaux. Cela sera fait sur la base d'une littérature riche et variée (à savoir, l'analyse des politiques publiques et du droit) et sur l'étude de quatre cas de mise en œuvre de grands projets miniers au Pérou. Au final, le propos viendra souligner l'intérêt qui existe d'organiser et de structurer les différentes stratégies des acteurs, les arrangements constitués au sein de la mise en œuvre et de les systématiser. Le but ultime étant d'améliorer la politique publique minière et ainsi réduire les dichotomies qui parfois coûtent même des vies humaines.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	i
RÉSUMÉ.....	ii
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET PHOTOS	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS	x
INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE	1
A. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE MINIÈRE	2
B. LA DÉMOCRATIE ET LA POLITIQUE MINIÈRE	3
C. INTERACTION DE LA POLITIQUE MINIÈRE AVEC D'AUTRES POLITIQUES.....	4
D. LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MINIÈRE	5
E. LES ARRANGEMENTS DE LA POLITIQUE MINIÈRE.....	6
F. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA POLITIQUE MINIÈRE.....	6
G. QUELS PROBLÈMES DE LA POLITIQUE MINIÈRE SOULIGNER ?.....	7
H. STRUCTURE DE LA THÈSE	9
PREMIÈRE PARTIE.....	10
ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX INTRODUCTIFS ET DE BASE.....	10
CHAPITRE I : ÉLÉMENTS PRÉLIMINAIRES ET ÉTAT DE L'ART	11
1.1. PORTEFEUILLE DES PROJETS MINIER À GRANDE ÉCHELLE	11
1.2. PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF MINIER (PPA).....	14
1.2.1. LES OBJECTIFS DU PPA MINIER.....	17
1.2.2. LES ÉLÉMENTS ÉVALUATIFS	18
1.2.3. LES ÉLÉMENTS OPÉRATIONNELS	21
1.3. ARRANGEMENT POLITICO-ADMINISTRATIF MINIER	22
1.3.1. LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES MINES (MINEM)	22
1.3.2. LE BUREAU DU MINISTRE	24
1.3.3. LE VICE-MINISTÈRE DES MINES	25
1.3.4. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES MINIÈRES (DGAAM) ..	25
1.3.5. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES MINIÈRES (DGM)	27
1.3.6. LE CONSEIL MINIER (CM)	29
1.3.7. L'INSTITUT NATIONAL GÉOLOGIQUE MINIER MÉTALLURGIQUE (INGEMMET)	29
1.4. LES ÉLÉMENTS PROCÉDURAUX	31
1.4.1. OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE	32
1.4.2. OCTROI DES LICENCES MINIÈRES D'EXPLORATION	32
1.4.3. OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE DE BÉNÉFICE	33

1.5.	LA POLITIQUE PUBLIQUE MINIÈRE AU PÉROU	39
1.5.1.	ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE MINIÈRE	39
1.5.2.	ÉTAT COURANT DE LA POLITIQUE MINIÈRE	43
1.6.	L'ÉTAT DE LA LITTÉRATURE ET CONCEPTS DE BASE	49
1.6.1.	LE DROIT DE PROPRIÉTÉ ET LA CONCESSION MINIÈRE	50
1.6.2.	LA PROPRIÉTÉ ET LE DROIT D'ACCÈS, LA SERVITUDE ET L'EXPROPRIATION	53
1.6.3.	LA PARTICIPATION ET LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE.....	56
1.6.4.	INTÉRÊT DES ACTEURS, ÉCHEC OU SUCCÈS DE LA CONCESSION MINIÈRE	60
CHAPITRE II : CADRE CONCEPTUEL.....		63
2.1.	LE RÉGIME INSTITUTIONNEL DE RESSOURCES	63
2.1.1.	L'APPROCHE PAR LES RESSOURCES	64
2.1.2.	L'APPROCHE PAR L'ACTIVITÉ.....	66
2.2.	LES ACTEURS ET LEUR RESSOURCES D'ACTION	68
2.2.1.	LA CONFIGURATION DES ACTEURS	69
2.2.2.	LES RESSOURCES D'ACTION PUBLIQUE	73
2.2.3.	LES STRATÉGIES D'ACTIVATION DES RÈGLES	76
2.2.4.	APPRENTISSAGE D'ACTIVATION DES RÈGLES - <i>POLICY LEARNING</i>	80
2.1.	LES ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX	82
2.1.1.	L'ARL EN TANT QUE CONCEPT	82
2.1.2.	L'ARL EN TANT QU'ENSEMBLE D'OUTPUTS FORMALISÉS.....	83
2.2.	LES LIMITES DE LA RECHERCHE	85
CHAPITRE III : QUESTION, HYPOTHÈSES ET DÉMARCHE DE RECHERCHE		88
3.1.	QUESTION DE RECHERCHE	88
3.1.1.	HYPOTHÈSES DE RECHERCHE.....	89
3.1.2.	DÉFINITION DE VARIABLES DE RECHERCHE	91
3.2.	DÉMARCHE ET DESIGN DE RECHERCHE.....	92
3.2.1.	LE DESIGN DE RECHERCHE	93
3.2.2.	LA SÉLECTION DES CAS À ÉTUDIER	95
3.2.3.	COLLECTE ET TRAITEMENT DE DONNÉES	98
SECONDE PARTIE		101
ÉTUDES DE CAS.....		101
CHAPITRE IV : ÉTUDES DE CAS.....		102
4.1.	ASPECTS GÉNÉRAUX DES PROJETS MINIERs ÉTUDIÉS.....	102
4.1.1.	LE CHOIX DES PROJETS CAÑARIACO, TIA MARIA, TINTAYA ET ANTAPACCAY	102
4.1.2.	LE RÉGIME MINIER DE MISE EN ŒUVRE ET LA DÉMOCRATIE.....	103
4.1.3.	LES PROJETS DU PORTEFEUILLE DE GRANDS PROJETS MINIERs	104

4.1.4.	LA PLACE DES PROJETS DANS L'ÉCONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	105
4.2.	ASPECTS DE LA STRATÉGIE ET STRUCTURE POUR LES ÉTUDES DE CAS	106
4.2.1.	LE DROIT DE PARTICIPATION ET LA CONSTELLATION DES ACTEURS	107
4.2.2.	LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET/OU D'USAGE DES HABITANTS LOCAUX	108
4.2.3.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX ET LES PROJET MINIER	109
4.3.	QUELS PROBLÈMES À SOULIGNER DANS CES QUATRE PROJETS ?	111
4.4.	L'EMPLACEMENT DES PROJETS MINIER	112
CHAPITRE V : PROJET MINIER CAÑARIACO		115
5.1.	DESCRIPTION DU PROJET CAÑARIACO	115
5.1.1.	L'EMPLACEMENT LOCAL ET RÉGIONAL	116
5.1.2.	ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET	117
5.1.3.	CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE	118
5.1.4.	IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES LOCALES	119
5.1.5.	CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS	122
5.1.6.	CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS	123
5.2.	DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX.....	127
5.2.1.	RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX	127
5.2.2.	LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE	134
5.2.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION ET/OU DE CONSULTATION	139
5.3.	LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE.....	146
5.3.1.	DROIT DE PROPRIÉTÉ	147
5.3.2.	SERVITUDE MINIÈRE ET DROITS D'ACCÈS	152
5.3.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ - AUTO CONSULTATION	158
5.4.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	163
5.4.1.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	163
5.4.2.	TITRE DE "PEUPLE AUTOCHTONE"	166
5.4.3.	POLITIQUE DE PROTECTION DES PEUPLES AUTOCHTONES	167
5.4.4.	MOBILISATION DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	168
5.5.	CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	171
CHAPITRE VI : PROJET MINIER TIA MARIA.....		176
6.1.	DESCRIPTION DU PROJET MINIER	176
6.1.1.	L'EMPLACEMENT DU PROJET	176
6.1.2.	LES ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET	180
6.1.3.	CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE	181
6.1.4.	IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET	182
6.1.5.	CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS	182

6.1.6.	CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS	195
6.2.	DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX	198
6.2.1.	RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX	198
6.2.2.	LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE	204
6.2.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION	209
6.3.	LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE	215
6.3.1.	DROITS D'USAGE	215
6.3.2.	DROITS D'USAGE ET PROJET D'EXPLOITATION	224
6.3.3.	ACTIVATION DU DROIT D'USAGE	228
6.4.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	231
6.4.1.	L'INTÉRÊT LIÉ À L'EAU	232
6.4.2.	MOBILISATION DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	240
6.5.	CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	247
CHAPITRE VII : PROJET MINIER TINTAYA		251
7.1.	DESCRIPTION DU PROJET MINIER	251
7.1.1.	L'EMPLACEMENT DU PROJET	251
7.1.2.	CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE	255
7.1.3.	IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET	256
7.1.4.	CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS	257
7.1.5.	CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS	264
7.2.	DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX	266
7.2.1.	RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX – ANCIEN RÉGIME	267
7.2.2.	LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE – NOUVEAU RÉGIME	269
7.2.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION	269
7.3.	LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE	270
7.3.1.	DROIT DE PROPRIÉTÉ	271
7.3.2.	DROITS D'USAGE	275
7.3.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	275
7.4.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	279
7.4.1.	ACCORD « CONVENIO MARCO »	280
7.4.2.	ACCORD « ACUERDO DE ESPINAR »	281
7.4.3.	« CONVENIO MARCO » ET « ACUERDO DE ESPINAR »	282
7.5.	CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	287
CHAPITRE VIII : PROJET MINIER ANTAPACCAY		291
8.1.	DESCRIPTION DU PROJET MINIER	291
8.1.1.	L'EMPLACEMENT DU PROJET	292

8.1.2.	LES ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET	295
8.1.3.	CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE	296
8.1.4.	IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET	297
8.1.5.	CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS	299
8.1.6.	CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS	305
8.2.	DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX.....	308
8.2.1.	RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX	309
8.2.2.	LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE	312
8.2.3.	PARTICIPATION À L'OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE DE BÉNÉFICE	323
8.2.4.	ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION	327
8.3.	LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE.....	329
8.3.1.	DROITS DE PROPRIÉTÉ	330
8.3.2.	DROITS D'USAGE DES EAUX DES COMMUNAUTÉS DES PAYSANS	334
8.3.3.	ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	336
8.4.	LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX	338
8.4.1.	ACCORDS DE TINTAYA FAVORISANT ANTAPACCAY.....	338
8.4.2.	LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX.....	339
8.5.	CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	342
	TROISIÈME PARTIE	347
	RÉSULTATS ET CONCLUSIONS	347
	CHAPITRE IX : RÉSULTATS ET TEST DES HYPOTHÈSES	348
9.1.	RÉSULTATS DE NOS ANALYSES, CAS PAR CAS.....	348
9.1.1.	PROJET MINIER CAÑARIACO	349
9.1.2.	PROJET MINIER TIA MARIA.....	351
9.1.3.	PROJET MINIER TINTAYA	353
9.1.4.	PROJET MINIER ANTAPACCAY	356
9.2.	TEST DE NOS HYPOTHÈSES	361
9.2.1.	HYPOTHÈSE 1	361
9.2.2.	HYPOTHÈSE 2	362
9.2.3.	HYPOTHÈSE 3	363
	CHAPITRE X : CONCLUSIONS ET DISCUSSIONS	365
10.1.	DISCUSSION	365
10.2.	APPORTS.....	371
10.3.	RECOMMANDATIONS.....	372
	RÉFÉRENCES	374

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET PHOTOS

Figures	Page
Figure 1. Classification des grands projets miniers (Source : l'auteur)	14
Figure 2. Principes pour l'exploitation des ressources minières (Source : l'auteur)	15
Figure 3. Schéma synthétique du programme politico-administratif minier (Source : l'auteur)	17
Figure 4. Schéma simplifié d'une unité de cadastre minier (Source : l'auteur)	19
Figure 5. Organigramme du ministère de l'énergie et des mines	24
Figure 6. Procédure pour l'octroi d'une concession minière (Source : Institut géologique minier métallurgique et INGEMMET)	35
Figure 7. Procédure pour l'octroi d'une licence d'exploration minière	36
Figure 8. Procédure pour l'approbation de participation	37
Figure 9. Procédure pour l'octroi d'une concession de bénéfice	38
Figure 10. Approche par les ressources – Exploitation des ressources (Source : Knoepfel, 2007 : 467)	65
Figure 11. Schéma de cohérence d'une politique publique (Source : Knoepfel et al 2001, p 38)	65
Figure 12. Approche par l'activité (Source : De Buren 2014, p 96)	66
Figure 13. Triangle des acteurs	72
Figure 14. Configuration des acteurs formels de la politique publique minière	75
Figure 15. Démarche de recherche (Source : Auteur)	92
Figure 16. Design de la recherche	94
Figure 17. Cadre conceptuel adapté de Schweizer (2011)	95
Figure 18. Portefeuille de grands projets miniers	98
Figure 19. Carte géographique du Pérou	114
Figure 20. Localisation du site d'exploitation Kanaris	117
Figure 21. Carte géographique de localisation de Lambayeque	121
Figure 22. Image satellitaire du site d'exploitation Tia Maria (Source : googlemaps, 2017)	178
Figure 23. Carte de localisation géographique du site Arequipa	179
Figure 24. Carte des bassins versants des fleuves Tambo et Moquega	220
Figure 25. Accords constitués dans la vallée de Tambo	242
Figure 26. Vue satellitaire du site d'exploitation Tintaya (Source : Googlemaps, 2017)	253
Figure 27. Localisation du site d'exploitation Tintaya (Source : Googlemaps, 2017)	254
Figure 28. Carte géographique de la communauté d'Antaycama 1928.	273
Figure 29. Carte géographique d'Antaycama avec le projet Tintaya 1981.	278
Figure 30. Vue satellitaire du site d'exploitation Antapaccay	293
Figure 31. Localisation du site d'exploitation Antapaccay (Source : INGEMMET, 2014)	294
Tableaux	
Tableau 1. Critères de classification selon la taille des projets miniers (Source : l'auteur)	12
Tableau 2. Critères de classification selon la capacité à exploiter des projets miniers (Source : l'auteur)	13
Tableau 3. Type de concession, droits et obligations (Source : Auteur)	44
Tableau 4. Le régime de propriété (Source : Auteur)	46
Tableau 5. De la participation des acteurs	47

Tableau 6. Acteurs privés, droit de propriété et droit d'usage (Source : Auteur)	48
Tableau 7. Acteurs publics, droit de propriété et droit d'usage (Source : Auteur)	49
Tableau 8. Rapport entre les instruments de participation et les acteurs	58
Tableau 9. Participation et droit de propriété (Source : Auteur)	58
Tableau 10. Tableau des cohérences, politiques publiques et droit de propriété (Source : Auteur)	68
Tableau 11. Rapport de causalité.	70
Tableau 12. Acteurs récurrents lors de la mise en œuvre de la politique minière	71
Tableau 13. Ressource d'action	72
Tableau 14. Notion de comportement stratégique	77
Tableau 15. Les types d'activation de ressources	79
Tableau 16. Arrangement régulateur local	84
Tableau 17. Critères de choix des études de cas	97
Tableau 18. Tableau conclusif intermédiaire N° 1	171
Tableau 19. Tableau conclusif intermédiaire N° 2	173
Tableau 20. Tableau conclusif intermédiaire N° 3	173
Tableaux 21 et 22. Consommation d'eau d'un projet minier à la vallée de Tambo	226
Tableau 23. Tableau conclusif intermédiaire N° 1	247
Tableau 24. Tableau conclusif intermédiaire N° 2	248
Tableau 25. Tableau conclusif intermédiaire N° 3	249
Tableau 26. Tableau conclusif intermédiaire N° 1	287
Tableau 27. Tableau conclusif intermédiaire N° 2	288
Tableau 28. Tableau conclusif intermédiaire N° 3	289
Tableau 29. Tableau conclusif intermédiaire N° 1	342
Tableau 30. Tableau conclusif intermédiaire N° 2	344
Tableau 31. Tableau conclusif intermédiaire N° 3	344
Tableau 32. Schéma conclusif N° 1. CATALOGUE DES ARL – COHÉRENCE versus INCOHÉRENCE	367
Tableau 33. Schéma conclusif N° 2. CATALOGUE DES STRATEGIES D'ACTIVATION DE DROIT ET MOBILISATION DE RESSOURCES	368
Tableau 34. Schéma conclusif N° 3 CATALOGUE DE STRATÉGIES D'ACTIVATION DE DROIT ET MOBILISATION DE RESSOURCES	369

Photos

Photo 1. Audience publique de Kañaris (Photo credit : C-IDH)	163
--	-----

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAA	Autorité administrative de l'eau
ALA	Autorité locale de l'eau
ANA	Autorité nationale de l'eau
APA	Arrangement politico-administratif
APCI	Agence de coopération internationale du Pérou
ARL	Arrangement régulateur locale
BARRICK	Société minière
BCR	Banque centrale de réserve du Pérou
BILLITON TINTAYA	Société minière
BILLITON	Société minière
CANDENTE	Société minière Candente copper corporation
CEPRI	Programme de privatisation des entreprises minières publiques
C-IDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
CIDH	Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme
CM	Conseil minier
CNDDHH	Coordination nationale de droits de l'homme - ONG
COFOPRI	Organisme pour la formalisation de la propriété informelle
CONACAMI	Confédération Nationale des Communautés affectées pour l'activité minière
CONAPA	Commission nationale pour les peuples des Andes, Amazoniens et afro-péruviens
CooperAccion	ONG
ONG	Organisation non gouvernementale
COPRI	Programme de privatisation des entreprises publiques
CORECAMI	Association régionale des communautés concernées par l'activité minière
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure constitutionnelle
CpC	Code de procédure civile
CpP	Code de procédure pénale
CsP	Constitution politique du Pérou
DGAAM	Direction générale des affaires environnementales minières
DGAS	Direction générale des affaires sociales
DGM	Direction des affaires minières
DGM	Direction générale des affaires minières
DGPC	Direction générale du patrimoine culturel
DGPI	Direction générale des peuples indigènes
DIA	Déclaration d'impact environnemental
DICAPI	Autorité nationale maritime
DIGESA	Direction général de la santé publique
DIRESA	Direction régionale de la santé
DL	Décret législatif
DP	Défenseur du peuple
DS	Décret Suprême
EIA	Étude d'impact environnemental
EIAd	Étude d'impact environnemental détaillée
EIAsd	Étude d'impact environnemental semi-détaillée
EMATINSA	Société minière Tintaya
FADMA	Comité de défense de l'environnement de la vallée de Tambo
FCDPI	Comité civique pour la dignité de la province d'Islay
FREDERMICE	Association des usagers de l'eau du bassin de la rivière de Cañipia

FUCAE	Fédération unifiée des communautés des paysans d’Espinar
FUDIC	Association à but de veiller les intérêts publics de la province d’Espinar
FUDIE	Association de défense des intérêts d’Espinar
GLENCORE	Société minière suisse
GOREA	Gouvernement régional d’Arequipa
GORC	Gouvernement régional de Cusco
GRUFIDES	Groupe de formation et intervention pour le développement durable - ONG
HC	Habeas corpus
IBD	Banque interaméricain de développement
IIDS	Institut international de droit et société
INDER	Institut de développement régional
INEI	Institut national des statistiques et de l’information
INGEMMET	Institut national géologique minier métallurgique
INRENA	Institut national de ressources naturelles
IPE	Institut péruvien de recherche
ITSE	Inspection technique de sécurité
LGA	Loi générale de l’environnement
LGM	Loi générale des activités minières
LO du MINEM	Loi organique du ministère de l’énergie et des mines
LOPE	Loi organique du pouvoir exécutif
LPAG	Loi générale de procédures administratives
LRH	Loi sur les ressources hydriques
M3/A	Mètres cubes d’eau par année
M3/H	Mètres cubes d’eau par heure
M3/M	Mètres cubes d’eau par mois
MEF	Ministère de l’économie et des finances
MINAGRI	Ministère de l’agriculture
MINAM	Ministère de l’environnement
MINC	Ministère de la culture
MINCETUR	Ministère du commerce international et du tourisme
MINDIS	Ministère de promotion de la femme et du développement humain
MINEM	Ministère de l’énergie et de mines
MININ	Ministère de l’intérieur
MINJUS	Ministère de la justice et droits de l’homme
MINKA	Parti politique local - Espinar
MINSA	Ministère de la santé
MINTRA	Ministère du travail et des affaires indigènes
MINVI	Ministère du logement et assainissement
MIPRE	Ministères de la présidence
MIPRO	Ministère de la production
MOF	Manuel d'organisation des fonctions
OEA	Organisation des États Américains
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OGCS	Commission de gestions des conflits
OIT	Organisation mondiale du travail
ONDS	Bureau national de dialogue et durabilité
ONG	Organisation non gouvernementale
OSINERGMIN	Organisme de supervision de l’investissement en énergie et mines
OXFAM	Oxford committee for famine relief - ONG
PA	Plan d’action
PA/TC	Procès d’amparo constitutionnelle
PENS	Soleils péruviens

PETT	Projet spécial pour l'octroi de titres de propriété
PI/TC	Question de constitutionnalité
PIB	Produit intérieur brut
PLACER DOME	Société minière
PNUD	Programme de nations unies pour le développement
PPA	Programme politico-administratif
PROFODUA	Programme de formalisation de droits d'usages d'eau
PROINVERSION	Agence de la promotion de l'investissement privé
RI	régime institutionnel
RIR	Régime institutionnel des ressources
RM	Résolution ministérielle
ROF du MINEM	Règlement d'application de la loi organique du ministère de l'énergie et des mines
SBP	Superintendance du patrimoine public
SERFOR	Service national forestier et d'espèces sauvages
SERNAP	Service national des zones protégées
SNMPE	Société nationale minière, pétrolière et d'énergie
SPCC	Société minière Southern Peru Coper Cooperation
SUNARP	Superintendance nationale de cadastre
TC	Tribunal Constitutionnel
TM/D	Tonnes métriques par jour
TM/J	Tonnes métriques par jour
TUO	Texte unique ordonné
TUPA	Texte unifié des procédures administratives
UNESCO	Organisation des nations unies pour l'éducation la science et la culture
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UTM	Universal Transverse Mercator
XSTRATA	Société minière

INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

La thèse que nous présentons ici a pour but de contribuer à l'analyse des politiques publiques tout en mettant en lumière le décalage existant entre la programmation théorique et la concrétisation d'une politique publique. Le but est d'expliquer les raisons du succès ou de l'échec de la politique publique minière péruvienne. Pour ce faire, le processus de mise en œuvre de grands projets miniers est au centre de notre analyse, et, plus précisément, nous nous pencherons sur l'octroi ou non d'une concession minière permettant l'exploitation effective d'un site minier, en tentant de mettre en lumière les conditions favorables ou non à cet octroi.

L'objectif de cette thèse est d'étudier pourquoi et comment la politique publique minière entre en interaction, et parfois en contradiction, avec d'autres politiques publiques qui sont activées par les acteurs impliqués, créant des rapports de force. Au cours de sa concrétisation, la politique publique est adaptée et modifiée par l'intervention stratégique des acteurs qui, motivés par leurs intérêts, obtiennent, en activant des ressources aussi bien propres à la politique minière qu'à d'autres politiques, des arrangements à caractère individuel et concret qui entraînent l'adaptation et la modification de ladite politique. Ces interactions et ces contradictions entre les politiques publiques, qui sont mises en évidence par le jeu des acteurs, expliquent l'écart que l'on constate entre le programme de la politique publique et sa mise en œuvre concrète.

Cette thèse ne concerne pas uniquement l'analyse de politiques publiques minières mais porte aussi sur l'analyse juridique des stratégies d'activation du droit dans la mise en œuvre des politiques publiques. À cet égard, nous proposons de construire cette thèse à partir de trois piliers : le droit à la participation, le droit à la propriété, et les droits d'usage préexistants à la concession minière. Ces droits ne sont pas spécifiques à la politique minière, ils s'appliquent transversalement à la mise en œuvre de toute politique publique d'exploitation des ressources naturelles. C'est ainsi que la stratégie d'activation de ces droits contribue à l'émergence d'arrangements individuels et concrets qui vont permettre ou au contraire empêcher l'octroi de la concession minière.

En outre et plus spécifiquement, nous analysons précisément de quoi sont constitués les arrangements élaborés sur la base des droits de participation, de propriété et/ou d'usage. Au cours de cette analyse, nous prendrons en compte l'octroi de la concession minière comme point central et mettrons ainsi en lumière les éléments de ces droits susceptibles de favoriser ou au contraire de faire échouer cet octroi. C'est par ce prisme que cette thèse s'engage à expliquer pourquoi et comment la mise en œuvre de quatre grands projets miniers au Pérou échoue ou, au contraire, est couronnée de succès. Pour les

études de cas, nous suivrons le fil de la procédure administrative prévue pour l'octroi de la concession minière et tous les éléments juridiques et factuels présents dans cette procédure. Ainsi, le but de l'analyse minutieuse des études de cas est d'identifier des éléments explicatifs généraux du succès ou de l'échec de la politique publique minière.

Par ailleurs, l'exploitation de la ressource minière fait partie des activités économiques les plus importantes du Pérou, en même temps qu'elle est une des plus conflictuelles. Il est certain que la politique publique minière est impulsée par l'État dans le but de capter des ressources financières pour assurer les services publics les plus élémentaires tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'électricité. Cependant, la mise en œuvre de cette politique est parfois le théâtre de violations de droits et de libertés fondamentales des habitants locaux. Dans cette thèse, mon but ultime est rendre service à mes concitoyens les plus concernés par l'activité minière, tout en contribuant à l'amélioration de la politique publique minière de mon pays.

Dès lors, la problématique de cette thèse émerge des interactions des politiques publiques, de leurs éléments juridiques et de leur activation stratégique par les acteurs. Ce chapitre est ainsi structuré de manière à présenter la politique publique minière, la façon dont elle entre en interaction ou en contradiction avec d'autres politiques publiques, puis les questions juridiques qu'elle soulève et enfin l'état actuel de la littérature scientifique autour de cette problématique. En dernier lieu, nous présentons l'approche que ce travail adopte pour répondre aux questions de recherche formulées en conclusion de ce premier chapitre.

A. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE MINIÈRE

Étant donnée la nature essentiellement exportatrice de matières primaires de l'économie péruvienne, l'exploitation à grande échelle de sites miniers entraîne le développement économique du pays. Ce constat a été étayé de manière détaillée par les analyses relatives aux impacts économiques positifs du succès de la mise en œuvre des grands projets miniers sur la croissance économique et le produit intérieur brut (PIB), ainsi que sur l'effet de levier (Rapport INEI 2007, Rapport SNMPE 2012, Rapports annuels MINEM 2013 et 2014, Rapports annuels BCR 2012 et 2014). À l'inverse, l'échec de la mise en œuvre de ces projets miniers freine le développement économique attendu (Rapport SNMPE 2012, Rapport IPE 2015).

Depuis l'an 2000, profitant d'une forte demande et de la hausse du prix international des matières premières, la plupart des pays d'Amérique du Sud ont initié de grands projets d'exploitation de leurs ressources naturelles (Cárdenas M. et Chaparro E. 2004, Rapport IBD 2016). Au Pérou, on observe la même stratégie de développement économique sur la base de l'exploitation de ressources naturelles,

et notamment des ressources minières (Santillana M. 2006, De Echave J. 2009, Benavides R. 2012, Bebbington A., Bury J. 2013, Cuba N. et Bebbington A. 2014). À cette fin, les institutions publiques chargées de la politique minière, du développement économique et de la promotion des investissements se sont accordées avec les promoteurs miniers (Rapport Proinversión² 2005, 2007, 2013 et 2014, OSINERGMIN 2007, 2009), ce qui a eu pour résultat la création du « portefeuille de grands projets miniers » censé inciter et faciliter les investissements pour l'entrée en activité de ces projets (Cartera de proyectos MINEM 2008 à 2014).

B. LA DÉMOCRATIE ET LA POLITIQUE MINIÈRE

Au Pérou, en même temps que la politique minière est placée au centre de la croissance économique, on assiste au retour à la démocratie et à l'État de droit³. Dans ce contexte, les droits civils et politiques ont été rétablis et dans certains cas renforcés, notamment les droits de participation, les droits de propriété et d'usage des communautés autochtones et paysannes, ainsi que les droits de libre association et de manifestation (Jahncke J. et Meza R. 2007, Salmón E. Bregalio R. Ocampo D. et Olivera J. 2012, Oxfam 2009). Ainsi, les politiques environnementales de formalisation des droits de propriété et d'usage de l'eau, ainsi que les politiques de participation à la vie politique se sont combinées avec la politique minière pour donner les moyens d'agir aux populations locales afin que celles-ci participent à la mise en œuvre des projets du portefeuille minier (Zegarra E. 1999, Diez A. et Del Castillo L. 2010, MINAGRI PROFODUA 2008, De Echave J. 2009, Rapport PHI-UNESCO 2009, Rapport MINEM 2010, Alegria J. Rapport OCD 2015, et Estrada A., 2012, ANA 2016).

Cette même période a été marquée par des conflits autour de la mise en œuvre de ces grands projets miniers. Les propriétaires fonciers, alliés aux autorités locales, à la population locale et/ou à ceux qui détiennent les droits d'usage sur l'eau et d'autres ressources contestent les projets miniers en mobilisent les moyens politico-juridiques qui sont à leur disposition (Rapport DP 2005, De Echave J. et al 2009, Rapport DP 2012). C'est ainsi que la mise en œuvre de plusieurs projets miniers n'a pas abouti, c'est-à-dire qu'ils se sont soldés par un échec. On estime qu'entre 2010 et 2014, 32.3% des projets miniers inscrits dans le portefeuille ont échoué à cause de ces conflits (IPE 2015, Chirinos R. 2015).

Avec l'échec de la mise en œuvre des projets d'exploitation minière, les investissements prévus pour chacun des projets n'ont pas lieu non plus. Ceci a principalement mis en péril les recettes fiscales de l'État, et notamment le budget annuel consacré au financement des services publics de base et à d'autres fonctions propres du gouvernement démocratique (Cueva S. 2012, Alberto J. 2015, Lasa M.

² Proinversión est l'Agence publique de promotion de l'investissement privé (Pérou). Elle est rattachée au ministère de l'économie (MEF).

³ Retour à la démocratie suite à la chute de la dictature d'Alberto Fujimori, dictateur entre 1993 et 2000.

2016). D'autre part, l'échec de la politique minière dépend du succès d'autres politiques publiques, notamment des politiques concernant la propriété, les droits d'usage de l'eau et la participation, avec lesquelles elle n'est pas forcément cohérente.

C. INTERACTION DE LA POLITIQUE MINIÈRE AVEC D'AUTRES POLITIQUES

La mise en œuvre d'une politique publique entre inévitablement en interaction, voire en contradiction, avec d'autres politiques publiques. Ces interactions, qui peuvent témoigner dans certains cas de compatibilités et, dans d'autres, d'incompatibilités, ont été définies comme l'indice de la cohérence ou de l'incohérence de la politique publique (Knoepfel P. Corinne L. Frédéric v. 2006, Schweizer R. 2014. De Buren G. 2014). Ce sont les incohérences, plutôt que les cohérences, qui influencent la production en qualité et en quantité de l'output (Knoepfel P. Corinne L. Frédéric v. 2006) et qui, dans le cas d'espèce, expliquent le succès ou l'échec de la mise en œuvre de la politique.

Dans le cas de l'interaction entre la mise en œuvre de la politique minière et les autres politiques publiques, les incohérences sont tout spécialement mises en évidence, voire même amplifiées, par le jeu des acteurs. Ceux-ci, en activant des institutions propres à la politique minière et à d'autres politiques, selon leur intérêt et leur stratégie, déterminent l'octroi ou non de la concession minière.

Dans l'espace public, les incohérences de la politique minière avec d'autres politiques publiques sont dénoncées au moyen de slogans qui mettent en balance deux termes irréconciliables, afin de montrer l'incompatibilité de la politique minière avec, respectivement : la politique de participation « autoritarisme no, droit de consultation oui ! »⁴, la politique de gestion de l'eau « oui à l'eau, non à l'or ! » « l'eau ou l'or ! »⁵, la politique agricole « agro oui, mine non ! »⁶, la politique de santé publique et de protection de l'environnement « dehors la mine, nous voulons garder nos vies ! »⁷. Ces dichotomies peuvent aussi aller dans le sens de la cohérence : avec la politique du développement économique, par exemple, à travers le slogan « le développement ou le sous-développement », la politique de la promotion d'emploi « l'emploi ou le chômage », ou avec les politiques sociales « la richesse ou la pauvreté »⁸.

⁴ Les manifestations contre le projet Cañariaco porte ce slogan.

⁵ Les opposants au projet minier Conga d'exploitation d'Or se sont soulevé sur cette consigne.

⁶ Le projet minier d'exploitation d'Or Tambogrande échoué a été battu sous ce slogan, et actuellement le projet minier de cuivre Tia Maria reprend ce slogan.

⁷ Ces slogans sont souvent portés par les opposants aux projets miniers Tintaya et Antapaccay donnant un message binaire claire et simple sur les projets d'exploitation minière : l'eau et l'agriculture représentent la vie, la mine représente la mort. Nous voyons ici apparaître clairement les incohérences des politiques publiques et cela de manière amplifiée.

⁸ Dans le même sens, le message binaire est clair et simple sur les projets d'exploitation minière, la mine représente le développement, l'emploi et la richesse, tandis que le non exploitation de la mine signifie le sous-développement, le chômage et la pauvreté.

La politique publique minière prévoit une intense interaction avec d'autres politiques publiques, notamment avec les politiques de gestion de l'eau, les politiques agricoles, environnementales, et relatives à la protection des droits (TUO de la LGM 1992, Baca E. 2013, Rapport ELAW 2010). La forme prévue de ces interactions est celle de préavis ou d'avis des institutions publiques concernées qui doivent être présentés lors de la procédure d'octroi de la concession minière. C'est dans le contexte de ces interactions que les acteurs déploient une stratégie de représentation dichotomique des incohérences de la politique minière, jusqu'aux slogans de type « cohérences vs incohérences ».

D. LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MINIÈRE

Cette dichotomisation des incohérences de la politique publique minière avec d'autres politiques est systématiquement basée sur des éléments de droit, notamment de droit matériel et formel, si bien que les incohérences de la politique minière auxquelles nous nous intéressons le plus sont l'expression de conflits juridiques autour de droits qui surgissent au cours de la procédure de mise en œuvre d'un projet minier.

Les scénarios conflictuels de la mise en œuvre des projets miniers permettent aux acteurs impliqués d'identifier et de cibler les éléments de droits potentiellement mobilisables. D'un côté, le programme de la politique minière comporte déjà des éléments de droit bien précis, dont la concession minière qui est un droit réel, les licences minières qui sont des actes juridico-administratifs, et la procédure de mise en œuvre qui est impulsée et régie par le droit procédural administratif. D'un autre côté, ce même programme prévoit une interaction avec des éléments de droit d'autres politiques publiques, comme le droit de participation, le droit de propriété, les droits d'usage de l'eau et les droits de recours contre les actes juridico-administratifs.

Lors de la mise en œuvre de la politique minière, ces éléments de droit sont stratégiquement activés ou négligés par les acteurs. Ainsi, l'incohérence de la politique minière se matérialise en un conflit juridique qui conditionne fortement l'octroi ou non de la concession minière.

C'est ainsi que la politique minière se voit confrontée à des éléments de droit d'autres politiques, avec lesquels elle présente des incohérences ou qui lui sont opposés et qui doivent être surmontés lors de la mise en œuvre d'un projet minier. Il est par exemple typique d'activer le droit de propriété foncière contre la concession minière, les droits d'usage contre les projets d'exploration ou d'exploitation minière et les droits de participation et de recours contre la procédure administrative d'octroi d'une concession ou d'une licence minière.

E. LES ARRANGEMENTS DE LA POLITIQUE MINIÈRE

La mise en œuvre de la politique publique ne suit pas une logique d'application ou d'exécution directe ou automatique telle qu'elle a été programmée. Bien au contraire, elle doit être activée, adaptée et même modifiée explicitement par les acteurs. Dans la mise en œuvre de la politique minière, cette activation donne lieu à des actes concrets de mise en œuvre, c'est-à-dire à des arrangements régulatifs locaux (ARL) (Knoepfel P. Corinne L. Frédéric v. 2006, Schweizer R. 2014. De Buren G. 2014). Dans le cadre de ces ARL, les incohérences et/ou les conflits juridiques entraînent l'adaptation et/ou la modification de la politique minière en fonction du cas d'espèce.

La mise en œuvre de la politique publique minière est donc le résultat de la production d'un ou plusieurs ARL, plus au moins coordonnés et adaptés au cas d'espèce. Les enjeux tant théoriques que pratiques⁹ qui émergent lors de la mise en œuvre consistent à adapter, sur la base des ARL, la politique publique minière programmée aux particularités du cas d'espèce. C'est de cette adaptation, réussie ou non, que résulte l'échec ou le succès de celle-ci. La concession minière est par conséquent elle-même un ARL, adapté et modifié au cours de la procédure administrative dont elle est issue.

Dans un régime de démocratie et d'État de droit, les acteurs disposent de et/ou produisent des ressources pour faire valoir leurs intérêts. Ces ressources pourront être mobilisées ou non au cours de la mise en œuvre de la politique publique (Knoepfel P. Corinne L. Frédéric v. 2006, Schweizer R. 2014. De Buren G. 2014), et plus précisément lors de l'élaboration des ARL. Ainsi, les acteurs peuvent activer stratégiquement des ressources (Schweizer R. 2014), mettant en évidence ou profitant des cohérences ou incohérences de la politique publique, dans le but de satisfaire leurs intérêts, qui peuvent être cohérents ou non avec les objectifs de la politique minière.

L'élaboration des ARL, lors de la procédure d'octroi de licences ou de concessions minières, provoque des confrontations intenses entre les acteurs, qui peuvent dégénérer en de violents conflits (Rapport DP 2012). Les grands projets miniers prennent parfois des années et certains n'arrivent jamais à élaborer des ARL permettant l'exploitation effective des sites miniers. Il semble que, dans la plupart des cas, les dichotomisations et les incohérences de la politique, les éléments de droit et les intérêts des acteurs soient insurmontables et rendent impossible le succès de la politique minière.

F. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA POLITIQUE MINIÈRE

La mise en œuvre de la politique minière se déploie aussi dans un contexte social : la société, plus ou moins organisée, est elle-même un acteur très important de cette politique (De Echave J. et al

⁹ C'est le cas, par exemple, de la présentation des préavis ou des avis, contraignants ou pas, par les autorités publiques ou par des personnes privées lors de la procédure d'octroi d'une licence ou d'une concession minière.

2009, Bebbington A. 2007). Dans le contexte péruvien, le mouvement social, aussi appelé action collective, qui a émergé autour de la mise en œuvre de projets miniers concrets est clairement un facteur qui favorise ou bien entrave l'octroi de la concession minière.

Au Pérou, les mouvements sociaux autour des projets miniers sont toujours contextuels et suivent un processus : ils naissent et évoluent en même temps que le projet minier¹⁰. Néanmoins, pour intervenir dans la procédure administrative, l'organisation sociale contextuelle à elle seule n'est pas suffisante. Ces acteurs sociaux prennent donc la forme de personnes morales, se joignent à ceux qui ont ce statut ou le reprennent s'ils l'avaient auparavant. Ainsi, leur intervention est légitimée car leurs intérêts sont basés sur le droit¹¹.

Les mouvements sociaux contestent non seulement les projets depuis l'angle légal et administratif, mais activent également leurs bras politiques. Ainsi, des coalitions contextuelles sont formées avec des autorités locales¹², des associations et/ou des organisations sociales et politiques, notamment avec celles qui leur sont plus proches d'un point de vue socio-culturel, politique et historique¹³ (Rapport DP 2012).

Les aspects sociaux ont donc un effet déterminant sur le succès ou l'échec de la politique minière.

G. QUELS PROBLÈMES DE LA POLITIQUE MINIÈRE SOULIGNER ?

La mise en œuvre de la politique publique minière au Pérou passe par une dynamique d'interactions institutionnelles avant d'arriver à son succès. C'est souvent cette complexité qui entraîne l'échec de cette même politique. Au regard de cette complexité, on est amené à se demander comment la politique publique minière arrive à trouver des ARL qui favorisent le succès de la mise en œuvre.

Plus précisément, nous allons prêter attention à la programmation de la politique minière et à la façon dont elle est effectivement activée lors de sa mise en œuvre et qui conditionne l'octroi ou non d'une concession minière permettant l'exploitation effective d'un site minier.

¹⁰ Au cours de ce processus, ces acteurs, prenant compte de leurs ressources d'action, notamment des éléments de droit, développent des stratégies d'intervention dans la mise en œuvre de la politique minière, plus particulièrement dans l'élaboration des ARL.

¹¹ La mise en œuvre de la politique minière est souvent contestée par des communautés autochtones, des communautés des paysans, et des associations légalement fondées, et ces acteurs sont souvent des propriétaires fonciers et/ou des détenteurs de droits d'usage ou de droits matériels.

¹² Les mairies des localités, les gouvernements régionaux, des associations de commerçants, travailleurs et autres construisent ou renforcent ainsi leur cohésion et jouent un rôle dans la mise en œuvre de la politique minière

¹³ Il faut souligner que ces acteurs possèdent leur propre agenda, qui peut être compatible ou non avec celles d'autres propriétaires et détenteurs de droits d'usage. Néanmoins, par leur degré de cohésion sociale, ces intérêts sont comptabilisés ou modérés.

En ce sens, la problématique de la politique minière repose, si l'on synthétise, sur trois piliers fondamentaux de la procédure de mise en œuvre qui sont des points où les incompatibilités dont il a été question plus haut apparaissent : le droit à la participation des habitants locaux, les droits de propriété et/ou d'usage et les ARL. À ces éléments s'ajoutent ceux qui, au contraire, mettent en avant la compatibilité entre la politique minière et le contexte donné : la promotion de l'investissement, le développement économique et social local, et la création de postes de travail.

La participation qualifiée de la population locale lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet minier est un des facteurs prévus par la politique minière, pour la mise en œuvre de laquelle des règles procédurales administratives ainsi que des autorités politico-administratives compétentes ont été mises en place. Cependant, ce droit n'est pas appliqué comme il a été prévu, et est activé de manière stratégique par les acteurs¹⁴ dans le but d'influencer la mise en œuvre. Dans ce contexte, ces interactions dégénèrent en conflits et mettent un terme à la mise en œuvre.

La prise en compte du droit de propriété est un élément fondamental lors de la mise en œuvre de la politique minière, au point qu'aucune activité minière ne peut être réalisée sans le consentement du propriétaire (Carto X. 2009, Aguado M. 2009). Cependant, l'activation ou le non activation stratégique de ce droit par les acteurs diffère de ce qui est prévu par la norme, ce qui donne lieu à des conflits. On retrouve le même phénomène pour le droit d'usage de l'eau (Alegria J. Et. al 2012).

Un autre facteur important de la mise en œuvre de la politique minière est la constitution des ARL. La concession minière permettant l'exploitation effective du site minier est l'ARL le plus important à élaborer, mais il n'est pas le seul ARL de la mise en œuvre d'une politique minière¹⁵. La procédure administrative et les conditions à remplir sont prévues en avance, mais les acteurs peuvent adapter et modifier le processus à suivre.

C'est au cours de la procédure administrative que les acteurs interviennent en activant stratégiquement des éléments propres à la politique minière ou à d'autres politiques. Quel que soit leur but (faire avancer ou ralentir la procédure), ces interventions la rendent très complexe et conflictuelle. C'est par ce jeu avec les conditions et les règles formelles et matérielles de la procédure administrative¹⁶ que les acteurs provoquent souvent l'échec de la mise en œuvre de la politique minière.

¹⁴ Nous faisons référence aux cinq stratégies d'activation du droit identifiées et classées par les concepteurs du cadre d'analyse du régime institutionnel des ressources (RIR).

¹⁵ Notamment pour l'approbation des licences minières d'exploration, les autorisations de construction des infrastructures minières et d'entrée en activité, et les autres ARL ayant pour but de faciliter la mise en œuvre de la politique minière.

¹⁶ Cette procédure constitue une opportunité de remplir plusieurs conditions requises par le projet minier d'exploitation, notamment de présenter les préavis et avis des autorités publiques, ainsi que les avis des privés.

Cette dynamique institutionnelle complexe a des effets directs sur l'octroi de la concession minière et détermine *in fine* l'échec ou le succès de la politique minière. C'est un phénomène largement reconnu non seulement par la littérature scientifique (sociologie, géographie sociale, développement et exploitation des ressources naturelle), mais aussi par les autorités publiques dans leurs rapports (Ex. De Echave J. et al 2003, 2009, 2015, Bebbington A. et al 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011, Jahncke J. et Meza R. 2007, Valdiviezo M. 2013, Rapport OXFAM 2009, Rapport DP 2012). En revanche, on trouve difficilement des analyses expliquant comment et pourquoi ces droits et les ARL sont activés.

H. STRUCTURE DE LA THÈSE

La structure de cette thèse se fonde sur l'évolution de notre réflexion et l'enchaînement de notre processus de recherche. Elle est divisée en trois parties, dont les structures répondent à la fois au but de notre thèse et à la logique qui nous semble être le chemin le plus juste pour développer notre objet de recherche.

La première partie, la plus générale, est consacrée tout d'abord à la description du problème de la politique minière au Pérou et à sa mise en œuvre, aux défis et aux contraintes qu'elle pose, aussi bien théoriques que pratiques, autant pour les praticiens que pour les théoriciens. Ensuite, nous abordons les questions et les aspects introductifs, les concepts théoriques et les pratiques générales de base dont l'explication nous semble nécessaire pour un plus juste développement de notre thèse. Enfin, cette partie est consacrée aux aspects du cadre d'analyse et aux instruments utilisés pour réaliser notre thèse, à la méthodologie et à nos hypothèses de recherche ainsi qu'à nos variables et leur justification.

La deuxième partie est dédiée à nos études de cas. Dans un premier moment nous abordons les questions générales et communes à nos quatre cas d'étude. Ensuite, nous développons notre premier cas d'étude le projet minier *Cañariaco*, qui a comme particularité d'être un cas modèle pour les deux suivants. Puis, les projets miniers *Tia Maria*, *Tintaya* et *Antapaccay* sont abordés dans la même logique que le premier cas. A la fin de chacun des cas d'étude, nous proposons des conclusions préliminaires. La troisième partie de notre thèse est dédiée à notre débat, c'est-à-dire à l'analyse des cas à la lumière de nos hypothèses et des faits extraits de nos cas d'études. Ainsi, nous pouvons ensuite entrer dans le développement de nos conclusions et recommandations.

La procédure administrative est impulsée par différents actes juridico-administratives propres à la politique minière et à d'autres politiques. Ces actes font souvent objet d'un recours à plusieurs reprises et en plusieurs instances.

PREMIÈRE PARTIE

ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX INTRODUCTIFS ET DE BASE

CHAPITRE I : ÉLÉMENTS PRÉLIMINAIRES ET ÉTAT DE L'ART

Notre recherche a pour objet l'analyse de la mise en œuvre de la politique minière. Plus précisément, nous abordons la mise en œuvre de grands projets miniers au Pérou. Cette analyse requiert la présentation de certains éléments préliminaires propres à la politique minière. Le but de ce chapitre est donc de mettre en contexte l'objet de notre étude, pour pouvoir ensuite se concentrer sur l'analyse de cas.

Il s'agira tout d'abord de définir ce qu'est et ce qu'implique un grand projet minier au Pérou afin de délimiter clairement l'objet de notre analyse, ce pays présentant des particularités en termes de politique minière.

Nous nous pencherons ensuite sur les aspects propres à l'analyse de la mise en œuvre de la politique minière ainsi que sur la base des quatre éléments mis en avant par les concepteurs du régime institutionnel de ressources (RIR) (Knoepfel P. Corinne L. Frédéric v. 2006, Schweizer R. 2014). En premier lieu, nous aborderons l'ensemble des lois et d'actes réglementaires à disposition pour la mise en œuvre d'un projet minier au Pérou, c'est-à-dire le programme politico-administratif (PPA). Ensuite, l'ensemble des autorités politico-administratives compétentes, soit l'arrangement politico-administratif (APA). Après, l'ensemble des buts formulés par la politique minière, qu'on appelle le plan d'action (PA).

En dernier lieu, nous aborderons les questions de l'état de l'art concernant sur la politique minière actuelle au Pérou et les concepts de base utiles pour le développement de cette thèse.

Concernant le PPA, nous aborderons la question des règles procédurales (la procédure administrative) pour l'octroi d'une concession minière avec une attention particulière. Ces règles nous permettront d'identifier les critères de succès ou d'échec de la mise en œuvre d'un grand projet minier.

1.1. PORTEFEUILLE DES PROJETS MINIERES À GRANDE ÉCHELLE

Tout d'abord, il convient de souligner que l'activité d'exploitation minière au Pérou est classée différemment selon le champ d'étude à partir duquel elle est analysée¹⁷ (Rapport OSINERGMIN 2007). Toutes ces classifications sont tout à fait valables, néanmoins nous utiliserons la classification légale

¹⁷ Ainsi, pour les géologues, le classement sera élaboré en fonction de la quantité de minéraux existant dans les gisements (les gisements pourront alors être grands, moyens ou petits), du type de minéraux à exploiter (distinction entre les gisements d'or, d'argent, de cuivre, d'autres minéraux ou polymétalliques), et de l'emplacement des minéraux (pouvant être dans le sous-sol, le sol et en milieu maritime). Pour les ingénieurs des mines, les projets sont distingués en fonction de la taille du site (grands, moyens et petits), et de la technique d'exploitation (à ciel ouvert ou souterraine). Pour les sociologues, écologistes et économistes, l'élément décisif sera celui des impacts aux niveaux social, environnemental et économique, avec là encore une distinction entre les projets grands, moyens et petits.

existante, qui rassemble plusieurs aspects de classification de projets miniers conçues par les spécialistes.

Selon cette classification légale, il y a quatre catégories de projets : les grands, les moyens, les petits et les artisanaux. Cette classification a été introduite par le MINEM¹⁸ et par le TUO de la LGM¹⁹, en fonction de la taille de la concession minière, en hectares, et de la quantité de minéraux à exploiter, en tonnes métriques par jour (TM/J) (Rapport annuel MINEM 2004 et 2010).

Ultérieurement, des critères environnementaux et sociaux ont été ajoutés à cette classification²⁰. Ceci aboutit à une classification des projets en fonction de leur impact et du type d'étude d'impact environnemental auquel ils correspondent : la catégorie I comprend les projets n'ayant pas d'impact négatif significatif ou dont l'impact est mineur, et dont la mise en œuvre se fait sur la base d'une déclaration d'impact environnemental (DIA) ; la catégorie II concerne des projets à l'impact modéré, dont les effets peuvent être atténués, et dont la mise en œuvre se fait sur la base d'une étude d'impact environnemental semi-détaillée (EIAsd) ; les projets de catégorie III sont ceux qui ont un impact majeur méritant un programme de gestion de l'environnement, et dont la mise en œuvre se fait sur la base d'une étude d'impact environnemental détaillée (EIAd).

Ainsi, depuis l'adoption de la loi de l'EIA et de la loi sur l'environnement, la classification des projets miniers a été adaptée comme ceci²¹ :

Tableau 1. Critères de classification selon la taille des projets miniers (Source : Auteur)

Critères de classification	Artisanale	Petite	Moyenne	Grande échelle
Taille de la concession	Jusqu'à 1000 hectares	De 1000 à 2000 hectares	Illimitée	Illimité
Quantité à exploiter	Jusqu'à 25 TM/J	De 25 à 350 TM/J	De 350 à 5000 TM/J	Plus de 5000 TM/J
Catégorie du projet	I-DIA	I-DIA	II-EIAsd	III-EIAd

¹⁸ Décret Suprême N° 002-91-EM-DGM du 7 février 1991, par lequel le MINEM introduit une classification des projets miniers et modifie les compétences des régions concernant l'activité minière.

Le portefeuille des grands projets miniers ne comprend que des projets miniers à grande échelle, donc ceux qui envisagent un investissement de 71 à 10 000 millions de dollars américains.

¹⁹ TUO de la LGM du 3 juin 1992; Art. 91, sur la petite activité minière, texte original en espagnol; «*Son pequeños productores miniers, los que poseen por cualquier título entre petitorios y/o concesiones mineras, hasta 5000 hectáreas y cuya capacidad de producción y/o beneficio no exceda de 350 TM/D...*»

²⁰ Loi N° 28611 du 15 octobre 200^e, loi générale sur l'environnement, Art. 25, sur les études d'impact environnemental.

Loi N° 27446 du 23 avril 2001, loi du système national d'évaluation des études d'impact environnemental, Art. 4, sur la classification des projets en fonction de leur impact sur l'environnement.

²¹ Les études d'impact environnemental étaient déjà réglementées par le MINEM depuis 1993 par Décret Suprême N° 06-93-EM du 28 avril 1993, puis par le Décret Suprême N° 038-98-EM du 30 novembre 1998, lui-même abrogé par le Décret Suprême N° 020-2008-EM du 1 avril 2008. Ce dernier Décret a été adopté pour les EIA d'exploration minière.

Notre travail concerne la mise en œuvre des projets d'exploitation minière à grande échelle. Il s'agit de projets qui concernent l'exploitation des sous-sols, et ce exclusivement à ciel ouvert. La mise en œuvre de ce type de projets se fait sur la base d'un EIA détaillé (désormais EIA).

Néanmoins, les projets auxquels nous nous intéressons ici constituent un groupe encore plus spécifique au sein du groupe des projets à grande échelle, et ils relèvent d'une politique de mise en œuvre qui leur est propre.

Le MINEM, conjointement à l'Agence de la promotion de l'investissement privé (PROINVERSION) du ministère de l'économie et des finances (MEF) et aux promoteurs miniers, opère chaque année un choix parmi les projets miniers à grande échelle. Les projets choisis sont ceux dont, par leur taille d'investissement, la capacité et la durée de leur exploitation²², la mise en œuvre est d'intérêt majeur pour la politique minière. Ces projets font partie du « portefeuille de grands projets miniers »²³ (Rapport annuel MINEM et PROINVERSION 2008, 2010, 2013 et 2014).

C'est donc la politique de mise en œuvre des projets de ce portefeuille qui sera l'objet de notre analyse au cours de ce travail, et c'est exclusivement à ces projets que nous ferons référence par l'expression « projet minier ».

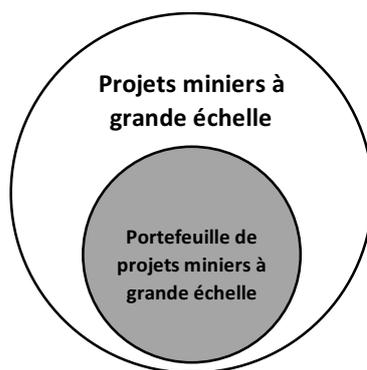
Tableau 2. Critères de classification selon la capacité d'exploitation des projets miniers (Source : Auteur)

Critère de classification	Grande échelle	Grande échelle (en projet)	Grande échelle (en activité)
Capacité d'exploitation	Plus de 500 TM/J	Plus de 500 TM/J	Plus de 500 TM/J
Investissement en dollars	Inférieur à 20 millions	Entre 20 et 50 millions	Supérieur à 50 millions
Durée en années	Inférieur à 10	Jusqu'à 15 ans	Jusqu'à 15 ans
Contrat de stabilité	non	Sur demande	Sur demande

²² Op.cit. TUO de la LGM, Chapitre IV, sur le régime de stabilité, Art. 82, promotion de l'investissement dans le secteur minier en signant un contrat de stabilité de la législation fiscale pour des projets d'exploitation de plus de 10 et 15 ans, avec une capacité d'exploitation supérieure à 5 000 TM/J et un investissement supérieur à 20 ou à 50 millions de dollars... Texte originale en espagnol «*A fin de promover la inversión y facilitar el financiamiento de los proyectos mineros con pacaicad inicial no menor de 5000 TM/día referentes a una o mas unidades económicas administrativas, los titulares de la actividad minera gozaran de estabilidad tributaria que se les garantiza mediante contrato suscrito con el Estado, por un plazo de quince años, contados a partir del ejercicio en que se acredite la ejecucion de la inversion o de la ampliacion, segun sea el caso*».

²³ Le portefeuille de projets miniers est un acte officiel publié chaque année. Cependant, cette classification telle que nous la présentons n'est pas une classification formelle, elle représente ce à quoi nous sommes arrivés par déduction en fonction des projets faisant partie, ou non, de ce portefeuille.

Figure 1. Classification des grands projets miniers (Source : Auteur)



1.2. PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF MINIER (PPA)

Le PPA est l'ensemble des normes qui définissent la logique de l'action de mise en œuvre de la politique publique, en l'occurrence de la politique minière au Pérou. Ces normes sont de deux types, selon la division classique du droit entre le cadre législatif substantiel ou matériel et le cadre législatif formel ou procédural (Le Roy Y. et Schönemberger M. 2011, Knoepfel P. et al 2006). Le premier cadre définit l'ensemble des droits et obligations dont une personne, physique ou morale, est titulaire et le deuxième cadre définit la procédure à suivre pour réaliser un droit ou une obligation (Le Roy Y. et et Schönemberger M. 2011, Knoepfel P. et al 2006).

Cette partie sera consacrée au cadre législatif (PPA) substantiel ou matériel afin de clarifier notre travail.

Le cadre légal général existant pour la mise en œuvre de la politique minière est très large et est composé de différentes sources légales à différents niveaux. Cependant, nous n'aborderons pas tout le cadre législatif minier en vigueur, mais uniquement celui qui concerne les projets miniers à grande échelle compris dans le portefeuille minier. Le cadre législatif minier général ne sera abordé que brièvement pour contextualiser.

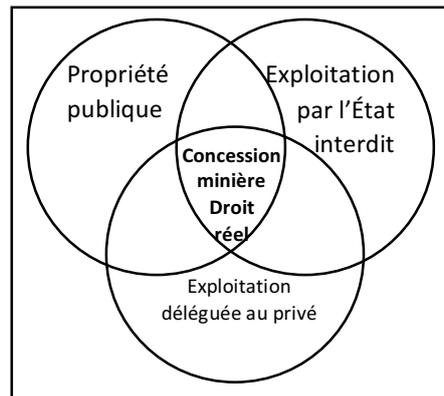
La mise en œuvre de la politique minière est ancrée dans trois principes constitutionnels²⁴ qui s'appliquent de concert à l'exploitation de toutes les ressources naturelles, notamment les ressources minières. I) Le premier de ces principes pose que toutes les ressources naturelles, renouvelables et non-renouvelables, sont la propriété de la nation, et que l'État a le droit souverain de les utiliser²⁵. II)

²⁴ Constitution du Pérou du 30 décembre 1993. Nous utiliserons dorénavant la version officielle en anglais de la constitution du Pérou de 1993, cette version est publiée par le ministère de la justice et droits du home (MINJUS) et est disponible sur le lien suivant : <http://spij.minjus.gob.pe/libre/main.asp>

²⁵ Constitution du Pérou, Art. 66 premier alinéa «*Natural resources, renewable and non-renewable, are patrimony of the Nation. The State is sovereign in their utilization*»

Le deuxième principe restreint l'activité commerciale de l'État à des cas exceptionnels mettant en jeu l'intérêt public²⁶ et de ce fait l'exploitation minière ne peut pas être déléguée à une entité ni à une entreprise publique. III) Le troisième principe stipule que l'exploitation de ressources minières est octroyée aux acteurs privés sur la forme de concessions qui constituent un droit réel²⁷.

Figure 2. Principes pour l'exploitation des ressources minières (Source : Auteur)



Ces principes constitutionnels pour la mise en œuvre de la politique minière se réalisent dans des lois organiques et ordinaires, selon l'échelle du projet minier et ses autres particularités. La politique de mise en œuvre des projets miniers du portefeuille est concerté par le « texte consolidé de la loi générale des activités minières²⁸ » (TUO de la LGM) (DS N° 014-92-EM), la loi de création du cadastre minier²⁹ (Loi N° 26615) et leur règlement d'application respectif³⁰ (DS 03-94-EM, DS 18-92-EM), ainsi que le texte unifié des procédures administratives³¹ (TUPA DS 08-2014-EM).

De plus, ce cadre législatif est complété par d'autres normes à caractère économique, notamment par les lois concernant directement la politique minière, comme la loi sur les contrats de stabilité

²⁶ Constitution du Pérou, Art. 60 «...Authorized solely by express law, the State may subsidiarily engage in business activities, directly or indirectly, for reasons of high public interest or manifest national convenience».

²⁷ Constitution du Pérou, Art. 66, deuxième alinéa «An organic law fixes the conditions of their use and grants them to private individuals. Such a concession grants the title holders a real right subject to those legal regulations».

²⁸ Ce texte est appelé texte consolidé car le TUO de la LGM est le produit de deux textes législatifs séparément adoptés, le premier étant le Décret Législatif N° 109 du 12 Juin 1981, la loi générale des activités minières (LGM), et le second étant le Décret Législatif N° 708 du 6 novembre 1991, la loi de promotion de l'investissement dans l'activité minière, qui est une loi de modification de la LGM.

²⁹ Loi N° 26615 du 24 mai 1996, loi du cadastre minier.

³⁰ Décret Suprême N° 018-92-EM du 8 septembre 1992, règlement d'application du TUO de la LGM sur la procédure administrative minière. Décret Suprême N° 03-94-EM du 15 janvier 1994, règlement d'application du TUO de la LGM.

³¹ Décret Suprême N° 038-2014-EM du 6 novembre 2014, texte unifié de procédures administratives du MINEM.

juridique³² (Loi N° 27343) et le décret suprême sur la stabilité fiscale et administrative³³ (DS N° 024-93-EM). Il est aussi complété par d'autres normes concernant les aspects environnementaux, comme la loi organique pour l'exploitation durable des ressources naturelles³⁴ (Loi N° 26821), la loi générale sur l'environnement³⁵ (Loi N° 28611), la loi du système national d'évaluation des impacts sur l'environnement³⁶ (Loi N° 27446) et la loi sur les ressources hydriques³⁷ (Loi N° 29338). Des normes sur les aspects socio-miniers complètent aussi le PPA de la politique minière, comme la loi de promotion de l'investissement dans les territoires des communautés de paysans³⁸ (loi N° 26505), la loi sur le droit à la consultation préalable³⁹ (Loi N° 29785) et les normes sur la participation à la mise en œuvre des projets miniers⁴⁰ (RM N° 304-2008-MEM/DM, DS N° 028-2008-EM).

En ce qui concerne les critères d'analyse du PPA élaboré dans le régime institutionnel des ressources (RIR), nous analyserons dans cette partie trois des cinq éléments substantiels du PPA minier du Pérou : les objectifs, les éléments évaluatifs et les éléments opérationnels.

³² Loi N° 27343 du 5 septembre 2000, loi sur les contrats de stabilité juridique.

³³ Décret Suprême N° 024-93-EM du 3 juin 1993, réglemente les contrats de stabilité fiscale et administrative, ainsi que la garantie de libre circulation et de changement de la monnaie.

³⁴ Loi N° 26821 du 25 juin 1997, loi organique pour l'exploitation durable des ressources naturelles.

³⁵ Loi N° 28611 du 13 octobre 2005, loi générale sur l'environnement.

³⁶ Loi N° 27446 du 23 avril 2001, loi du système national d'évaluation des impacts sur l'environnement

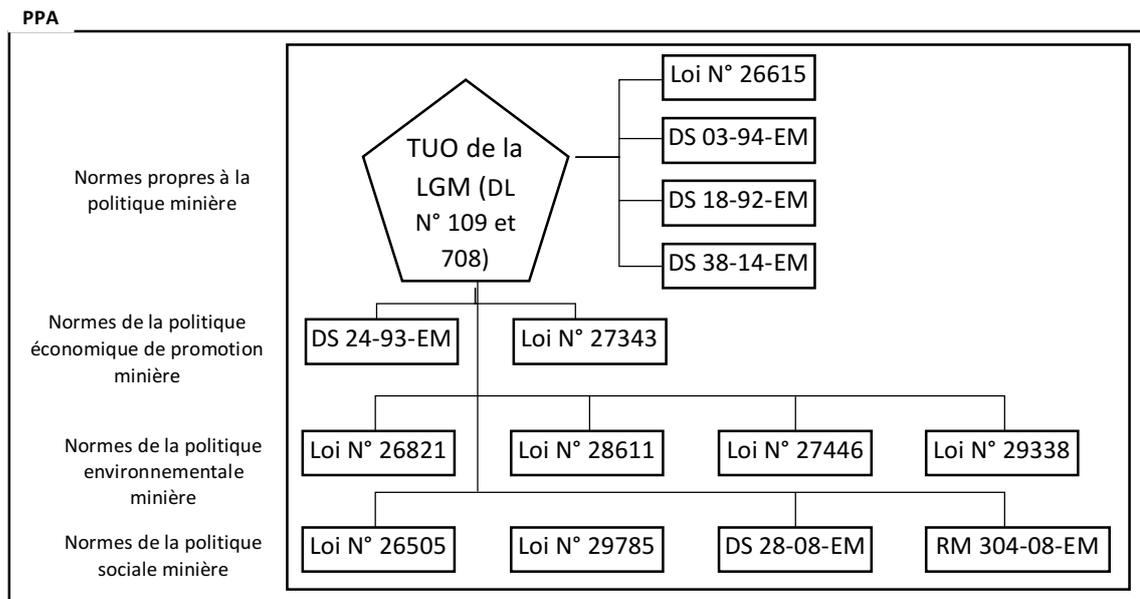
³⁷ Loi N° 29338 du 30 mars 2009, loi sur les ressources hydriques.

³⁸ Loi N° 26505 du 18 juillet 1995, loi de promotion de l'investissement dans les territoires des communautés de paysans.

³⁹ Loi N° 29785 du 31 août 2011, loi sur le droit à la consultation préalable.

⁴⁰ Résolution ministérielle N° 304-2008-MEM/DM du 24 juin 2008, règlement sur la participation à la mise en œuvre des projets miniers. Décret Suprême N° 028-2008-EM du 26 mai 2008, règlement sur la participation à la mise en œuvre des projets miniers.

Figure 3. Schéma synthétique du programme politico-administratif minier (Source : Auteur)



1.2.1. LES OBJECTIFS DU PPA MINIER

Les objectifs de la politique publique minière en question sont définis dans un sens large dans le TUO de la LGM. Néanmoins, pour avoir une appréciation plus exacte de ce que recouvrent ces objectifs nous les présenterons avec l'ensemble des normes qui composent le PPA. Le TUO de la LGM présente les objectifs de la politique de deux manières, tout d'abord de manière assez générale puis de manière plus précise.

Le TUO de la LGM stipule que l'objet de la loi est de réglementer l'exploitation de ressources minières se trouvant sur le territoire national⁴¹. Cet objectif sera atteint moyennant l'octroi de concessions minières⁴². De cette première partie découlent les droits et les obligations du concessionnaire, tels que le droit d'explorer et d'exploiter et l'obligation⁴³ d'investir dans les sites octroyés en concession en vue de leur exploitation⁴⁴. Plus précisément, le TUO de la LGM, concernant les projets miniers à grande

⁴¹ Op.cit. TUO de la LGM, titre préliminaire I, texte original en espagnol «*la presente ley comprende todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales...*».

⁴² Ibidem, titre préliminaire II, texte original en espagnol «*el estado evalúa y preserva los recursos naturales, debiendo para ello desarrollar un sistema de informa básica para el momento de la inversión... el aprovechamiento se realiza a través de la actividad empresarial del estado y de los particulares, mediante el régimen de concesiones*».

⁴³ Ibidem, Titre II, Chapitre I, de l'activité minière et de son exercice, Art. 9, texte original en espagnol «*la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos...*».

⁴⁴ Ibidem, Titre préliminaire IV, texte original en espagnol «*la concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales...*».

échelle ainsi que les projets du portefeuille minier, stipule que l'objectif de la norme est la promotion de l'investissement et la facilitation du financement de ces projets miniers⁴⁵.

Les normes complémentaires du PPA minier apportent des critères pour définir ou renforcer l'objectif atteint par le TUO de la LGM. L'objectif d'exploitation des ressources minières doit être compatible avec le développement national, donc le gouvernement doit mettre en valeur les ressources exploitables qui prennent en compte les intérêts économiques, sociaux et environnementaux⁴⁶. Concernant les projets du portefeuille minier et les contrats de stabilité, la réglementation assure aux promoteurs miniers la mise en œuvre de leurs projets⁴⁷.

Les objectifs du PPA sont donc définis d'une façon très générale mais avec un message clair : les ressources minières sont à exploiter pour l'obtention de bénéfices économiques. Les objectifs de cette politique sont donc relativement concrets : ils consistent à favoriser la mise en œuvre des projets à grande échelle compris dans le portefeuille des projets miniers.

1.2.2. LES ÉLÉMENTS ÉVALUATIFS

Les éléments évaluatifs comprennent le degré de réalisation des objectifs de la politique en question, la période ainsi que les techniques employées pour atteindre ces objectifs. L'évaluation de la politique minière est déterminée par ses trois institutions : I) la concession minière, II) le cadastre minier et III) la concession minière de bénéfice.

Le PPA minier instaure quatre types de concessions minières, dont deux sont les plus importantes pour la mise en œuvre d'un projet minier : la concession minière et la concession minière de bénéfice.

Les concessions minières, quel que soit leur nature juridique, sont définies comme des droits réels. La concession minière est définie comme l'institution juridique par laquelle l'État octroie au concessionnaire le droit d'explorer et d'exploiter les minéraux se trouvant au sous-sol (Art. 9 du TUO de la LGM), tout en lui imposant d'investir dans la concession pour mener à bien son exploitation. Étant donné que la concession minière est un droit réel, elle ne peut plus revenir à la propriété de l'État, sauf en cas d'une procédure d'expropriation ou d'abandon de la propriété⁴⁸.

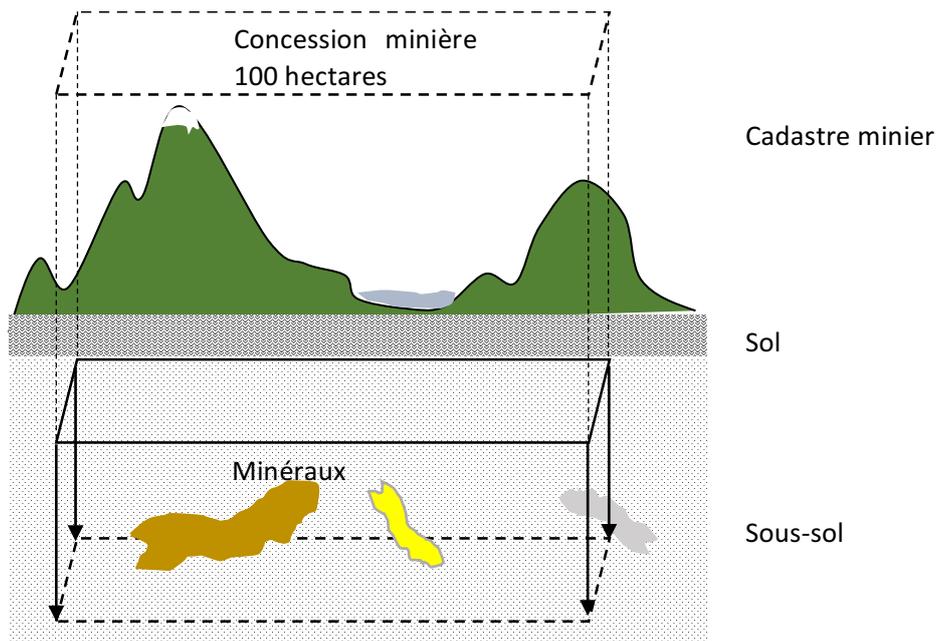
⁴⁵ Ibidem, Titre IX, Chapitre IV, sur le régime de stabilité fiscale, Art. 82-A, texte original en espagnol «*A fin de promover la inversión y facilitar el financiamiento de los proyectos mineros con capacidad...*».

⁴⁶ Loi N° 26821, Art. 6 et 8, concordé avec la Loi N° 28611, Art. 9, 20, 85 et 88, Loi N° 29338, deuxième titre préliminaire, Art. 43.

⁴⁷ Op.cit. Décret Suprême N° 024-93-EM, Arts 1, 3 et 5, texte original en espagnol «*la estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa... son las garantías que se concede a los titulares de la actividad minera para el ejercicio de su actividad*», «*la estabilidad tributaria tiene por finalidad dar permanencia al régimen impositivo aplicable...*», «*garantiza la estabilidad de normas contenidas en el ordenamiento, relativas a los derechos y obligaciones de dichos titulares*».

⁴⁸ Les conditions de l'abandon de la propriété sont fixées dans le TUO de la LGM. Il est lié au non-paiement des droits annuels de la concession.

Figure 4. Schéma simplifié d'une unité de cadastre minier (Source : Auteur)



Le TUO de la LGM ou son règlement d'application n'indiquent pas de valeurs définissant la quantité de concessions minières à octroyer au niveau national. Par contre, la loi du cadastre ordonne d'établir une liste du nombre total des concessions minières octroyées et pouvant être octroyées, de même que le cadastre de non-admission de concessions minières définit les sites interdits à l'activité minière⁴⁹. De plus, est adopté un Atlas cartographique minier⁵⁰ actualisé en permanence, où sont répertoriées plusieurs cartes identifiant les concessions et gisements miniers existant au niveau national (Atlas cartographique minier 2014).

En outre, le TUO de la LGM définit une valeur à l'unité pour chaque concession minière. Une unité de concession a un périmètre carré de 100 hectares et la demande est limitée à 1000 hectares maximum par requérant. Néanmoins, les concessions peuvent être unifiées ultérieurement sans limite afin de former un seul projet. La concession est d'une profondeur indéfinie vers le sous-sol, mais n'octroie

⁴⁹ Le cadastre minier est défini comme l'ensemble du territoire national divisé en périmètres carrés de 100 hectares, adaptés aux coordonnées UTM (Universal Transverse Mercator). Ce cadastre comprend aussi le registre des concessions octroyées ou des concessions à octroyer. Ce cadastre inclut aussi le cadastre de non-admission des concessions minières, les zones interdites à l'activité minière. Ce dernier cadastre est exceptionnel, les zones de non-admission doivent être déclarées expressément par la loi.

⁵⁰ L'Atlas minier est en libre accès : <http://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/index.html>. Dans cet atlas sont répertoriées de manière détaillée les autres cartes et données nécessaires à l'exploitation des minéraux.

aucun droit sur la surface⁵¹. Le concessionnaire doit payer un droit annuel de trois dollars américains par hectare, c'est-à-dire 300 dollars par concession minière⁵².

La concession minière de bénéfice est définie comme le droit d'extraire, de raffiner et de concentrer les minerais des minéraux extraits de la concession minière (procédure d'octroi sections 2.4.3). Concernant l'octroi de cette concession aux promoteurs miniers et les projets du portefeuille minier⁵³, les éléments évaluatifs pour déterminer le degré de réalisation des objectifs dans leur globalité ne sont pas définis a priori par le TUO de la LGM. Cependant, chaque projet est individuellement défini par sa capacité et est répertorié a posteriori dans un rapport. Les principaux éléments répertoriés sont : la réserve de gisement minier et la capacité du promoteur minier à exploiter plus de 5000 TM/J de minéraux, la date approximative d'entrée en activité, la durée de l'activité (plus de 15 ans), et le montant à investir dans la mise en œuvre (plus de 50 millions de USA dollars).

Ces éléments évaluatifs individuels sont unifiés dans un rapport qui est publié et actualisé chaque année par le MINEM, l'Institut national géologique minier métallurgique (INGEMMET) et le Programme national pour l'investissement (PROINVERSION). Ainsi, sont inventoriés dans ce rapport : les résultats de la totalité des octrois de concessions minières, la totalité des revenus obtenus par les droits de concessions, la totalité des projets dont la mise en œuvre a abouti, c'est-à-dire qui ont obtenu l'octroi de la concession de bénéfice, la totalité de l'investissement et la totalité de l'exploitation et de l'exportation des minerais. Sur la base de ce rapport on établit aussi les estimations pour l'année suivante, c'est-à-dire le degré de réalisation estimé de la politique de mise en œuvre des projets miniers du portefeuille. Le degré de réalisation des objectifs de la politique minière de mise en œuvre est donc mesuré et estimé annuellement (Rapport annuel MINEM, INGEMMET et PROINVERSION 2012, 2013, 2014, 2015).

⁵¹ Op.cit. TUO de la LGM, Titre II, les concessions, Chapitre I, la concession minière, Art. 8, sur la concession minière « *La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM)*».

⁵² Op.cit. TUO de la LGM, Titre VI, les obligations des concessionnaires, Chapitre I, concession minière, Art. 39, texte original en espagnol «*A partir del año en que se hubiere formulado el petitorio, el concesionario minero estará obligado al pago del Derecho de Vigencia. El Derecho de Vigencia es el equivalente en moneda nacional a US\$ 2.00 por año y por hectárea otorgada o solicitada...*».

⁵³ Le projet minier à grande échelle du portefeuille minier est défini principalement par la concession de bénéfice. Les critères du PPA pour définir les projets du portefeuille miniers sont le montant à investir, la capacité d'exploitation, la catégorie de projet et la priorité de sa mise en œuvre. L'objectif identifié ici est la mise en œuvre de la totalité des projets miniers à grande échelle compris dans le portefeuille minier du MINEM.

1.2.3. LES ÉLÉMENTS OPÉRATIONNELS

Les éléments opérationnels regroupent toutes les modalités d'intervention en vue de la réalisation des objectifs de la politique de mise en œuvre des grands projets miniers. Ces éléments visent à donner corps à l'hypothèse de l'intervention publique⁵⁴, et permettent en même temps de préciser et/ou définir le groupe cible auprès desquels les pouvoirs publics interviennent pour modifier leur comportement au regard du problème public concerné. Cette intervention se fait sur la base de l'hypothèse de la causalité⁵⁵.

Le TUO de la LGM définit les éléments procéduraux, le groupe cible et la logique d'intervention de la politique minière de mise en œuvre de grands projets miniers. Nous aborderons dans ce point l'identification du groupe cible, qui est composé de trois acteurs, et la modalité d'intervention.

Quatre modalités d'intervention ont été identifiées par les concepteurs du cadre d'analyse du régime institutionnel des ressources (RIR) lors de plusieurs études : régulation, incitation, persuasion et fourniture directe (Knoepfel P. et al. 2006). La première modalité implique le monopole de l'État dans la régulation de la conduite des personnes, morales ou physiques, moyennant l'adoption de normes, plus au moins contraignantes. La deuxième modalité implique la modification d'un comportement en un autre moyennant des stimulations positives ou négatives, d'ordre économique ou autre. La troisième modalité consiste à convaincre le groupe cible dans le sens des objectifs. Enfin, la dernière modalité correspond à l'intervention directe de l'acteur public sous la forme de fourniture de biens et de services.

La modalité appliquée par la politique de mise en œuvre des grands projets miniers est la combinaison des deux premières modalités décrites. D'un côté, la mise en œuvre est fortement réglementée par des normes qui attribuent des droits et des obligations au groupe cible et réglementent en détail la procédure de constitution des concessions et licences minières. Les conditions d'octroi ainsi que les sanctions administratives, civiles ou pénales sont aussi réglementées par le TUO de la LGM, par son règlement d'application et par d'autres corps législatif complémentaires.

⁵⁴ Qui, pour rappel, est la suivante : « Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques provenant de l'exploitation à grande échelle des ressources minières, elles doivent alors coordonner, voire faciliter le succès de la mise en œuvre des grands projets miniers présentés par les promoteurs miniers auprès des propriétaires fonciers et/ou des détenteurs de droits d'usages ».

⁵⁵ Qui, pour rappel, est la suivante : « Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques provenant de l'exploitation à grande échelle des ressources minières, elles doivent alors intervenir sur les promoteurs miniers, les propriétaires fonciers et/ou les détenteurs de droits d'usages afin que ceux-ci permettent, voire facilitent, la mise en œuvre des grands projets miniers selon certaines conditions ».

D'un autre côté, la modalité de mise en œuvre est aussi incitative. Le TUO de la LGM établit les modalités des contrats de stabilité fiscale, administrative et juridique pour inciter les investissements dans des projets miniers. De même, sont établies des modalités de bénéfices fiscaux (réductions et déductions d'impôts) pour faciliter la mise en œuvre des grands projets miniers⁵⁶.

Le groupe cible est défini par le fait qu'il est censé modifier son comportement en fonction des modalités d'intervention utilisées (présentées dans la section 3.2.1).

1.3. ARRANGEMENT POLITICO-ADMINISTRATIF MINIER

Toujours dans la logique d'identification des éléments constitutifs du programme politico-administratif (PPA) de la politique minière, nous allons maintenant nous consacrer à l'arrangement politico-administratif (APA) de celle-ci. L'APA désigne l'ensemble des autorités politico-administratives du secteur minier, la structure de leur organisation, leurs tâches et compétences (Knoepfel P. et al 2006).

Concernant les règles institutionnelles de l'APA minier, il est structuré fondamentalement par la loi organique du ministère de l'énergie et des mines⁵⁷ (LO du MINEM) ainsi que par son règlement d'application⁵⁸ (ROF du MINEM). Complémentairement à cela, le TUO de la LGM, son règlement d'application⁵⁹ et la loi organique du pouvoir exécutif⁶⁰ (LOPE) lui sont appliqués.

Soulignons que les autorités politico-administratives impliquées dans la mise en œuvre de la politique minière sont toutes rassemblées dans le ministère de l'énergie et des mines (MINEM). Les fonctions de tous les organes et directions qui composent le MINEM sont détaillées dans le manuel d'organisation des fonctions⁶¹ (MOF). Ce cadre normatif met en rapport tous les corps normatifs pour l'organisation des autorités compétentes, leur hiérarchie ainsi que leurs tâches et compétences.

1.3.1. LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES MINES (MINEM)

Le MINEM⁶² est un organisme public faisant partie du pouvoir exécutif. Il est l'acteur public chargé de la direction de toute la politique publique énergétique et minière, sa compétence intègre

⁵⁶ Op.cit. TUO de la LGM, Titre IX, les garanties et mesures de promotion de l'investissement dans l'activité minière, Chapitre I, dispositions générales, Art71, Chapitre II, bénéfices Art. 72 et 73, Chapitre III, régime fiscal Art 74 à 76, Chapitre IV, régime de stabilité fiscale Art. 79 à 90.

⁵⁷ Décret-Loi N° 25962 du 7 décembre 1992, loi organique du ministère de l'énergie et des mines (LO du MINEM), modifiée par la loi N° 27523 de 05 Octobre 2001.

⁵⁸ Décret Suprême N° 031-2005-EM du 23 juin 2007, Règlement d'organisation du MINEM (ROF).

⁵⁹ Décret Suprême N° 03-94-EM du 14 janvier 1994, Règlement de certains chapitres du TUO de la LGM.

⁶⁰ Loi N° 29158 du 18 décembre 2007, loi organique du pouvoir exécutif.

⁶¹ Résolution ministérielle N° 103-2011-MEM-DM du 25 février 2011, manuel d'organisation et fonctions (MOF).

⁶² El MINEM en tant que tel a été créé par le décret n° 17271 du 3 décembre 1968. Depuis, il a subi de nombreuses restructurations tant au niveau de la forme que des compétences. Avant la promulgation de cette loi, le directeur de la politique minière était la direction minière du ministère de travaux publics et de la planification.

tous les acteurs publics chargés de l'activité minière et les acteurs privés impliqués dans l'activité minière ainsi que de toutes les activités liées aux ressources énergétiques et minérales.

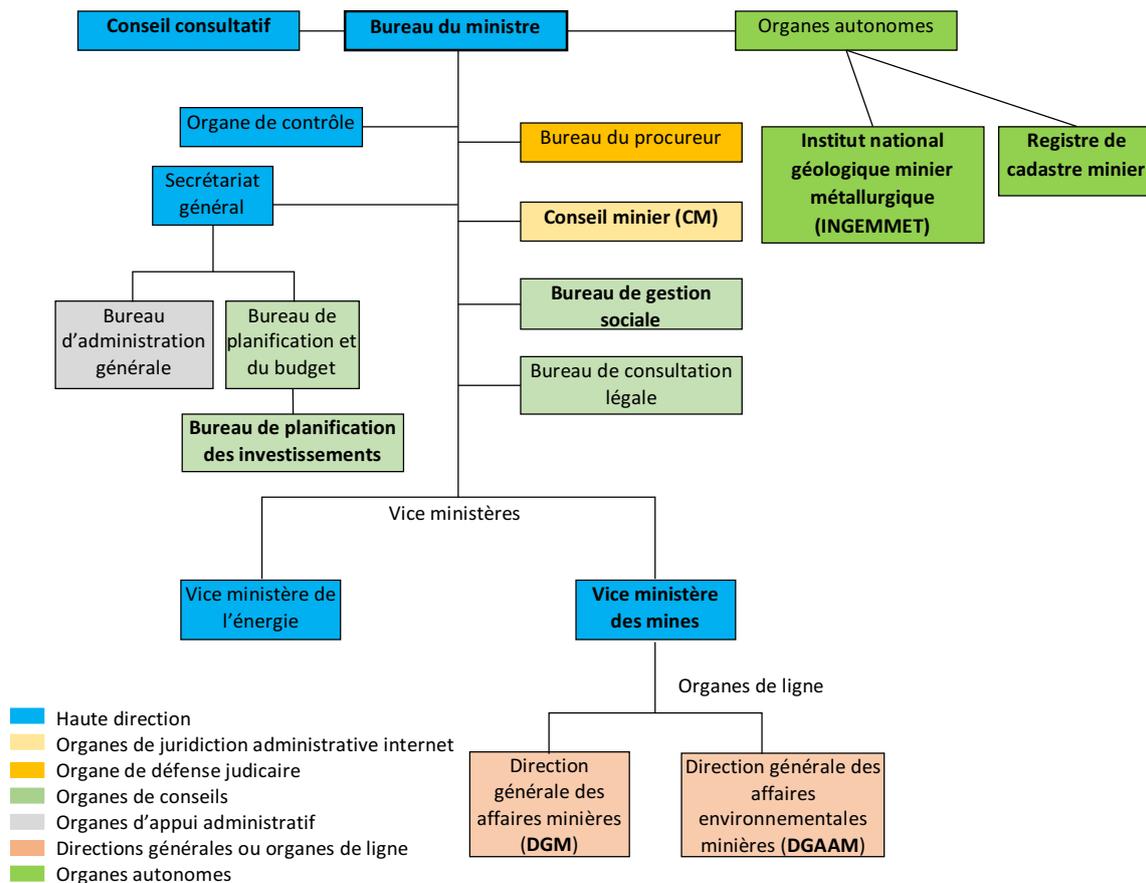
Le ROF et le MOF du MINEM établissent la structure hiérarchique politico-administrative à l'intérieur du MINEM qui présente la forme suivante : I) la haute direction, II) les organes de juridiction administrative interne, III) l'organe de défense judiciaire, IV) les organes de conseil, V) les organes d'appui administratif, VI) les directions générales ou organes de ligne, et VII) les organes autonomes⁶³. Pour ce qui est des compétences d'octroi de concessions et de licences minières, l'organisation est la suivante : I) l'Institut géologique minier métallurgique du Pérou (INGEMMET), compétent pour l'octroi des concessions minières, II) la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM), compétente pour l'approbation des EIA, et III) la Direction des affaires minières (DGM), compétente pour l'octroi de la concession minière de bénéficiaire et la délivrance des autorisations d'entrée en activité pour l'exploration et l'exploitation minière.

En ce qui concerne la compétence de révision des actes administratifs, elle est organisée comme suit : I) les directions générales représentent la juridiction de premier degré, elles sont compétentes pour réagir à un recours, II) le conseil minier (CM) représente la juridiction de deuxième et dernier degré administratif, il est compétent en appel.

Comme nous le constatons, le MINEM est un ministère très complexe et très développé qui mérite une attention particulière si l'on veut comprendre la mise en œuvre de la politique minière. Alors, pour mieux comprendre l'APA, nous aborderons les aspects les plus importants de l'organisation interne du MINEM.

⁶³ Op.cit. ROF du MINEM, Art. 6, texte original en espagnol « *la estructura orgánica del MINEM es la siguiente: I) órganos de alta dirección..., II) órgano de jurisdicción administrativo..., III) Órgano de defensa judicial..., IV) órganos de asesoramiento..., V) órganos de apoyo..., VI) órganos de línea...* ». Faut souligner que ce texte est adapté, il n'est pas concordant en tout avec le texte de LO du MINEM, Art. 7, texte originale en espagnol « *La Estructura Orgánica del Ministerio de Energía y Minas, es la siguiente: a) alta dirección, integrada por el ministro, los viceministros y el secretario general; b) órganos consultivos: comisión consultiva; c) órgano de control; d) órganos jurisdiccionales administrativos; e) órganos de asesoramiento y apoyo; y, f) órganos técnicos normativos.* »

Figure 5. Organigramme du ministère de l'énergie et des mines



1.3.2. LE BUREAU DU MINISTRE

Le ministre est la plus haute autorité politico-administrative du MINEM. Il est en charge de la haute direction du ministère et le représentant légal du ministère⁶⁴. L'autorité du ministre est seulement soumise au conseil des ministres et au président de la république.

Parmi les compétences que nous voulons souligner et qui sont utiles pour notre analyse, on en trouve deux sortes : celles qui concernent la gestion externe du MINEM et celles qui concernent sa gestion interne.

⁶⁴ Le ROF du MINEM établit que le cabinet ministériel a comme corps de soutien direct le conseil consultatif. Ce conseil est composé de 7 professionnels, nommés directement par le ministre. Il conseille directement le ministre dans la prise de décisions concernant les politiques sectorielles. Ce conseil se rassemble et s'exprime à la demande du ministre. Il a un caractère strictement politique et aucun pouvoir administratif. Le ministre a les fonctions et pouvoirs suivants : I) formulation, II) guide et III) surveillance des politiques nationales, IV) élaboration des plans, des programmes et du budget du MINEM en conformité avec les politiques générales du gouvernement actuel et les lois.

En ce qui concerne la gestion externe, nous pouvons constater que le ministre approuve et souscrit des partenariats, des contrats et des accords au nom de l'État avec des entités publiques et/ou privées à un niveau national ou international⁶⁵. Parmi ses pouvoirs d'organisation interne, le ministre est responsable de l'organisation de la structure du personnel du ministère. Il est en effet doté du pouvoir de nommer et/ou de renvoyer les titulaires de postes de confiance du ministère, y compris les sous-ministres, les directeurs et les directeurs de secteur des organismes décentralisés tels que la DGM, DGAAM et de l'INGEMMET.

1.3.3. LE VICE-MINISTÈRE DES MINES

Les vice-ministères font partie de la haute direction du MINEM. Ils sont au nombre de deux : le vice-ministère de l'énergie et vice-ministère des mines. Dans cette partie il s'agira seulement du vice-ministère de mines. Ce vice-ministère se compose de deux directions générales ou organes de ligne : la direction générale des affaires minières (DGM) et la direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) que nous aborderons ultérieurement.

Le vice-ministre est l'autorité politico-administrative de cet organe. Cette autorité est chargée de diriger, superviser, guider et évaluer les politiques minières, conformément aux buts et objectifs fixés par les politiques nationales, notamment à la politique économique et fiscale. Le vice-ministre est politiquement et administrativement subordonné au ministre et au président de la république.

Toutes les questions de la politique publique d'exploitation minière relèvent de la compétence du vice-ministre. Ses principales fonctions sont : I) assurer la coordination avec les autres ministères et/ou les entités privées liées à l'activité minière, notamment avec le ministère de l'économie et des finances (MEF) et les promoteurs miniers, II) coordonner les fonctions de toutes les directions du vice-ministre pour atteindre les buts et objectifs d'exploitation minière des politiques publiques⁶⁶.

1.3.4. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES MINIÈRES

(DGAAM)

La DGAAM est compétente dans le domaine technique pour l'évaluation et l'approbation (ou la désapprobation) des EIA. Le processus d'octroi de licences d'exploitation ou d'exploration minière se

⁶⁵ C'est le cas, par exemple, des contrats de garantie administrative, fiscale ou légale ainsi que des contrats pour l'examen des études par des organisations internationales.

⁶⁶ Selon le TUO de la LGM et le ROF, le vice-ministre ne possède aucune compétence opérationnelle sur l'octroi de concessions minières et/ou de licences d'exploration ou d'exploitation minière. Cependant, il a un grand niveau d'influence directe sur la décision de tous les directeurs de la DGAAM et de la DGM. Cette marge de manœuvre est expliquée par sa hiérarchie sur les autres autorités compétentes au sein du ministère et de ses pouvoirs dans la structure organisationnelle du vice-ministre ainsi que ses pouvoirs dans l'établissement de certains règlements pour gérer la conduite du personnel administratif.

situé dans le cadre de ces compétences et elle est une des plus importantes dans les processus de mise en œuvre de la politique publique minière⁶⁷.

La DGAAM est chargée de gérer et de proposer des politiques de conservation et de protection de l'environnement dans le développement des activités minières. Pour remplir ce mandat, elle est dotée des pouvoirs suivants : formulation de propositions auprès de la Direction générale des mines (DGM) et approbation, le cas échéant, des normes techniques et juridiques. Elle a également les tâches suivantes : réglementer l'évaluation des études d'impact environnemental (EIA) dans le secteur minier, et/ou, en coordination avec d'autres entités publiques ou privées, le développement des études environnementales dans l'exploitation minière, ainsi que l'élaboration des programmes de protection de l'environnement⁶⁸.

Dans le cadre de la participation des habitants locaux à la procédure d'approbation des EIA, la DGAAM est l'autorité publique qui gère les ateliers d'information et de participation. Cette tâche est exercée en partage et coordination avec ses organismes de tutelle : les différents secteurs publics, la direction régionale de l'énergie et des mines ainsi que le promoteur minier.

Pour accomplir ces diverses tâches, la DGAAM présente l'organisation interne suivante : la direction générale⁶⁹, la direction normative des affaires environnementales et la direction de la gestion environnementale minière.

L'ORGANE DE DIRECTION. Il dispose de deux types de fonctions principales : techniques et normatives. L'une de ses fonctions techniques est d'approuver ou de rejeter les EIA, par décision administrative, après évaluation par les sous-directions. Dans ses fonctions de réglementation, on trouve l'habilitation à concevoir et à approuver les directives techniques environnementales et sociales pour la soumission des EIA⁷⁰. Dans le cadre de la participation des habitants locaux à la mise en œuvre des projets miniers, l'organe de direction sert à organiser et à diriger divers ateliers et des audiences publiques⁷¹.

⁶⁷ Idem. La DGAAM a également des compétences spécifiques comme la délivrance des résolutions administratives dans le cadre de ses fonctions ; approuver ou désapprouver les actes accomplis par le promoteur minier dans le cadre de la procédure d'approbation des EIA ou dans les activités d'exploration minière.

⁶⁸ Op.cit. ROF du MINEM, Titre II, la structure du MINEM et compétences des autorités, chapitre VII, les organes de ligne (les directions générales), Art. 107, cet article liste un nombre total de 18 (de la lettre a à la lettre r) paragraphes ou sont stipulés les tâches et compétences de la DGAAM.

⁶⁹ La composition formelle de cette direction, selon de MOF, est la suivante : un gestionnaire de programme sectoriel, deux superviseurs des programmes sectoriels ainsi que 3 et 4 secrétaires administratifs spécialisés. Il s'agit donc d'un organe nettement technocratique, avec une prédominance des ingénieurs, des économistes et des juristes.

⁷⁰ Il a également des fonctions mixtes lui permettant de promouvoir les études, la recherche environnementale, des zones de conservation de l'environnement et l'assainissement des zones avec passif minier.

⁷¹ Cette capacité est extrêmement importante pour la politique minière publique, car c'est là l'un des points de rupture de nombreux projets miniers. L'organisation de ces ateliers constitue un mandat légal inexcusable et la non-réalisation de ces ateliers frappe de nullité la procédure d'approbation d'une EIA.

LA DIRECTION NORMATIVE DES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES⁷². Dans le cadre de la mise en œuvre des projets miniers, c'est l'organe chargé de l'avis technique juridique concernant les règles applicables et qui doivent être appliquées dans les EIA des projets d'exploration et/ou d'exploitation minière. Cette direction a pour tâche de participer à des ateliers, avec d'autres organismes de ligne, au nom du directeur général.

LA DIRECTION DE LA GESTION ENVIRONNEMENTALE MINIÈRE. Dans le cadre de la mise en œuvre des projets miniers, elle est compétente pour l'évaluation des EIA d'exploration et d'exploitation minière ou de toute autre nature similaire. Elle émet des avis techniques favorables ou défavorables selon lesquels l'organe de direction approuve ou non les EIA concernés⁷³.

Ces trois organes sont donc chargés de l'exécution et du design de la politique environnementale minière et sont compétents, sur la base de l'unanimité, de l'approbation ou non des EIA. Au niveau des ressources humaines⁷⁴, nous pouvons constater que le nombre d'ingénieurs est plus élevé que celui des autres professions, suivi d'économistes et d'avocats. Ceci nous indique que la DGAAM est un organe très technique mais qui prend aussi beaucoup en compte l'élément économique.

1.3.5. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES MINIÈRES (DGM)

La DGM est l'organe compétent pour octroyer les concessions de bénéfice, autoriser l'entrée en activité ou la reprise des activités d'exploration et/ou l'exploitation minière, ainsi qu'approuver les plans d'exploitation. La DGM est aussi compétente pour résoudre les demandes de servitude minière et/ou d'expropriation faites par le promoteur minier⁷⁵.

La tâche de la DGM dans le cadre de la promotion de l'investissement dans le secteur minier consiste à adopter les contrats de stabilité fiscale, ainsi que les contrats de garantie et de promotion de l'investissement pour le remboursement des impôts, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt pour la

⁷² La loi la dote de pouvoirs réglementaires : proposition et évaluation des normes qui sont liées à l'exploitation minière, la protection environnementale et le développement durable de l'activité minière.

⁷³ Malgré le caractère formellement non obligatoire de l'opinion de cette direction, la pratique lui accorde un statut obligatoire. Les avis techniques de cette direction sont extrêmement importants pour faire datation dans des cas spécifiques et aussi pour la ligne à suivre dans les politiques publiques du secteur minier.

⁷⁴ Conformément au ROF, la direction normative des affaires environnementales est composée d'un directeur, de deux avocats de catégorie III, de trois ingénieurs, de quatre avocats de catégorie I, et de cinq secrétaires. La direction de la gestion environnementale minière est composée de deux superviseurs du programme sectoriel, d'administrateurs, dont trois ingénieurs et neuf avocats de catégorie III, dix économistes, onze douze ingénieurs de catégorie II et treize secrétaires.

⁷⁵ Op.cit., ROF du MINEM, Art. 98, texte original en espagnol «*La dirección general de minería tiene las funciones y atribuciones siguientes: ... g. otorgar los títulos de concesiones de beneficio, labor general y transporte minero, así como aprobar sus modificaciones... i. autorizar el inicio o reinicio de actividades minero metalúrgicas... aprobar los planes de minado y sus modificaciones... o. aprobar los programas de inversión y estudios de factibilidad para los contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión así como sus modificaciones... p. aprobar programas de inversión en exploración y la devolución del IGV e IPM...* »

promotion des municipalités⁷⁶, puis à approuver et à surveiller les programmes d'investissement lors des études d'exploration et d'exploitation pour qu'ils soient conformes aux contrats de stabilité fiscale ou de promotion.

La loi organique ainsi que le MOF et le ROF du MINEM établissent que la DGM est un organe technique et réglementaire, chargée de proposer et d'évaluer la politique minière. Elle promeut l'exploitation minière dans le but de la concrétisation des objectifs fixés dans le plan d'action institutionnel. Pour accomplir ses tâches, la DGM est dotée de trois directions : I) la direction de la réglementation minière, II) la direction technique minière, et III) la direction de la promotion minière.

DIRECTION DE LA RÉGLEMENTATION MINIÈRE. Cette direction est responsable des affaires juridiques pour le secteur⁷⁷. Sa composition au niveau des ressources humaines lui confère un caractère très technique : elle est composée d'ingénieurs et d'avocats⁷⁸.

DIRECTION TECHNIQUE MINIÈRE. Comme son nom l'indique, c'est un organisme en charge de proposer, d'évaluer et de commenter les aspects techniques de la politique minière et en particulier les projets miniers⁷⁹. Sa composition au niveau de ressources humaines lui confère un caractère technique : elle est composée d'ingénieurs et de techniciens⁸⁰.

DIRECTION DE LA PROMOTION MINIÈRE. Cette direction est responsable de la promotion des activités minières à l'échelle nationale et internationale. De ce fait, elle est responsable : I) d'évaluer et de maintenir un inventaire de toutes les ressources minérales du pays, II) d'analyser économiquement l'activité minière (en termes de faisabilité et/ou de rentabilité économique), III) de donner un avis, après évaluation, sur l'approbation, la modification et l'exécution des programmes d'investissement,

⁷⁶ Cet impôt grève toutes les transactions et importations des sociétés commerciales et le montant perçu est destinés au budget annuel des municipalités.

⁷⁷ Parmi les principales tâches qui lui reviennent, nous pouvons lister : I) conseiller juridiquement la DGM, II) tenir à jour les réglementations pour le secteur minier et proposer de nouvelles règles.

⁷⁸ En interne, la structure est composée d'un gestionnaire de programme, de deux à trois avocats de catégorie III, de quatre avocats de catégorie II, de cinq ingénieurs et de six secrétaires.

⁷⁹ Ses fonctions principales sont : I) l'évaluation, l'émission d'opinions pour le démarrage et/ou le redémarrage de l'exploitation minière et des activités métallurgiques, II) l'émission d'un avis sur l'octroi de profit, le travail général et le transport de l'exploitation minière accordée et III) l'émission d'opinions sur les plans d'exploitation minière. Il lui incombe également de surveiller, ce qui se traduit par le pouvoir d'effectuer des visites de vérification dans les zones où l'exploitation minière est mise en œuvre. Le travail de cet organe est essentiel, car il est responsable de l'évaluation de la technologie utilisée dans l'industrie minière et du contrôle des différentes structures physiques et mécaniques utilisées.

⁸⁰ L'équipe est organisée comme suit : le directeur du programme, qui est chargé de diriger et de coordonner, deux à trois superviseurs de programme sectoriels, quatre à sept ingénieurs de catégorie III, huit à dix ingénieurs de catégorie II, onze techniciens et douze secrétaires administratifs.

d'établir des études de faisabilité pour les contrats de stabilité ainsi que d'autres mesures visant à promouvoir l'investissement⁸¹.

Sa composition au niveau des ressources humaines met en lumière le but recherché par cette direction. Nous notons que cet organisme compte un grand nombre de membres du personnel, pour la plupart des économistes et des *business managers*⁸².

1.3.6. LE CONSEIL MINIER (CM)

Le conseil minier (CM) est le tribunal administratif à l'intérieur du MINEM, il est donc la plus haute autorité juridictionnelle administrative en cas de litige sur la politique minière. Les décisions du CM sont considérées administratives et représentent la dernière instance.⁸³ Toutes les procédures administratives se terminent dans notre cas au niveau de cette instance et ne se poursuivront pas par d'autres procédures administratives, si bien que les décisions qui y sont prises sont concrétisées.

Le CM est compétent pour trancher, en appel, les recours de révision et/ou de nullité déposés contre les décisions rendues par les autorités administratives du MINEM lors de la mise en œuvre de la politique minière, notamment les actes émis par la DGAAM, la DGM et l'INGEMMET. Le CM est même compétent pour trancher en appel les recours de révision et/ou de nullité déposés contre les concessions minières et les licences minières, ainsi que contre l'octroi des servitudes minières ou d'expropriation.

Le CM est composé de cinq juges administratifs qui sont élus pour une durée de cinq ans. La loi fixe la condition pour être éligible en tant que juge ainsi que les garanties pour l'exercice de leurs fonctions⁸⁴. Elle stipule également que le conseil consiste de trois avocats et deux ingénieurs de mines ou de géologues habilités.

1.3.7. L'INSTITUT NATIONAL GÉOLOGIQUE MINIER MÉTALLURGIQUE (INGEMMET)

L'INGEMMET est un organe technique adscrit au MINEM, néanmoins il est administrativement et économiquement autonome. L'INGEMMET, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique minière, est l'autorité compétente pour l'octroi des concessions minières ainsi que pour l'annulation

⁸¹ Le budget alloué à ce secteur est supérieur à celui du fonctionnement d'autres secteurs. Ceci s'explique par le besoin du MINEM de promouvoir l'activité minière, qui à son tour montre l'importance accordée à la promotion de l'investissement par rapport aux autres organismes de tutelle.

⁸² On y trouve un directeur de programme sectoriel, deux à trois superviseurs de programme sectoriels, quatre ingénieurs, cinq spécialistes administratifs, six analystes de systèmes PAD, sept spécialistes administratifs, huit ingénieurs, neuf opérateurs et dix secrétaires PAD.

⁸³ Op.cit. LO du MINEM, Chapitre IV, les organes de juridiction administrative, Art. 13, texte original en espagnol «*Corresponde a los organos jurisdiccionales administrativos conser y resolver las cuestiones sustantivas y procesales a que se refieren los dispositivos que regula cada subsector*». Coordonné avec le Décret Suprême N° 03-94-EM, Titre IX, la juridiction minière, Chapitre I, le conseil minier, Art. 116 – 121.

⁸⁴ Op.cit. TUO de la LGM, Titre XI, juridiction minière, Chapitre II, conseil minier, Arts. 94-100.

de celles-ci. Pour ce faire, l'INGEMMET est chargé de tâches bien précises telles la création et la gestion du cadastre minier et du cadastre de non-admission des concessions minières.

Pour accomplir ses fonctions, l'INGEMMET a fait l'objet de normes propres à son activité, comme la loi de création du cadastre minier et son règlement d'application⁸⁵, ainsi que le ROF⁸⁶ et le TUPA de l'INGEMMET⁸⁷. Cet organe est régi à la fois par le TUO de la LGM et son règlement d'application. La DGM fonctionne avec sept directions, dont les trois les plus importantes sont : I) la direction des concessions minières, II) la direction du cadastre minier, et III) la direction de la gestion de paiement des droits de concession.

Cette direction a été créée dans le cadre de la réforme qui a été faite dans les années 90 pour stimuler l'investissement privé dans le secteur minier. Cette direction a pour but de promouvoir l'ordre du pays pour faciliter l'octroi de la concession.

LA DIRECTION DE CONCESSIONS MINIÈRES. Au sein de l'INGEMMET, c'est la direction compétente pour l'octroi des concessions minières⁸⁸. Elle est strictement technique et administrative, et n'exerce aucune fonction politique. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique minière, cette direction est compétente pour traiter et évaluer les revendications minières, les oppositions, les accumulations, les fractionnements et la division des concessions minières. Elle peut donc également déclarer l'annulation exceptionnelle des demandes étant juridiquement basées sur un droit précédemment en vigueur dans la zone en question. Elle est habilitée à déclarer l'expiration des droits miniers et à dénoncer des zones libres. La seule autorité pouvant annuler ces décisions est le conseil minier (CM).

LA DIRECTION DU CADASTRE MINIER. Le but de cette direction est de promouvoir et faciliter l'octroi de la concession. Elle gère entre autres le plan cadastral minier du Pérou. Cette direction est mandatée pour gérer et administrer le pré-cadastre, le cadastre minier et le cadastre des zones restreintes à l'activité minière. Elle a également pour fonction de modéliser le cadastre minier, selon les coordonnées UTM, puis de créer les unités de concessions minières, qui sont des carrés de 100 hectares⁸⁹.

⁸⁵ Op.cit. Loi N° 26615 de création du cadastre minier, Décret Suprême 03-94-EM, DS 18-92-EM règlement d'application de la loi de création du cadastre minier.

⁸⁶ Décret Suprême N° 035-2005-EM du 05 juillet 2007, règlement d'organisation de l'INGEMMET (ROF).

⁸⁷ Décret Suprême N° 014-92-EM du 2 juin 1992, texte des procédures administratives de l'INGEMMET (TUPA).

⁸⁸ La direction du cadastre minier est constituée encore de deux unités : l'unité technique normative et l'unité technique opérative. La première est principalement chargée d'émettre le rapport technique juridique nécessaire pour accorder un titre de concession minière. La deuxième unité est responsable de l'examen des questions sur les demandes de subvention, de diligence et d'expertise pour obtenir des droits miniers. En ce qui concerne la politique minière, cela sert à évaluer et à rapporter les droits miniers inclus dans des motifs d'irrecevabilité, d'annulation et de rejet des revendications minières. C'est une unité d'information juridique sur le statut juridique des concessions.

⁸⁹ La direction du cadastre minier est elle aussi constituée de deux unités, l'unité du cadastre et du pré-cadastre et l'unité du non-cadastre minier. La première unité est chargée de gérer toutes les informations géo-référencées

LA DIRECTION DE LA GESTION DU PAIEMENT DES DROITS DE CONCESSION. Comme son nom l'indique, sa fonction est d'administrer la validité de tous les droits miniers. Il est également responsable des sanctions (pénalités), car il est en droit de recevoir et d'émettre des avis et de prendre les résolutions correspondantes. Sa fonction comporte aussi l'élaboration d'un cadastre minier, la déclaration de non-paiement du droit en vigueur expiré ou sur le point d'expirer, les exclusions et l'expiration des droits miniers.

1.4. LES ÉLÉMENTS PROCÉDURAUX

Pour continuer avec les éléments procéduraux, le règlement d'application et les normes complémentaires du TUO de la LGM⁹⁰ précisent toute la procédure à suivre pour la mise en œuvre d'un projet minier. En outre, l'identification de ces éléments nous aide aussi à identifier le succès ou l'échec de la mise en œuvre des projets miniers, qui détermine le succès ou l'échec de la politique minière. Donc, dans cette partie, nous nous consacrerons à l'identification de la procédure de mise en œuvre et de son succès⁹¹.

Dans le TUO de la LGM et son règlement d'application nous avons identifié trois grandes phases de mise en œuvre : I) la phase d'examen de la demande et d'octroi de la concession minière, II) la phase d'octroi de la licence d'exploration minière, et III) la phase d'octroi de la concession minière de bénéfice⁹².

Certains aspects de cette procédure sont très importants : I) l'aspect formel, car toute phase ou activité doit être validée par une décision administrative de l'autorité compétente, II) la possibilité d'activer le droit de contestation contre tous ces actes administratifs dans les délais prévus, III) la nécessité que

du territoire national en unités UTM. La deuxième unité est chargée de gérer toutes les informations géo-référencées en unités UTM des zones restreintes à l'activité minière ou des zones de non-admission.

⁹⁰ Loi N° 27444 du 10 avril 2001, loi de procédure administrative générale qui s'applique de manière complémentaire à toutes les procédures administratives.

⁹¹ Les éléments procéduraux sont eux aussi définis par le TUO de la LGM. La loi sur la concession et les licences minières établit de même plusieurs conditions pour leur octroi. Le TUO de la LGM, son règlement d'application (DS 03-94-EM, DS 18-92-EM) et le texte unifié des procédures administratives (TUPA) du MINEM prévoient la procédure administrative à suivre pour l'octroi des concessions et licences minières, ainsi que les conditions procédurales respectives à remplir.

⁹² Conformément au règlement d'application, la procédure de mise en œuvre des projets miniers à grande échelle s'achève avec l'octroi de la concession minière de bénéfice et l'autorisation d'entrée en activité du projet minier. Cependant, avant l'octroi de cette concession, plusieurs procédures doivent être menées à bien et plusieurs conditions doivent être remplies. Le succès de la mise en œuvre du projet correspond à l'exploitation effective du site minier, c'est-à-dire à l'entrée en activité.

Op.cit. Décret Suprême N° 018-92-EM, Art. texte original en espagnol «*Concluidas la construcción e instalación de la planta, el interesado dará aviso a la Dirección General de Minería para que proceda a ordenar una inspección a fin de comprobar que las mismas se han efectuado de conformidad con el proyecto original.... Si la inspección fuere favorable, la Dirección General de Minería otorgará el título de la concesión. Dicha resolución autorizará el funcionamiento de la planta, así como el uso de las aguas solicitadas y el sistema de vertimientos de los líquidos industriales y domésticos.*»

chaque phase soit complète avant de passer à l'étape suivante, IV) le fait que la constitution des licences d'exploration et la concession de bénéfice se fassent sur la base d'une étude d'impact environnemental (EIA), et V) l'octroi du droit d'accès au terrain par le propriétaire du sol comme condition *sine qua non*⁹³.

1.4.1. OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE

L'autorité compétente pour l'octroi de la concession minière est l'INGEMMET. La loi prévoit que le promoteur minier demande la concession minière et que, suite à une procédure d'évaluation légale et technique, le titre lui en soit octroyé. Il est possible de contester la demande de concession ou le titre de concession dans un délai prévu par le règlement. Le TUO de la LGM prévoit un nombre restreint d'acteurs habilités à contester⁹⁴ : il s'agit des autorités compétentes pour la surveillance des zones de non-admission de concession⁹⁵ (schéma N° 1).

1.4.2. OCTROI DES LICENCES MINIÈRES D'EXPLORATION

L'autorité compétente pour délivrer les licences minières d'exploration est la DGAAM. L'exploration est un droit qui découle de la concession minière et est en même temps une activité minière. Le TUO de la LGM définit l'exploration comme l'activité à réaliser pour démontrer la taille, le positionnement, les éléments composants les minéraux et la quantité de minéraux existant dans le sous-sol⁹⁶. L'activité d'exploration doit s'exercer dans certaines conditions. Le règlement d'application du TUO de la LGM et les normes environnementales et sociales complémentaires définissent la procédure et les conditions à remplir pour délivrer la licence d'exploration.

Pour exercer l'activité d'exploration, le promoteur minier doit présenter une étude d'impact environnemental semi-détaillée⁹⁷ (EIA) d'exploration à la direction générale des affaires

⁹³ Le droit d'accès au terrain octroyé par le propriétaire du sol est indispensable. Le cas échéant, le promoteur minier peut demander la servitude minière ou l'expropriation.

⁹⁴ Seuls les détenteurs de droits de concession peuvent contester une demande ou un titre de concession minière lorsque leur droit est impliqué.

⁹⁵ Les autorités les plus concernées sont notamment le ministère de l'environnement (MINAM) pour des questions de protection de zones écologiques protégées, le ministère de la culture (MIC) pour des questions de patrimoine culturel et historique protégé, les gouvernements régionaux et locaux pour des questions de zones régionales et locales protégées et principalement pour des questions d'urbanisme et d'expansion urbaine.

⁹⁶ Op.cit. TUO de la LGM, Titre II, les concessions, Chapitre I, concession minière, Art. 8, texte original en espagnol «*La exploración es la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales...*».

⁹⁷ Les conditions et la forme de présenter l'EIA sont réglementées par la loi organique pour l'exploitation durable des ressources naturelles (Loi N° 26821), loi générale sur l'environnement (Loi N° 28611), la loi du système nationale d'évaluation d'impacts sur l'environnement (Loi N° 27446) et la loi sur les ressources hydriques (Loi N° 29338). Les normes sur les aspects socio-miniers complètent aussi le PPA de la politique minière, notamment la loi de promotion de de l'investissement dans les territoires des communautés des paysans (loi N° 26505), loi sur le droit à la consultation préalable (Loi N° 29785) et les normes sur la participation dans la mise en œuvre des projets miniers (RM N° 304-2008-MEM/DM, DS N° 028-2008-EM).

environnementales minières (DGAAM) du MINEM pour son approbation. La procédure d'approbation de l'EIA est fixée en quatre phases : I) phase de présentation de l'EIA, II) phase de participation de la citoyenneté (enquête publique), III) phase d'évaluation technique et IV) phase d'approbation et d'autorisation de démarrage des activités⁹⁸ (schéma N° 6).

1.4.3. OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE DE BÉNÉFICE

L'autorité compétente pour octroyer la concession de bénéfice est la DGM. L'octroi de cette concession est la phase suivant l'exploration minière et constitue la phase finale de la mise en œuvre d'un projet minier. Le TUO de la LGM, son règlement d'application et d'autres normes complémentaires⁹⁹ prévoient d'abord pour l'octroi d'une concession minière de bénéfice l'approbation d'un EIA détaillé (EIAd) d'exploitation minière. Ensuite, et sur la base de l'EIA, le promoteur minier est habilité à demander la concession de bénéfice.

La procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation est plus au moins la même procédure que celle de l'approbation d'une EIA d'exploration. La différence entre ces deux EIA tient à la procédure de participation. Dans le cas d'approbation de l'EIA d'exploitation, la participation est plus longue et ses conditions sont plus précises et plus contraignantes¹⁰⁰. Un plan de participation doit par exemple être élaboré par le promoteur, ainsi qu'un résumé de l'EIA qui sera soumis aux habitants locaux¹⁰¹ (schéma N° 5).

⁹⁸ Suite à la présentation de l'EIA, qui doit être accompagné d'un plan de participation de la citoyenneté, la DGAAM évalue les conditions sur la forme du plan de participation et ordonne la publication de l'EIA. Puis, le promoteur minier et la DGAAM doivent conjointement organiser des ateliers d'information et participation des citoyens selon le plan adopté. Ensuite, l'EIA doit être soumis aux autorités politico-administratives impliquées dans le projet. Les avis de l'autorité nationale de l'eau (ANA) et celui du ministère de la culture (MIC) sont contraignants tandis que les autres avis ne le sont pas. Dans cette phase les acteurs privés impliqués peuvent aussi présenter leur avis, notamment les propriétaires fonciers, les détenteurs de droits d'usage et certains ONG. Finalement, l'EIA est approuvé sous certaines conditions, notamment par une durée déterminée et des activités techniques d'exploration bien précisées. Sur la base de l'approbation de l'EIA le promoteur minier est habilité à demander à la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM l'autorisation pour démarrer les activités d'exploration.

⁹⁹ Op.cit. Décret Suprême N° 016-93-EM, Décret Suprême N° 053-99-EM et Décret Suprême N° 028-2008-EM.

¹⁰⁰ La réalisation des ateliers de participation et d'information sont obligatoires et sont formellement définis. La non réalisation de ces ateliers bloque la procédure ou frappe de nullité l'approbation de l'EIAd. Entre autres, la différence entre ces deux procédures sont les délais qui séparent les différents actes et phases. Ces délais sont en effet plus prolongés dans l'approbation de l'EIAd. Les avis consultatifs sont aussi plus complexes., Pour approuver cet EIAd il faut l'avis de plusieurs institutions publiques.

¹⁰¹ Op.cit. Décret Suprême N° 028-2008-EM, Titre II, de la participation dans les activités minières, Chapitre 3, participation dans les projets d'exploitation et de bénéfice, Art. 14, texte original en espagnol «...La ejecución de actividades de explotación y/o beneficio minero presupone la realización de mecanismos de participación ciudadana previos a la elaboración de los estudios ambientales, durante la elaboración de éstos y durante el procedimiento de evaluación a cargo de la autoridad competente... Durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental del proyecto de explotación o beneficio minero, se garantizará el acceso oportuno de la población involucrada a un Resumen Ejecutivo, en lenguaje sencillo del estudio ambiental y al íntegro de su contenido para la formulación de aportes, comentarios u observaciones, según sea el caso. Conforme a ello, los estudios ambientales estarán a disposición de la población involucrada en lugares apropiados y a través de la

Les conditions de l'octroi d'une concession de bénéfice sont, une fois l'EIA approuvé, la détention par le promoteur minier du droit d'accès au terrain et la présentation d'un plan bien détaillé d'exploitation minière. Ce plan comprend la construction des infrastructures utiles à l'exploitation et la préparation du sol pour l'exploitation, car la décision d'approbation du plan constitue aussi une autorisation de construction. Lorsque les infrastructures sont construites et suite à une inspection technique de conformité, la concession minière est octroyée. Cet acte d'octroi de la concession autorise du même coup le démarrage de l'activité¹⁰² (schéma N° 6).

página web de la autoridad competente... El titular minero propondrá un Plan de Participación Ciudadana a la autoridad competente, detallando y fundamentando los mecanismos de participación ciudadana que deben desarrollarse durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental. La autoridad competente dará su conformidad sobre la propuesta y contenido del Plan de Participación Ciudadana para esa etapa y del Resumen Ejecutivo, observando o disponiendo las modificaciones que resulten necesarias...».

¹⁰² Op.cit. Décret Suprême N° 018-1992, Chapitre V, procédure pour l'octroi de concessions minières de bénéfice, Art. 35-38, sont établies toutes les conditions, les délais et la forme de la procédure pour l'octroi d'une concession de bénéfice.

Figure 6.
Procédure pour l'octroi d'une concession minière
 Institut géologique minier métallurgique (INGEMMET)
 Source : Auteur

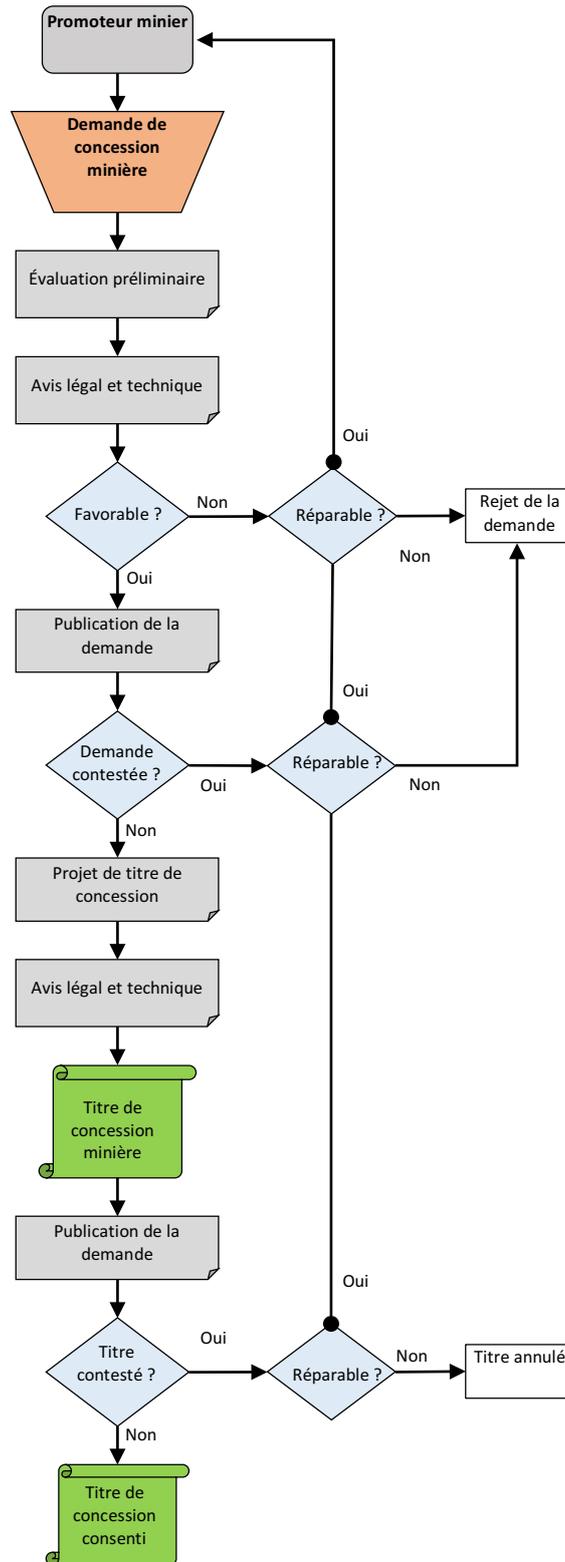


Figure 7.
Procédure pour l'octroi d'une licence d'exploration minière
 Source : Auteur

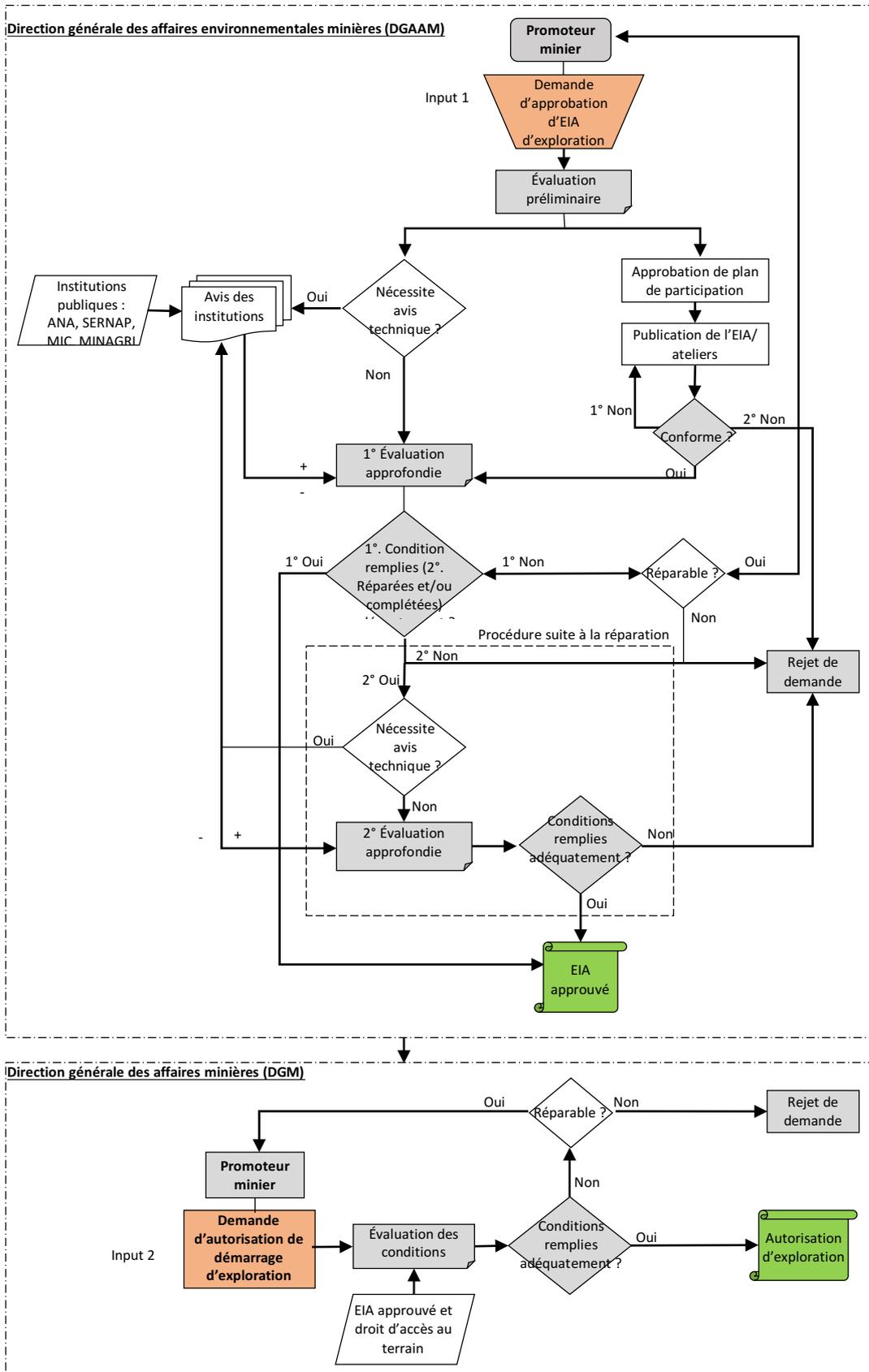


Figure 8.
Procédure pour l'approbation de participation
 Direction générale d'affaires minières (DGM)
 Source : Auteur

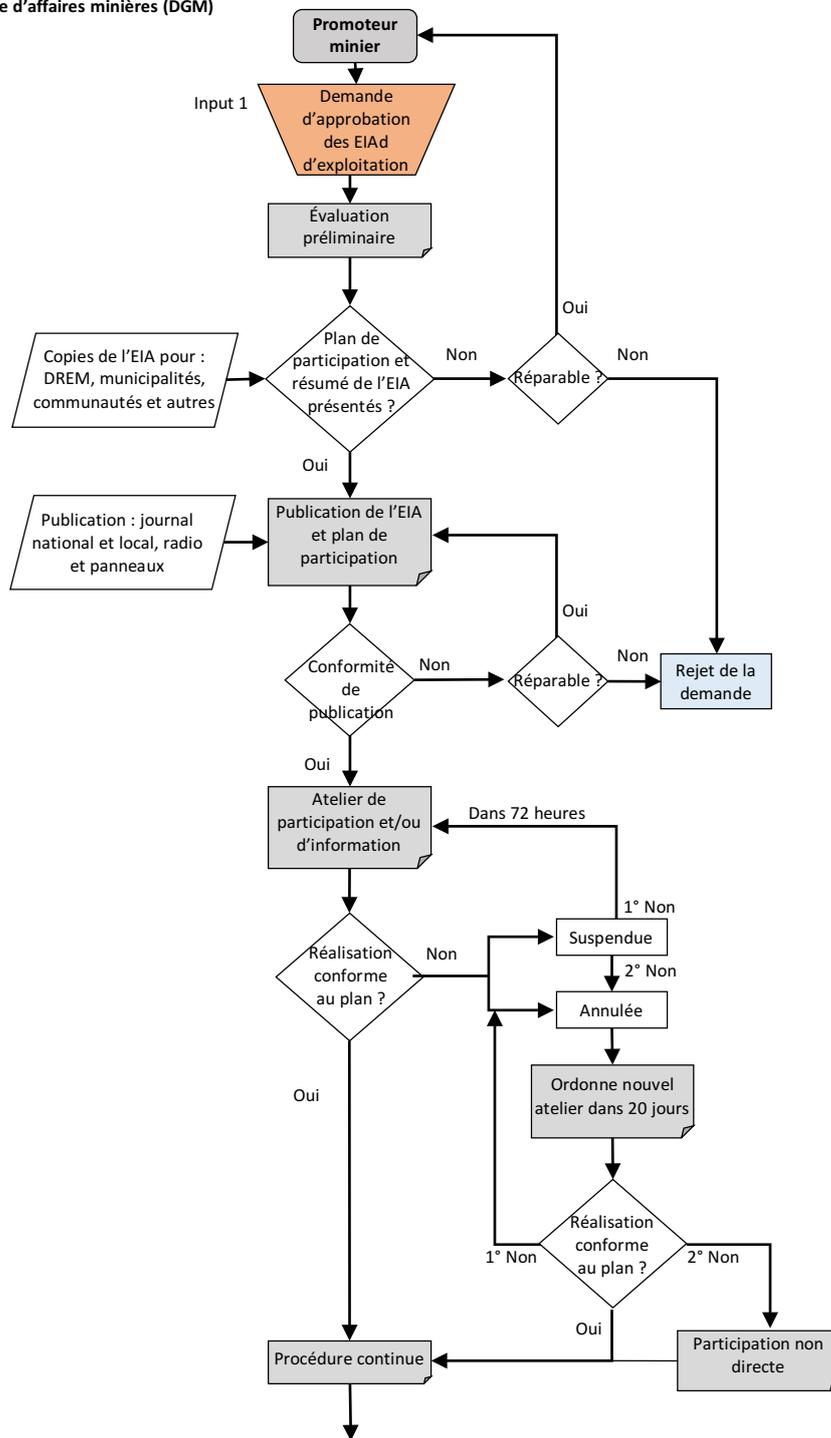
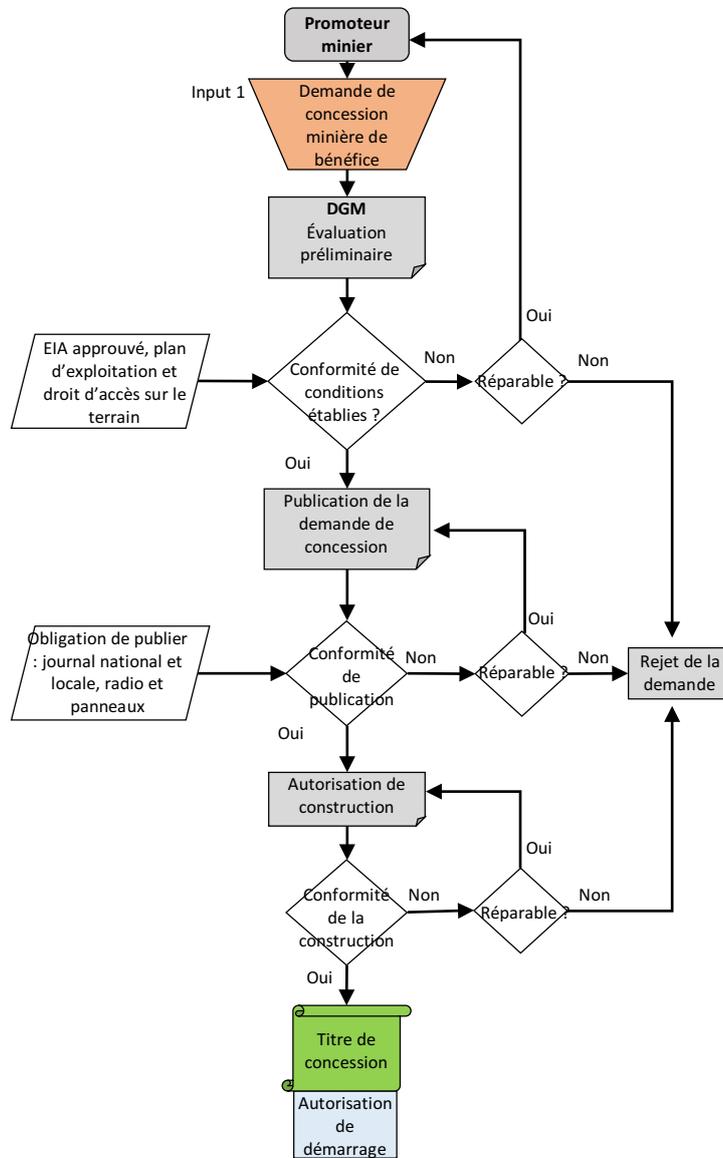


Figure 9.
Procédure pour l'octroi d'une concession de bénéfice
 Direction générale des affaires minières (DGM)
 Source : Auteur



1.5. LA POLITIQUE PUBLIQUE MINIÈRE AU PÉROU

La politique publique minière figure parmi les politiques les plus classiques du Pérou et parmi les plus fondamentales pour le financement et le fonctionnement de l'État. L'importance de cette politique n'est pas récente, la politique minière s'est développée tout à long de l'histoire républicaine du Pérou, elle trouve même ses origines dans l'époque coloniale, avec des périodes où elle prend plus d'importance qu'à d'autres (Pease F. 1993, Basadre J. 1998, Vildósola J. 1999). Cependant, lors de la dernière décennie, cette importance s'est accentuée (Rapport annuel MINEM 2009, 2010, 2011).

Dans cette logique, le régime de la politique minière (le cadre législatif et les autorités politico-administratives compétentes pour la mise en œuvre de cette politique), ont aussi évolué dans le temps. Depuis l'adoption du premier code minier, en 1901, jusqu'à nos jours, quatre codes ont été adoptés, chacun imposant un régime particulier pour l'exploitation de la ressource minière (Contreras C. 1999 et 2000, Dammert A. Et al 2007, Noejovich H. Et al 2009). L'adoption et/ou la réforme des régimes miniers, répondent en premier lieu aux critères économiques de l'exploitation minière, puis à des réformes périphériques, et enfin, souvent à des aspects sociaux.

Ainsi, chaque code minier adopté met en évidence l'importance de la politique minière pour le Pérou, ayant souvent été adoptés dans un contexte de réforme de l'État.

1.5.1. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE MINIÈRE

La politique publique minière s'est développée autour de cinq grands corps légaux (ou codes) : de 1901, 1950, 1971, 1981 et 1991. Le code minier en vigueur, celui de 1991, a été modifié en grande partie en 1992 et d'autres normes ont aussi été adoptées ultérieurement, puis ces normes ont été rassemblées toutes dans un seul corps légal, le Texte unifié de la Loi générale des activités minières (TUO de la LGM).

Dans cette partie nous allons brièvement aborder les principaux apports de chaque régime minier au régime minier courant :

CODE MINIER DE 1901. Avant l'adoption de ce code, l'activité minière était réglementée par plusieurs normes administratives. Ce code met en ordre toutes les diverses normes existantes. Les principaux apports et caractéristiques de ce code sont les deux suivants : l'introduction du principe d'accession, sous ce principe le propriétaire du sol devient aussi propriétaire du sous-sol, donc il n'y avait pas de distinction entre la propriété du sol et du sous-sol, et la procédure administrative pour l'octroi de la propriété minière se trouvait être dans les mains de l'État (Rapport OSINERGMIN 2007), et l'autorité

compétente pour l'octroi de la propriété minière était la Direction des activités minières du Ministère de la construction¹⁰³.

L'adoption de ce code a été conditionnée par la demande internationale en cuivre, donc il a favorisé l'investissement dans de grands projets miniers, notamment Cerro de Pasco un des plus grands projets miniers au Pérou. Le propriétaire de ce projet était aussi l'un des plus grands propriétaires fonciers¹⁰⁴ (Helfgott F. 2013).

CODE MINIER DE 1950. Ce code a été adopté suite à plusieurs réformes et au phénomène de l'explosion de la réglementation du code de 1901, qui était devenu complexe¹⁰⁵. Les principaux apports de ce code sont : I) Ce code a abrogé le principe d'accession, et donc contrairement au code de 1901 ce code fait la différence entre le sol et sous-sol, instaurant ainsi la propriété du sous-sol en faveur de l'État, II) S'est constitué l'institution de la concession minière, étant donné que le propriétaire du sous-sol est désormais l'État, néanmoins l'exploitation est confiée aux privés, III) Il crée le cadastre minier, ordonne le registre de tous les titres de propriété et concessions minières existantes, et IV) il introduit des bénéfices économiques pour les promoteurs miniers, notamment la stabilité fiscale pendant 25 ans pour les nouveaux grands projets¹⁰⁶ (Rapport OSINERGMIN 2007, Morales J. et Morante A. 2009).

CODE MINIER DE 1971. L'origine de ce code minier est très controversée, car il a été adopté pendant un régime dictatorial et suite à un coup d'État. Il constitue une partie du programme de réforme de l'État promu par le président Juan Velasco Alvarado¹⁰⁷ (1968-1975). Ce code minier a réorganisé toute la politique minière, tout en gardant les principaux fondements des anciens codes miniers. Les principaux apports sont concentrés au niveau des droits des concessions, de la procédure administrative et des compétences administratives.

Ce code, en grande partie, est le fondateur du régime minier actuel. Sur la base de ce code, les deux derniers ont été adaptés aux buts contextuels, principalement économiques. C'est pourquoi nous aborderons ce code plus en détail.

¹⁰³ Le nom de ce Ministère en espagnol est « ministerio de fomento y obras publicas ».

¹⁰⁴ Cerro de Pasco est un des grands projets miniers d'exploitation de cuivre. Le projet entre en activité selon le régime du code minier de 1901 et le propriétaire du projet à l'époque était la société minière américaine (U.S. mining baron James B. Haggin).

¹⁰⁵ Décret-Loi N° 11357 du 12 mai 1950, Code Minier de 1950. Pendant cette même période, le premier code des eaux a été adopté, notamment pour favoriser l'exploitation des mines et des autres ressources naturelles.

¹⁰⁶ Pendant cette période, de grandes sociétés minières ont promu plusieurs grands projets miniers, notamment la société américaine Southern Peru Cooper Coporation (SPCC) et l'américaine Marcona Mining Company (Helfgott F. 2013). Ces sociétés ont bénéficié de la stabilité fiscale pendant la durée de l'exploitation minière. L'autorité compétente pour l'octroi de la concession minière était la Direction des activités minières du Ministère de la construction.

¹⁰⁷ Décret-Loi N° 18880 du 8 juin de 1971, Code minier de 1971.

Sous le régime minier du code de 1971, l'activité minière accède prend place bien importante au sein de la structure de l'État¹⁰⁸. Ainsi, la Direction des activités minières du Ministère de la construction a été transformée en un Ministère à part entière, le Ministère de l'énergie et des mines¹⁰⁹ (MINEM). Puis, par loi organique, le MINEM a été doté d'une structure organisationnelle, de compétences et de fonctions bien précises pour son fonctionnement¹¹⁰. L'institut géologique minier et métallurgique (INGEMMET) a aussi été créé sous ce régime et avec les réformes ultérieures, elle devient une partie du MINEM.

Ce code, pour la mise en œuvre d'un projet minier, a établi trois phases (pré-exploration, exploration et exploitation), et pour chaque phase successive il a réglementé une activité minière particulière¹¹¹. Un autre apport réside dans la classification des concessions minières. Le code a établi cinq types de concessions, et chacun de ces types habilite à une activité minière : I) la concession qu'octroient les droit réels¹¹², II) la concession d'exploration, III) la concession d'exploitation, IV) la concession de travail général, et V) la concession de transport. Les droits et obligations sont également bien détaillés dans ce code pour tous les détenteurs de droits ou de licences minières¹¹³.

La procédure pour l'octroi de ces concessions (et licences minières) a aussi été reformulée et c'est ainsi qu'ont été créés deux procédures pour l'octroi des concessions minières, une ordinaire (pour licences minières) et une spéciale (pour la concession minière),¹¹⁴. Deux aspects importants ont été réglementés autour de ces procédures. Le premier concerne les autorités compétentes pour l'octroi des concessions minières, et le deuxième le droit de recours dont est habilitée toute personne, physique ou morale, concernée par la concession¹¹⁵.

¹⁰⁸ L'un des principes fondateurs de la réforme de l'État engagée par le président Velasco a été de « récupérer la souveraineté sur les ressources naturelles » ; donc légiférer dans ce sens a permis de réglementer en détail toutes les activités minières et de créer des autorités compétentes. La plupart de ces institutions sont encore effectives actuellement.

¹⁰⁹ Décret-Loi N° 17271 du 3 décembre 1968, loi de réforme du pouvoir exécutif et création du Ministère de l'énergie et des mines.

¹¹⁰ Décret-Loi N° 17527 du 21 mars 1969, loi organique du Ministère de l'énergie et des mines, adoptée par le président Juan Velasco Alvarado.

¹¹¹ Op.cit. Code minier 1971, Titre préliminaire, paragraphe V. Chapitre II, Pré-exploration, Arts. 2 à 7, Chapitre III, les concessions minières, Arts. 8 à 25.

La première phase et activité est la pré-exploration, puis vient la phase de l'exploration, et finalement la phase de l'exploitation. Pour réaliser la première phase, le code ne prévoit pas de permis ou de concession, donc elle est libre. Pour la deuxième et la troisième phase, le code prévoit des concessions minières permettant lesdites activités.

¹¹² Ce code octroie la valeur juridique d'un droit réel à une concession minière. Ce critère restera dans les régimes miniers adoptés par la suite.

¹¹³ Op.cit. Code minier 1971, Titre IV, droits et obligation de détenteur des titres miniers ou licences minières.

¹¹⁴ Op.cit. Code minier 1971, Titre I, droit minier, Chapitre III, les concessions minières.

¹¹⁵ Op.cit. Code minier 1971, Première partie, Titre II, procédures administratives, Chapitre II, procédure ordinaire, Chapitre III, procédure spéciale, Chapitre IV, droit de recours, Chapitre VI, droit d'appel. Deuxième partie, Titre I, juridiction administrative minière, Chapitre II, autorités compétentes.

Ce code minier classe aussi les projets selon la taille de la concession et la capacité d'exploitation en petites, moyennes et grandes concessions. Ont été établis aussi les régimes pour chaque type de projet minier, les particularités de leur mise en œuvre et de leurs conditions économiques et fiscales. Concernant les grands projets miniers, toute une clause sur les garanties et la stabilité juridique et fiscale moyennant des contrats a été élaborée¹¹⁶, néanmoins elle a rarement été activée.

L'un des points les plus importants de ce code est la préférence que l'État octroie à l'activité d'exploitation minière. Un régime de priorité a été établi, les « droits spéciaux de l'État », au moment de l'octroi des concessions minières. Par ce régime, le MINEM était habilité à réserver certaines zones exclusivement à l'activité des entreprises publiques. Dans cette logique, ce même code établit la création d'une société minière publique (MINERO PERU), et d'une banque minière (BANCO MINERO DEL PERU), et d'autres institutions nécessaires pour la mise en œuvre des projets publics¹¹⁷.

La plupart des grands projets miniers constitués par l'État sous le régime du président Juan Velasco Alvarado ont été privatisés sous un nouveau code minier pendant les années 90 par le régime dictatorial du président Alberto Fujimori (1990-2000). C'est notamment le cas du projet *Cañariaco* (objet de notre étude) (EIA d'exploration minier Cañariaco 2005). Ces deux présidents ont impulsé deux types de politiques minières complètement opposées l'une à l'autre. D'un côté, Velasco a promu l'expropriation des projets miniers et a fortement favorisé la participation de l'État dans l'exploitation minière en tant que fournisseur de biens et de services. De l'autre côté, Fujimori impulse la privatisation des projets publics et la non-participation de l'État dans une logique strictement régulatrice¹¹⁸. Cependant, entre ces deux régimes opposés, un régime intermédiaire a aussi été promu par le président Fernando Belaunde Terry, élu démocratiquement (1980-1985) (Rapport OSINERGMIN 2007, Portocarrero R. 2000).

Dans ces procédures, la participation du propriétaire foncier était prévue, mais restait cependant souvent négligée par le régime dictatorial.

¹¹⁶ Op.cit. Code minier 1971, Titre V, droits et obligations du détenteur des titres miniers ou licences minières, Chapitre I, concession d'exploration Art. 78, Chapitre II, Art. 86, Titre VII, Régime fiscale, Art. 119 à 123, Titre VIII, Promotion de l'investissement, Chapitre I, Bénéfices et garanties, Chapitre II, contrat de garanties de stabilité.

¹¹⁷ Op.cit. Code minier 1971, Première partie, Titre II, l'État et l'activité minière, Chapitre I, droits spéciaux de l'État, Chapitre II, sociétés minières publiques, Chapitre III, société minière du Pérou (MINERO PERU), Titre VIII, Promotion de l'investissement, Chapitre III, fonds de placement pour la promotion minière publique, Deuxième partie, Titre II, procédures administratives, Chapitre I, procédures spéciales pour l'octroi des droits spéciaux de l'État.

¹¹⁸ Les politiques publiques opposées de ces deux régimes dictatoriaux ne se lisent pas seulement dans la politique minière, mais aussi dans tout ce qui gravite autour de cette politique. Velasco promeut la réforme agraire et adopte la loi des communautés de paysans, la loi sur les eaux, et ainsi il fortifie les contrats de propriété et les usages des propriétaires fonciers, notamment des communautés des paysans. De son côté, Fujimori modifie la loi des communautés de paysans et génère une nouvelle loi des eaux pour favoriser l'investissement minier, tout en affaiblissant les droits des propriétaires fonciers.

LOI GÉNÉRALE DES ACTIVITÉS MINIÈRES DE 1981. Suite à l'adoption d'une nouvelle constitution en 1979, le président Belaunde a également adopté une nouvelle loi pour réguler les activités minières, la Loi générale des activités minières¹¹⁹. Cette nouvelle loi reprend la plupart des innovations du code minier de 1971, les réformes se sont donc focalisées sur des aspects très ponctuels.

Les réformes de cette nouvelle loi se sont centrées particulièrement sur la garantie de la concession minière, la simplification de la procédure administrative pour l'octroi de concessions, et la constitution d'un tribunal administratif compétent pour la juridiction minière (le CM). Pour la promotion de l'investissement dans l'activité minière cette loi a renforcé les contrats de stabilité légale, administrative, et les bénéfices fiscaux pour l'entrée en activité des projets miniers¹²⁰. Dans cette même logique, la loi a facilité les transactions économiques des concessions et projets miniers (Rapport OSINERGMIN 2007, Morales J. et Morante A. 2009).

Pour faciliter la mise en œuvre des projets miniers, cette loi a simplifié la procédure d'expropriation et d'octroi des servitudes minières. Le droit de recours a été enlevé pendant la procédure et est alloué seulement à la fin de la procédure¹²¹. En effet, le projet minier *Tintaya*, l'un des plus grands projets miniers (objet de notre étude), a été mis en œuvre sous ce régime d'expropriation (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Cette loi a été modifiée en grande partie par le président Fujimori en 1991, et un nouveau régime minier est alors entré en vigueur. Jusqu'à cette année-là, les régimes miniers sont allés dans le sens du perfectionnement de la procédure administrative pour la mise en œuvre des projets miniers et de la promotion de l'investissement. Cependant, ce nouveau régime engendre un changement dans les apports à la politique minière.

1.5.2. ÉTAT COURANT DE LA POLITIQUE MINIÈRE

À l'arrivée des années 1990, la politique minière a été énormément changée suite à la crise économique dont avait souffert le pays pendant la seconde moitié des années 1980. Dans un programme de réforme de l'État mené par le président Fujimori tout un cadre législatif a été adopté. Le gouvernement a notamment adopté la loi de promotion pour l'investissement dans le secteur minier (Ley de promoción d'inversión en el sector minero), qui a modifié en grande partie le régime

¹¹⁹ Décret législatif N° 109 du 12 juin de 1981, loi générale des activités minières de 1981.

¹²⁰ Idem. Chapitre III, Arts. 142 à 161, sur les garanties et bénéfices légaux, administratifs et sur les contrats de stabilité administrative et fiscale.

¹²¹ Ibidem. Chapitre VI, procédure pour constituer l'expropriation et la servitude minière, Art. 248, non-admission des droits de recours contre la procédure, texte original en espagnol « *Durante la tramitación del expediente, no se admitirá recurso alguno que la entorpezca, salvo el de revisión contra la resolución que otorgue la servidumbre o la expropiación. La resolución que pone fin a la vía administrativa podrá contradecirse judicialmente, sólo para los efectos de la valorización...* ».

minier de 1981¹²². Ultérieurement, en 1992, cette loi et le reste des articles de l'ancienne loi qui n'ont pas été modifiés, ont été unifiés dans un seul et même texte législatif : le Texte unifié de la Loi générale des activités minières (désormais TUO de la LGM).

Le régime minier instauré en 1991 peut s'analyser selon deux perspectives qui sont étroitement liées aux évolutions du régime du gouvernement, le premier étant la phase dictatoriale de 1992 à 2000, et la deuxième la phase démocratique de 2001 à nos jours.

PREMIÈRE PHASE DU TUO DE LA LGM DE 1992 À 2000. Cette phase est caractérisée par le processus de réforme de l'État engagée dans le but de libéraliser le régime économique et notamment le secteur minier. Ainsi, dans cette phase une politique de privatisation des sociétés minières publiques a été mise en œuvre, avec une forte incitation à l'investissement envers le secteur privé. Dans une perspective plus large, le but de toutes ces réformes était de libéraliser le régime économique pour faciliter la création et la mise en œuvre des grands projets miniers (De Echave J. et al 2009, Bury J. 2007).

Cependant, le facteur prépondérant dans cette phase est avant tout le régime politique instauré par le gouvernement. Fujimori mène un coup d'État le 5 avril 1992 et par la suite il prend le contrôle du parlement, qui adopte une nouvelle constitution en 1993¹²³. En ce qui concerne la réforme du régime minier, les apports de la nouvelle loi entrent en conformité avec le régime politique de l'époque. Ils sont les suivants :

Les concessions ont été déclassifiées par ce nouveau régime, il existe dès lors seulement quatre types de concessions minières :

Tableau 3. Type de concession, droits et obligations (Source : Auteur)

Type de concession	Droits	Obligations
Concession minière dans le sous-sol	Droit réel d'explorer et exploiter	Explorer et exploiter dans un délai déterminé
De bénéfice	Traiter, extraire les minerais des minéraux et commercialiser	Traiter un montant déterminé des minéraux
De labour général	Permet toute activité complémentaire et nécessaire à l'exploitation minière	Servir à l'activité principale
De transport	Transporter les minerais par voies non conventionnelles	Seulement pour les minerais

Le cadastre minier s'est renforcé pour l'octroi des concessions minières, ainsi tout le territoire péruvien a été divisé en unités de 100 hectares, selon les coordonnées de situation géographique UTM. Parallèlement, le registre des droits miniers a été renforcé. Dans cette logique, une nouvelle loi qui

¹²² Décret législatif N° 708 du 6 novembre 1991, loi qui modifie la loi générale des activités minières de 1981.

¹²³ Sous le régime de Fujimori, plusieurs autres textes législatifs ont été adoptés, tous dans le but de favoriser la privatisation des entreprises publiques et attirer l'investissement dans le secteur minier.

développe plus en détail le cadastre a été adoptée, introduisant la modification par le TUO de la LGM¹²⁴. Au niveau procédural, la procédure administrative pour l'octroi des concessions minières s'est extrêmement simplifiée et centralisée à Lima.

Au niveau de la participation de l'État à l'exploitation minière, ce nouveau régime abroge toutes les clauses concernant l'activité de l'État. Dans cette perspective un programme de privatisation de toutes les entreprises publiques (COPRI) et des entreprises minières publiques (CEPRI) a été créé. (Libro blanco CEPRI MINERO PERU 2000).

Les aspects les plus importants de cette réforme se concentrent dans les domaines économiques et la promotion de l'investissement dans l'activité minière. Dans ce sens, la loi a libéralisé le commerce de la concession minière et les minerais, donc ils deviennent l'objet de tous types de contrats commerciaux, sans restrictions. De plus, pour la mise en œuvre des projets miniers, les garanties et les contrats de stabilité juridique, administrative et fiscale ont été renforcés et élargis dans leurs champs d'application à toutes les activités minières¹²⁵.

Concernant la propriété, elle a été aussi modifiée de façon à être plus permissive pour la mise en œuvre des projets miniers¹²⁶. La nouvelle loi sur la propriété foncière adoptée stipulait que, pour la mise en œuvre d'un projet minier, un accord entre le promoteur minier et le propriétaire devait être constituée¹²⁷, néanmoins cette norme a souvent été négligée (Del Castillo L. et Castillo P. 2003) contournée ou détournée¹²⁸.

Les différents régimes de propriété et leur rapport au régime minier actuel peut se résumer de la façon suivante :

¹²⁴ Loi N° 26615 du 24 mai 1996, loi du cadastre minier national.

¹²⁵ Décret législatif N° 757 du 8 novembre 1991, loi cadre pour la croissance de l'investissement privé. Par ces contrats, les promoteurs miniers peuvent aussi bénéficier des exonérations d'impôts : notamment sur l'impôt à la valeur ajoutée et l'impôt de promotion municipale.

¹²⁶ C'est notamment le cas de la loi de promotion des investissements dans les territoires des communautés des paysans, qui modifie la loi des communautés, mais modifie aussi le code de l'environnement, qui venait d'être adopté tout en faveur de la mise en œuvre des projets miniers.

¹²⁷ Op.cit. la loi de promotion de l'investissement dans les territoires des communautés de paysans, Art. 7, obligation de constituer un accord entre le promoteur minier et le propriétaire foncier. Quelques semaines après, cet article a été modifié par loi 26570 du 2 janvier 1996 dans laquelle l'octroi de la servitude minière s'est constitué en alternative. Pendant cette phase, la plupart des négociations avec les propriétaires fonciers étaient menacées par la servitude minière, c'est-à-dire soit la négociation pour le transfert de la propriété, soit la servitude sans possibilité de la contester.

¹²⁸ Les lois sur la propriété foncière habilite les propriétaires au droit de recours, en théorie, pour contester la concession minière ou le projet minier s'il concerne leurs droits. Cependant, dans un contexte de dictature, l'exercice de ce droit contre un grand projet minier était fortement contraint par le gouvernement.

Tableau 4. Le régime de propriété (Source : Auteur)

Les régimes de propriété et le régime minier		Droits de propriétaire ¹²⁹	Obligation de propriétaire	Limite de la propriété
Droit spécial	Peuples indigènes ¹³⁰	À la consultation préalable, à l'information et la participation	Négocier l'accès sur le terrain pour les activités minières avec le promoteur minier	Possibilité de constituer des servitudes minières
	Communautés des paysans ¹³¹	À l'information et à la participation		Servitude minière et expropriation
Droit public	Propriété publique-État	Le propriétaire est l'État.	Octroyer gratuitement le droit d'usage ou la propriété au promoteur minier	Servitude minière et expropriation
Droit privé	Personne privée, code civil	Droit à l'information	Négocier l'accès sur le terrain pour les activités minières	Servitude minière et expropriation.

DEUXIÈME PHASE DU TUO DE LA LGM DE 2001 à NOS JOURS. Cette phase est caractérisée par le retour à la démocratie, suivie d'une croissance économique grâce à l'exportation de ressources naturelles, notamment les ressources minières. Dans ce contexte, la réforme du régime, de manière générale, a davantage suivi un chemin de renforcement des droits sociaux, civils et politiques. Une autre caractéristique de cette phase est l'adoption des normes contenant des aspects environnementaux et sociaux de l'exploitation de ressources minières (Baca E. 2013, PROINVERSION 2016).

Dans ce contexte, une des premières innovations qui a été ajoutée au régime minier est la réglementation du droit à la consultation et à la participation des habitants locaux¹³² dans la mise en œuvre des projets miniers¹³³. Suite à l'adoption du règlement, ce droit a évolué rapidement¹³⁴ pour renforcer la participation. Finalement, la participation a été reconnue comme une condition

¹²⁹ Les éléments constitutifs du droit de propriété selon le Code Civil sont l'usage, la disposition et jouissance de la propriété, néanmoins dans ce schéma nous allons ajouter des éléments constitutifs propres de la propriété dans le régime minier.

¹³⁰ Le propriétaire c'est le peuple indigène, les membres des peuples indigènes sont usuellement usagers selon leur droit.

¹³¹ Le propriétaire c'est la communauté, et les membres de la communauté sont usagers selon leur droit coutumier.

¹³² Le droit à la consultation et à la participation, dans un premier moment, était matérialisé sous la forme des ateliers d'information, pendant la procédure de mise en œuvre d'un projet, dans la phase d'exploration et exploitation.

¹³³ Résolution Ministérielle N° 596-2002-EM/DM du 21 décembre 2002, règlement de consultation et participation du MINEM du 2002.

¹³⁴ Il a été modifié à deux reprises, Décret Suprême N° 028-2008-EM du 26 mai 2008, règlement de consultation et participation du MINEM du 2008, et Résolution Ministérielle N° 304-2008-MEM/DM du 24 juin 2008, règlement de consultation et participation du vice-ministère de MINEM du 2008.

indiscutable de la mise en œuvre des projets miniers¹³⁵. De plus, en 2011, le droit à la consultation des communautés autochtones a été adopté, ainsi cette condition a été introduite à la procédure de mise en œuvre au même titre que le droit à la participation. La participation des acteurs bénéficiant du droit à la participation a adopté la forme suivante :

Tableau 5. De la participation des acteurs (Source : Auteur)

Acteur		La participation	Opportunité	Droit de recours
Avec droit de propriété	Peuples indigènes	Dans la procédure de consultation et dans les ateliers d'information et de participation	Dans la mise en œuvre de projet et la procédure d'approbation des EIA	Concernant tout le projet en général
	Communauté de paysans	Ateliers d'information et de participation	Dans la mise en œuvre de projet et la procédure d'approbation des EIA	Concernant les ateliers et leurs propriétés
	Personnes¹³⁶ privées locales	Non spécifiée, mais n'est pas limité : ateliers		
Sans droit de propriété	Personnes privées locales	Non spécifiée, mais n'est pas limitée : ateliers	Procédure d'approbation des EIA d'exploration ou d'exploitation	Concernant les ateliers
	Personnes privées non locales			
Avec droits d'usage	Usagers d'eau et d'autres ressources	Non spécifiée, mais n'est pas limitée : ateliers	Procédure d'approbation des EIA d'exploration ou d'exploitation	Concernant les ateliers et leurs droits d'usage

Un autre apport très important introduit par ce régime est la prise en compte des droits de propriété et d'usage. Le TUO de la LGM et son règlement d'application prévoient déjà la prise en compte de ces droits, néanmoins ils avaient souvent été négligés. Dans cette phase, c'est le contexte démocratique et la remise du droit de recours qui octroient une importance majeure au moment de la mise en œuvre d'un projet minier. Ainsi, aucune concession ni licence minière ne peuvent être octroyées sans que le concessionnaire ne possède le consentement exprès du propriétaire ou du détenteur du droit d'usage¹³⁷.

¹³⁵ Les anciens régimes miniers n'ont pas réglementé la participation, ils ne l'ont même pas reconnue. Dans la deuxième moitié des années 90, la participation a été timidement introduite, néanmoins elle n'a presque jamais été activée, car le régime dictatorial de Fujimori réprimait fortement toute action contre ses projets.

¹³⁶ Ici nous faisons référence à toute personne, soit physique ou moral, ayant une constitution formelle ou pas qui potentiellement peut participer à la mise en œuvre d'un projet minier. Le règlement de participation ne fait pas une classification *numerus clausus* des personnes ayant droit de participation, cependant les EIA sont souvent limités aux habitants locaux.

¹³⁷ Décret suprême N° 018-92-EM du 7 septembre 1992, règlement d'application du TUO de la LGM et sa modification par le Décret suprême N° 059-2008-EM du 19 novembre 2008. Par ce règlement plusieurs conditions ont été prévues pour la prise en compte des droits de propriété et d'usage, notamment pour l'octroi des concessions minières, pour délivrer les licences minières, et pour constituer la servitude minière ou pour l'expropriation. Ces mesures ont été complétées par le Décret Suprême N° 040-2014-EM du 5 novembre 2014.

Finalement, le régime minier actuel a également été enrichi par l'adoption de plusieurs critères environnementaux pour la mise en œuvre des projets miniers¹³⁸. Il est demandé de présenter des études d'impact environnemental (EIA) pour l'octroi ou la délivrance des concessions et licences minières¹³⁹. La procédure d'approbation de ces EIA permet aux acteurs d'y participer, soit sous la forme d'avis, pour ou contre le projet, soit en activant le droit de recours contre la décision. Ainsi, cette procédure permet aux acteurs de constituer des arrangements selon les intérêts des acteurs, ou plutôt des habitants locaux.

Tableau 6. Acteurs privés, droit de propriété et droit d'usage (Source : Auteur)

Acteurs privé	Objet et valeur de l'avis	Opportunité	Obligation	Droit de recours
Avec droit de propriété Communauté de paysans, peuples indigènes, personnes privées locales et non locales	Concernant l'EIA, non contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Transmettre au promoteur minier	Oui, contre l'avis
Sans droit de propriété Personnes privées locales et non locales	Concernant l'EIA, non contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Transmettre au promoteur minier	Oui, contre l'avis
Avec droits d'usage Usagers d'eau et autres ressources	Concernant l'EIA, non contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Transmettre au promoteur minier	Oui, contre l'avis

¹³⁸ Décret Suprême N° 040-2014-EM du 5 novembre 2014, règlement d'application pour la gestion et protection de l'environnement. Ce décret a abrogé les anciens règlements d'application pour la gestion et protection de l'environnement N° Décret suprême N° 016-93-EM du 1 mai 1993 et N° 059-99-EM du 23 septembre 1999.

¹³⁹ Idem. Titre IV, sur les EIA pour l'octroi des concessions et licences minières, Chapitre II, caractéristiques des études d'impact environnemental, Arts. 40 à 45.

Tableau 7. Acteurs publics, droit de propriété et droit d'usage (Source : Auteur)

Acteurs publics ¹⁴⁰		Objet et valeur de l'avis	Opportunité	Obligation	Droit de recours
MINAM	ANA	L'usage de l'eau, avis contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Si (-) refuser l'EIA. Si (+) suivre la procédure	Oui, contre l'avis
	SERNAP	Zones protégées, avis contraignant			
MINC	DGPC	Zones archéologiques, avis contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Si (-) refuser l'EIA. Si (+) suivre la procédure	Oui, contre l'avis
	DGPI	Peuples indigènes, avis contraignant			
MINAGRI	SERFOR	Faune et flore sauvage, avis contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Si (-) refuser l'EIA. Si (+) suivre la procédure	Oui, contre l'avis
MINSA	DIGESA	Santé publique, avis contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Si (-) refuser l'EIA. Si (+) suivre la procédure	Oui, contre l'avis
Autres autorités ¹⁴¹		Si concerne leurs compétences, avis non contraignant	Procédure d'approbation des EIA	Si (-) refuser l'EIA. Si (+) suivre la procédure	Oui, contre l'avis

1.6. L'ÉTAT DE LA LITTÉRATURE ET CONCEPTS DE BASE

La politique publique minière et/ou sa mise en œuvre en tant que telle a été très peu étudiée au Pérou. Ainsi, des publications plus récentes sur ce sujet sont rares. Par contre, l'activité minière en elle-même a été très intensément étudiée par différentes disciplines et les publications, y compris des récentes, sont fréquentes. Nous présentons donc ici la littérature la plus pertinente sur le sujet pour développer notre thèse. Pour l'analyse de la politique minière au Pérou, nous utilisons le cadre d'analyse du Régime institutionnel de ressources (RIR), donc nous présenterons également la littérature y correspondant. Ce cadre d'analyse a été appliqué pour l'analyse de plusieurs politiques publiques en Suisse et à l'étranger, s'agissant ainsi d'un sujet très riche et en permanence actualisée.

La littérature que nous présentons ici a pour objectif de mettre en relation les études théoriques sur l'activité minière et l'analyse des politiques publiques avec la mise en œuvre pratique de la politique publique minière. Cette littérature rassemble donc les positionnements théoriques les plus pertinents pour développer les concepts de base de notre analyse. Dans cette perspective, nous organiserons notre revue de la littérature prenant en compte les trois piliers de la mise en œuvre de la politique

¹⁴⁰ Pour rappel les acronymes des acteurs publics sont : ministère de l'environnement (MINAM), autorité nationale de l'eau (ANA), Service national des zones protégées (SERNAP), ministère de la culture (MINC), direction générale du patrimoine culturelle (DGPC), direction générale des peuples indigènes (DGPI), ministère de l'agriculture (MINAGRI), service national forestier et d'espèces sauvages (SERFOR), ministère de la santé (MINS), direction générale de la santé publique (DIGESA).

¹⁴¹ Notamment autres ministères et/ou autorités locaux (mairies de district, province ou gouvernement régionale)

minière au Pérou (droit de participation, droit de propriété et d'usage). De plus, la littérature sera abordée dans une logique chronologique qui terminera par la littérature sur le RIR, concept pertinent pour notre recherche. Ainsi, cette revue de littérature est divisée en trois parties.

La première partie de la littérature que nous développerons concerne le rapport du droit de propriété du sol et à la concession minière dans l'objectif de familiariser les lecteurs et lectrices avec les principaux concepts et contributions théoriques sur ce rapport, qui influence la mise en œuvre de la politique publique minière. Un point essentiel à remarquer ici est l'importance majeure pour le RIR de différencier correctement les droits de propriété et les droits d'usage, d'abord isolément et puis dans leur interaction dans le but de comprendre leur interdépendance (De Buren G. 2015). Dans la même perspective mais sous un point à part, nous développerons la question des limites de la propriété et celle de la concession minière.

La littérature qui aborde la participation des habitants locaux et la procédure prévue pour la mise en œuvre des politiques publiques constitue la deuxième partie de cette revue de littérature. Le but ici est plutôt de remettre en perspective l'apparition d'un acteur qui n'était pas pris en compte pendant longtemps dans la politique minière, et dont l'apparition crée des modifications structurelles dans la mise en œuvre de cette politique.

La troisième partie de la littérature concerne l'élément subjectif dans la mise en œuvre de la politique minière, c'est-à-dire l'intérêt des habitants locaux. Les concepts de base de la constitution d'une concession minière et l'achèvement de la procédure administrative pour cette constitution, ainsi que tous les actes administratifs qui la favorisent, ou au contraire l'entravent, seront présentés ici. Le but ici est de montrer les différents éléments de la complexité de la procédure administrative et les positions divergentes qui peuvent être activées. Nous aborderons la littérature concernant les enjeux stratégiques pour les acteurs dans la mise en œuvre de la politique minière et leurs enseignements.

La littérature concernant le RIR sera présentée dans chaque partie respective de cet ensemble de trois parties concernant à la présentation de cette thèse. En effet, le RIR est l'élément structurel et structurant de notre cadre d'analyse. Il est ainsi mobilisé en relation avec chacun des trois piliers de la mise en œuvre de la politique minière au Pérou qui structurent la revue de la littérature. Parallèlement, les enseignements trouvés dans l'analyse d'autres politiques publiques seront analysés sous le prisme du RIR.

1.6.1. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ ET LA CONCESSION MINIÈRE

La prise en compte de la propriété du sol et son rapport avec la concession minière est fondamentale pour la mise en œuvre de la politique minière. De plus, comprendre ce rapport est important non seulement sur le plan théorique, mais aussi pratique car c'est sur la base de ce rapport

que nous développerons notre thèse. J'adopte dans cette thèse une perspective qui prend en compte ce rapport entre la concession minière et la propriété, car actuellement ils sont souvent considérés comme deux aspects indissociables d'une même question, qui peuvent se renforcer ou même se contredire mutuellement lors de la mise en œuvre de la politique minière. Ainsi, les droits octroyés lors de la constitution d'une concession minière ne peuvent pas être exercés indépendamment de l'exercice du droit de propriété du sol (Vinces M. et Malcar R. 2015, Martinez H. 2010).

Cependant, la loi stipule que la concession est un immeuble différent du sol au-dessous duquel elle a été octroyée (TUO de la LGM Art. 9). Ainsi, à la première lecture, ils semblent être deux droits différents qui peuvent s'exercer indépendamment l'un de l'autre¹⁴². La littérature juridique affirme que le régime minier péruvien adopte le modèle régalien quant aux ressources naturelles du sous-sol¹⁴³. Avec ce modèle, concernant la propriété du sol, le principe de l'accession ne s'applique pas sur les ressources minières, alors que c'est l'État qui est censé être le propriétaire des sites miniers et ainsi avoir la compétence de disposer et réglementer leur exploitation (Castro X. 2009, Gutierrez C. 2010, Salazar E. 2014, Franciskovic M. 2015).

Pour surmonter la contradiction entre ce qui est prescrit par la loi et ce qui arrive réellement dans la mise en œuvre, nous allons d'abord aborder ce qu'on entend précisément dans la littérature par concession minière. D'emblée, le TUO de la LGM ne définit pas le concept de la concession minière dont il s'occupe, néanmoins elle énonce ses principaux aspects qui permettent aux juges et aux juristes de la définir. À ce stade, c'est la jurisprudence du tribunal constitutionnel (TC) qui s'est occupée de définir la concession minière, et la littérature juridique suit la même ligne conceptuelle que le TC (Morales M. et Morante A. 2009, Martinez H. 2010, Salazar E. 2014, Vinces M. et Malcar R. 2015, Franciskovic M. 2015). Ainsi, il est entendu que :

La concession minière est un acte juridique constitutif de droits réels et d'obligations¹⁴⁴. Il s'agit donc d'un acte qui octroie au concessionnaire¹⁴⁵ le caractère exclusif du droit d'explorer et d'exploiter un

¹⁴² C'est-à-dire que leur usage, leur disposition et leur jouissance ne seraient pas restreints les uns par les autres.

¹⁴³ La constitution de 1993, dans son article 66, stipule que « *Natural resources, renewable and non-renewable, are patrimony of the Nation. The State is sovereign in their utilization. An organic law fixes the conditions of their use and grants them to private individuals. Such a concession grants the title holders a real right subject to those legal regulations* ».

¹⁴⁴ Arrêt N° 0048-2004-PI/TC du 1 avril 2005 du Tribunal constitutionnel, question de constitutionnalité contre la loi N° 28258 du 3 juin 2004, loi sur la taxe de redevance sur l'exploitation minière. Fondements N° 101, 102, 105 et 108.

¹⁴⁵ Dans le cadre de ce rapport entre la concession minière et le droit minier nous l'appelons le détenteur du droit « concessionnaire », mais dans le rapport entre projet minier et politique minière, nous l'appelons le détenteur promoteur minier. Dans les deux cas, le concessionnaire et le promoteur minier sont la même personne morale (?).

site minier¹⁴⁶ (Arrêt du TC N° 0048-2004-PI/TC, Martinez H. 2010, Salazar E. 2014, Vinces M. et Malcar R. 2015, Franciskovic M. 2015). Donc, dans les termes du RIR, la concession est un droit d'usage issu d'une politique publique, c'est-à-dire un arrangement régulateur local, et elle n'est donc pas issue de la propriété foncière.

La jurisprudence du TC précise aussi que la concession minière n'est ni un contrat, ni un transfert de la propriété de la ressource minière au concessionnaire¹⁴⁷ (Arrêt N° 0048-2004-PI/TC, Pasquel E. 2012). La littérature juridique ajoute aussi que la propriété du sous-sol ne s'octroie pas par la concession (Martinez H. 2010). De plus, le code civil prescrit que la propriété du sous-sol appartient au propriétaire du sol¹⁴⁸. Alors, la concession minière, en tant que telle, est un acte inachevé, car le seul titre de concession minière ne permet pas au détenteur de bénéficier des minéraux.

C'est donc à ce moment-là que le rapport entre « *propriété et concession minière* » devient un enjeu extrêmement important pour la politique minière, car l'exploitation des minéraux n'est ni matériellement, ni juridiquement possible avec la seule concession minière. Le droit de propriété porte donc cette limite matérielle et juridique à la concession minière, car sans avoir le droit d'accès au sol, le droit d'explorer et d'exploiter n'est pas effectif. La jurisprudence du TC¹⁴⁹ et la littérature juridique renforcent aussi cette logique (Gutierrez C. 2010, Martinez H. 2010). En effet, l'activité minière d'exploration est allouée par une licence minière et l'exploitation par une deuxième concession minière dite concession de bénéfice qui prend pourtant en compte les droits de propriété.

Donc, à ce stade, le droit de propriété entre en rapport direct et complexe avec la concession minière¹⁵⁰, rapport qui représente un grand enjeu pour la mise en œuvre. Pour surmonter cet enjeu, la loi prévoit des instruments tels que les contrats, la servitude minière et l'expropriation de la propriété, de façon à ce que le concessionnaire puisse exercer ses droits. Les recherches faites sur ce

¹⁴⁶ Pour rappel, l'exploration est une activité minière qui permet au concessionnaire, ou promoteur minier, de développer la recherche sur le terrain pour assurer l'existence en quantité et en qualité des minéraux dans sa concession, tandis que l'exploitation est l'activité minière qui permet l'extraction des minéraux du sous-sol pour ensuite les traiter et extraire le minerai en vue de sa commercialisation. De plus, la concession octroie aussi au concessionnaire le droit de demander alternativement la servitude ou l'expropriation du sol en sa faveur.

¹⁴⁷ Op.cit. Arrêt N° 0048-2004-PI/TC, Fondement 83. Les ressources naturelles appartiennent à l'État et elles sont inaliénables et imprescriptibles.

¹⁴⁸ Code Civil, Art. 954, sur la propriété, texte original en espagnol «*La propiedad del predio se extendían al subsuelo y sobresuelo comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho. La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos ni otros bienes regidos por leyes especiales...*»

¹⁴⁹ Arrêt N° 01575-2012-PA/TC du 16 avril 2014 du Tribunal Constitutionnel, recours constitutionnel par violation au droit de propriété et à l'activité commerciale. Fondement N° 13.

¹⁵⁰ Ce rapport direct et complexe se manifeste dans la mise en œuvre de la politique minière moyennant les activités d'exploration et d'exploitation, car de telles activités ne peuvent pas s'exercer sans avoir un accès direct au terrain.

rapport au Pérou sont variées et proviennent de plusieurs disciplines ; néanmoins, en termes d'analyse de politiques publiques les recherches se font plus rares.

Les publications concernant le rapport entre la propriété et la concession minière, depuis l'analyse de politiques publiques, pointent vers les problématiques concernant le territoire plutôt que la propriété elle-même, la planification et les compétences des autorités publiques (Burneo M. et Ortiz A. 2010, De Echave J. et al 2009), l'utilité publique de l'activité minière et l'expropriation (Rapport propuesta ciudadana 2014), la constitution de la servitude minière (Ramos J. 2014), les aspects sociaux de la constitution de la servitude minière (Del Castillo L. et Castillo P. 2003, Robles R. 2003, De Echave). Contrairement au manque de littérature sur ces aspects, la littérature sur les aspects nettement plus sociaux, économiques et environnementaux est abondante, et nous nous appuyerons sur elle tout au long du développement de cette thèse.

1.6.2. LA PROPRIÉTÉ ET LE DROIT D'ACCÈS, LA SERVITUDE ET L'EXPROPRIATION

Toujours dans le but de définir et d'identifier le rapport entre le droit de propriété et la concession minière, dans le contexte de la politique minière il est utile pour cette thèse d'éclaircir certains concepts de base sur la propriété elle-même ainsi que ses limites. Pour le RIR, la distinction doit être claire et précise entre le droit de propriété et/ou d'usage issu d'une politique publique et ceux qui découlent des titres de propriété (De Buren 2015). Dans ce sens, la loi, la jurisprudence et la littérature juridique, particulièrement celle qui aborde la propriété dans le contexte de la politique minière au Pérou, seront nos sources pour accomplir cet objectif.

Contrairement à la clarté de la concession minière, qui est un droit issu d'une politique publique, la propriété du sol au Pérou est complexe, d'autant plus si la propriété entre en rapport avec la concession minière. Ainsi, au Pérou, la loi, la jurisprudence et la littérature reconnaissent quatre types de régimes de propriété : propriété privée, propriété publique, propriété foncière des communautés de paysans et propriété des peuples autochtones. Cependant, nous allons d'abord définir les limites de la propriété au Pérou avant d'entamer ensuite sa définition.

La constitution et le code civil réglementent les limites de la propriété, quel que soit le régime de propriété dont il s'agit. Ainsi, la propriété est limitée pour cause de I) sécurité nationale et II) utilité publique, qui doit être déterminée par loi et compensée¹⁵¹ (Avendaño J. 1994, Pasquel E. 2004).

¹⁵¹ Op.cit. Constitution de Pérou de 1993, Art. 70 «*The right to property is inviolable. The State guarantees it. It is exercised in harmony with the common good, and within the limits of the law. No one shall be deprived of his property, except, exclusively, on grounds of national security or public need determined by law, and upon cash payment of the appraised value, which must include compensation for potential damages. Proceedings may be instituted before the Judiciary to challenge the property value established by the State in the expropriatory procedure*».

L'intention de promouvoir les investissements et de les protéger beaucoup plus efficacement, notamment ceux qui viennent de l'étranger, est à l'origine des limites de cette propriété. (Amado J. 2005, Chauca M. 2014). Dans cette logique, le Texte unifié de la Loi Générale des activités minières (TUO de la LGM) stipule d'emblée que l'activité minière est d'utilité publique¹⁵².

Cependant, ces limites ne sont pas appliquées de façon homogène pour tous les régimes de propriété, ce qui octroie aux acteurs une grande possibilité de jouer avec ceux-ci. Maintenant, nous aborderons les limites pour chaque type de régime de propriété :

Le régime de la propriété privée s'inscrit dans le système juridique du droit civil¹⁵³, dont le Pérou fait partie. Elle est comprise comme la maîtrise d'une chose et la protection de cette maîtrise (Avenidaño J. 1994, Convers C. 2014, Del Risco L. 2011, Nahrath S. et Aubin D. 2015). La maîtrise est le droit d'user, de jouir et de disposer de la propriété. La protection désigne les moyens matériels et juridiques dont le propriétaire dispose contre les atteintes qui peuvent être portées à son droit par des tiers¹⁵⁴.

Il est important de retenir cette idée de la maîtrise (usage, jouissance et disposition) et de la protection, car les limites de la propriété, dès qu'elles entrent en interaction avec la concession, deviennent un facteur qui nous aidera à identifier le succès ou l'échec de la politique minière.

Lorsque l'activité minière a été déclarée d'utilité publique, la propriété sous ce régime est limitée et soumise à la concession. Donc, I) le détenteur de la propriété est obligé de négocier, le droit de disposition est limité car sa capacité de négocier est réduite (Pasquel E. 2004), s'il refuse de négocier, le détenteur de la concession peut demander alternativement II) la servitude minière, qui limite le droit d'usage et de jouissance, ou III) l'expropriation, qui limite les trois éléments de la maîtrise (Del Risco L. 2011). De plus, le droit de recours contre la servitude et l'expropriation est limité à la compensation, donc la protection du droit de propriété est aussi limitée.

Le régime de la propriété publique est favorable à la concession minière, car si la propriété appartient à l'État, le concessionnaire a le droit de demander la servitude ou alternativement la propriété gratuitement.

Arrêt N° 0864-2009-PA/TC du 28 août 2009 du Tribunal constitutionnel, recours constitutionnel contre l'expropriation et la compensation.

¹⁵² Op.cit. TUO de la LGM, Titre préliminaire V, texte original en espagnol «*La industria minera es de utilidad pública y la promoción de inversiones en su actividades es de interés nacional*».

¹⁵³ La Suisse et la plupart des pays d'Europe continentale font part de ce contexte, le Code Civil Suisse du 10 décembre 1907, dans le livre IV, Des droits réels, première partie, De la propriété, l'article 641 stipule que «*1 Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi. 2 Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation.* »

¹⁵⁴ Op.cit. Code Civil Pérou, Livre V, Droits réels, Troisième partie, Des principaux droits réels, Titre II, La propriété, Art. 923, texte original en espagnol «*La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley*».

En revanche, le régime des communautés de paysans est beaucoup plus protecteur que le régime civil, car leur propriété est imprescriptible et inaliénable¹⁵⁵, c'est-à-dire qu'elles ne la perdent pas par abandon ou non usage, et qu'elle ne peut être vendue. L'obligation de négocier, la servitude ainsi que l'expropriation peuvent être activées, néanmoins leur constitution est fortement conditionnée par la loi des communautés de paysans, qui exige la participation d'une majorité qualifiée¹⁵⁶. Des recherches juridiques ont identifié la constitution de la servitude par prescription dans l'activité d'exploration (Chauca M. 2003), ce qui pourrait éviter la complexité de la négociation ou l'expropriation. C'est sur ce point que l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité jouent un rôle important, car elles limitent juridiquement la concession octroyée au-dessous des terrains des communautés¹⁵⁷. Néanmoins, cette protection juridique est l'objet de permanentes modifications et transformations qui l'orientent vers le régime du droit civil (Angulo G. 1995, Del Castillo L. et Castillo P. 2003, Eguren F., Del Castillo L., Burneo Z. et Wiener E. 2008, Epstein R. 2013).

Le régime de propriété des peuples autochtones est encore plus protecteur car leur propriété, outre son imprescriptibilité, est aussi inaliénable. Ce régime en particulier est réglementé par des normes internationales¹⁵⁸ et par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme¹⁵⁹(CIDH),

¹⁵⁵ Op.cit. Constitution de Pérou de 1993, Art. 89 «*The rural and native communities have legal existence and are corporate entities. They are autonomous in their organization, community work, and the use and free disposal of their lands, as well as in the economic and administrative aspects within the framework provided by law. The ownership of their lands may not prescribe, except in the case of abandonment described in the preceding article. The State respects the cultural identity of the rural and native communities*».

Loi N° 24656 du 13 avril 1987, loi des communautés de paysans, Art. 7 texte original en espagnol «*Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables...*»

¹⁵⁶ Idem. Art 7. «*...Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado...*».

¹⁵⁷ Pour rappel, la concession octroyée sur la propriété des communautés classées comme vagues ou en abandon était octroyée au concessionnaire gratuitement. Dans le régime minier courant il n'est plus octroyée de concessions selon cette modalité. Il faut d'abord identifier le propriétaire qui de toute façon, s'il n'agit pas d'une personne, est l'État. Cependant, nos cas d'étude, qui datent des années 80 et 90, ont été octroyés sous ce régime alors ils présentent d'autres implications théoriques et pratiques à aborder.

¹⁵⁸ Convention N° 169 de l'OIT du 27 juin 1989, Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, ratifiée par le Pérou par Résolution législative N° 26253 du 26 novembre 1993.

¹⁵⁹ La jurisprudence de la CIDH a rapidement évolué, depuis la reconnaissance des droits de propriété des peuples indigènes, les particularités de leur propriété, la propriété comme territoire, l'usage traditionnel comme titre de propriété, l'accès et la restitution de leur propriété, le manque de consultation préalable comme nullité des actes administratifs et autres :

Arrêt du 31 août 2001 de la CIDH, Peuple autochtone Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua

Arrêt du 15 Juin 2005 de la CIDH, Communauté Moiwana vs. Suriname

Arrêt du 17 Juin 2005 de la CIDH, Peuple autochtone Yakye Axa vs. Paraguay

Arrêt du 8 février 2006 de la CIDH, Peuple autochtone Moiwana vs. Suriname

Arrêt du 29 mars 2006 de la CIDH, Peuple autochtone Sawhoyamaya vs. Paraguay

Arrêt du 24 août 2010 de la CIDH, Peuple autochtone Xákmok kásek vs. Paraguay

Arrêt du 27 juin 2012 de la CIDH, Peuple autochtone Kichwa de sarayaku vs. Equateur

ainsi qu'au niveau national par le tribunal constitutionnel¹⁶⁰, et, dans une moindre mesure, par le Tribunal suprême du Pérou¹⁶¹ (Condo V. 2012). Ce régime se trouve donc complexifié par ces réglementations nationales et internationales. De fait, pour la constitution du droit d'accès, la servitude ou l'expropriation, les conditions à remplir sont beaucoup plus nombreuses (Peña A. 2012). Elles entravent juridiquement l'intervention de l'État sur ce régime de propriété.

1.6.3. LA PARTICIPATION ET LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE

La participation formelle des habitants locaux dans la mise en œuvre de la politique minière au Pérou est l'un des piliers de la constitution de la politique publique minière¹⁶², elle a été le résultat de la mise en pratique des principes de gestion de l'environnement¹⁶³. Ce principe a été mis en application suite au retour à la démocratie, par la réforme de l'État et les mouvements sociaux qui demandaient plus de transparence dans la prise de décision, ainsi que la promotion de la durabilité dans l'exploitation de ressources naturelles (Tanaka M. et al 2007, Castillo G. et Avila Lucia 2009, Rapport ECLAC 2013).

Dans cette partie, nous aborderons la question de la participation dans un contexte très particulier et concret, celui de la procédure de mise en œuvre de la politique minière. D'abord nous présenterons la participation telle qu'elle est prescrite par la loi, puis dans les formes où elle est conçue dans la littérature. Ensuite nous aborderons la question de la mise en œuvre, car la participation doit prendre place quelque part dans la procédure et être validée par l'autorité.

La participation telle qu'est conçue par le cadre juridique péruvien est un droit d'intervenir dans la prise de décision lors de la mise en œuvre de politiques, dès lors que la population est impliquée par

Arrêt du 14 octobre 2014 de la CIDH, Peuples autochtones Kuna de Madungandí et Emberá de Bayano et ses membres Vs. Panamá.

¹⁶⁰ Arrêt N° 0022-2009-PI/TC du 9 juin 2010, du Tribunal Constitutionnel, Question de constitutionnalité contre le Décret Législatif N° 1089, loi qui modifie la loi des communautés de paysans et la loi sur la propriété foncière. Arrêt N° 01126-2001-HC/TC du 11 septembre 2012, du Tribunal constitutionnel, recours constitutionnel contre la violation du droit de propriété et du droit à la circulation dans la propriété des peuples autochtones.

¹⁶¹ Arrêt N° 2232-2012-AP du 23 mai 2013 du Cour suprême de Justice, droit de consultation préalable et propriété des peuples autochtones.

¹⁶² Décret suprême N° 028-2008-EM du 26 mai 2008, règlement d'application du droit à la participation. Ce droit a été antérieurement réglementé par la Résolution ministérielle N° 596-2002-EM/DM du 20 décembre 2002, règlement d'application de la participation. Antérieurement à l'adoption de ce règlement, la participation était faiblement réglementée par Résolution ministérielle N° 728-99-EM/DM du 30 décembre 1999 et avant. Auparavant, ils existaient des règlements pour remplir les conditions de publication des projets ou des ateliers fortement limités à certains actes.

¹⁶³ Ces principes ont été introduits premièrement par le Décret Législatif N° 613 du 8 septembre 1990, le Code de l'environnement et les ressources naturelles, code qui ultérieurement a été abrogé par la Loi N° 28611 du 13 octobre 2005, loi générale de l'environnement. Pendant 12 ans, ce principe n'a pas été mis en application, le régime dictatorial de Fujimori adoptait toujours des normes sans qu'elles soient appliquées. Ce n'est qu'après le retour à la démocratie que ce principe a été mis en œuvre.

la mise en place de d'une politique publique¹⁶⁴. Dans cette perspective, la participation prend deux formes : la participation, à proprement parler, et la consultation préalable. Ces deux types de participation au sein de la mise en œuvre de la politique minière correspondent à une procédure administrative à caractère public, qui adopte des mécanismes et des instruments dans le but d'informer, de dialoguer, et de créer un consensus pour la mise en œuvre de la politique minière¹⁶⁵.

Les mécanismes de participation ont lieu autour de la procédure administrative d'approbation d'Études d'impact environnemental (désormais EIA) pour la constitution des licences d'exploration ou des concessions minières de bénéfice. Les instruments sont au nombre de onze¹⁶⁶. Les plus adoptés par le promoteur et l'autorité compétente sont les trois suivants : la publication de l'EIA par les médias (presse écrite, radio ou télévision), les ateliers (d'information et participation¹⁶⁷) et les tables rondes.

Concernant la consultation, les mécanismes et les instruments sont beaucoup plus complexes, et ils sont mis en œuvre ensemble par le ministère de la culture (MINC) et le ministère de l'énergie et de mines (MINEM), avant le développement du projet lui-même. Dans la procédure de consultation, l'information sur le projet doit être présentée de manière claire, intégrale et simple, dans un délai raisonnable. Sur cette base, la population autochtone peut prendre position, néanmoins celle-ci n'est pas contraignante au cas où le positionnement serait négatif.

Il faut souligner que la non-réalisation de la participation ou la consultation frappent de nullité tout acte de mise en œuvre, la délivrance des licences minières et même l'octroi de la concession de bénéfice. Donc, elles doivent être accomplies en remplissant toutes les formalités propres à la

¹⁶⁴ Op.cit. Loi générale de l'environnement, Titre préliminaire III, droit à participer dans la gestion de l'environnement, Texte original en espagnol «*Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas...*», Art. 46, la participation «*Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones...*»

Loi N° 29785 du 1 août 2011, Loi à la consultation préalable des communautés autochtones, Art. 2, droit à la consultation, texte original en espagnol «*Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre... los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos*».

¹⁶⁵ La participation en tant que telle découle du régime du droit environnemental, et c'est le ministère de l'énergie et de mines (MINEM) qui régleme son application, tandis que la consultation découle du régime des peuples autochtones, et elle est régleme par le Ministère de la Culture (MIC) pour son application par le MINEM.

Op.cit. Décret suprême N° 028-2008-EM du 26 mai 2008, Art. 3, la participation, texte original en espagnol «*... es un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; promover el diálogo y la construcción de consensos; y conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades mineras para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo*».

¹⁶⁶ Op.cit. idem. Art. 6, mécanismes de participation

¹⁶⁷ La différence entre un atelier d'information et de participation réside dans le moment où a lieu l'atelier. Les ateliers à réaliser avant la présentation de l'EIA sont appelés d'information, et ceux réalisés pendant l'approbation sont appelés de participation.

procédure administrative par le principe de légalité. Concernant la participation, les instruments et mécanismes peuvent être modifiés et adaptés pour remplacer les ateliers, et ainsi continuer avec la procédure, cependant la consultation ne peut pas être remplacée.

Il faut aussi souligner que les lois de participation et leur règlement d'application octroient une grande marge de manœuvre, maximale, aux promoteurs miniers. En théorie nous avons identifié ici trois possibilités : I) c'est le promoteur minier qui présente le plan de participation, c'est-à-dire les mécanismes et instruments à mettre en œuvre, II) c'est aussi le promoteur minier qui a la tâche d'identifier la zone d'influence du projet minier, et donc la population impliquée, et III) dans la loi il n'existe pas d'éléments évaluatifs de la participation, notamment d'une participation qualifiée¹⁶⁸. La littérature a aussi identifié ces limites de la participation et ses effets dans les conflits sociaux (Bebbington A. et al 2013). Dans le cas de populations autochtones et de communautés de paysans, concernant leur propriété, une participation minimale de deux tiers de leurs membres doit être assurée, cependant cette règle est souvent est négligée ou contournée (Bebbington A. 2007).

Tableau 8. Rapport entre les instruments de participation et les acteurs (Source : Auteur)

Instruments et acteurs de la participation	Marge de manœuvre	Compétences réglementées	Marge de manœuvre
	Promoteur minier	Autorité politico-administrative	Habitants locaux
Plan de participation	Maximale, désigne le plan et l'applique	Minimale, vérifier si rempli les conditions formelles	Minimale, sans intervention dans le plan
Identification-Zone d'influence et des acteurs	Maximale, identifie la zone et la population directe ou indirectement impliquée	Minimale, ne peut pas modifier unilatéralement ni la zone d'influence, ni la population impliquée	Minimale, peut demander d'être inclus ou exclu de la zone d'influence
Éléments évaluatifs	Maximale, propose des ateliers	Minimale, non réglementées	Maximale, peut accepter ou refuser

De plus, la participation, concernant le droit des propriétés impliquées par les projets, est aussi importante à identifier, nous le ferons donc dans le tableau suivant de manière concise.

Tableau 9. Participation et droit de propriété (Source : Auteur)

Propriétaire	Participation	Consultation	Table ronde	Licence sociale
Privé	Oui	No	Oui	Oui
Communauté de paysans	Oui	No	Oui	Oui
Peuples autochtones	Oui	Oui	Oui	Oui
Sans propriété et/ou avec droit d'usage	Oui	No	Oui	Oui

Dans la mise en œuvre de la politique minière, en raison des rivalités qu'elle génère, d'autres formes de participation sont souvent constituées, notamment les tables rondes de négociation. Cette forme

¹⁶⁸ C'est notamment une porte ouverte en faveur du promoteur minier et de la mise en œuvre du projet minier, cependant elle laisse aussi ouverte la possibilité d'activer ces règles en faveur des habitants locaux.

de négociation n'est pas comprise dans la programmation de la mise en œuvre de la politique minière, mais elle est un instrument souvent adopté. La constitution d'une table ronde est inscrite dans la politique de gestion des conflits et elle relève de la compétence de la présidence du conseil des ministres¹⁶⁹ (PCM).

Par la constitution d'une table ronde de négociation, tous les acteurs de la mise en œuvre d'un projet minier en conflit sont rassemblés autour de la plus haute autorité politico-administrative (PCM), mais l'autorité compétente pour la gestion du conflit est le Bureau national de dialogue et durabilité¹⁷⁰ (ONDS) (Rapport ONDS-PCM 2014, Willaqniki 2014).

Au niveau purement politique, une table ronde génère beaucoup d'attentes, elle est souvent ouverte aux débats de plusieurs sujets concernant les intérêts des acteurs. Dans ce but, des commissions pour discuter ces diverses questions sont souvent constituées¹⁷¹ (Willaqniki N° 24-2014, PNUD 2016). Les acteurs qui participent ont pour ambition de constituer des compromis (De Echave J. Et al 2009, 2015, Bebbington A. 2007 et 2009). Cependant, selon un point de vue purement du droit administratif, une telle table ronde est une institution sans compétences administratives décisionnelles, ses compétences sont purement coordinatrices¹⁷² (Willaqniki N°24-2014). Alors, n'étant pas compétente en matière de politique minière, quelles que soient les questions débattues, la table ronde manque de pouvoir de réponse effective aux questions posées par les acteurs¹⁷³.

C'est pour ces raisons qu'une table ronde de négociation perd rapidement toute légitimité et crédibilité, finissant souvent par de grandes promesses impossibles à tenir. Cependant, dans quelques rares cas, les tables rondes ont servi de liens entre les acteurs et abouti à des compromis sur les

¹⁶⁹ Décret Suprême N° 106-2012-PCM du 24 octobre 2012, création du Bureau national de dialogue et durabilité (ONDS) de la présidence du conseil de ministres (PCM). La politique de gestion des conflits a évolué très rapidement depuis le retour à la démocratie et la hausse des conflits sociaux et l'exploitation des ressources minières et autres. Ainsi, en 2004, pour la première fois s'est instituée une autorité avec des tâches et des compétences pour la gestion de conflits, puis en 2006 s'est créée une commission de gestion des conflits (OGCS), et en 2012, elle a été modifiée puis renforcée dans ses compétences et est devenue la ONDS.

¹⁷⁰ Souvent une table ronde est aussi constituée avec une structure d'organisation et un fonctionnement à caractère ad-hoc. Le ministère en charge de la table ronde est aussi désigné. En ce qui concerne les conflits miniers, le ministère en charge est souvent le MINEM.

¹⁷¹ Les commissions les plus constituées sont les commissions des activités minières qui visent la discussion sur la faisabilité ou non d'un projet minier et de son implication dans la commission de l'environnement, du développement social et économique, de la santé et autres. Tous les participants, ainsi que les membres de la commission sont rassemblés dans l'assemblée générale de la table ronde où les décisions sont prises à l'unanimité.

¹⁷² Op.cit. Décret Suprême N° 106-2012-PCM, Art. 1, qui modifie l'article 50.B, sur les tâches et compétences de l'ONDS.

¹⁷³ Même si les ministres qui participent à la table ronde s'engagent à des compromis, comme ils n'ont pas eux-mêmes de compétence administrative, et qu'ils n'étaient pas à la table ronde de négociation de la procédure administrative régulière, tout engagement fait par des ministres doit, d'abord ou après, passer par les autorités compétentes du Ministère. Donc, plutôt qu'un vrai engagement, cela ne représente qu'une fonction de coordination pour les autorités qui participent.

principes de responsabilité sociale des entreprises, notamment quant à l'aide au développement, à la gestion des ressources et la réduction des impacts sociaux (De Echave J. et al 2009, 2015, Bebbington 2008, 2009, 2011).

Dans la littérature, ces mécanismes et instruments de participation sont (ou peuvent être) intégrés à un concept plus large, celui de licence sociale « *social licence to operate*¹⁷⁴». En termes généraux, la licence sociale est un concept censé intervenir à la fois dans l'acquisition et dans la maintenance du consentement des habitants locaux (World Bank 2003, Wall E. et Pelon R. 2011, Franks D. et Cohen T. 2012, Pike R. 2012), notamment pour la mise en œuvre des projets.

La licence sociale pour la mise en œuvre de la politique minière est bien controversée dans la littérature. Certains points de vue affirment qu'elle n'est pas un accord entre les habitants locaux et le promoteur minier (Franks D. et Cohen T. 2012), mais aussi qu'elle ne fait pas partie de la licence administrative, voire de la concession minière dans le contexte péruvien (Escobedo J. 2011). D'autres au contraire disent que la licence sociale dans le contexte péruvien fait partie de la mise en œuvre de la politique minière (Thomson I. 2011, Matute G., Ayala R., Flores D., Navarrete A., et Travejo N. 2014).

Il me faut souligner que dans le régime juridique minier, la licence sociale en tant que telle n'est ni un mécanisme ni un instrument de la mise en œuvre de la politique minière, cependant, en raison du but théorique qu'elle poursuit, elle est bien compatible avec celui de la participation, de la consultation et des tables rondes de négociation. Pour des questions pratiques, nous assimilons le concept de licence sociale à une ressource d'action propre du RIR, la ressource *confiance* (section 3.2.2).

1.6.4. INTÉRÊT DES ACTEURS, ÉCHEC OU SUCCÈS DE LA CONCESSION MINIÈRE

Nous considérons, du point de vue de la politique minière, que le succès ou l'échec de cette politique peut se mesurer à la délivrance, ou non, de concessions, conduisant à l'exploitation effective des sites miniers considérés. Les acteurs, motivés par leurs intérêts et chacun doté de leurs ressources d'action, interviennent stratégiquement dans la procédure administrative. Cet intérêt entrant en interaction avec les stratégies, ils peuvent amener la mise en œuvre de la politique minière à l'échec ou, au contraire, au succès.

Nous partons aussi de l'idée que les acteurs, munis des ressources d'actions, dans un contexte démocratique, activent ces dernières pendant la mise en œuvre de la politique publique pour faire valoir leurs intérêts (Schweizer R. 2014). Dans ce contexte, ces acteurs peuvent arriver à faire

¹⁷⁴ Les origines de la licence sociale datent de l'année 1997, elle a été proposée par Jim Cooney, président de la société minière canadienne Placer Dome, il cherchait à expliquer l'idée d'une licence au-delà de la licence administrative légale dans le but d'assurer la faisabilité d'un projet minier sur la base du consentement des habitants locaux.

constituer des arrangements qui prennent en compte leurs intérêts, soit pour favoriser la mise en œuvre ou, au contraire, la contredire. En effet, la mise en œuvre de la politique minière cherche à constituer un arrangement qui puisse permettre l'exploitation minière, l'ensemble de la concession minière et la concession de bénéfice. Cependant, encore plus d'arrangements peuvent être constitués pour être introduits au sein de l'arrangement principal, notamment pour la prise en compte des intérêts des habitants locaux. Il faut souligner que nous faisons référence dans cette thèse à un intérêt collectif, et non à un intérêt individuel.

L'intérêt des acteurs peut être interprété de plusieurs façons. La littérature qui étudie les conflits sociaux autour de la mise en œuvre des projets miniers les documente très bien, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau, de la propriété, de l'environnement ou du financement (De Echave J. 2007, 2009, Eckhardt K., Girona A., Jeannette L., Oyola W., Uzcátegui R. 2009, Bebbington A. 2011, 2012, Anguelovski I. 2011, et autres). Cependant, dans le but de notre thèse, nous nous cantonnerons à un contexte très précis, celui de la mise en œuvre de la politique minière, et/ou encore plus précis, celui de la procédure administrative pour l'octroi des licences et des concessions minières.

Nous distinguons donc l'intérêt des habitants locaux entre ceux qui sont opposants et bénéficiaires de la mise en œuvre de la politique minière¹⁷⁵ et ceux qui sont opposants et qui font partie du groupe cible¹⁷⁶ (censés changer leur comportement). La littérature qui étudie les conflits sociaux autour des projets miniers rassemble généralement les habitants locaux comme étant les perdants de la politique minière (De Echave J. 2009, 2014, Bebbington A. 2011, 2012, Anguelovski I. 2011, Chaparro A., Scurrah M., Bebbington A. 2009, 2013). Cependant, depuis le point de vue de la politique minière, nous faisons cette différence dans le but de comprendre leur comportement lors de la constitution des arrangements.

En outre, en lien avec la constitution d'arrangements, il nous faut encore éclaircir deux concepts que nous utilisons dans notre thèse. Ces concepts sont liés à la constitution ou non d'un arrangement permettant l'exploitation effective d'un site minier, et à l'aboutissement ou non d'une politique minière : *l'échec et le succès*.

Du point de vue de la politique publique, le succès est compris comme l'aboutissement des objectifs du programme politico-administratif (Knoepfel P. et al 2006). Dans le cas de la politique minière, le

¹⁷⁵ Ces acteurs sont censés recevoir des bénéfices de la mise en œuvre de la politique minière. Nous parlons ici notamment des gouvernements locaux et régionaux qui lors de la mise en œuvre des projets reçoivent une part de taxe de redevances payées par le promoteur minier *canon minero*. Cependant, pour d'autres motifs, ces acteurs s'opposent à la mise en œuvre.

¹⁷⁶ Cet acteur fait partie du groupe cible, qui d'une manière ou d'une autre est considéré, du point de vue de la politique minière comme une partie des acteurs qui provoquent le problème public à résoudre, notamment les propriétaires fonciers qui s'opposent à la mise en œuvre des projets miniers et qui font échouer les grands projets miniers compris dans le portfolio des projets miniers.

succès est donc configuré par la constitution d'une concession minière de bénéfice¹⁷⁷. Dans notre thèse qui se base sur des études de cas, l'octroi de la concession minière de bénéfice, surmontant toute la procédure administrative, représente donc le succès de la mise en œuvre de la politique minière des grands projets miniers (c'est ce que nous appelons le principal Arrangement régulateur local (ARL)).

En revanche, l'échec est compris comme le non-accomplissement des buts de la politique minière, ce qui est concrétisé par la non-constitution de la concession minière de bénéfice. Contrairement au succès, l'échec peut intervenir à un moment lors de la procédure administrative, ou bien elle peut être provoquée par un ARL intermédiaire ou un autre facteur¹⁷⁸, ce qui est à voir au cas par cas.

Sur ce point, il faut souligner que ce positionnement est strictement valable pour l'analyse de la politique minière au Pérou. Dans la littérature, nous pouvons trouver divers positionnements concernant les effets sociaux ou économiques de la mise en œuvre des projets miniers. D'un côté nous trouvons ceux qui soulignent les effets négatifs de l'activité minière dans la société¹⁷⁹ (Bebbington A., et al 2008, De Echave 2014, Bonds E. et Downey L. 2012, Del Pozo C., Guzman E., et al. 2012, OXFAM 2010). D'un autre côté, il y a ceux qui soulignent les effets négatifs d'un déficit de mise en œuvre d'un projet, ou les effets positifs de la mise en œuvre pour l'économie ou la société (Rapport SNMPE 2012, Rapport IPE 2012, Rapport annuel MINEM 2011, 2014). Donc, les idées de succès et d'échec dépendront des lunettes que porte le chercheur, ou plutôt, dans nos cas, des objectifs d'analyse poursuivis.

¹⁷⁷ Op.cit. TUO de la LGM. Art. 17, concession minière de bénéfice.

Pour rappel, la concession minière de bénéfice consiste en l'Arrangement régulateur local (ARL) permettant à la concession minière l'exploitation effective du site minier. De plus, cette concession inclut l'autorisation de lancement d'activités, qui permet que toutes les infrastructures déjà construites et installées sur le site fonctionnent. Donc, c'est depuis le moment de l'entrée en activité que la politique minière peut accomplir ses buts économiques et autres qui sont inscrits dans le programme politico-administratif.

¹⁷⁸ La plupart des cas de mise en œuvre de projets miniers échouent par la nullité des principaux actes censés être remplis et à cause de la stagnation provoquée par les procédures administratives ou le blocage politique.

Par exemple, la nullité des actes administratifs déclarés par le Conseil minier (CM), le droit de recours activé contre un acte administratif, ou la décision du CM peuvent encore être contestés devant le tribunal contentieux administratif et ainsi arriver, en activant le droit de recours, jusqu'au tribunal suprême.

Par exemple, la stagnation est provoquée par le non-accomplissement des délais de la procédure, par le manque des formalités ou des conditions d'octroi des licences minières ou de la concession qui font que la procédure est arrêtée jusqu'à ce que les facteurs en lien avec les délais soient réparés. Souvent, la stagnation est provoquée par la contestation des propriétaires fonciers et/ou des détenteurs de droits d'usage. La contestation du projet devant les tribunaux nationaux ou internationaux peut aussi provoquer la stagnation et/ou empêcher l'octroi de la concession minière de bénéfice ou de licences minières.

¹⁷⁹ Pour résumer, leurs recherches mettent l'accent sur les inégalités sociales dans la mise en œuvre des projets miniers, l'affaiblissement ou la disparition des structures organisationnelles sociales et des régimes de propriété, ainsi que, entre autres, les problèmes de pollution et de santé.

CHAPITRE II : CADRE CONCEPTUEL

Dans cette section, nous présentons le cadre d'analyse qui nous permet de traiter la politique en question.

Le cadre d'analyse que nous présentons ici est fondé sur les outils élaborés par le groupe Régime institutionnel des ressources (RIR). Nous les mobiliserons pour l'analyse de la mise en œuvre de la politique minière au Pérou. Pour ce faire, nous introduirons brièvement le concept de RIR, de façon à replacer nos outils d'analyse dans leur contexte général, puis présenter les approches développées par le RIR et celles que nous adoptons pour notre analyse. Le but de ce chapitre est de présenter les principaux outils d'analyse du RIR que nous activons pour expliquer le succès ou l'échec de la mise en œuvre de la politique minière.

Notre thèse consiste à analyser la politique publique minière sur la base d'étude de cas comparés. Dans cette optique, ce chapitre présentera d'une façon générale les cas étudiés, ainsi que les critères retenus pour les choisir ainsi que les critères de comparaison. Le but ici est de montrer la pertinence de l'analyse de ces trois cas au regard de la grille d'analyse du RIR, ce qui nous permettra par la suite de tirer des conclusions générales sur la mise en œuvre de la politique minière.

Les outils d'analyse du RIR nous permettront de reconstruire les logiques qui régissent la participation des acteurs à la mise en œuvre de la politique minière, l'activation des éléments de droit de propriété et/ou d'usage, et l'élaboration d'arrangements prenant en compte leurs intérêts. Ainsi, le RIR nous permettra de dévoiler le raisonnement des habitants locaux qui sous-tend leur rôle dans la procédure administrative et dans l'activation stratégique des institutions, ainsi que leur capacité d'influencer les résultats de la mise en œuvre de la politique minière, c'est-à-dire son échec ou son succès.

Partant du principe que la politique publique n'applique pas réellement ce qui a été prévu, le RIR préconise d'attribuer aux institutions prédéfinies par la politique publique et les acteurs une influence mutuelle qui entraînent l'adaptation ou la modification de la politique publique (Knoepfel P. et al 2016, Schweizer R. 2015, De Buren G. 2014). Il s'agit pour nous de découvrir pourquoi et comment des interactions entre les institutions et les acteurs qui ont lieu dans des conditions semblables aboutissent à des résultats opposés : dans certains cas à l'échec, dans d'autres au succès du projet minier.

2.1. LE RÉGIME INSTITUTIONNEL DE RESSOURCES

Le régime institutionnel des ressources est un cadre d'analyse qui a pour but d'expliquer les interactions entre les institutions et les divers usages des ressources et la manière dont ils s'influencent mutuellement. Le RIR rassemble des disciplines telles que les sciences politiques, particulièrement l'analyse des politiques publiques et leur design, et les régimes de droit de propriété de l'économie

institutionnelle. Ce faisant, le RIR cherche à dégager la structure la plus durable d'usage des ressources (Varone F. et al 2000, Knoepfel et al 2006, Varone F. et al 2008, De Buren G. 2015).

Le RIR a été renforcé théoriquement par diverses études effectuées par des chercheurs sur des objets d'étude depuis plus de 16 ans. Au cours de cette période, plus de 38 projets de recherche ont démontré la pertinence du RIR (De Buren 2015), et des projets continuent à être montés autour de cet outil au sein de la Chaire de politiques publiques et de durabilité de l'IDHEAP à UNIL.

Le RIR a évolué pour s'adapter de mieux en mieux à la complexité des objets d'étude, et s'est ramifié en deux types d'approche : l'approche par les ressources et l'approche par l'activité, qui sera celle que nous appliquerons pour notre analyse.

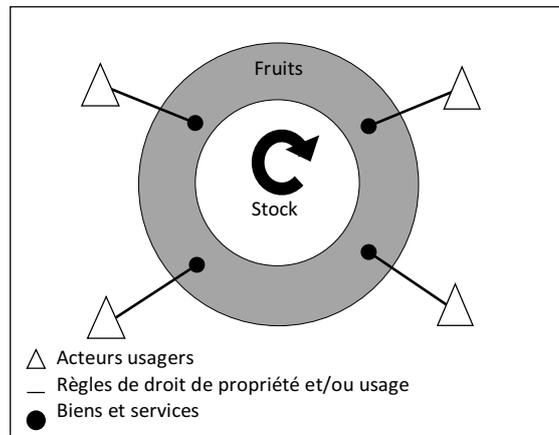
2.1.1. L'APPROCHE PAR LES RESSOURCES

Les concepteurs du régime institutionnel de ressources (RIR) de la première génération, Knoepfel, Varonne, Nahrath et Gerber, basent leur théorie sur deux éléments : l'ensemble de règles de droit de propriété et/ou d'usage (système de régulation) et l'ensemble des règles énoncées par la politique publique (programmation de la politique) forment ce qu'on appelle le RIR. L'approche par les ressources cherche à identifier le régime durable d'exploitation d'une ressource naturelle en particulier. Le principe de cette approche est de considérer le nombre total de biens et de services produits par une ressource naturelle, ainsi que les droits de propriété et/ou d'usage attribués aux usagers sur lesdites ressources (RIR) : il s'agit en somme de prendre en compte toutes les règles qui influencent l'usage effectif des ressources, ce que nous appelons le régime institutionnel¹⁸⁰ (RI) (Knoepfel P. et al 2006, Varone F. et al 2008, De Buren 2015).

Une fois le RI identifié, le centre focal du cadre d'analyse devient le comportement des acteurs usagers. Le RIR postule que les acteurs adaptent leur comportement au système de régulation et de programmation de la politique. Ceci permet de comprendre la participation stratégique des acteurs de la mise en œuvre d'une politique ainsi que d'expliquer pourquoi la gestion des ressources (naturelles) varie dans le temps et l'espace (Aubin cité par De Buren 2013) et ne s'applique pas telle quelle a été programmée.

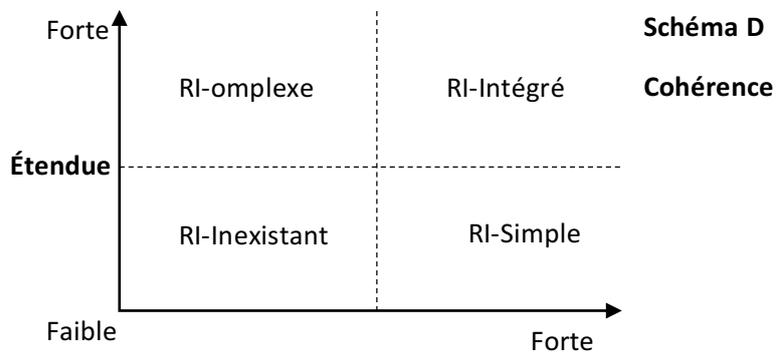
¹⁸⁰ Il est bon de souligner que le RIR n'est pas à confondre avec le RI. Le RIR c'est l'ensemble de règles existantes du système de régulation et de programmation de la politique publique, tandis que le RI est l'ensemble de règles effectivement activées dans l'ensemble des règles du RIR et qui sont identifiées lors de l'application de l'analyse avec RIR.

Figure 10. Approche par les ressources – exploitation des ressources (Source : Knoepfel, 2007 : 467)



De plus, les concepteurs du RIR ont défini des types de régimes institutionnels sur la base de deux critères : l'étendue et la cohérence.

Figure 11. Schéma de cohérence d'une politique publique (Source : Knoepfel et al 2001, p 38)



L'étendue fait référence au nombre total des biens et des services effectivement régulés ou non, tandis que la cohérence fait allusion au degré de coordination des régulations, que ce soit par la politique publique ou par le droit de propriété. En outre, ces critères sont affinés comme suit : une distinction est opérée entre étendue absolue et relative ainsi qu'entre cohérence interne (régulatrice ou des politiques publiques) et externe.

L'étendue absolue correspond au nombre de biens et de services fournis par une ressource, qui sont régulés dans leur globalité et sont observables diachroniquement tout à long de l'évolution de la régulation de ladite ressource. L'étendue relative renvoie au nombre des biens et de services effectivement régulés dans une perspective synchronique. La cohérence interne correspond à la

définition du droit de propriété contenue, par exemple, dans un titre de propriété foncière. La cohérence interne renvoie à la coordination des politiques concernant une même ressource. Enfin, la cohérence externe est définie comme l'articulation entre les droits et usages découlant du droit privé et ceux découlant du droit public (De Buren 2014).

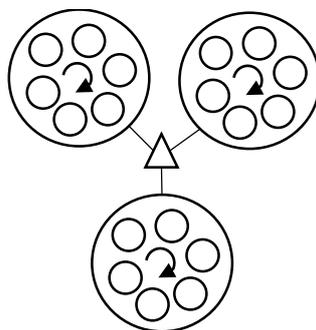
Cette approche du RIR s'avère très efficace lorsqu'il s'agit d'analyser l'usage d'une ressource naturelle. Cependant, ce que nous recherchons n'est pas d'étudier l'usage de la ressource minière en elle-même, mais d'appréhender l'activité minière dans son interdépendance avec son environnement juridique, politique et social.

2.1.2. L'APPROCHE PAR L'ACTIVITÉ

L'approche du RIR appelée *entrée par l'activité* se focalise plus sur une seule ressource, mais sur une activité, en l'occurrence l'activité qui nous importe est l'activité d'exploitation minière. Cette approche spécifique du RIR se penche sur l'analyse des interactions entre différentes régulations de différentes ressources, en mettant donc au centre l'activité et non la ressource. Pour ce qui est de ces interactions des régulations, l'approche par les ressources mène à une analyse complexe et moins efficace (De Buren 2014).

L'approche par l'activité a pour but d'identifier et d'analyser les logiques de rivalités potentielles existant entre deux régimes ou plus. Elle permet de se pencher non pas sur la ressource, mais sur un type précis d'activité, ce qui fait que les activités multiples liées à une ressource ne sont plus envisagées dans leur globalité : au contraire il s'agit de dégager une seule activité et d'identifier les diverses dimensions qui la traversent, afin de mettre en évidence les rivalités potentielles liées à cette activité et les incohérences en l'occurrence l'activité minière.

Figure 12. Approche par l'activité (Source : De Buren 2014, p. 96)



La pertinence de cette approche réside dans le fait qu'elle recoupe plusieurs régimes institutionnels qui concernent une seule et même activité, contrairement à l'approche par les ressources. En revanche, cette approche présente le risque de perdre la focalisation sur la ressource et sur son

exploitation durable, alors que cela constitue justement le but théorique le plus important du RIR (De Buren 2015).

Cette approche s'appuie, elle aussi, sur les mêmes deux critères que l'approche par les ressources : l'étendue (absolue et relative) et la cohérence (interne ou de politique publique, et externe).

L'étendue absolue fait donc ici référence au nombre total de biens et de services (usages) (U1, U2...Ux) liés directement ou indirectement à l'activité et auxquels s'applique la réglementation¹⁸¹, c'est-à-dire la politique minière (P1), tandis que l'étendue relative renvoie au nombre d'usages régulés par l'activité et à ceux qui sont effectivement activés lors de la mise en œuvre de la politique minière (U1,U2...Ux si P1). Ce point est mis en évidence lors de l'identification des règles activées dans les études de cas de mise en œuvre des projets miniers.

2.1.2.1. LA COHÉRENCE INTERNE

Correspond à la définition du titre de propriété sur les biens et services dont la réalisation de l'activité dépend ; dans notre cas il s'agit de la définition de la concession (U1) pour l'activité minière (P1). La cohérence interne de politique publique désigne l'articulation des droits de propriété et/ou d'usage (D1, D2...Dx) issus des différentes politiques (P1,P2...Px) qui concernent l'activité faisant l'objet de l'étude (P1) ; à savoir, pour la politique minière, le droit de propriété foncière et/ou les usages de l'eau.

La cohérence interne de la politique minière au Pérou est censée être matérialisée par la procédure d'octroi d'une concession minière. C'est pourquoi, la programmation de cette politique prévoit une procédure administrative minutieusement détaillée (section 1.4.). Cette procédure est l'opportunité de la prise en compte des régulations d'autres biens et services. Ainsi, la procédure d'octroi d'une concession minière prévoit des formalités très particulières (voir conditions) pour la prise en compte des droits de participation (section 1.6.3), du droit de propriété et/ou d'usage (section 1.6.1 et 1.6.2), ainsi que d'autres intérêts juridiques ou non qui, potentiellement, pourraient présenter une contrainte pour la mise en œuvre (section 1.6.4).

En bref, la cohérence interne est censée se manifester lors de la constitution des actes administratifs de mise en œuvre. Ces actes sont censés être coordonnés et ordonnés sur une base juridique qui pourrait favoriser la procédure administrative d'octroi d'une concession minière.

2.1.2.2. LA COHÉRENCE EXTERNE

Elle fait référence à l'articulation cohérente, ou incohérente, des régulations issues du droit privé (D1, D2...Dx) avec celles issues du droit public (U1, Us...Ux), dont l'interaction régleme l'activité (P1).

¹⁸¹ Pour rappel, nous avons décrit les diverses réglementations existantes qui entrent en interaction avec l'activité minière dans la partie qui traite des éléments préliminaires.

Dans le cas de l'activité minière, il s'agit de tout ce qui concerne la propriété foncière (droit privé) et la concession minière (politique publique).

Nous baserons notre recherche, sur les régulations du droit de la propriété issu du droit des communautés autochtones et de paysans, ainsi que du droit foncier et du droit public (section 1.5.2). Ces droits entrent en interaction, éventuellement en contradiction, avec les droits issus de la politique minière lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet.

Pour résumer, nous avons choisi d'utiliser l'approche du RIR qui est centrée sur l'activité car la politique minière qui nous occupe ne se contente pas de réguler des biens et des services liés à la ressource minière mais a pour but l'obtention des droits pour son exploitation. Les interactions des régulations issues des droits privé, public et de la politique publique peuvent être synthétisées sous la forme suivante :

Tableau 10. Tableau des cohérences, politiques publiques et droit de propriété (Source : Auteur)

Dimension		Régulations des usages (U1, U2... Ux)	Politiques publiques (P1, P2... Px)	Droit de propriété (D1, D2... Dx)
Étendue	Absolue	U1, U2... Ux	P1 (minière)	-
	Relative	U1, U2... Ux si P1	P1	-
Cohérence	Interne régulatrice	U1 (concession)	P1	-
	Interne de politique publique	U1 si P1	P1	D1, D2... Dx si U1
	Externe	U1, U2... Ux si P1	P2... Px si P1	D1, D2... Dx si P1

Dans notre thèse, nous utiliserons ce cadre d'analyse, en prêtant une attention particulière aux incohérences internes et externes de la politique publique minière qui sont mises en évidence lors de la mise en œuvre.

Par ailleurs, le RIR est doté d'autres outils d'analyse, issus de recherches ultérieures et faisant désormais partie des outils d'analyse d'une politique publique : il s'agit de concepts et outils tels que les arrangements régulatifs locaux (ARL), le jeu des acteurs et l'activation stratégique des institutions de droit, ainsi que la mobilisation de ressources d'action publique. Nous les présenterons en même temps que le cadre conceptuel de politique publique minière que nous avons élaboré (sections 3.2 et 3.3).

2.2. LES ACTEURS ET LEUR RESSOURCES D'ACTION

Le but de cette thèse est d'expliquer pourquoi et comment la mise en œuvre de la politique publique minière peut aboutir à un succès ou, au contraire, à un échec. Nous partons de l'idée que les acteurs mobilisent des ressources d'action publique selon les règles institutionnelles (en interaction) lors de la mise en œuvre de la politique publique pour s'influencer mutuellement et déterminer la réalisation ou non de ladite politique. Ainsi, les institutions, comme elles ont pour but de réaliser les

objectifs qu'elles se sont fixés, incitent à la modification du comportement des acteurs, tandis qu'inversement, les acteurs se mobilisent pour modifier les institutions de ladite politique, afin de satisfaire leurs intérêts. Le résultat de cette interaction ne se déroule donc pas tel qu'il a été programmé par la politique publique, puisque celle-ci doit, lors de la mise en œuvre, être adaptée à un contexte concret, autrement dit au monde réel.

2.2.1. LA CONFIGURATION DES ACTEURS

Il est incontestable que d'identifier la configuration des acteurs et leur positionnement au sein du contexte étudié relève d'une importance majeure. Dans le cadre d'analyse proposé par le RIR, cela consiste à identifier dans un premier temps, trois types d'acteurs (les acteurs publics aussi appelés autorité politico-administrative, les groupes cibles et les bénéficiaires) qui constituent *le triangle des acteurs*. En outre, il faut identifier les acteurs tiers (affectés directement ou indirectement par la mise en œuvre d'une politique) (Knoepfel P. et al 2006). L'autorité politico-administrative est l'acteur chargé de la mise en œuvre d'une politique, le groupe cible est l'ensemble des acteurs posant un problème d'ordre public (acteurs censés changer leur comportement), et les bénéficiaires sont ceux qui bénéficient de la mise œuvre d'une politique publique.

La logique qui sous-tend le triangle des acteurs suit un modèle de causalité¹⁸² et sa définition comprend trois étapes :

Premièrement, il faut tout d'abord définir le problème public à résoudre, c'est-à-dire l'insatisfaction sociale censée être résolue par la mise en œuvre d'une politique publique. Deuxièmement, il faut identifier le rapport de causalité ou identifier l'hypothèse de causalité¹⁸³, c'est-à-dire savoir qui ou quoi provoque ce problème public, et troisièmement, cerner la logique d'intervention ou formuler l'hypothèse d'intervention, c'est-à-dire quoi faire et/ou comment intervenir pour résoudre le problème public identifié (Knoepfel P. et al 2006 : 45-67).

¹⁸² La construction de notre constellation d'acteurs, pour la politique minière, suit cette modalité, dont les hypothèses sont les suivantes : la causalité et l'intervention. Les hypothèses que nous présentons ici ne sont pas nos propres hypothèses de recherche, elles sont des outils permettant d'identifier le positionnement des acteurs de la politique minière, leurs interactions et la logique d'intervention de la politique.

L'hypothèse causale de ce triangle vise à identifier qui (ou quoi) est responsable du problème collectif à résoudre (groupe cible) et est censée changer le comportement du groupe cible lors de l'intervention de la politique publique, ce qui fait le lien entre le groupe cible et les bénéficiaires. L'hypothèse d'intervention a pour but d'établir les modalités de résolution du problème collectif par une politique publique.

¹⁸³ Qui est, pour rappel, que si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante de ressources économiques pour assurer les services publics de base à travers l'exploitation (à grande échelle) des ressources minières, elles doivent alors inciter les concessionnaires et les propriétaires fonciers à permettre, voire à faciliter, la mise en œuvre des grands projets miniers selon certaines conditions.

Tableau 11. Rapport de causalité (Source : Auteur)

Rapport de causalité de la politique minière	
Définition du problème public	L'absence d'exploitation des ressources minières (à grande échelle) peut entraîner un risque d'insuffisance des ressources économiques nécessaires à l'approvisionnement des services public de base.
Hypothèse de causalité	Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques pour assurer les services publics de base à travers l'exploitation (à grande échelle) des ressources minières, elles doivent alors inciter les concessionnaires et les propriétaires fonciers à permettre, voire à faciliter, la mise en œuvre des grands projets miniers sous certaines conditions.
Hypothèse d'intervention	Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques basées à travers l'exploitation à grande échelle des ressources minières, elles doivent alors inciter, voire faciliter, le succès de l'octroi de la concession de bénéfice sous certaines conditions.

L'identification de la configuration des acteurs est toujours un processus empirique. C'est ainsi que pour cette thèse, nous avons identifié, dans un premier temps, une configuration de base suite à la revue bibliographique et la lecture du design de la politique minière au Pérou (schéma N° 7). Dans un second temps, nous avons dégagé une configuration plus complète et plus complexe résultant de la lecture fine et détaillée des cas d'études (schéma N° 8). Dans cette partie, nous tacherons à exposer la configuration de base, puis nous traiterons la totalité des acteurs qui interviennent lors de la mise en œuvre de la politique minière. Il est néanmoins nécessaire d'y ajouter les traits propres au contexte particulier de la politique publique minière du Pérou :

LE GROUPE CIBLE

Le groupe cible est composé de deux groupes d'acteurs, le promoteur minier et le propriétaire foncier. Ce regroupement rend compte du rapport étroit lié entre ces deux par des titres de propriété (la concession minière pour le sous-sol et la propriété foncière pour le sol). La politique minière cherche donc à inciter le changement de leur comportement pour initier ou faciliter l'exploitation minière.

LES BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont les autorités aux trois niveaux, mais avant tout les autorités locales, dont le budget annuel est considérablement incrémenté par les contributions de l'activité minière¹⁸⁴.

TIERS (HABITANTS LOCAUX)

Une dernière particularité de cette configuration sont les habitants locaux. En tant qu'acteurs de la politique minière, ils occupent différentes positions (tiers gagnants ou tiers perdants), mais, lors de la mise œuvre, ils agissent comme un seul acteur et jouent fréquemment le rôle d'opposants (De Echave J. et al 2009, Bebbington A. 2008, 2012, Rapport DP 2010).

La configuration des acteurs lors de la mise en œuvre devient plus complexe et presque saturée mais ainsi elle est plus complète. Cette complexité permet d'avoir une vision de la configuration des acteurs telle qu'elle est dans la vie réelle. Cette complexité provient principalement du jeu des acteurs et de leur mobilisation de ressources selon les règles de jeu de la politique publique qui sont ralliées au

¹⁸⁴ *Canon minero* est l'impôt sur l'activité minière, dont une grande partie est perçue par le gouvernement du district, de la province et de la région. Donc, la mise en œuvre d'un projet minier les favorise économiquement et leur permet d'assurer les services publics de base qui relèvent de leur compétence, l'eau potable, l'électricité, les infrastructures pour l'éducation et la communication locale, ainsi que les autres services décrits dans leurs lois organiques respectives.

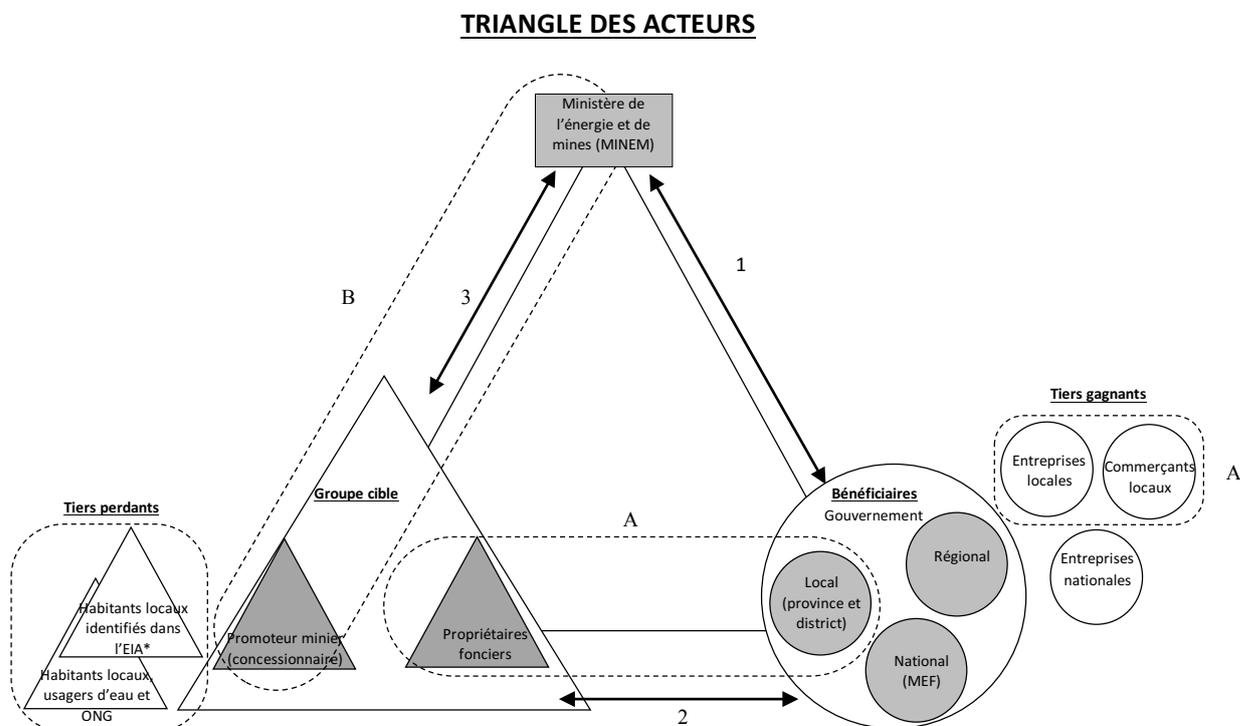
projet. Pour y voir clair, nous présenterons dans notre schéma la configuration de base par un seul triangle, et ajouterons par la suite les autres acteurs qui interviennent lors de la mise en œuvre. Dans cette partie, nous soulignerons trois types d'acteurs de base dans la constellation d'acteurs lors de la procédure de mise en œuvre :

Tableau 12. Acteurs récurrents lors de la mise en œuvre de la politique minière (Source : Auteur)

Autorité politico administrative	Le ministère de l'énergie et des mines (MINEM) est l'autorité compétente pour la mise en œuvre d'un projet minier (section 1.3).
Groupe cible	<p>Le promoteur minier (cessionnaire ou société minière, investisseur) C'est le détenteur des droits d'exploration et d'exploitation de la concession minière concernant le sous-sol. Le promoteur minier (investisseur) peut en même temps être le concessionnaire. La loi lui reconnaît un cadre d'exercice de ses droits, notamment par le biais des contrats miniers¹⁸⁵. Le régime minier lui reconnaît le droit de demander au MINEM la servitude minière ou l'expropriation. La loi contraint théoriquement le promoteur à ne réaliser aucune activité minière sans le consentement du propriétaire du sol.</p>
	<p>Le propriétaire foncier et/ou le détenteur de droits d'usage C'est le détenteur de la propriété du sol au-dessous duquel la concession a été octroyée. Le propriétaire du sol ne détient aucun droit sur le sous-sol, le principe d'accession ne s'appliquant pas pour les ressources minières. Le propriétaire du sol ne peut s'opposer juridiquement ni à l'octroi de la concession, ni à la servitude minière, ni à l'expropriation. Par contre il est habilité à contester l'octroi de licences d'exploration et de la concession de bénéfice. C'est lui qui détient les droits d'usage des ressources nécessaires à la mise en œuvre du projet minier. Ni le TUO de la LGM, ni son règlement d'application ne définissent cet acteur, il est défini par le cadre législatif complémentaire de la politique minière.</p>
Bénéficiaires	<p>Autorités locales Les autorités locales sont les représentants de la société civile et font partie de la structure formelle de l'État. Ils reçoivent des impôts qui sont payés pour les promoteurs miniers lors de l'exploitation d'un site minier qui se trouve dans leur juridiction.</p>

¹⁸⁵ Étant donné que la concession minière est un droit réel, les éléments du droit de propriété s'appliquent sans restriction : le droit d'usage, de jouissance et de disposition. Le TUO de la LGM dans son Titre XIII aborde le sujet des contrats miniers.

Figure 13



1. **Définition du problème public** : L'absence d'exploitation des ressources minières (à grande échelle) peut entraîner un risque d'insuffisance des ressources économiques nécessaires à l'approvisionnement des services publics de base.
 2. **Hypothèse de causalité** : Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques pour assurer les services publics de base basés sur l'exploitation (à grande échelle) des ressources minières, elles doivent alors inciter les concessionnaires et les propriétaires fonciers à permettre, voire à faciliter, la mise en œuvre des grands projets miniers sous certaines conditions.
 3. **Hypothèse d'intervention** : Si les autorités politico-administratives veulent assurer une captation suffisante des ressources économiques basées sur l'exploitation à grande échelle des ressources minières, elles doivent alors inciter, voire faciliter, le succès de l'octroi de la concession de bénéfice sous certaines conditions.
- * Habitants locaux des provinces, districts et communautés ou autres organisations sociales qui sont directement ou indirectement impliqués par un projet minier identifiés dans l'étude d'impact du projet minier
- Coalition d'acteurs, d'habitants locaux (cohésion sociale) qui se regroupent autour d'intérêts communs, qu'ils soient légaux, sociaux (A), politiques, économiques (B) ou culturels (A).

Source : illustration adaptée de Knoepfel P. 2006 :63

2.2.2. LES RESSOURCES D'ACTION PUBLIQUE

La configuration des acteurs que nous venons de présenter est aussi le résultat de l'interaction des acteurs, c'est-à-dire qu'elle est aussi le produit du jeu des acteurs et de la mobilisation stratégique de leurs ressources d'action en activant les institutions. La mise en œuvre d'une politique dans un contexte démocratique est pleine d'opportunités, où les acteurs, dotés de moyens d'agir, interagissent, échangent et se confrontent. C'est donc un espace de luttes de pouvoirs à travers la mobilisation de valeurs et de principes, où les ressources d'action permettent aux acteurs d'intervenir dans la production de décisions de la politique publique.

Les concepteurs de l'analyse du régime institutionnel des ressources (RIR) s'intéressent en profondeur à ce jeu d'acteurs, car il détermine, voire influence nettement, les résultats intermédiaires ou finaux de la politique publique (Knoepfel P. et al 2006). Ainsi, on distingue dix ressources d'action dont tous les acteurs, publics ou privés, disposent et qu'ils peuvent mobiliser.

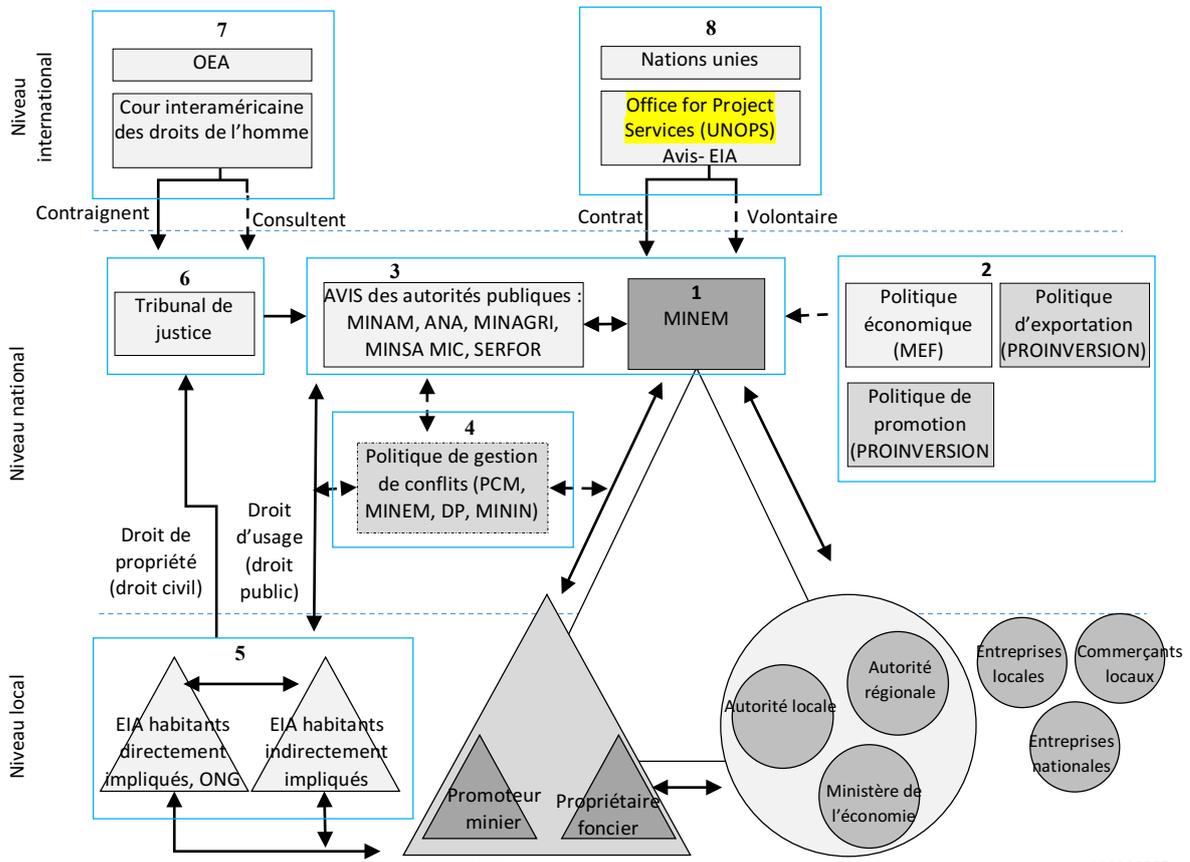
Ce catalogue a fait ses preuves en ce qui concerne l'analyse de l'intervention des acteurs dans les politiques publiques. Plusieurs recherches ont montré la pertinence de cet outil pour l'analyse du comportement des acteurs (Knoepfel P. 2006, De Buren G. 2014, Schweizer 2014, Knoepfel 2017). Dans cette thèse, nous accentuerons la mobilisation de quatre ressources : patrimoine (propriété foncière), droit (droit subjectif), consensus (cohésion) et force.

Tableau 13. Ressource d'action (Source : Auteur)

Ressource d'action	Contenu
Droit	<p>L'ensemble des règles juridiques sont classées selon leur champ d'application en droit privé ou public, catégorisées par hiérarchie en droit constitutionnel, loi organique, loi ordinaire, règlement et décrets, qui sont distinguées par leur caractère écrit (positif) et oral (coutumier), et sont enfin regroupées en codes ou en textes unifiés. Elles se caractérisent aussi par leur contenu en droit matériel et formel, droit subjectif et objectif (section 3.2.3 :84)</p> <p>La condition de leur activation est liée à l'État de droit.</p>
Consensus	<p>Appelé aussi confiance, il s'agit d'une légitimation secondaire, c'est-à-dire l'appui d'un autre acteur de la politique publique. Cette ressource est censée rassembler deux ou plusieurs acteurs de la mise en œuvre. La ressource est mobilisée dans la perspective de la recherche d'une double légitimation de la politique minière : la première, c'est celle découlant de la loi, et la deuxième, l'appui par l'ensemble des acteurs du triangle (Knoepfel P. et al 2006).</p> <p>Par exemple, la participation à la mise en œuvre de la politique minière a pour but l'acceptation et l'approbation du projet par les habitants locaux ou la cohésion entre les différents acteurs.</p> <p>Alors, les buts théoriques poursuivis par la participation, la consultation, les tables rondes et la licence sociale est de créer la ressources consensus pour construire le soutien nécessaire de la part de la population à la mise en œuvre de la politique minière (section 2.6.4)</p>
Patrimoine	<p>Ce terme fait référence aux droits d'usage que possèdent les acteurs sur des biens tangibles utiles à leur activité et/ou à leurs fonctions</p>
Force	<p>Il s'agit de la capacité d'un acteur à contraindre par la force physique un autre acteur en cherchant à changer son comportement. L'usage de ce moyen d'action lors de la mise en œuvre de la politique minière est très fréquent.</p>
Personnel	<p>Aussi connue comme ressource humaine, elle comprend la capacité à recruter et mobiliser du personnel. Cette dimension permet d'identifier l'esprit d'une politique publique ou d'un acteur déterminé : par exemple le MINEM est constitué d'ingénieurs, d'économistes et de juristes, on peut donc en conclure que son esprit est avant tout commercial et orienté vers la création de bénéfice économique. Ils sont activés stratégiquement lors de la procédure de mise en œuvre pour légitimer un projet.</p>
Argent	<p>La ressource en monnaie ne signifie pas seulement la possession de la monnaie (le budget à disposition), mais également la possibilité de s'impliquer, de pouvoir intervenir dans la gestion économique et fiscale, et notamment, pour la politique minière, d'encourager l'investissement en exonérant d'impôts les promoteurs miniers.</p>
Information	<p>La ressource en connaissances implique la possession et la production d'informations, ainsi que la capacité d'en disposer (les mobiliser ou non). Le cadastre minier du MINEM et de l'INGEMMET est un exemple de cette ressource (section 2.3.7).</p>
Organisation	<p>Il s'agit de la structure organisationnelle que possède un acteur ainsi que de l'existence de règles d'interaction, d'hiérarchie et de domaines de compétences. Par exemple, le MINEM est un ministère bien organisé, fortement hiérarchisé et avec de tâches et compétences strictement déterminées.</p>
Soutien politique	<p>Il s'agit de la première source de légitimité parlementaire, créée par la décision de la politique publique (parlement).</p>
Temps	<p>Une ressource insaisissable mais qui s'avère très importante pour la mise en œuvre de la politique minière, car la procédure administrative est assujettie à des délais.</p>

Figure 14

CONFIGURATION DES ACTEURS FORMELS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE MINIÈRE



1. **Politique minière** : relève du Ministère de l'énergie et des mines (MINEM). C'est l'autorité compétente pour l'attribution d'une concession minière et se prolonge jusqu'à l'exploitation effective des minéraux et la fermeture du site minier.
2. **Politiques économiques et d'incitation économiques** : relèvent des Ministères de l'économie (MEF), et de la direction de la promotion (PROINVERSION). Ces acteurs interviennent lors de la promotion de l'investissement minier pour garantir la stabilité juridique, administrative et fiscale.
3. **Politique de mise en œuvre** (préavis et avis) : relève des ministères de l'environnement (MINAM), de l'agriculture (MINAGRI), de la santé (MINSA), de la culture (MINC), de l'autorité nationale de l'eau (ANA), de la direction nationale forestière de la faune sauvage (SERFOR). Elle est activée lors de la mise en œuvre. Les avis de ces autorités sont contraignants, tandis que les avis d'autres autorités, qui sont aussi consultées, ne le sont pas.
4. **Politique de gestion des conflits et de consultation** : relève des directions de la gestion sociale du MINEM (DGS-MINEM), de la gestion de conflits du MINAM (DGC-MINAGRI), du défenseur du peuple (DP) et du bureau de dialogue et durabilité de la PCM (ONDS-PCM). Ces acteurs interviennent lors de l'apparition de conflits violents dans la mise en œuvre., L'intervention d'ONDS-PCM se fait lors que le MINEM est dépassé par le conflit. Le ministère de la culture (MINC) est chargé de la consultation préalable.
5. **Politiques locales de coordination** : relèvent des mairies des districts et provinces. Elles sont activées lors de la mise en œuvre (approbation des EIA) et sont censées lacoordonner mais elles sont souvent activées pour s'opposer au projet en coalition avec les habitants locaux.
6. **Administration de justice** : droit de recours contre la concession minière ou un autre acte administratif, activé aussi lors de violations des droits civils ou publics.
7. **Protection des droits de l'homme** : relève de la Cour interaméricaine de justice et est activée lors de la violation des droits de l'homme, fréquemment en cas de violation de la propriété privée de la part de l'État.
8. **Coopération et collaboration** : sont activées pour légitimer la mise en œuvre d'un projet minier ou pour collaborer dans la mise en œuvre en tant que garant.

↔ Rapport basée dans le droit privé ou public entre les acteurs.

2.2.3. LES STRATÉGIES D'ACTIVATION DES RÈGLES

Le jeu des acteurs n'implique pas seulement la mobilisation de ressources et l'activation des institutions mais surtout une stratégie pour ces activations. Dans cette partie, nous présenterons un autre outil d'analyse du RIR qui nous permettra d'analyser le comportement des acteurs lors de la mise en œuvre de la politique publique. Notre cadre d'analyse présuppose que les acteurs réagissent face à la mise en œuvre de la politique publique, et ceci en mobilisant stratégiquement des ressources d'action dont ils sont munis. Dans un contexte d'un Etat de droit, le droit est une des ressources les plus sollicitées.

La mise en œuvre de la politique minière est réalisée par des actes administratifs¹⁸⁶, dont la production par le droit administratif servant à l'application correcte de l'ensemble du cadre juridique national et cela par principe de légalité¹⁸⁷.

Cependant, la loi doit être comprise et appliquée dans un contexte précis, et passer ainsi du statut de règle générale et abstraite à celui d'une décision concrète et individuelle. Ce passage de l'abstrait au concret, qui correspond à la mise en œuvre, pose la question du pouvoir d'appréciation que la loi laisse à l'autorité politico-administrative. Ce pouvoir d'appréciation correspond à la composante micro-politique de la mise en œuvre de la loi (Tanquerel T. 2011, Moor P. et Poltier E. 2011). En ce sens, le jeu des acteurs consiste à orienter l'application de la loi.

Les stratégies d'application des règles au sein d'un RIR sont développées par Rémy Schweizer lors de plusieurs recherches sur la question de la gestion des systèmes d'irrigation (2011 et 2014). Ses apports nous permettent de voir le sens dans lequel les règles juridiques sont activées et appliquées lors de la mise en œuvre d'une politique publique. Nous reprenons cet outil dans le but de comprendre le comportement des acteurs de la politique minière qui conditionne le produit final de la politique publique minière, qui est la concession minière de bénéfice.

Dans notre analyse, cette conceptualisation nous sera utile car elle montre que l'activation stratégique de règles correspond à un comportement stratégique de la part d'un acteur (rationnel¹⁸⁸), et qu'il

¹⁸⁶ Pour rappel, la concession, la concession de bénéfice et les licences d'exploration sont octroyées et délivrées par décision de l'autorité politico-administrative compétente. La procédure administrative est hautement réglementée et s'assure de l'application correcte de la loi. Ceci est fondamental car, au cas où elle n'est pas correctement appliquée, l'acte administratif est frappé de nullité.

¹⁸⁷ Op.cit., Loi de procédure administrative générale, Titre préliminaire, Art. IV, principes auxquels toute procédure administrative doit veiller. En droit suisse ce principe est stipulé dans l'art 36 al. 1 de la constitution. Pour rappel, l'application incorrecte de ces règles juridiques, lors de l'octroi de la concession minière par exemple, est sanctionnée par la nullité de l'acte administratif concerné. Il est donc impératif que le jeu des acteurs, censé être stratégique et rationnel prenne aussi en compte ce principe.

¹⁸⁸ La conduite rationnelle n'implique pas nécessairement la maîtrise de l'information ni le control de tous les variables, ou l'absence d'ambiguïtés ou d'éléments subjectifs tels que les croyances ou valeurs.

existe des règles susceptibles d'être activées (issues du droit privé ou public), III). Nous pouvons ainsi établir une typologie de ces activations.

Tableau 14. Notion de comportement stratégique

Le comportement stratégique est	
Intentionnel	Car cherche à atteindre un objectif plus ou moins explicite, plus ou moins limité, plus ou moins cohérent, sans forcément chercher la maximisation d'un intérêt économique et en étant parfois biaisé par un autre intérêt.
Sélectif	Implique un choix entre plusieurs options selon les règles du jeu, la faisabilité et l'opportunité qui s'offre.
Dynamique	S'adapte au contexte temporel et correspond à un comportement de réaction ou d'anticipation
Relationnel	S'inscrit dans une relation de jeu de pouvoirs entre acteurs, impliquant action, réaction ou anticipation permanente face au comportement des autres acteurs.
Contextualisé	S'inscrit dans un cadre de contraintes et d'opportunités que définissent les institutions, notamment la procédure administrative.

Source : adapté de Schweizer 2014 p. 68-71

RÈGLES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ACTIVÉES

Les types de règles sont définis par le droit objectif, qu'il soit privé ou public. Schweizer établit une typologie de cinq types d'activation de ces règles (2014 : 71-78). Étant donné que nous adaptions cette notion à la mise en œuvre de la politique minière, ils nous semblent pertinent de lister d'abord les règles susceptibles d'être activées dans le contexte de la politique minière au Pérou.

Nous présentons ici deux catégories de droit unanimement acceptées par la doctrine juridique ; le droit objectif (droit à activer) et le droit subjectif (droit activateur).

Le droit objectif correspond à l'ensemble des règles de droit qui concernent les rapports entre les êtres humains dans une société en particulier (Le Roy Y. et Schoenenberger M. 2011 : 27-35, Roppo V. 2015). Ce droit est caractérisé par trois éléments ; il est général et abstrait, obligatoire, et sanctionné par l'État, normalement par le pouvoir législatif et, dans des cas particuliers, par l'exécutif. Ces caractéristiques constituent l'enjeu des stratégies d'activation.

Le cadre juridique du Pérou est constitué de règles juridiques inscrites dans différents corps législatifs (droit positif) et hiérarchiquement organisées : I) La constitution et les traités internationaux concernant les droits fondamentaux¹⁸⁹, II) les lois organiques et/ou les lois de base¹⁹⁰, III) les lois

¹⁸⁹ La constitution est une norme juridique supérieure, elle contient les principes régissant l'organisation et le fonctionnement de l'État, ainsi que les droits et les obligations fondamentaux des citoyens. Son application est préférentielle et prioritaire. On trouve notamment la garantie de la propriété, de la liberté contractuelle, de manifestation, et la concession en tant que droit réel inscrit dans la constitution. Les traités internationaux concernant les droits fondamentaux et font partie de la protection constitutionnelle. On y trouve notamment la convention 169 de l'OIT relative aux peuples autochtones et tribaux.

¹⁹⁰ Lois qui organisent le fonctionnement de l'État (Ministères et institutions publiques indépendantes) ou lois sur des sujets de politique intérieure supérieurs pour l'État (Décentralisation, réforme agraire, exploitation des ressources naturelles). Elles sont aussi appelées lois de transposition constitutionnelle. Une telle loi est adoptée,

ordinaires, les décrets-lois, les décrets législatifs et les traités internationaux¹⁹¹, IV) les décrets d'urgence et suprêmes¹⁹², V) les résolutions ministérielles¹⁹³ et vice-ministérielles, VI) les ordonnances régionales et municipales, et les décrets régionaux et municipaux¹⁹⁴.

Le droit subjectif : le droit objectif confère aux personnes des droits individuels, tandis que le droit subjectif les habilite à réellement exercer ces droits. Les droits subjectifs sont la mise en œuvre du droit objectif (droit en tant qu'attribut personnel) (Le Roy Y. et Schoenemberger M. 2011 : 27).

Ce droit est opposable à un tiers (que ce soit une personne physique ou morale, privée ou publique) dont la reconnaissance, l'accomplissement, le respect et/ou la disposition peuvent être réclamée devant l'autorité compétente¹⁹⁵ (qu'elle soit politico-administrative ou judiciaire). Dans notre travail, ces droits subjectifs sont importants dans la mesure où ils sont activés stratégiquement lors de la mise en œuvre de la politique minière.

TYPLOGIE DES ACTIVATIONS

La typologie des activations proposée par Schweizer R. (2014 : 71-78) prend en compte les opportunités ainsi que les contextes institutionnels. Cette typologie montre la capacité des acteurs à jouer avec les règles, leur connaissance du régime et leur intérêt à influencer le résultat de la mise en œuvre de la politique publique.

Cette typologie permet d'une part d'appréhender le pouvoir et la liberté d'appréciation reconnus à l'autorité politico-administrative pour appliquer les règles lors de l'élaboration d'un acte administratif, et, d'autre part, de mettre en évidence le fait que l'application des règles du droit n'est pas un acte unilatéral relevant d'une logique de *top-down* (pouvoir monopolistique de l'autorité dotée du pouvoir

modifiée ou abrogée par la majorité qualifiée (2/3) des membres de l'assemblée nationale. Ce sont donc des lois qui assurent une stabilité majeure par rapport aux lois ordinaires.

¹⁹¹ Un décret-loi est une loi édictée par l'exécutif en l'absence du législatif. Il est fréquemment édicté dans des régimes dictatoriaux. C'est les cas du Pérou avec les présidents Juan Velasco Alvarado et Alberto Fujimori Fujimori. En ce qui concerne ce dernier, ce type de loi n'est édicté que sur une courte période. Un décret législatif est une loi édictée par l'exécutif par délégation du législatif, sur des objets bien précis et pour un délai déterminé.

¹⁹² Un décret suprême met en application la loi, c'est-à-dire qu'il s'agit de l'acte par lequel les règlements d'application des lois sont adoptés.

¹⁹³ La résolution ministérielle est adoptée par les ministres et leur permet de diriger les politiques publiques.

¹⁹⁴ Ces actes normatifs sont adoptés par les gouvernements régionaux et locaux dans le cadre de leurs compétences. Leur exécution est obligatoire dans leurs juridictions, par exemple, en matière de planification du territoire ou de normes de construction urbaine.

¹⁹⁵ Le droit objectif est aussi une structure qui permet à la personne d'activer les institutions, de porter plainte pénalement ou civilement, d'avoir un droit de recours, un droit de pétition, de participation, selon la nature du droit et de la requête. Par exemple, la loi de procédure administrative générale (LPAG) s'il s'agit d'un droit ou d'une obligation administrative, le code de procédure civil (CP civil) s'il s'agit d'un droit ou d'une obligation privée, le code de procédure pénal (CP pénal) s'il s'agit d'un délit, ou le code de procédure constitutionnel (CP constitutionnel) s'il s'agit d'un droit ou d'une obligation constitutionnellement reconnue, dans une certaine mesure les règles procédurales devant la cour interaméricaine des droit de l'homme (CIDH) ou la commission interaméricaine des droit de l'homme (C-IDH).

décisionnel), dans un contexte « objectivement » légal, mais qu'elle est aussi un instrument stratégique d'interaction et d'échange influencée par les « subjectivités » et appliquée dans un contexte politique.

Voici donc la typologie des activations proposée par le RIR, qui peuvent fonctionner seules ou en combinaison, en fonction de la stratégie et du but recherché par l'acteur :

Tableau 15. Les types d'activation de ressources

Types d'activation	
Passivité ¹⁹⁶	Absence d'activation bien que la règle juridique existe. Cela peut comprendre une inactivité délibérée (volontaire ou subie) et/ou méconnaissance de l'existence de la règle. Dans le premier cas, l'acteur peut considérer la règle comme inadaptée ou inefficace et préfère activer une autre ligne, ou bien il considère le statut quo plus satisfaisant. Il se peut aussi que l'acteur se voit contraint de renoncer à activer une règle en raison d'une dotation insuffisante en ressources d'action, comme l'argent ou le temps. Dans le deuxième cas, il s'agit d'un manque de ressource cognitive, la loi est ignorée ou mal comprise.
Concrétisation	L'activation d'une règle de droit au plus près de sa lettre ou dans l'esprit dans lequel elle a été formulée ¹⁹⁷ (au sens juridique, cela signifie l'interprétation, littérale, grammaticale et téléologique). Cette stratégie n'implique pas une application homogène ni mécanique de la règle, elle varie conformément au sujet qui l'applique (Juge, fonctionnaire public), par le niveau de précision de sa formulation grammaticale (claire, ambiguë, concise ou diffuse) ou de son contenu (restrictif, ouvert, injonctif). Il se peut toutefois que la règle est claire, concise, restrictive et injonctive.
Détournement	La règle est activée à des fins pour lesquelles elle n'est pas prévue. Cela consiste à jouer avec les limites de la règle, à les frôler sans jamais les transgresser, en s'appuyant sur l'existence de lacunes et d'incohérences ¹⁹⁸ , bien que ces détournements extrêmes constituent théoriquement un abus de droit.
Contournement	L'acteur résiste à l'application de la loi, plus au moins frontalement et ouvertement. Ce type de réaction comprend deux genres de procédés distincts : le contournement par les règles et le contournement par la confrontation : Le premier correspond à la résistance, qui consiste à activer une autre source de règlement (contraire à l'esprit de la règle censée d'être contournée). Il implique aussi le

¹⁹⁶ C'est le cas typique des populations autochtones au Pérou. La plupart de ces populations se trouvent dans la pauvreté et ne peuvent pas assumer les coûts d'une procédure administrative et judiciaire qui permettent de contester un projet lors d'un procès, si bien qu'ils restent inactifs. C'est aussi le cas quand ils habitent dans des endroits éloignés et parlent leur propre langue, ce qui leur rend incompréhensibles ou difficilement accessibles les règles activées par l'administration publique (du MINEM ou d'autres ministères) ainsi que les procès judiciaires, car ces règles et ces procès sont formulés en langue espagnole et ne sont presque jamais traduits en langues autochtones.

¹⁹⁷ C'est le cas de l'octroi d'une concession minière au sous-sol. Tout le territoire national est divisé par la loi en carrés de 100 hectares, donc lors d'une requête (de 100 à 1000 hectares) de concession minière, il suffit de vérifier si cette parcelle est déjà octroyée à quelqu'un d'autre ou non, puis d'appliquer littéralement la loi, il n'y a pas de marge pour l'interprétation car la loi à cet égard est claire, concise et restrictive.

¹⁹⁸ Dans le cas du projet Tia Maria, le droit de participation de la citoyenneté ne définit pas le nombre de participants et la procédure de participation s'est déroulée seulement avec quelques dizaines de personnes, alors même que la participation permet une légitimation par une population qui pourrait dépasser les milliers d'habitants. Nous avons donc affaire à un cas de lacune.

Il s'est aussi avéré que, lors des manifestations contre le Projet minier Cañariaco, les dirigeants de la communauté ont fait l'objet d'une enquête par la police et ont été accusés de délits. Ils se sont alors présentés devant les autorités lors de l'enquête et du procès pénal en parlant leur langue autochtone (le quechua), afin de faire échouer le procès. Ils ont refusé de parler en espagnol, bien qu'ils le maîtrisent, car ils savaient que les représentants de l'État ne possédaient pas des traducteurs officiels Quechua-Espagnol (en référence au droit, théoriquement à un traducteur, et à s'exprimer et se défendre dans sa propre langue).

	contournement d'obstacles réglementaires à travers un assouplissement des procédures ou une négociation de leurs conditions d'application ¹⁹⁹ . Le deuxième renvoie aux cas où l'acteur résiste à l'application de la règle, voire la transgresse ostensiblement tout en restant dans la légalité, en raison de sa connaissance de la règle. Cette situation se présente dans un contexte où la pratique est attendue ou répétitive ²⁰⁰ . Ces stratégies peuvent se trouver à la limite de la transgression de la règle et risquent d'être sanctionnées.
Innovation	Cette stratégie renvoie à la création de solutions ad hoc, innovantes, tout en restant dans la marge des règles générales et abstraites ²⁰¹ (d'un point de vue juridique, ce type d'action est connu comme une interprétation évolutive).

Ainsi, les stratégies d'activation concernent aussi bien les ressources d'action que les règles du droit objectif. Le contexte dans lequel les acteurs interagissent (rivalisent, se confrontent, s'allient), dans le cas de la politique minière, est celui des procédures administratives en vue de la délivrance des licences minières ou de l'octroi de la concession minière. Il est à noter que le but recherché par les acteurs ne trouve pas son aboutissement dans l'activation même de ces ressources, mais dans la signature d'un arrangement qui prenne en compte leurs intérêts (output).

2.2.4. APPRENTISSAGE D'ACTIVATION DES RÈGLES - *POLICY LEARNING*

Au sens général, l'apprentissage est une action qui implique le processus d'apprendre, à savoir un processus de production ou de transmission de la connaissance. Au sens particulier, en matière de politique publique, ce concept a extrêmement évolué depuis les années 80, et aujourd'hui de nombreux concepts très raffinés et y associés sont à notre disposition. Étant donné que notre recherche n'est pas centrée sur le *policy learning*, nous ne nous étalerons pas trop sur la richesse théorique existante de ce concept. Cependant, nous mobiliserons certains outils de ce concept vu son importance et son utilité, surtout en vue de sa parfaite compatibilité et complémentarité avec le régime institutionnel de ressources (RIR).

¹⁹⁹ Ce type d'action est fréquemment utilisé lors de la mise en œuvre de projets miniers. Les projets sont souvent attaqués en justice pour mise en danger (apparente ou présumée) de la santé, de l'environnement, de la qualité de l'eau, même quand les projets ne sont encore au stade d'exploration. Lors de mes entretiens, j'ai découvert que ce sont des stratégies pour gagner du temps et se préparer à une future confrontation.

²⁰⁰ L'octroi de servitudes minières sur des propriétés des communautés de paysans ou des peuples autochtones sans procédure administrative régulière est habituel. Cela provient du fait que certaines communautés n'ont pas bien délimité leurs territoires ou que ceux-ci sont inhabités, ce qui fait que l'État délivre des licences minières ainsi que des servitudes sans leur consentement.

²⁰¹ Cette stratégie est rarement activée, cependant nous avons trouvé que dans les cas de propriétés de peuples autochtones et de concessions forestières et pétrolières, la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) applique de façon innovatrice les principes de la convention 169 de l'Organisation mondiale du travail (OIT). Il en résulte que la CIDH n'a pas de compétences pour surveiller le respect des principes contenus dans cette convention, en revanche, par l'interprétation évolutive des droits de l'homme, la Cour l'insère dans le noyau de protection du droit à la propriété privée.

Actuellement, l'apprentissage dans le monde de la politique publique, le *policy learning* », est compris comme un produit de l'expérimentation. A travers celui-ci, on vise l'amélioration de la politique publique et de son organisation tout en changeant trois aspects fondamentaux : les compétences, la performance et la connaissance²⁰² (Braun D. et Benninghoff M. 2003).

De plus, les concepteurs du *policy learning* classent le processus d'apprentissage en l'apprentissage par le gouvernement, l'apprentissage des instruments de la politique, et l'apprentissage social²⁰³ (Bennett C. et Howlett M. 1992). Le premier fait référence à l'apprentissage par l'expérience des acteurs publics, le deuxième fait référence à l'apprentissage et à la maîtrise des instruments de la politique publique, tandis que le troisième fait référence à l'apprentissage par la communauté. Par ailleurs, il existe aussi trois types de *policy learning* : l'apprentissage à l'intérieur de l'organisation, l'apprentissage partagé avec d'autres organisation, et l'apprentissage entre systèmes (Nauwelaers et Wintjes 2008).

L'apprentissage en politique publique acquiert aussi d'autres dimensions. Ainsi, elle est un processus d'apprentissage d'un phénomène qu'on peut comprendre comme la transmission de la connaissance et/ou d'une maîtrise ainsi que de savoir-faire. Concernant la politique publique, cette idée de *policy learning* » est aussi comprise comme la transmission institutionnalisée de ce savoir-faire. De la sorte, cette apprentissage se siute dans un contexte institutionnel où on peut trouver des rivalités et jeux d'acteurs, et qui sont contextes du même régulés (Knoepfel P. et Kissling-Näf I. 1998, Mytelka, Lynn K. et Smith, Keith 2002).

Concernant le rapport avec le cadre d'analyse du RIR et le *policy learning*, nous nous concentrons sur l'analyse de la régulation, à savoir l'activation, le droit de propriété issue de la politique publique et les autres politiques. Dès lors, le RIR est concerné par le *policy learning* » dans la mesure où la maîtrise des instruments et/ou des outils de la politique publique à étudier, les stratégies de leurs activations et de leurs mobilisations résultent clairement d'un processus d'apprentissage. On peut dire alors que ce savoir-faire entre dans le patrimoine du RIR, transformé en ressource d'action publique, plus précisément en ressource cognitive.

²⁰² On a repris et adapté le concept proposé par les professeurs Dietmar Braun et Martin Benninghoff, le texte original en anglais est le suivant ; « *learning is experiential and it aims at improving the functioning of policies and organisations, respectively, by changing skills, performance and knowledge* ».

²⁰³ On a adapté la classification au français, les termes en anglais sont ; « *endogenous learning, lesson-drawing, social learning* ».

2.1. LES ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX

Nous affirmons que le régime de la politique publique minière, lors de la procédure de mise en œuvre de cette dernière, incite les groupes d'acteurs cible du triangle à changer leur comportement. Ceci provoque des réactions d'autres acteurs privés qui finalement vont influencer le résultat de la mise en œuvre de la politique. À cette fin, les acteurs, privés comme publics, motivés par des raisons subjectives²⁰⁴, qu'ils veulent faire valoir, interviennent dans la procédure administrative. Ainsi, ils activent stratégiquement et de manière sélective des règles du régime institutionnel. Ceci mène à une situation où des acteurs rivalisent, se contredisent, se confrontent, s'affrontent, mais aussi, dans certains cas, s'unissent, créent des coalitions, élaborent ensemble des stratégies, passent des accords, s'engagent à des compromis, et se font parfois des promesses. En bref, ils déclenchent une vraie bataille politico-juridique, et engendrent assez souvent des conflits sociaux qui peuvent aller jusqu'à la mort de certains de leurs membres, mais qui aboutissent, tôt ou tard, à la signature des arrangements.

Du point de vue de la politique publique minière, l'état désirable est de faire aboutir la mise en œuvre en obtenant une concession minière qui permette l'exploitation effective du site minier. Cette concession est évidemment un acte concret résultant de la mise en œuvre (l'output), et que nous appelons un arrangement régulateur local (ARL), néanmoins la concession n'est pas la seule composante cet ARL.

Un ARL est non seulement une façon d'appeler l'output de la politique publique, mais cette dénomination renvoie aussi à un concept issu du cadre d'analyse du régime institutionnel des ressources (RIR). Il a d'abord été utilisé par David Aubin et Peter Knoepfel (2007, 2011), puis repris par Guillaume De Buren et Rémy Schweizer (2011, 2012, 2013, 2015) ainsi que de nombreux autres chercheurs qui utilisent le RIR comme outil d'analyse. C'est cependant Schweizer qui donne au concept d'ARL un contenu plus détaillé et précis.

Dans cette partie nous reprendrons deux idées fondamentales qui doivent être explicitées afin d'identifier et comprendre la concession minière comme élément de l'ARL de la politique publique minière.

2.1.1. L'ARL EN TANT QUE CONCEPT

On peut comprendre un ARL comme l'ensemble des actes concrets et individualisés de mise en œuvre d'une politique publique. Formellement, l'ARL est un acte administratif car il s'inscrit dans la phase de mise en œuvre, c'est-à-dire qu'il comporte la transposition du régime institutionnel (RI). En

²⁰⁴ Ces motivations peuvent être : valeurs, idées, croyances, principes, identité, culture, position politique.

outre, l'ARL est aussi défini par son objet et son sujet (personne physique ou morale), c'est la raison pour laquelle on peut avancer qu'un ARL est non seulement concret et localisé (il a un objet bien déterminé : identifié et limité)²⁰⁵, mais aussi individualisé (il concerne un sujet précis, lui aussi identifié et limité)²⁰⁶.

Voici donc la manière dont l'on peut précisément définir chaque terme du concept d'ARL :

« **Arrangement** » est un terme qui renvoie à l'idée de l'établissement d'un accord, d'un contrat, d'une convention, ou plus généralement à l'élaboration d'un acte administratif, or sur la base d'un compromis. Selon la conception RIR, le terme renvoie à la dimension négociée et consentie des outputs des processus de mise en œuvre du RI nationale qui met provisoirement fin au jeu des acteurs soulevé par un problème collectif (Schweizer R. 2014). De plus, il ne s'agit pas d'un acte isolé et unique, un ARL est bien au contraire un ensemble d'actes structurés, et plus au moins concordants ou contradictoires.

« **Régulatif** »²⁰⁷ est un terme qui fait référence à l'ensemble des règles effectivement activées lors de ce processus. Il s'agit donc du passage des règles générales et abstraites à un ensemble d'actes administratifs et de contrats individuels et concrets. Cette application des règles à un cas concret est le résultat du jeu des acteurs et des stratégies d'activation des règles (Schweizer R. 2014).

« **Local** » correspond à l'idée de la territorialité de l'activation de la règle, c'est-à-dire à la dimension territoriale. Cela ne renvoie pas nécessairement à une simple réalité géographique, mais aussi à un territoire construit socialement, qui pourrait être un champ d'activité (l'agriculture), un type de rapport (licences d'usage de l'eau) etc.

Finalement, lors de la négociation qui précède la constitution d'un ARL, la forme de sa matérialisation, c'est-à-dire la forme que prend cet output, est aussi adoptée et/ou adaptée.

2.1.2. L'ARL EN TANT QU'ENSEMBLE D'OUTPUTS FORMALISÉS

L'output principal de la politique minière est la concession minière de bénéfice, car elle permet l'exploitation effective d'un site minier. Cette concession est le produit de négociations, d'activations

²⁰⁵ Le terme d'objet renvoie aux droits ou obligations contenus dans l'ARL. Dans le cas d'une concession minière sur le sous-sol, par exemple, l'objet est parfaitement **identifié** : il s'agit de l'octroi du droit d'explorer et d'exploiter des minéraux. D'autre part, ce droit est **limité** car il ne concerne que la surface en-dessous (sous-sol) du périmètre carré (de 100 à 1000 hectares) délimité par coordonnées UTM et indiqué dans le titre de la concession minière.

²⁰⁶ Pour reprendre l'exemple de la concession minière dans le sous-sol, le titre de concession nomme aussi les sujets/personnes/acteurs, physiques ou morales, qui sont concernées et les rapports entre eux. Il est donc **identifié** que ce titre est octroyé par l'autorité compétente en faveur du concessionnaire qui peut être une personne physique ou morale enregistrée dans les registres de sociétés commerciales. Cette identification s'accompagne d'un phénomène de **limitation** car l'octroi de ce titre exclut d'emblée la jouissance de ces droits par d'autres personnes.

²⁰⁷ Le terme régulateur est un néologisme adopté par une partie des concepteurs du RIR. D'autres préfèrent utiliser les termes régulateurs ou régulation.

de règles et elle est ancrée dans un territoire. De plus, elle est un acte administratif qui individualise et concrétise les règles du RI minier, en octroyant à une personne concrète, physique ou morale, le droit d'exploiter des minéraux sous certaines conditions définies dans le titre de concession. En cela, la concession minière de bénéfice est la composante la plus importante de l'ARL minier au sens strict.

Au cours de la mise en œuvre de la politique minière, le jeu des acteurs donne lieu à divers ARL intermédiaires²⁰⁸ qui influencent directement ou indirectement l'ARL principal final. L'identification de ces ARL intermédiaires est donc importante pour notre analyse puisque nous cherchons à expliquer pourquoi et comment la politique minière en arrive à l'ARL principal. Pour ce faire, nous reprenons pour les études de cas la classification des ARL faite par Schweizer. Il s'agit d'adapter au contexte particulier du Pérou la classification de composantes de l'ARL qui sont : les actes unilatéraux émanant du secteur public, les accords négociés et consentis, et les arrangements communautaires.

Tableau 16. Arrangement régulateur local

ACTES UNILATÉRAUX ÉMANANT DU SECTEUR PUBLIC
<p>Cette catégorie regroupe tous les actes unilatéraux émanant des autorités publiques dans l'exercice légitime de leurs tâches et compétences, et pouvant émerger soit lors d'une requête, soit sur une initiative propre. L'autorité faisant partie des acteurs de la mise en œuvre agit stratégiquement lors de la mise en œuvre de la politique minière. Ces actes peuvent être considérés comme formels quand ils sont inscrits dans le cadre des fonctions et compétences de l'autorité en question²⁰⁹, et comme informels quand ils ne le sont pas et/ou font partie de leur pratique habituelle²¹⁰.</p> <p>Quand l'acte est formel, il prend la forme d'un acte administratif devant remplir les conditions prescrites par la loi, sous peine de nullité de l'acte, de sanction ou de responsabilité administrative²¹¹. Un tel acte est censé être non négociable, mais les acteurs peuvent avoir une influence coercitive sur son élaboration, celui-ci peut être contesté dans le cadre d'un contentieux administratif, et la décision peut être soit écrite, soit orale. Dans tous les cas elle peut être validée ultérieurement.</p> <p>Au Pérou, les arrangements informels sont habituels dans l'administration publique quand ils s'inscrivent dans des composantes d'un ARL, mais ils ne sont pas contraignants et ne deviennent jamais droit coutumier²¹².</p>
ACCORDS NÉGOCIÉS ET CONSENTIS
<p>Les concessions sont souvent accompagnées par des accords négociés. Les termes négociés et consentis impliquent d'emblée la participation de deux parties (acteurs) ou plus pour l'élaboration d'un ARL. Ces accords sont conclus, lors d'une négociation et sur la base du principe de liberté ou de volonté</p>

²⁰⁸ Notamment la concession minière dans le sous-sol, les licences d'exploration minière, les licences d'usage d'eau, les contrats d'accès au terrain, la servitude, l'expropriation, les arrêts, les décisions des autorités publiques, les accords entre acteurs, etc.

²⁰⁹ Ces actes peuvent être les décisions des autorités administratives des politiques publiques (concession, autorisations, licences) ou des décisions des tribunaux de justice.

²¹⁰ Certaines autorités travaillent encore par des pratiques transmises oralement telles que les *guidelines*, les plans d'action interne, les injonctions orales, et autres.

²¹¹ Les concessions minières par exemple relèvent de ce type d'ARL, de même que les licences minières, les licences d'usage des eaux ou les servitudes. Dans le cas particulier de la politique minière, la concession minière de bénéfice est la pièce principale finale de l'ARL, aussi appelé output.

²¹² Par exemple, les informations adressées aux administrés sur leurs fonctions et compétences ou certaines procédures sont souvent distribuées sous la forme de brochures, et il en va de même lors des conflits sociaux autour de l'activité : le MINEM publie des renseignements en faveur des projets portant des titres comme « information non officielle » ou « position non officielle de l'Etat », pourtant les coûts sont payés avec le budget du ministère.

contractuelle. Les acteurs ne sont pas limités dans l'activation de leurs stratégies lors des négociations, c'est tout au contraire ici que leur motivation et leur volonté se font les plus évidentes, ainsi que leurs stratégies pour faire valoir leurs intérêts. Mais, dans le but de parvenir à un accord, il leur arrive de réduire leurs prétentions pour augmenter la marge de négociation.

La négociation consentie est un élément central de ces accords, car la validité de l'ARL dépendra de leur déroulement. Sur la forme, les négociations peuvent être traditionnelles : les acteurs échangent sur l'objet de négociation et sur leurs intentions personnelles, ou échangent sur des moyens alternatifs mais également efficaces. Il existe aussi des formes de négociations non traditionnelles, où l'objet de la négociation n'est pas défini, où les échanges ne sont pas clairs et peuvent se prolonger beaucoup dans le temps, mais aboutissent tout de même à des changements de comportement des parties²¹³. La négociation traditionnelle aboutit à des accords dont la valeur est plus forte que pour les accords issus de négociations non traditionnelles.

Un autre aspect à considérer lors des négociations est le principe de bonne foi contractuelle, c'est-à-dire que les acteurs attendent les uns des autres un degré d'honnêteté. Le défaut d'honnêteté ou l'exercice excessif de leur pouvoir de négociation pourrait mener au l'échec du consentement de l'accord, à son rejet à posteriori ou à sa nullité.

Ces accords sont formels lorsqu'ils prennent la forme de contrats avec une base juridique, civile ou administrative, mais aussi lorsqu'ils sont dépourvus de cette base, comme dans le cas des ententes et conventions. Ces accords sont informels lorsqu'ils sont oraux ou tacites.

ARRANGEMENT COMMUNAUTAIRES

Ces accords sont produits par un groupe d'acteurs qui possèdent des liens juridiques, économiques et/ou culturels autour de l'usage d'une même ressource. C'est le cas par exemple des usagers du droit d'alpage ici en Suisse, ou de certaines associations d'usagers d'eaux au Pérou qui ont une origine plus ancienne que la loi et qui ont des pratiques qui leur sont propres, ou des usagers de la terre des communautés de paysans. Donc, les ARL permettent à ces acteurs de renforcer, adapter, modifier leurs usages selon le contexte de la mise en œuvre de la politique publique.

Ces arrangements communautaires sont formels lorsque des mesures sont adoptées pour les faire valoir en dehors de leur contexte interne, par exemple les usages de la terre dans les communautés des paysans sont régis par la coutume (droit autochtone), mais cette coutume est souvent introduite dans leur règlement d'organisation (droit occidental). Les ARL restent informels lorsqu'ils restent oraux, ou qu'ils restent de l'ordre du droit coutumier. Il faut souligner qu'au Pérou le droit coutumier, lorsqu'il appartient au régime des peuples autochtones ou de certaines communautés de paysans, qu'il soit oral ou écrit a force de loi sur leur territoire²¹⁴.

2.2. LES LIMITES DE LA RECHERCHE

Notre objet d'étude, le cadre d'analyse du régime institutionnel des ressources (RIR) et les outils que nous nous approprions sont extrêmement riches et ouvrent un champ de recherche

²¹³ Nous avons observé lors de notre étude de terrain que le gouvernement et les habitants locaux échangent leurs avis, intérêts et intentions par les médias (communiqués de presse), sans jamais communiquer directement l'un avec l'autre, ce qui aboutit donc à une négociation tacite et à un objet tacite qui provoque des changements de comportement des acteurs comme s'il s'agissait d'un accord au sens traditionnel (si le gouvernement dans les médias promet de construire un barrage à condition de que les habitants locaux arrêtent leurs manifestations, cela provoque effectivement l'arrêt des manifestations).

²¹⁴ Le tribunal constitutionnel (Arrêt N° 01126-2001-HC/TC du 11 septembre 2012) a établi dans certains cas que le droit des peuples autochtones peut limiter le droit de circulation reconnu dans la constitution du Pérou. Le code civil reconnaît aussi la primauté de l'application de certaines règles coutumières (code civil, Art. 134-139 sur l'organisation du droit de propriété, Art. 262 mariage, Art 2024 registre). Le code pénal est limité par le principe de condition culturelle, donc pour certains délits, les membres des peuples autochtones ne peuvent ni faire l'objet d'une enquête ni être punis (Art. 15 du code pénal).

excessivement large. Il s'agit donc de limiter notre champ de recherche, afin que celle-ci puisse aboutir et livrer les enseignements utiles et nécessaires.

Comment annoncé ci-dessus, la perspective que nous adoptons pour poser notre cadre d'analyse est celui de l'activité minière et non celui des minéraux comme ressource. Donc, comme le but final est d'expliquer le succès ou échec de la politique minière au Pérou, ce qui nous occupe réellement et qui sera notre objet d'analyse concret est la question de la mise en œuvre, envisagée sous l'angle de la procédure administrative d'octroi des licences et de la concession minières. C'est à cet égard que nous sommes intéressés à leur élaboration lors du processus d'arrangements qui permet l'exploitation effective du site minier.

Par ailleurs, ce n'est pas l'étude de toute la politique minière qui nous occupe, mais seulement les grands projets miniers appartenant au portefeuille des grands projets. Nous excluons donc les activités minières artisanales, petites, et moyennes. Concernant les disciplines d'étude, nous nous restreignons à une analyse de politiques publiques, et nous cherchons plus précisément à analyser les logiques de mise en œuvre et les règles de la procédure administrative au sein de la juridiction administrative minière. Nous écartons donc l'analyse des questions économiques, du commerce, de la fiscalité, de l'investissement et même des retombées dans les économies nationale ou locale²¹⁵. Enfin, ne seront pas non plus comprises les questions environnementales générales liées à l'activité minière : la gestion de l'eau, la pollution de l'air, les émissions ou d'autres impacts.

Les aspects sociaux et économiques seront abordés que dans des points très spécifiques de nos études de cas pour mieux contextualiser l'action collective, et donc notre structure d'analyse ne suivra pas une logique relevant des sciences environnementales. Concernant le jeu des acteurs, nous nous concentrons sur les interactions et les comportements politiques et procéduraux plutôt que sociaux, sur les influences réciproques des règles du jeu et des stratégies des acteurs.

En ce qui concerne la participation des habitants locaux lors de la mise en œuvre du projet minier, notre approche sera politique et juridique plutôt que sociale : elle sera envisagée comme un instrument de la politique et un droit activé dans la procédure administrative. Cependant, la valorisation sociale de ce droit sera prise en compte, ainsi que son lien avec l'idée de licence sociale comme résultat de la participation et de la consultation préalable.

Concernant le droit de propriété, notre positionnement sera moins juridique que politique car il constitue un instrument mobilisé lors du jeu des acteurs afin d'atteindre des buts qui ne lui sont pas

²¹⁵ Dans cette thèse, nous faisons référence à certains aspects économiques qui influencent la mise en œuvre de la politique minière, cependant notre analyse n'est pas d'ordre économique, les données économiques mobilisées ne sont là que pour appuyer ou corroborer l'analyse.

inhérents, si bien que ses fonctions strictement juridiques sont dépassées. Enfin, en ce qui concerne l'analyse des intérêts de la population locale et la constitution des arrangements, nous adoptons un angle politique et juridique, tandis que les aspects sociaux-économiques ne sont utilisés que pour la mise en contexte.

CHAPITRE III : QUESTION, HYPOTHÈSES ET DÉMARCHE DE RECHERCHE

Dans ce chapitre nous présenterons la démarche scientifique (logique), que nous suivons pour la réalisation de la recherche. D'abord nous présenterons notre question de recherche (ce qui nous a intéressé dans notre recherche), pour ensuite poser nos hypothèses (nos propositions de réponse de la question de recherche), qui ont été adaptées et raffinées tout au long de notre recherche, puis nos variables à étudier dans les études de cas.

3.1. QUESTION DE RECHERCHE

Le point de départ de cette recherche est l'étude des conflits socio-environnementaux qui surgissent autour des projets d'exploitation minière. Dans un premier temps, il s'agissait d'analyser le cheminement (politique) de la gestion des conflits, dans le domaine des politiques environnementales, économiques et de la politique locale²¹⁶.

Mais cette démarche était trop lourde et nous avons décidé de nous concentrer sur politique publique minière, qui est une politique avec des éléments institutionnels plus ou moins clairs, et qui a comme résultat empirique la mise en œuvre de projets miniers bien concrets, dans laquelle les acteurs interviennent activement. Notre projet de recherche finalement retenue comporte : une recherche explicative, sur la question de pourquoi et du comment une procédure de mise en œuvre de cette politique minière abouti ou non sous forme de l'obtention réelle d'une concession minière.

La question à laquelle nous cherchons à répondre par notre thèse et sur laquelle nous construisons notre hypothèse est de savoir d'une façon générale dans quelle mesure et de quelle manière l'application des règles institutionnelles est influencée par les acteurs publics et/ou privés de la mise en œuvre de la politique minière péruvienne en vue de la production d'ARL.

Il s'agit donc d'expliquer le résultat du processus décisionnel, notamment l'obtention ou le refus de la concession minière permettant l'exploitation effective d'un site minier. Cette question générale à répondre englobe d'autres questions de recherches plus spécifiques.

En effet, un tel ARL est supposé d'émerger selon des règles de productions telles que le droit de participation, le droit de propriété, les droits d'usage activés de manière à concrétiser les règles de base du régime institutionnel (RI). Cependant, semble-t-il que ceci n'était pas le cas dans les projets miniers étudiés ce qui nous amène à nous poser des questions. Est-ce que dans la mise en œuvre des projets Cañariaco, Tia Maria, Antapaccay et Tintaya les garanties de la propriété du régime des peuples autochtones ont été activées ? Est-ce que dans ces projets les droits d'usage des eaux ont été activés ?

²¹⁶ Nous avons expérimenté, avec le projet de recherche proposé par le RIR, plusieurs alternatives et comparé les opportunités, avantages et inconvénients d'étudier l'une de ces politiques (portes d'entrée).

La participation des habitants locaux, garantie par la loi, ainsi que leurs intérêts, ont-ils été pris en compte ?

Donc, nos questions spécifiques sont les suivants :

Q1 : L'activation stratégique du droit de participation de la population locale lors de la procédure de mise en œuvre de la politique minière, permet-elle le succès, ou à l'inverse mène-t-elle à un échec d'une procédure de concession minière permettant l'exploitation effective d'un site minier ?

Cette question porte sur l'importance de la participation qualifiée de la population locale à la mise en œuvre de la politique minière. Elle souligne la dynamique stratégique d'activation collective de règles institutionnelles pour le faire valoir. Elle essaie de comprendre l'échec ou le succès de la politique par la participation ou la non participations locale.

Q2 : Quelle est l'importance de l'activation des droits de propriété et/ou d'usage par lesw propriétaires fonciers lors de la mise en œuvre de la politique minière, pour le succès ou l'échec de la production de la concession minière permettant l'exploitation effective d'un site minier ?

Cette question permet d'entrer dans les particularités du contexte de la mise en œuvre de la politique minière, c'est-à-dire d'interroger la capacité d'adaptation et les modifications *in situ* de la politique minière. Elle permet aussi d'aborder l'action collective et l'activation stratégique des institutions pour la négociation des ARL, facteur déterminant du succès, ou de l'échec de la politique minière.

Notre démarche au cours de ce travail sera de répondre à chacune de ces questions afin de répondre à la question générale. De manière générale, chaque réponse nous aidera d'une part, à identifier avec précision les facteurs qui conditionnent le succès ou l'échec de la politique minière, et d'autre part, à comprendre le jeu des acteurs et leurs stratégies suivant chacun des facteurs.

3.1.1. HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Pour répondre à nos questions de recherche, nous partons d'un constat général et de trois sous-hypothèses, nécessaires à l'exploitation de l'analyse et au but de notre thèse.

Les politiques publiques soulèvent des défis très variés. Certaines arrivent à les surmonter et à accomplir leurs objectifs, tandis que d'autres échouent dans leurs efforts. Rappelons que l'objectif de toute politique publique est de résoudre un problème considéré comme public. Ainsi, à la lumière des postulats du RIR minière, l'output final qui permet à la politique d'accomplir ses objectifs, est l'octroi d'une concession minière. Cet output est un arrangement régulateur local, car c'est un produit adapté à chaque cas particulier.

Du point de vue de la politique publique, l'échec ou le succès de la mise en œuvre de la politique minière peuvent se mesurer à la constitution, ou non, de l'arrangement régulateur local contenant une concession minière de bénéfice. À la lumière de la revue de la littérature et de la proposition de cadre conceptuel qui découle des démarches faites pendant notre recherche, nous proposons trois hypothèses :

H1 : Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les droits de participation, qualifiés et basés sur le droit des populations locales, ne sont pas pris en compte, alors le projet risque d'échouer, car les habitants locaux activent ces droits dans le but de contester le projet.

Cette hypothèse explique un échec de la politique publique minière, car le droit de participation ne s'active pas automatiquement. Il s'agit pour les acteurs impliqués d'un processus parfois compliqué, sur le déclenchement duquel ils décident stratégiquement. Or, les acteurs disposent eux-mêmes, en fonction de leurs stratégies, de capacités très différentes, notamment d'un faible portfolio de ressources d'action publique (argent, patrimoine, consensus) pour activer la participation.

H2 : Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les droits de propriété et/ou d'usage issus d'autres politiques (agricoles, foncières, des eaux) ne sont pas pris en compte ou ne le sont que partiellement, alors le projet risque d'échouer, car les propriétaires et usagers locaux l'activent dans le but de contester le projet.

Cette hypothèse souligne l'importance de la disponibilité de la ressource patrimoine (droit foncier), qui conditionne fortement le succès ou l'échec de la politique minière. Les acteurs, munis des pouvoirs des droits de propriété et d'usage de différentes sources (droit public et droit privé), les activent stratégiquement dans le sens de les faire valoir, d'imposer leurs droits face à ceux des autres (propriété du sol vs. propriété minière, ou concession minière vs licence d'usage des eaux).

H3 : Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les intérêts particuliers des habitants locaux ne sont pas pris en compte dans les arrangements régulatifs locaux, alors c'est un facteur qui le fait échouer, car les habitants locaux les activent règles protectrices dans le but de contester le projet.

La procédure de mise en œuvre est un espace où les acteurs rivalisent, les uns pour faire avancer cette procédure et la faire aboutir, les autres pour la stopper définitivement ou la faire échouer rapidement. Dans cette logique, les acteurs activent leurs ressources d'action, leurs intérêts juridiques, et d'autres éléments pour constituer des ARL et les activer stratégiquement, notamment des licences d'exploration, des contrats d'accès, des servitudes et tout ce qui permet le cadre légal.

3.1.2. DÉFINITION DE VARIABLES DE RECHERCHE

Donc, pour répondre à notre question de recherche, nous prenons comme variable à expliquer (*variable dépendante*), la constitution de l'arrangement régulateur local contenant l'octroi d'une concession minière de bénéfice (ARL minier). En effet, cette concession est l'*output* principal de la mise en œuvre de la politique publique minière. C'est elle qui permet le démarrage de l'exploitation du site minier, en l'occurrence avec la constitution de l'ARL.

Il nous faut remarquer qu'en l'occurrence, du point de vue de la politique minière cet ARL signale un succès, car c'est l'acte qui met fin à la procédure de mise en œuvre et permet l'aboutissement de l'objectif de cette politique. Tandis que l'échec de cette politique est représenté par deux formes : par la constitution de l'ARL sans la composante de la concession minière de bénéfice, ou par la non constitution de cette ARL. Par ces deux formes d'échec, on peut considérer, du point de vue de la politique minière, que son objectif n'est pas atteint, que l'on ait mis fin à sa procédure administrative de mise en œuvre ou pas.

Les variables que nous mobiliserons pour expliquer (*variables indépendantes*) la constitution de l'ARL contenant la concession minière de bénéfice, sont issues de l'analyse de la politique publique :

La configuration des acteurs,

Le régime institutionnel (RI),

L'activation du droit de propriété et/ou d'usage et la mobilisation stratégique des ressources d'action publique, ainsi que les règles de droit à disposition et donc activables par les acteurs.

Il nous faut amener certaines précisions par rapport à ces variables, car lors de notre recherche nous avons trouvé que certains aspects de ces variables sont plus déterminants que d'autres. Voici donc une présentation plus détaillée de ces variables :

Concernant la configuration des acteurs, nous avons identifié, pour les quatre cas, trois types d'acteurs : l'autorité politico-administrative (MINEM), le groupe cible, composé par le promoteur minier et le propriétaire foncier ; et les bénéficiaires, c'est-à-dire une constellation plus large, au niveau local et régional, qui regroupe le gouvernement régional et les mairies de province et de district, les petites et moyennes entreprises et les commerçants locaux et régionaux (pour plus de détails voir section 3.2.1).

Pour ce qui concerne le régime institutionnel (RI). Nous avons développé l'articulation des droits issus de la politique publique minière, que nous avons énumérés (RIR), avec le droit de propriété issu du droit privé lors de nos études de cas, car tous sont effectivement activés lors de la mise en œuvre (RI). Cette variable est fondamentale pour notre recherche. Deux autres variables indépendantes gravitent

autour d'elle. Nous rendons cette variable opérationnelle lors de l'identification de la mécanique procédurale administrative de mise en œuvre, car le droit de participation, le droit de propriété et les droits d'usage sont activés au sein de cette procédure (pour plus de détails voir sections 2.2 et 2.3).

Pour la variable qui concerne les ressources d'action publique et les stratégies des acteurs, nous utilisons le portefeuille de dix ressources d'action construit au sein du cadre d'analyse du Régime institutionnel de ressources (RIR) (Knoepfel P. et al 2006, de Buren G. 2015). De plus, nous ajoutons aussi les typologies de stratégies d'activation de règles de droit (Schweizer R. 2014) (pour plus de détail section 3.2.2 et 3.2.3). Pour la rendre opérationnelle, nous partons du constat empirique que les acteurs, plus au moins au courant de la mécanique procédurale de mise en œuvre de la politique minière, activent stratégiquement ces ressources lors de cette procédure.

3.2. DÉMARCHE ET DESIGN DE RECHERCHE

L'ordre logique que nous suivons pour faire aboutir notre thèse est caractérisé par sa simplicité, sa cohérence, et son efficacité au moment d'obtenir des résultats : I) phase d'exploration, II) phase descriptive, et III) phase explicative. Dans cette partie, nous montrerons les chemins que nous avons suivis pour construire notre projet de recherche, qui a été reformulé en permanence et a finalement pris sa forme finale. Nous expliquerons ensuite comment s'est faite la sélection de nos sites et de nos cas, puis nous présenterons la manière dont nous avons fait la collecte des données et dont nous les avons utilisées.



Figure 15. Démarche de recherche (Source : Auteur)

La phase exploratoire a été développée tout au début de notre recherche (fin 2013-2014) avec la recherche bibliographique dans le but de comprendre la politique minière en général, la politique des grands projets, les interactions avec d'autres politiques et même l'intervention des acteurs, toujours selon une logique descendante (*top-down*). C'est une phase de formulation des hypothèses rudimentaires qui ont été affinées ultérieurement.

La phase descriptive a eu lieu lors de notre recherche sur le terrain (novembre 2014 - mars 2015), pendant cinq mois, au Pérou. Ensuite, nous nous sommes mis à organiser toutes les données pour construire l'histoire de nos cas de manière liée (2015-2016), mais en même temps en soulignant les

aspects les plus importants ou transcendants. Le cadre d'analyse et les outils du RIR ont déjà été appliqués à ce stade de notre descriptif, ayant en vue la phase suivante.

La dernière phase est la phase explicative. Avec les données organisées, nos variables étant bien identifiées et définies, nous établissons des liens de causalité avec le phénomène à expliquer. C'est une phase qui regroupe plusieurs tentatives, demi-échecs, et même échecs de validation ou non de nos hypothèses. C'est aussi une phase d'adaptation et de prise de position finale permettant de tirer des enseignements de notre recherche.

3.2.1. LE DESIGN DE RECHERCHE

La base sur laquelle nous expliquerons la politique minière est constituée d'études de cas de mise en œuvre de projet miniers. De plus, nous adaptons deux types de logiques pour bien développer nos études de cas : une logique comparative et une logique ascendante (*bottom-up*).

La logique comparative renvoie à l'idée de la recherche des situations, des conditions ou des phénomènes qui sont plus au moins comparables (même genre de situations²¹⁷), et elle renvoie aussi à l'idée des critères de comparaison de ce que nous voulons comparer (les éléments espèce²¹⁸).

Un protocole de recherche *bottom-up* implique la prise en compte première et fondamentale de l'analyse d'un cas concret. Cette logique oriente l'analyse vers le problème en question (le cas) plutôt que vers des questions liées au fonctionnement interne de l'appareil politico-administratif ou à une politique publique sectorielle (Schweizer R. 2014).

²¹⁷ Les phénomènes à comparer doivent appartenir plus au moins au même genre, par exemple l'exploitation de ressources naturelles ; la concession forestière, la concession pétrolière, la concession minière sont plus au moins comparables. Soulignons qu'il ne serait pas possible, trop compliqué ou impertinent de comparer deux phénomènes qui ne sont pas du même ordre, comme par exemple la concession minière et la sécurité nationale.

²¹⁸ Comparer deux cas qui appartiennent à un même genre suppose de trouver des critères de comparaison. Si par exemple, nous voulions comparer deux concessions minières (l'une de grande échelle et l'autre de moyenne échelle) il faudrait bien préciser quels sont les points ou les éléments à comparer, car même si elles appartiennent à la même espèce, leurs particularités pourraient rendre difficile la comparaison. Cependant, si l'on choisit de comparer deux concessions minières à grande échelle, par exemple, il faudrait aussi préciser les critères de comparaison, même si ces critères semblent être évidents, dans le but de réduire la complexité de la comparaison.

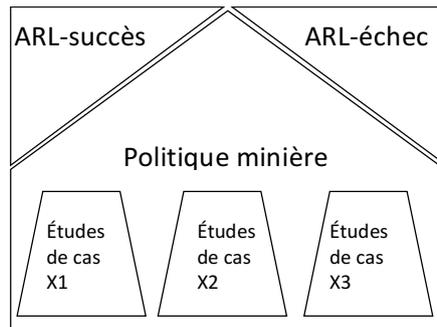


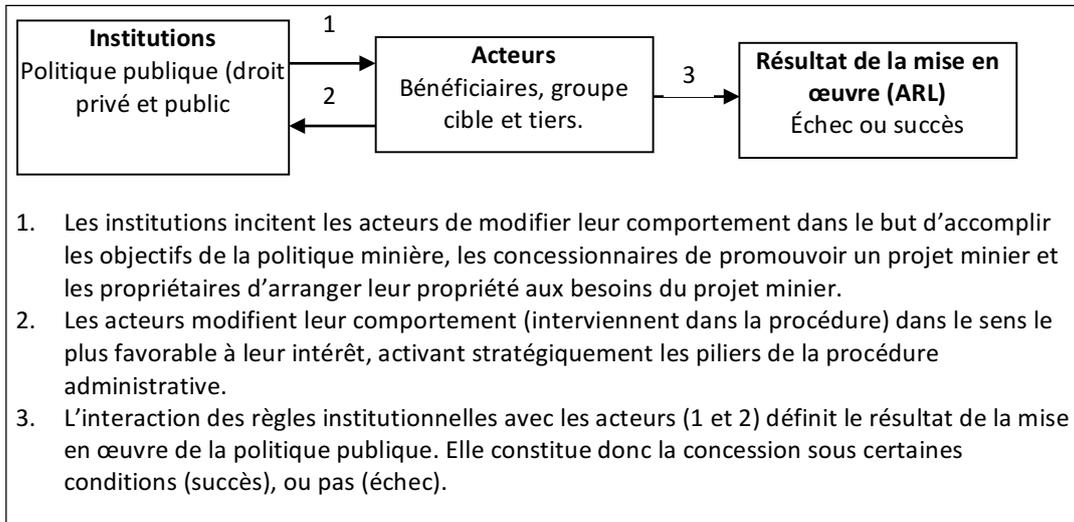
Figure 16. Design de la recherche

Le but est de faire une comparaison synchronique des cas (de mise en œuvre des projets miniers) qui appartiennent à une même politique publique (la politique publique minière) et qui ont des résultats complètement différents (succès ou échec). Nous prendrons aussi en compte certains aspects de l'évolution du régime minier. Nos cas d'étude relèvent de la mise en œuvre des projets miniers et ils se développent dans un même régime politico-juridique minier. De plus, ils suivent la même procédure administrative de mise en œuvre, et ils sont contemporains. Cependant, la configuration socio-politique locale du site où se développent les projets miniers diffèrent sur certains aspects. Les éléments factuels qui composent les piliers de la procédure administrative (participation, droit de propriété/usage, procédure de constitution d'ARL) sont présents à ce niveau local.

En conséquence, nous considérons que les cas comparés, selon ces conditions, sont suffisamment homogènes (en genre et espèce) pour être comparés et pour expliquer leurs résultats divergents.

À partir de tout ce qui a été développé jusqu'à ici, on peut poser comme modèle de méthode d'analyse de la politique minière de notre travail les étapes suivantes :

Figure 17. Cadre conceptuel adapté de Schweizer (2011)



Étape 1 : Identifier les institutions et les éléments de la mise en œuvre de la politique minière, notamment la démarche administrative permettant d'obtenir une concession minière qui garantit l'exploitation effective d'un site minier.

Étape 2 : Identifier, lors de la mise en œuvre, les éléments de droits de propriété et/ou d'usage pris en compte ou à prendre en compte, ainsi que les interventions des acteurs, leurs stratégies et les moyens d'action.

Étape 3 : Identifier la manière dont les arrangements sont élaborés, l'adaptation de la politique minière au cours de sa mise en œuvre ainsi que son issue (succès ou échec).

À ces idées s'ajoutent les outils conceptuels du RIR que nous mobiliserons dans notre analyse, comme le jeu des acteurs et l'activation stratégique des moyens d'action ainsi que l'élaboration des arrangements réglementatifs locaux (ARL).

3.2.2. LA SÉLECTION DES CAS À ÉTUDIER

Pour faire notre analyse de la politique minière au Pérou, nous avons choisi quatre cas de mise en œuvre de grands projets miniers. D'abord, il me faut souligner que cette thèse ne constitue pas d'une recherche quantitative mais qualitative. C'est pourquoi, lors du choix des quatre cas, nous ne pouvons pas nous baser sur des données statistiques des projets miniers existant, c'est-à-dire que les cas choisis ne sont pas statistiquement représentatifs.

Néanmoins, le choix des cas est basé sur la stratégie à suivre dans la recherche, alors la présence d'éléments juridico-politiques typiques de la politique minière, similaires et susceptibles d'être comparés est importante pour nous. Dans cette même logique, nous reprenons des cas qui ont déjà été filtrés par la politique minière elle-même, c'est le cas des projets du portefeuille, et par d'autres politiques publiques qui classent également les projets miniers sur la base du portefeuille, tels que le Défenseur du Peuple (DP) et le Bureau National de Dialogue et Durabilité (ONDS).

Ainsi, nos critères de choix de base, guidés fondamentalement par le but notre analyse, sont les suivants :

Les projets miniers que nous avons choisis sont inscrits dans le portefeuille des grands projets miniers du MINEM (figure N° 1). Ce critère est fondamental car notre thèse a pour but d'étudier la politique de mise en œuvre des grands projets miniers au Pérou. Sur cette base nous ajoutons d'autres critères qui soulignent les éléments typiques de la mise en œuvre de tout projet minier.

La présence ou l'existence d'une procédure administrative entamée de mise en œuvre est un critère très important. Dans notre travail, il s'agit pareillement d'étudier de la mise en œuvre de la politique, le fait que cette procédure administrative ait été démarrée est donc un critère très important. Dans cette logique, nous avons choisi des cas où les acteurs de la mise en œuvre ont déjà activé des règles de mise en œuvre dont le but est l'exploitation effective du site minier ou la contestation de celui-ci. Ce sont ces aspects-là qui permettent l'étude des stratégies de mise en œuvre.

Dans cette même logique, un autre critère qui a guidé notre choix c'est le résultat de la procédure de mise en œuvre, c'est-à-dire le fait qu'elle ait abouti à constituer un ARL minier permettant l'exploitation effective du site minier (succès), ou qu'elle n'ait pas abouti (échec).

Sur ces critères de base nous avons ajouté d'autres critères qui servent à l'utilité de la thèse et à notre stratégie de recherche. Donc, les critères utilisés pour notre choix des cas répondent fondamentalement à la complexité du cas à étudier, ce qui nous permettra de bien identifier tous les éléments composant l'interaction des acteurs et l'activation de règles. Ces critères nous permettront aussi d'identifier, selon la stratégie de notre thèse, et de sélectionner les cas qui correspondent le plus à l'activation et à la mobilisation stratégique de ressources d'action et des règles du droit de propriété, usage, participation etc.

Dans cette logique, de l'ensemble des projets miniers inscrits dans le portefeuille du MINEM nous avons choisi ceux qui ont été, entre autres, catalogués par le Défenseur du peuple (DP) et par le Nureau national de dialogue et de durabilité (ONDS) de la PCM les projets miniers les plus conflictuels²¹⁹ (Rapport DP 2012, Rapport Dialogo dos años despues ONDS 2014). Ces classements ont été faits en prenant en compte l'activation des règles de mise en œuvre de la procédure administrative de la politique minière²²⁰, telles que la participation des habitants locaux, la prise en compte du régime de

²¹⁹ L'ombudsman du Pérou, qui a expressément prononcé sa position sur la façon de mettre en œuvre ces projets dans un rapport officiel.

²²⁰ L'activation de ces éléments varie selon les caractéristiques politico-juridiques de l'organisation sociale des habitants locaux, si, par exemple, il s'agit d'une population autochtone, d'une communauté de paysans ou d'une association d'usagers.

droit de propriété et/ou d'usage, et les constitutions des ARL prenant en compte ou non les intérêts des habitants locaux²²¹.

Sur la base de ces critères, nous avons donc retenu quatre projets miniers : le projet minier de Cañariaco, de Tia Maria, Tintaya et d'Antapaccay. On peut résumer nos critères de choix dans le tableau suivant :

Tableau 17. Critères de choix des études de cas

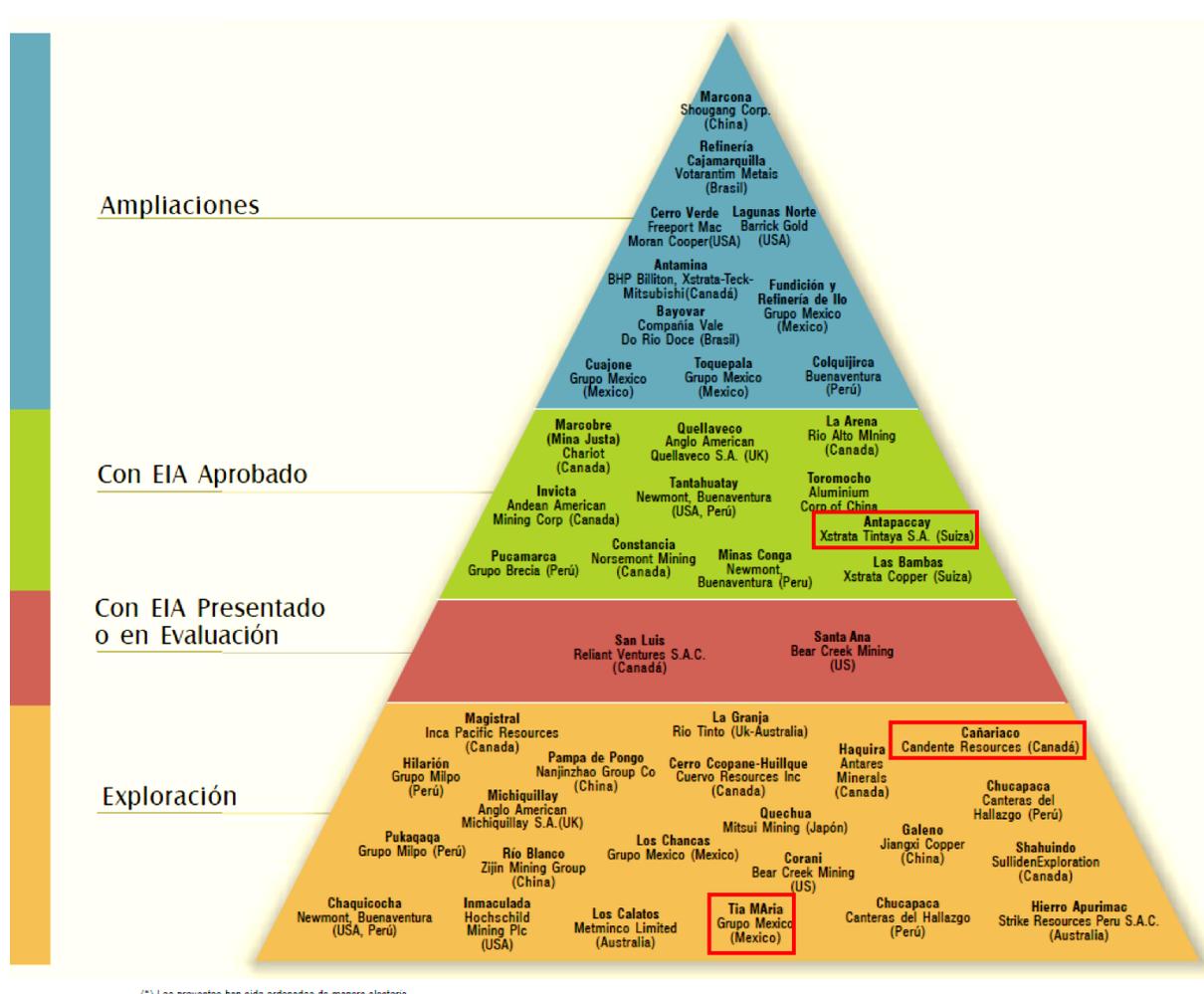
Critères de choix		Cas d'études			
		CAÑARIACO	TIA MARIA	ANTAPACCAY	TINTAYA
Inscrit et/ou catalogué par une politique ?	Portefeuille de grands projets du MINEM	Oui	Oui	Oui	Oui
	Catalogué par le DP	Oui	Oui	Oui	Oui
	Catalogue par l'ONDS	Oui	Oui	Oui	Oui
ARL minier ?	Succès	Non	Non	Oui	Oui
	Échec	Oui	Oui	Non	Non
Procédure administrative ?	Finie	Non	Non	Oui	Oui
	Stagnée	Oui	Oui	Non	Non
Existe-t-il une participation ?	Participation	Oui	Oui	Oui	Oui
	Consultation	Non	Non	Non	Non
Type du régime de droit de propriété ?	Privé	Non	Oui	Oui	Non
	Public	Non	Oui	Non	Non
	Communauté des paysans	Oui	Non	Oui	Oui
	Communauté autochtone	Oui (à définir)	Non	Non (à définir)	Non (à définir)

²²¹ Pour rappel, un ARL dans ce sens est strictement un acte administratif et l'intérêt est un intérêt juridico-politique uniquement.

Figure 18. Portefeuille de grands projets miniers (Source : MINEM portafolio de proyectos mineros (2011))

Ce portefeuille est composé de 43 projets miniers qui se trouvent dans la phase d'exploration ou d'expansion. La totalité d'investissement est ascendante jusqu'à 42 451 millions dollars américains. Certains de ces projets se trouvent encore dans la phase d'études préliminaires et n'ont pas encore démarré la procédure administrative.

Les données ont été actualisées en juin 2011.



3.2.3. COLLECTE ET TRAITEMENT DE DONNÉES

Lors de notre recherche sur le terrain, nous nous sommes vite rendu compte que les cas choisis étaient extrêmement complexes, mais en même temps passionnants. Les cas étaient remplis d'histoires des peuples, d'associations, de gens, mais aussi par des histoires liées à l'administration, au gouvernement, à l'État. La collecte de données, avec comme objet des cas aussi riches, m'a permis d'accéder à une grande partie de leurs réalités.

Nos données sont basées sur la littérature, des textes légaux (constitutions, traités, lois, décrets, arrêts), de la jurisprudence (des tribunaux nationaux et internationaux), des rapports légaux,

techniques et politiques des institutions publiques (concernant nos cas d'étude), des procès-verbaux (des assemblées, réunions, ateliers), des décisions et dossiers administratifs (dossiers contenant les requêtes de concession et les EIA), et des entretiens semi-directifs directement avec les acteurs concernés.

Nos premières données collectées sont des textes légaux, qui font partie du régime institutionnel minier courant, ainsi que la jurisprudence. Ces données ont été classifiées selon leur statut au sein du régime juridique au Pérou, ainsi que selon leur activation effective lors de la mise en œuvre des cas d'étude.

Notre recherche sur des textes concernant notre cadre d'analyse est fondée surtout sur la base de travaux développés au sein de la chaire de Politiques publiques et durabilité (PPD) de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEPA), où plus de 38 projets de recherches ont été répertoriés par De Buren G. (2015 :51-54). Concernant la politique minière, la littérature est rare, néanmoins concernant d'autres aspects de l'activité minière, elle est abondante. Nous l'avons donc classifié selon son utilité pour notre thèse.

La littérature sur deux cas que nous étudions (Cañariaco et Tia Maria) demeure inexistante. Certains articles ont été publiés mais sont incomplets ou insuffisants. Cependant, concernant le troisième cas (Antapaccay), comme c'est une prolongation d'un ancien site minier, la littérature est riche (études sur le cas Tintaya).

Un aspect important de notre collecte de données était l'accès aux rapports légaux, techniques et politiques des acteurs publics concernant l'activité minière, et en particulier sur nos cas d'études. Pareillement, il constituait un intérêt majeur pour notre thèse, d'avoir accès aux décisions administratives anciennes et actuelles, aux dossiers administratifs, aux dossiers des concessions minières et aux études d'impact présentées. Grâce à notre connaissance du fonctionnement de l'État péruvien, à l'activation de la politique des transparences du Ministère de l'énergie et des mines (MINEM) et à l'activation du droit à l'information publique, nous avons abouti à cet objectif. Ainsi, nous avons obtenu plusieurs dizaines de tomes de dossiers des concessions de nos cas d'études, certains en papiers, d'autres en CD ou joints par courriel électronique.

Pour vérifier ce qui était constaté dans les dossiers administratifs, nous avons eu accès à des documents privés, certains datant du VIII^{ème} ou du début du XIX^{ème} siècle, tels que les titres de propriétés des communautés et des peuples autochtones concernés par les projets. Pareillement, nous avons eu accès aux procès-verbaux et aux enregistrements de différentes sources (publics et privés) : des assemblées des communautés, des tables rondes, des négociations, et autres.

Nous avons aussi rencontré directement les acteurs impliqués, avec lesquels nous avons mené des entretiens semi-directifs. Comme le sujet minier, dans les endroits où nous avons visités, est une question délicate, nous avons eu recours à plusieurs stratégies de contournement du sujet minier sans nécessairement perdre de vue notre but²²². Ainsi, nous avons interviewé des habitants locaux, des autorités et dirigeants locaux, des représentants des ONG, des autorités publiques des régions, ainsi que aussi des autorités au niveau national²²³.

²²² Ainsi, nous avons préparé nos entretiens avec l'aide d'un psychologue qui a l'habitude d'interviewer des gens dans des situations très diverses. Il avait travaillé comme collaborateur pour l'octroi de licences de conduite, donc il connaissait bien les typologies de personnes, car toutes les personnes obtiennent leur licence selon la même procédure (les paysans, ingénieurs, avocats, administrateurs, entrepreneurs, dirigeants, syndicalistes, autorités, politiciens, etc.)

²²³ Ainsi, nous avons interviewé les habitants locaux, les autorités locales et dirigeantes de manière semi-directive au sens propre. Dans les cas de Cañar et Antapaccay certains entretiens ont eu lieu en quechua, la langue autochtone. Avec les représentants des ONG nous avons mené des interviews plutôt libres, car ils ont tendance à tout raconter depuis leur point de vue. Dans ces cas, une approche semi-directive m'aurait trop restreint à aborder uniquement des points précis. Les entretiens avec les autorités nationales étaient toujours menées en fonction de leur position politique, leur poste de travail, leur fonction, et sans trop poser des questions qui pourraient les déranger et les mener à se braquer au lieu de continuer à parler.

SECONDE PARTIE

ÉTUDES DE CAS

Cette seconde partie a pour but de soumettre les discussions conceptuelles et nos hypothèses de recherche de la partie précédente à l'épreuve de la réalité du terrain par l'analyse empirique. Pour ce faire, cette partie est dédiée à la présentation de nos quatre études de cas. Dans cette logique, cette elle est divisée en cinq chapitres.

Le premier chapitre est dédié aux aspects généraux de nos études de cas et à l'explication de la méthode adoptée pour les aborder. Nous présenterons y le contexte dans lequel les projets miniers ont été mis en œuvre au Pérou. Cette contextualisation nous aidera à mieux situer géographiquement et temporellement les cas à étudier. De plus, ce chapitre est aussi l'occasion de justifier le choix de ces quatre cas particuliers, en soulignant l'importance et la représentativité au niveau de la politique minière péruvienne.

Dans les quatre chapitres suivants seront présentées les descriptions et l'analyse des faits qui se sont produits autour de chacun des cas d'étude. Chaque chapitre abordera un cas choisi et la structure interne de l'étude se déroulera suivant le même ordre logique. À la fin de chaque chapitre, nous présenterons des conclusions intermédiaires qui nous aideront ultérieurement à construire notre conclusion générale. Nous baserons notre démarche explicative sur les résultats qui seront présentés dans cette partie.

CHAPITRE IV : ÉTUDES DE CAS

Ce chapitre poursuit un double objectif : contextualiser les cas dans le cadre péruvien et les placer dans la stratégie de recherche. Le premier objectif est donc pratique, il s'agit d'introduire et de placer les quatre études de cas dans un même contexte social, politique et géographique, et le deuxième objectif est théorique, il s'agit de présenter la structure logique de l'analyse.

La première partie de ce chapitre sera dédiée à la présentation des cas et aux aspects généraux du contexte dans lequel leur mise en œuvre a eu lieu : aspects relatifs au régime minier courant, positionnement de chacun des cas dans l'économie locale et régionale, ainsi qu'aspects sociaux et géographiques.

Dans la seconde partie, nous justifierons le choix des cas par rapport à nos stratégies de recherche, et aborderons donc les aspects à souligner lors de l'analyse des cas. Dans cette partie nous introduirons la logique de l'analyse de nos cas d'étude en fonction de la question, des hypothèses et de la démarche de recherche présentées dans le chapitre IV. Nous baserons notre démarche explicative sur les résultats qui seront présentés dans cette partie.

4.1. ASPECTS GÉNÉRAUX DES PROJETS MINIERS ÉTUDIÉS

Nous étudions la mise en œuvre de quatre projets miniers : Cañariaco, Tia Maria, Tintaya et Antapaccay. Cañariaco est un projet d'exploitation d'or, Tia Maria, Antapaccay et Tintaya de cuivre. Dans cette partie nous présenterons chacun de ces cas dans le but de mettre en évidence le fait que leurs mises en œuvre respectives tombent sous le coup des mêmes règles institutionnelles. Dans cette perspective, nous présenterons succinctement les aspects particuliers de chaque cas, soulignerons leur importance pour la politique minière et leurs impacts au niveau local.

Les éléments contextuels économiques, sociaux et politiques sont le cadre de la mise en œuvre de ces projets, c'est pourquoi leur compréhension est fondamentale pour l'analyse des cas. Cependant, nous n'analysons pas ces éléments de manière approfondie, le texte que nous présentons sera généralement descriptif, mais cette description est le résultat d'une sélection de données pertinentes parmi l'ensemble des éléments factuels trouvés. Il faut souligner que pour bien contextualiser les projets, nous prendrons les règles institutionnelles propres à la politique minière nationale comme élément central au sein et/ou autour duquel les facteurs orbitent.

4.1.1. LE CHOIX DES PROJETS CAÑARIACO, TIA MARIA, TINTAYA ET ANTAPACCAY

Les cas d'études doivent correspondre à certains critères de choix, ceux que nous avons explicités dans la première partie de notre thèse (section 4.2.2), mais que nous regroupons ici, pour

en rendre plus pratiques l'observation et l'explication. Les cas d'étude doivent aussi comprendre des éléments explicatifs concrets pouvant être observables et manipulables. Ces éléments doivent être les plus nombreux possible pour permettre d'établir un indice de rapport de causalité. Les projets miniers correspondant à ces critères permettent de comprendre pourquoi et comment, lors de leur mise en œuvre, un arrangement régulateur local (ARL) minier est élaboré qui permette l'exploitation effective des sites miniers, ou, au contraire, le fait échouer.

Reprenant les critères déjà exposés (section 4.2.2), nous avons regroupé nos critères de base autour de six thèmes à prendre en compte pour choisir le cas d'étude : d'une part le régime minier de mise en œuvre et la démocratie, les projets du portefeuille de grands projets miniers, la place des projets dans l'économie locale et régionale, et d'autre part, la configuration des acteurs locaux et leur participation, le régime de propriété foncière et/ou les droits d'usage des habitants locaux, ainsi que les intérêts des habitants locaux en rapport avec les projets miniers.

4.1.2. LE RÉGIME MINIER DE MISE EN ŒUVRE ET LA DÉMOCRATIE

Le projet minier Cañariaco, aussi bien que les projets Tia Maria, Tintaya et Antapaccay, en termes de mise en œuvre de la politique minière²²⁴ présentent plusieurs indices de hautes tensions sociales, juridiques et politiques. Cependant, le contexte général de leur mise en œuvre est celui de l'état de droit.

Très particulièrement, le régime dans lequel les projets Cañariaco, Tia Maria et Antapaccay ont été mis en œuvre est celui du Texte unifié de la Loi générale sur les mines de 1992²²⁵ (TUO de la LGM). Le projet minier Tintaya a débuté sous le régime de la loi générale des activités minières de 1981, mais ses activités ont pris fin sous le TUO de la LGM. Concernant les concessions sur le sous-sol de ces projets, elles ont été octroyées sous des régimes plus anciens mais correspondant aussi aux normes de l'état de droit. Ainsi, l'évolution du régime a causé le changement de règles institutionnelles auxquelles les projets ont dû s'adapter.

De plus, la mise en œuvre de ces projets sous le régime courant les caractérise comme des projets promus dans un contexte relativement démocratique²²⁶. Ce fait est important, car l'autoritarisme²²⁷

²²⁴ Ici, référence est faite à toutes les institutions juridiques, politiques et administratives qui sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet minier à grande échelle.

²²⁵ Décret suprême N° 014-92-EM du 2 juin 1992, par lequel le texte unique ordonné de la Loi générale des activités minières (TUO de la LGM) a été adopté.

²²⁶ Une période démocratique en comparaison avec la période 1990-2000 pendant laquelle le Pérou était sous le régime dictatorial d'Alberto Fujimori Fujimori.

²²⁷ Pendant les diverses périodes des dictateurs plusieurs projets ont été mis en œuvre, l'exercice de la force et la violence étaient alors souvent la raison du succès de la politique minière. C'est le cas des projets miniers des années 60, 70 et 90.

en tant que facteur explicatif est exclu pour laisser la place aux règles institutionnelles de l'Etat de droit et aux jeux stratégiques des acteurs. Ce contexte démocratique permet aux acteurs publics et privés de se soumettre aux règles et aux procédures administratives garanties par l'état de droit. Dans la même logique, ce fait permet aux acteurs locaux de participer à la mise en œuvre du projet minier ainsi que la garantie de leurs droits (droit objectif).

Par ailleurs, nous avons remarqué que la mise en œuvre de ces quatre projets est ancienne. Ils ont traversé différents régimes miniers et ont certainement dû s'adapter aux régimes dictatoriaux des années 70 et 90. Cependant, depuis le retour à la démocratie, en 2001, ces projets entrent dans le jeu démocratique de mise en œuvre.

Dans le cas du projet minier Cañariaco, les premières concessions minières sur le sous-sol datent de 1970, dans le cas de Tia Maria de 1979, et dans le cas de Tintaya et Antapaccay de 1917. Ces deux derniers projets sont donc les plus anciens, et ce sont aussi les seuls dont la mise en œuvre ait abouti.

Sans remonter trop loin dans le temps, il est important de prendre en compte au moins les trois derniers régimes miniers, des années 70 à nos jours. Ainsi, les projets ont connu des évolutions sous trois régimes miniers, celui de 1971, celui de 1981 et l'actuel. Nous nous concentrerons sur le projet sous le régime en vigueur, le TUO de la LGM de 1992. Et au sein de ce dernier régime, c'est sur la période démocratique que nous nous concentrerons, de 2001 à aujourd'hui. Cette période coïncide avec une intensification de la mise en œuvre des projets miniers et elle est caractérisée par la croissance économique et le renforcement des institutions publiques ainsi que des droits des populations locales (section 2.5.2). Chaque cas étudié possède ses propres particularités pour certaines périodes lesquelles seront abordées dans leurs chapitres respectifs.

4.1.3. LES PROJETS DU PORTEFEUILLE DE GRANDS PROJETS MINIERES

Les projets miniers Cañariaco, Tia Maria, Tintaya et Antapaccay, de par la valeur de l'investissement envisagé, font partie du portefeuille des grands projets miniers, c'est-à-dire du plan d'action (PA) de la politique minière²²⁸ (MINAM 2010,2012). Il s'agit donc de projets d'importance majeure dont la mise en œuvre est primordiale pour la réussite de la politique minière, d'où leur complexité. Les effets économiques au niveau national sont très attendus, aussi bien en ce qui concerne la fiscalité et la croissance économique. Les attentes reposant sur ces projets ont provoqué leur encouragement non seulement par le ministère de l'énergie et des mines (MINEM), mais aussi par le ministère de

²²⁸ Le plan d'action de la politique minière, ou autrement le portefeuille des grands projets miniers, comprend uniquement des projets miniers à grande échelle, c'est-à-dire ceux qui envisagent un investissement de 71 à 10 000 millions de dollars américains.

En 2011, le montant de l'investissement envisagé pour la mise en œuvre du projet minier Antapaccay était estimé à 1500 millions de dollars américains.

l'économie et des finances (MEF) et le ministère du commerce international et du tourisme (MINCETUR). Ces projets ont donc été fortement soutenus par le gouvernement, qui espérait un fort impact économique national lors de leurs mises en œuvre (Rapport annuelle MINEM 1012, 2014).

Cette importance et cet intérêt économique apparaissent au travers des divers accords économiques signés entre le gouvernement et les promoteurs miniers. Le but de ces accords est souvent d'encourager la mise en œuvre du projet en garantissant un bénéfice économique au promoteur par des exonérations d'impôts, de taxes ou par un contrat de garantie de la sécurité juridique, fiscale et administrative.

4.1.4. LA PLACE DES PROJETS DANS L'ÉCONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

L'importance soulignée par le MINEM des projets miniers étudiés réside aussi dans leur positionnement dans l'économie locale et régionale²²⁹. Les projets se trouvent dans des districts et provinces de trois régions différentes du Pérou : le projet Cañariaco est dans le district de Kañaris dans la région de Lambayeque, Tia Maria dans le district de Cocachacra dans la région d'Arequipa et Tintaya et Antapaccay se trouvent dans la province d'Espinar dans la région de Cusco (voir carte géographique N° 1).

L'homogénéité du contexte économique local est un facteur qui nous permet de comparer plus facilement la mise en œuvre des projets miniers. Ainsi, dans les districts de Kañaris et Espinar, l'élevage et l'agriculture semblent être les activités les plus importantes pour la population locale. Le district de Kañaris est traversé par la rivière Cañariaco, et Espinar par deux rivières, El Salado et Cañipia, dont le débit et la qualité d'eau sont primordiaux pour la consommation et l'activité économique, aussi bien pour l'élevage que l'agriculture. Ces rivières semblent jouer aussi un rôle important pour les projets miniers, car elles constituent la source d'eau pour leur activité. On peut donc conclure de cette homogénéité que la mise en œuvre des projets miniers aurait eu des effets à peu près équivalents dans les deux districts.

Concernant le projet Tia Maria, l'agriculture est aussi l'activité la plus importante des habitants de la vallée de Tambo. Cette vallée est traversée par le fleuve de Tambo dont le débit d'eau est primordial pour l'activité agricole.

Au niveau régional, la région de Lambayeque n'est pas une région minière, donc le débat au niveau économique se centre sur la possibilité de l'entrée en activité du projet Cañariaco comme une

²²⁹ Nous ne positionnons pas le projet seulement dans un contexte politico-administratif, mais aussi dans un contexte géographique (particularités de la vallée, de la communauté, du district, de la province et de la région) et économique (la richesse naturelle existante et les possibilités de l'exploiter). Aussi, cela permet d'inclure la concurrence avec d'autres activités économiques alternatives préexistant au projet minier.

nouvelle opportunité pour la région. Par contre, les régions d'Arequipa et de Cusco sont la deuxième et troisième région les plus importantes économiquement au Pérou grâce à leur activité minière. Ainsi, la région d'Arequipa possède une richesse importante au niveau minier, puisqu'une des grandes mines de cuivre du Pérou se trouve dans cette région. L'activité minière est donc l'activité économique la plus importante de la région, elle représente 26% du produit brut de la région entre 2007 et 2014 (BCR Informe económico y social de la región de Arequipa 2016). L'activité d'exploitation des ressources naturelles telles que le gaz et les minerais dans la région de Cusco est un moteur de l'économie régionale, représentant en effet 48.4% du PIB²³⁰ de 2015. Les projets Tintaya et Antapaccay sont les plus grandes activités minières existant dans la région (BCR Informe económico y social de la región de Cusco 2009 et 2015).

Dans les cas de Cañariaco et de Tia Maria, malgré le discours régional favorable à l'activité minière, les projets miniers sont fortement contestés par les habitants locaux, tandis que le projet Antapaccay ne semble pas être contesté et que les habitants locaux participent à sa mise en œuvre. Le projet minier Tintaya a aussi été contesté, néanmoins il semble que le but des habitants locaux n'était pas de le faire échouer.

Cette combinaison incohérente des éléments économiques propres aux habitants locaux et des projets miniers semble provoquer un haut degré de conflictualité. Donc, les acteurs et leur participation à la mise en œuvre met en évidence les valeurs de la population locale concernant leur activité économique et l'activité minière.

4.2. ASPECTS DE LA STRATÉGIE ET STRUCTURE POUR LES ÉTUDES DE CAS

Les aspects de la stratégie que nous avons décrits pour l'analyse des cas (section 4.2) seront mise en œuvre pour l'étude des cas que nous avons choisis. La structure que nous suivrons pour cette analyse reprend sur trois aspects : la participation des habitants locaux, la prise en compte des droits de propriété et/ou d'usage et la prise en compte des intérêts des habitants locaux. Ces aspects font aussi partie de nos questions et hypothèses de recherche, c'est pour cela que nous les prenons comme fil conducteur pour l'analyse de nos études des cas.

La structure de nos études de cas suivra cette même logique : les aspects mentionnés ci-avant constitueront les sous-chapitres. Nous aurons donc un sous-chapitre qui abordera le droit de participation et la constellation des acteurs, un autre sur le droit de propriété et/ou d'usage, et un

²³⁰ INEI rapport données économiques de la région de Cusco <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>

dernier qui abordera les questions des intérêts des habitants locaux. De plus, nous ajouterons au début de l'analyse de chaque cas un sous-chapitre le décrivant.

4.2.1. LE DROIT DE PARTICIPATION ET LA CONSTELLATION DES ACTEURS

Les données sociales sont importantes dans la mise en œuvre d'un projet minier. Il est nécessaire de bien les comprendre pour produire une analyse logique et fonctionnelle du cas d'étude. Ces éléments sociaux rendent plus complexe la mise en œuvre du projet minier, et doivent être déchiffrés par le chercheur.

Nous partons de l'hypothèse que fréquemment c'est à cause de la haute complexité de cet élément que la procédure pour la mise en œuvre de l'exploitation n'aboutit pas. Il semble que la configuration des acteurs locaux et leurs droits, tels que le droit à la participation et/ou à la consultation, entrent en compte lors de la procédure de mise en œuvre des projets miniers. Il semble aussi que ces facteurs sont souvent négligés par la politique des grands projets miniers, ou laors sont pris en compte de manière insuffisante. De ces faits découle que les habitants locaux interviennent dans la procédure en mobilisant leurs ressources d'action publique.

Dans cette partie nous nous consacrons à analyser le tissu social, plus que l'organisation politique locale, et la structure des relations sociales qui est basée dans le droit. Dans le cas de Cañariaco, par exemple, nous aborderons des points fondamentaux, comme le fait qu'il s'agisse d'un peuple autochtone dont les origines remontent à l'époque coloniale (Titre de propriété 1714), et la question du droit auquel ils sont soumis (autochtone ou coutumier). La question de leur représentation sera aussi un outil que nous analyserons, car ce peuple possède ses propres représentants et autorités, qu'ils choisissent eux-mêmes en assemblée générale. L'autre aspect de la constellation des acteurs est le lien existant entre l'organisation des habitants locaux et les autorités locales, notamment la mairie de Kañaris. Enfin, il s'agira d'identifier les acteurs qui servent de soutien ou des acteurs tiers qui fournissent aux habitants locaux des ressources d'action politique.

Dans le cas de Tia Maria, la population locale est typique des vallées de la côte péruvienne où le lien social, économique, politique et juridique semble basé sur l'activité agricole extensive et intensive. Donc, cette activité sert de base à l'organisation de la population, qui est elle-même la base de la constitution d'une opposition au projet minier. Cette caractéristique semble être aussi la référence des autres sociétés côtières du Pérou pour contester des projets. L'acteur local, dans ce cas, reproduit lui-même des stratégies activées par d'autres sociétés agricoles côtières dans leur opposition aux projets miniers. C'est pourquoi la structure organisationnelle locale est d'importance majeure pour la mise en œuvre d'un projet minier, bien qu'elle semble être assez souvent négligée. La mairie du district de Cocachacra, l'autorité politique locale, est élue lors des élections générales, elle répond donc à la

volonté de ses électeurs. De plus, comme dans le cas Cañariaco, l'enjeu est aussi d'identifier les acteurs tiers qui soutiennent les habitants locaux.

Dans le cas des projets Tintaya et Antapaccay, les habitants locaux se réunissent au sein d'un ensemble de communautés de paysans tombant sous le régime de la Loi générale des communautés de paysans de 1987. Certaines de ces communautés sont anciennes, d'autres ont été créées récemment (entre 1990 et 1992) et trouvent leur origine dans deux communautés plus grandes encore, précédant l'arrivée des Espagnols au Pérou. Il semble qu'au cours du temps ces communautés se soient transformé et adaptés à de nouveaux besoins, notamment lors de la mise en œuvre des projets miniers. Un autre acteur important à souligner dans cette partie est la mairie d'Espinar, l'autorité politique locale.

Cette structure organisationnelle locale qui fait partie de la constellation des acteurs est essentielle pour le choix du cas. De plus, juridiquement parlant, ce type de communautés et d'organisations est intégré aux processus de consultation et de participation lors de la mise en œuvre d'un projet minier, pour certains c'est la consultation qui est contraignante et pour d'autres la participation. Lors des études de cas, il convient donc d'étudier leur intervention, ainsi que leur façon d'activer et de mobiliser le droit et les ressources d'action lors de la mise en œuvre d'un projet minier.

Ces communautés aussi bien que les autres acteurs, tels que les promoteurs miniers et l'autorité politico-administrative, semblent reproduire des stratégies utilisées par d'autres acteurs qui se trouvent dans une situation similaire. Il est donc important pour notre analyse de bien identifier la stratégie d'activation de règles de ces acteurs en lien avec leur organisation. Pour cela, la structure organisationnelle locale est d'une importance majeure dans la mise en œuvre du projet, et constitue ainsi un critère essentiel de choix du cas d'étude.

4.2.2. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET/OU D'USAGE DES HABITANTS LOCAUX

Le point suivant à aborder lors de notre analyse sera la question de la propriété foncière et de sa prise en compte dans la mise en œuvre des projets miniers. Cette analyse sera faite sur la base de l'identification de la participation des habitants locaux et de la prise en compte, ou pas, de leur propriété lors de la mise en œuvre du projet minier.

Donc, la question que nous aborderons concerne les acteurs locaux en tant que propriétaires fonciers et/ou détenteurs du droit d'usage du sol ou de ressources en dessous lesquelles les concessions minières ont été octroyées. Dans ce sens, dans les cas que nous étudierons, la propriété foncière, les droits d'usage et leur rôle lors de la mise en œuvre d'un projet minier doivent être bien identifiés.

Dans le cas des communautés qui constituent à la fois une organisation sociale et des propriétaires fonciers, notamment dans le cas de Cañariaco, Tintaya et Antapaccay, la propriété foncière semble être un des facteurs les plus déterminants pour l'élaboration d'un ARL minier, c'est-à-dire pour le succès ou l'échec de la procédure de mise en œuvre des projets miniers. Dans le cas de Tia Maria, à l'inverse des autres cas, il semble que la propriété foncière soit moins prépondérante dans l'élaboration d'un ARL minier. Dans ce cas, notre travail se centrera sur les droits d'usage comme étant au centre de la contestation du projet minier.

Un autre aspect important pour l'analyse de ces cas réside dans l'identification du lien entre droit foncier et droit d'usage d'une part, et le type d'organisation des habitants locaux d'autre part, c'est-à-dire selon s'il agit de peuple autochtone, communauté de paysans, ou association des agriculteurs. Ces différents régimes de propriété en lien avec la forme d'organisation du propriétaire foncier semblent être un facteur déterminant pour l'élaboration d'un ARL minier. C'est pourquoi nous aborderons tout particulièrement ce rapport lors de notre analyse de cas.

Les études de cas nous permettront donc d'analyser et de comprendre, lors de la mise en œuvre d'un projet minier, les stratégies des acteurs concernant la prise en compte du droit de propriété et/ou d'usage. Les études de cas nous permettront aussi de mettre en évidence le respect ou non des droits de propriété, ainsi que leur modalité d'activation.

La propriété et son régime sont donc des facteurs très importants à prendre en compte lors du choix des cas. L'analyse de l'activation de ces droits par les acteurs locaux, par le promoteur ou par l'acteur public, nous offre une véritable source d'explication de l'échec ou du succès de la mise en œuvre d'un projet minier.

4.2.3. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX ET LES PROJETS MINIERS

Au Pérou, différentes politiques publiques ont été implémentées lors de l'intensification des conflits sociaux autour des projets d'exploitation de ressources naturelles. Ces politiques cherchent à apaiser la conflictualité et à prévenir les conflits. Nos cas d'études notamment, ont fait l'objet d'intervention à certains moments. L'objet de notre analyse n'est pas l'étude de ces conflits, cependant nous tirons bénéfice de certains rapports faits par les autorités lors de leur intervention dans ces conflits.

Ce sont les intérêts des habitants locaux qui constitueront le point le plus important à analyser dans cette partie. Nous identifierons d'abord les intérêts les plus importants que les acteurs locaux soulignent lors des conflits. Ensuite nous aborderons la mobilisation de ces intérêts lors de la mise en œuvre des projets miniers.

La présence de rivalités entre les acteurs, les oppositions entre les intérêts des uns et des autres, ainsi que les stratégies pour les faire valoir sont des facteurs déterminants dans la mise en œuvre d'un projet minier. La mobilisation de ces intérêts peut conduire un projet à son échec, et leur prise en compte au contraire à son succès. Dans ce sens, les conflits catalogués par d'autres politiques publiques sont une source très importante pour bien identifier ces facteurs, car les rapports montrent déjà certains aspects de ces rivalités et des intérêts existants.

Dans nos cas, le conflit en lui-même est un indicateur d'un intérêt non satisfait ou mis en danger, les conflits permettent donc de mettre en évidence un désaccord, que cela soit autour du projet minier concret ou de la politique minière en générale. Par contre, l'existence de conflits n'est pas un indicateur d'échec de la mise en œuvre d'un projet, mais plutôt l'opportunité de construire des arrangements. Lors de notre analyse nous mettrons donc en évidence les intérêts des acteurs locaux, ainsi que les stratégies menées autour de ces intérêts.

Les rivalités et les conflits d'intérêts existant entre les acteurs peuvent prendre plusieurs formes. De même, il peut exister plusieurs types d'intérêts. Voici les deux types d'intérêts auxquels nous nous sommes intéressés : les intérêts juridiques et politiques qui donnent lieu à des conflits d'ordre juridique ou politique. Parmi ces derniers, nous aborderons ceux qui ont un rapport direct avec la mise en œuvre d'un projet minier.

Dans cette logique, nous prendrons en compte les intérêts des habitants locaux sous la forme avec laquelle ils ont été activés lors des conflits autour de la mise en œuvre du projet minier. Le fil à suivre sera donc la procédure administrative d'octroi de concessions minières.

Nous suivrons cette logique pour les cas des projets Cañariaco et Tia María et prendrons en compte les intérêts des habitants locaux à partir de la procédure administrative de mise en œuvre des projets miniers, et notamment à partir des conflits apparus autour de ces projets. Ensuite, nous analyserons leur prise en compte par le promoteur minier ou l'autorité politico-administrative. L'identification de ces intérêts et leur prise en compte lors de la mise en œuvre des projets miniers est donc un facteur d'explication du succès ou de l'échec de la mise en œuvre du projet.

Concernant l'octroi des concessions minières des projets Tintaya et Antapaccay, il apparaît que les habitants locaux n'ont pas contesté le projet et que leur stratégie pour faire valoir leurs intérêts a pris une forme très différente de celle des habitants locaux des projets Cañariaco et Tia María. Malgré l'absence de conflit dans la mise en œuvre, il existe d'autres types de conflits autour de la mise en œuvre. Cette étude nous aidera à mieux dégager les intérêts qui y sont en jeu. Il s'agira donc de comprendre la démarche suivie par les acteurs locaux pour faire valoir leurs intérêts.

4.3. QUELS PROBLÈMES À SOULIGNER DANS CES QUATRE PROJETS ?

Du point de vue de la politique minière, la problématique générale est celle de l'échec des grands projets miniers, c'est-à-dire la non élaboration des arrangements réglementaires locaux miniers (ARL) qui puissent permettre l'exploitation effective des sites miniers. L'échec de ces projets miniers entraîne la diminution des recettes fiscales pour financer les services publics de base.

Concernant les grands projets miniers étudiés, la problématique tourne autour de l'échec de leur mise en œuvre, et plus concrètement autour de la procédure administrative suivie pour l'octroi d'une concession minière de bénéfice. Dans les quatre cas étudiés, la stagnation du projet est provoquée par la contestation des habitants locaux. À chaque fois, l'échec semble être provoqué par l'activation stratégique de ressources d'action publique qui entraîne la complexification de la procédure administrative et empêche son aboutissement.

On peut en particulier s'interroger sur les raisons de la contestation de ces projets. Par exemple, dans les cas des projets Cañariaco et Tia Maria on constate l'échec de leur mise en œuvre ; il nous faut donc nous interroger sur les raisons de cet échec : l'intervention des habitants locaux en est-elle la cause ? Quelles sont les ressources et stratégies qui ont été activées par ces derniers ? Depuis 2009, ces deux projets ont fait l'objet d'une contestation permanente par les acteurs locaux (divers rapports du DP, 2009 - 2015). Les promoteurs miniers de ces projets, les sociétés minières transnationales Candente Copper Corporation et Southern Copper Corporation, détiennent la propriété des projets depuis longtemps. Cependant, les projets n'atteignent pas la phase d'exploitation minière, c'est-à-dire que les promoteurs n'arrivent pas à constituer l'arrangement réglementaire local (ARL) minier.

L'échec de leur mise en œuvre s'inscrit donc dans un contexte très conflictuel, parfois violent : la confrontation entre les acteurs est devenue un des conflits sociaux les plus importants (Rapport DP 2012). Il semble que les habitants locaux aient vivement activé leurs droits et mobilisé les ressources d'action publique dont ils disposaient, avec le but ciblé de faire échouer la mise en œuvre du projet. Ces rivalités et stratégies se manifestent à différents niveaux, selon les intérêts et les stratégies des acteurs impliqués dans la procédure, et ont eu pour but d'influencer la procédure dans un sens ou dans l'autre.

Dans ce contexte, l'échec des projets est palpable dans le large dépassement des délais prévus pour leur mise en œuvre, délais qui finalement restent indéterminés. Donc, dans les deux cas, la question qui nous occupe est de savoir, dans le cadre du jeu des acteurs, si c'est l'intervention des habitants locaux qui a conduit à l'échec des procédures de mise en œuvre, et pourquoi et comment ils y sont arrivés.

Cependant, dans les deux cas suivants des projets Tintaya et Antapaccay, il semble que l'intervention des acteurs locaux favorise le respect du délai et joue aussi en faveur de la mise en œuvre du projet, permettant au promoteur d'accomplir la procédure. C'est peut-être la raison pour laquelle ces projets, Tintaya et Antapaccay, arrivent à conclure l'ARL minier et sont actuellement en activité. La question qui nous occupera dans ces deux cas est donc de savoir à quel point le jeu des acteurs a conditionné l'élaboration d'un ARL minier, ainsi que pourquoi et comment.

Dans ces quatre cas, la problématique tourne donc autour du jeu des acteurs, de leur capacité à mobiliser stratégiquement des ressources d'action dans le but d'élaborer ou non un ARL. Ce qui apparaît, c'est que la stratégie des acteurs met en évidence les incohérences de la politique minière et se nourrit d'elles, c'est donc aussi l'incohérence de la politique minière, et son incompatibilité avec les autres politiques publiques qui méritera notre attention.

Enfin, dans ces quatre cas, il nous faut aussi souligner que des facteurs externes à la procédure administrative, tels que les coalitions d'acteurs, peuvent faciliter l'activation et la mobilisation des ressources d'action et des droits des acteurs. Il s'agira donc aussi d'étudier, pour expliquer le succès ou l'échec de la mise en œuvre des projets miniers, l'activation des droits, la mobilisation des ressources d'action ainsi que les intérêts des coalitions des habitants locaux qui interviennent dans la procédure de mise œuvre de ces projets.

4.4. L'EMPLACEMENT DES PROJETS MINIERES

La situation géographique des quatre projets miniers sur une carte géopolitique nous aidera à l'identification des cas à étudier, c'est pourquoi nous présentons ci-dessous la carte du Pérou (Carte géographique N°1). Sur cette carte, nous plaçons les quatre projets miniers que nous étudions afin de faciliter l'explication du contexte de chacun des projets. Il s'agit de situer les projets non seulement géographiquement, mais aussi au niveau de la division politique du Pérou. Nous représentons donc sur la carte la division politique du Pérou, qui correspond aussi aux niveaux de l'administration publique et de de justice que nous mentionnons à plusieurs reprises dans notre analyse des cas.

Tout d'abord, il faut souligner que le Pérou est un pays fortement centralisé, le siège du gouvernement et d'autres pouvoirs de l'État est la ville de Lima. Cependant, depuis 2002, une réforme d'État a créé des régions (CPP art. 189) qui a permis de décentraliser certaines fonctions du gouvernement²³¹. Les gouvernements régionaux sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans et sont dotés d'une certaine autonomie budgétaire. En ce qui concerne à la politique minière, les compétences pour l'octroi des concessions minières pour les activités minières artisanales et de petite et de moyenne

²³¹ Loi N° 27867 de 18 novembre 2002, loi organique de gouvernements régionaux.

tailles ont été cédées aux gouvernements régionaux, néanmoins pour ce qui est des concessions pour les grands projets miniers, elles restent la compétence du ministère de l'énergie et des mines (MINEM).

De plus, les régions sont divisées en provinces et ces dernières en districts. Les autorités sont élues par suffrage direct pour un mandat de quatre ans, et sont, comme les régions, dotées d'une certaine autonomie budgétaire. Les provinces et districts n'ont aucune compétence concernant la politique minière, sauf en ce qui concerne certaines autorisations très ponctuelles.

De plus, le Pérou en tant que pays reconnaît l'existence et l'autonomie des organisations sociales et politiques telles que les communautés de paysans et les peuples autochtones. Dans cette logique, ces organisations jouissent d'une certaine autonomie territoriale, et sont réunies de façon informelle par les autorités des districts et/ou des provinces. Ces organisations au niveau interne sont régies par leur droit coutumier, tandis que leur organisation générale est régie par la constitution, la loi des communautés de paysans, par plusieurs traités internationaux et par la jurisprudence.

Sur la carte géographique, nous représentons la structure formelle de l'État, c'est-à-dire les régions, provinces et districts, néanmoins nous ne représentons pas les territoires des communautés : cela sera fait pour chaque cas d'étude. Sur cette base, nous placerons les quatre projets miniers analysés dans cette thèse.

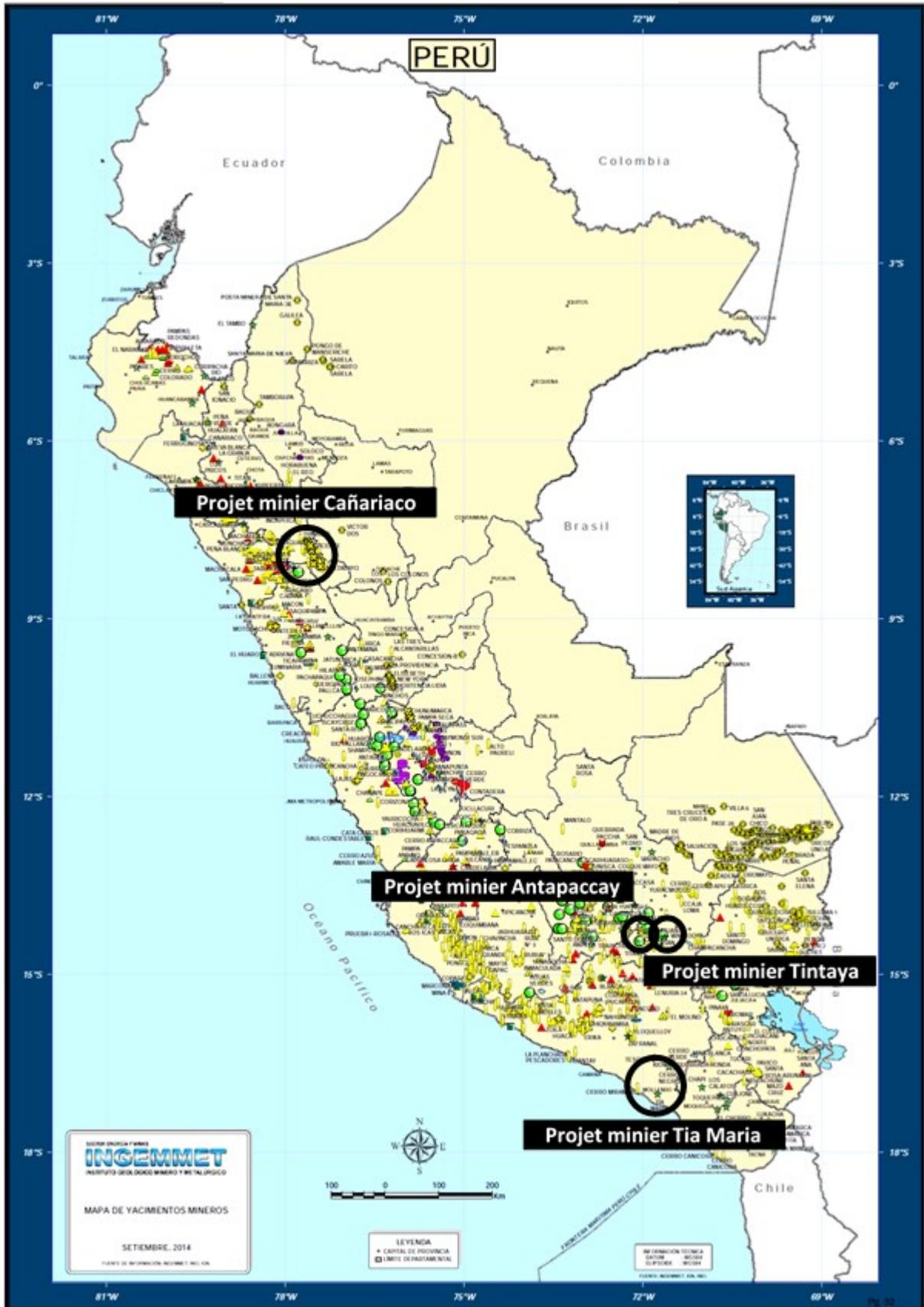
Le projet minier d'or Cañariaco se trouve dans le district de Kañaris, dans la province de Ferreñafe de la région de Lambayeque. Cette région se trouve au nord-est du Pérou, dans le haut plateau des Andes du nord dans le bassin de la rivière de Cañariaco. Ce projet se trouve dans sa totalité sur le territoire de la communauté des paysans de Kañaris, qui demande à être reconnue officiellement comme un peuple autochtone.

Le projet minier de cuivre Tia Maria se trouve dans le district de Cocachacra et la province d'Islay de la région d'Arequipa. Cette région se trouve sur la côte sud-ouest du Pérou, précisément dans le versant nord de la vallée de Tambo.

Les projets de cuivre Tintaya et Antapaccay se trouvent dans le district de Yauri, province d'Espinar de la région de Cusco. Cette région se trouve au sud-est du Pérou, dans le haut plateau des Andes dans le bassin des deux rivières, El Salado et Cañipia. Ces projets se trouvent aussi sur des territoires de communautés des paysans. Le projet Tintaya a été implanté dans le territoire de la communauté d'Antaycama qui n'existe plus aujourd'hui, le projet Antapaccay a été implanté dans le territoire des Huarca, une communauté de paysans qui sera détaillée lors de l'analyse.

Pour mieux cerner l'emplacement des projets miniers, nous les situons sur des cartes géographiques officielles du Pérou, d'abord ci-dessous sur la carte nationale et puis, pour chaque cas, sur les cartes régionales :

Figure 19. Carte géographique du Pérou



Source : Atlas minier INGEMMET 2014

CHAPITRE V : PROJET MINIER CAÑARIACO

Dans cette partie, nous entrons dans l'analyse des projets miniers. Le premier projet à étudier est le projet minier Cañariaco. La structure de l'analyse suit la base des critères déjà décrits (parties 4.2. et 5.2.). Ainsi, pour l'analyse de ce projet minier, il faut mettre en évidence les trois variables que nous considérons comme importantes. La première est l'absence de participation des acteurs locaux, c'est-à-dire leur négligence lors de la mise en œuvre du projet. Il est évident que si ce droit n'avait pas été négligé, les habitants locaux ne pourraient pas l'activer. La deuxième est l'existence de règles institutionnelles (droit objectif de participation ou droit à activer) activées par les acteurs (droit subjectif ou droit activateur) concernant le droit de propriété. Enfin, l'analyse de la prise en compte des intérêts des habitants locaux.

Le contexte de cette analyse est basé sur l'élaboration ou non d'un arrangement régulateur local (ARL) minier. Le but est donc d'expliquer l'échec de la mise en œuvre du projet, déclaré par une décision de l'autorité ou par l'abandon du projet de la part du promoteur minier, sur la base de la confirmation ou non de nos hypothèses de recherche.

5.1. DESCRIPTION DU PROJET CAÑARIACO

Le projet minier Cañariaco était en phase d'exploration au moment où il a échoué. Les propriétaires fonciers (la communauté de Kañaris), en coalition avec la municipalité de Kañaris, l'ont contesté en activant les droits de participation et de propriété. Pour y arriver, la communauté a mené plusieurs stratégies et a mobilisé plusieurs des moyens d'action publique dont ils sont munis. De leur côté, le promoteur minier et le MINEM ont déployé pareillement plusieurs stratégies pour faire avancer le projet.

Dans ce contexte de rivalités, de confrontation d'activation des droits et de mobilisation des ressources, les Kañaris portent plainte contre l'État et font échouer le projet minier. Actuellement, le projet est paralysé, mais les droits qui ont été obtenus sont encore en vigueur.

La mise en œuvre de ce projet met en lumière la confrontation entre le droit de participation et les stratégies de non application de ce droit, du droit de propriété et des droits miniers, des droits culturels et des droits d'exploration et d'accès au terrain. C'est donc l'acteur, qui joue le plus stratégiquement, qui arrive à influencer la mise en œuvre du projet, en l'occurrence à la faire échouer. C'est cette complexité des jeux des acteurs que nous montrerons ci-dessous.

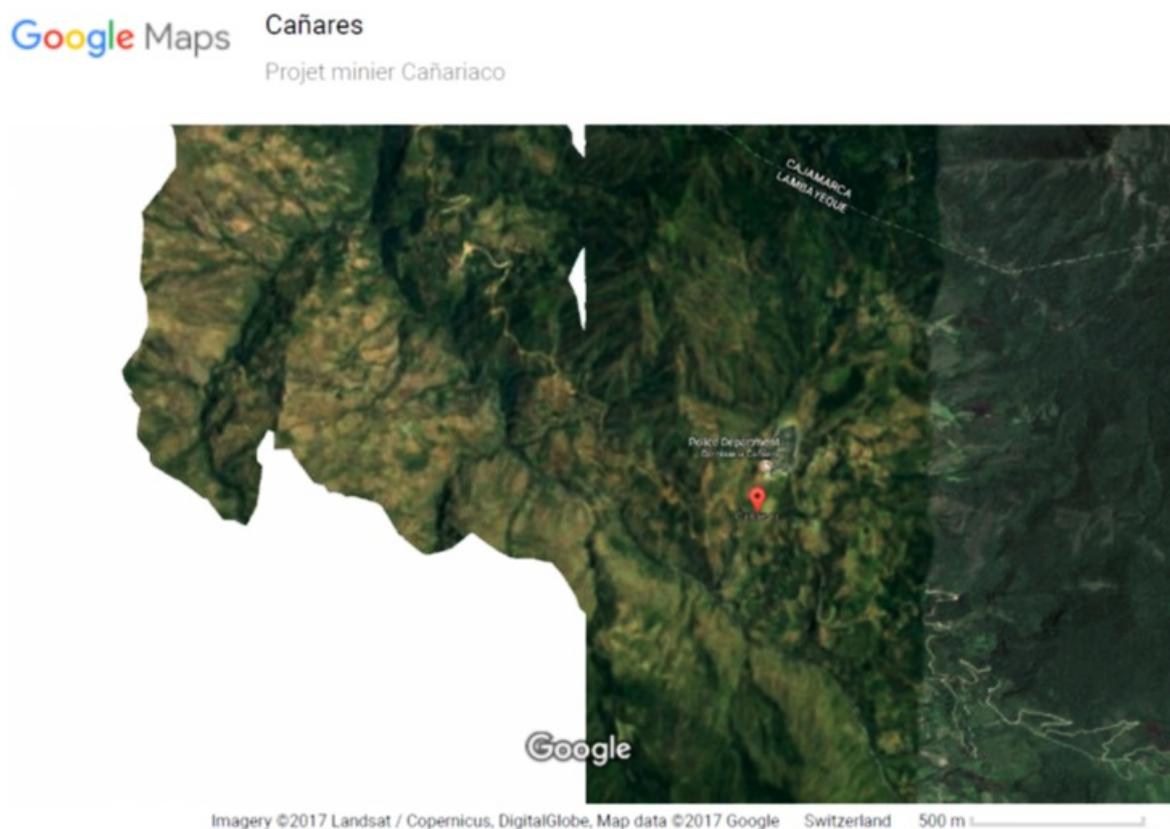
5.1.1. L'EMPLACEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Géographiquement, le projet se trouve sur le haut plateau dans la partie nord-est de la cordillère des Andes péruviennes, à 2900 mètres au-dessus du niveau de mer. Le site minier est aussi placé à gauche du bassin de la rivière Kañariaco, la principale rivière du district (EIA d'exploitation Cañariaco 2006).

Le projet est situé sur le territoire du peuple autochtone de Kañaris, qui est à l'origine du nom du projet Cañariaco. Politiquement, le projet Cañariaco est placé sous la juridiction du district de Kañaris et de la province de Ferreñafe de la région de Lambayeque (Rapport INEI 2012). Kañaris est l'un des six districts de la province de Ferreñafe et se trouve au nord-est de la région. L'accès aux Kañaris est extrêmement compliqué, et les habitants se vivent quasiment dans un isolement total, n'ayant que rarement accès au service des transports. Depuis la ville de Chiclayo, le voyage peut être fait les mercredis et dure entre 8 et 10 heures. En dehors de ce jour il faut avoir un moyen de transport privé ou espérer que quelqu'un avec la même destination vous emmène. Pour le retour, il en va de même, un camion part très tôt tous les mercredis depuis Pucara et ensuite il faut prendre un autre bus à Chiclayo.

Toutes les infrastructures minières qui servent à l'exploration et à l'extraction de minerais se trouvent à 110 kilomètres de Chiclayo, la capitale de Lambayeque. Ces infrastructures ont été installées sur place lors de la privatisation du projet, en 2001, et ont augmenté depuis ce moment-là. Pour le détail, nous mettons ici la carte géographique de la région de Lambayeque et du district de Kañaris éditée par le MINEM, qui contient l'emplacement du projet CAÑARIACO (Carte N° 2).

Figure 20. Localisation du site d'exploitation Kanaris (Source : Googlemaps 2017)



5.1.2. ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET

Dans cette partie, nous n'aborderons pas toutes les études techniques faites pour le projet. Notre descriptif se concentrera sur certains aspects techniques du projet Cañariaco que nous jugeons nécessaires à souligner. Notre but dans cette partie sera de montrer la taille du projet et ses impacts importants au niveau du territoire local.

Le projet minier relève de la propriété de la société minière canadienne Candente Copper Corporation (ci-dessous « la société minière » ou « le promoteur minier »). Le promoteur minier détient, dans le cadre du projet, 11 concessions minières : Cañariaco A, B, C, D, G, F1, U et Jehuamarca du 1 à 4. Ces concessions s'étendent sur une surface de 6300 hectares, dans le territoire des Kañaris (EIA d'exploration Cañariaco 2012).

Le promoteur est propriétaire des infrastructures minières installées sur le terrain. Le droit d'usage de la propriété foncière n'est pas évident, néanmoins il s'agit d'une possession réelle. Pour les activités

d'exploration, le promoteur minier détient un droit d'usage de l'eau de la surface (EIA d'exploration Cañariaco 2006, RD_354_2007_MEM_AAM, RD_462_2014_MEM_AAM).

Le type d'exploitation envisagé pour ce projet est une exploitation à ciel ouvert. Le projet comprend deux gisements miniers : Cañariaco Nord et Cañariaco Sud. Par cette technique est envisagée principalement l'exploitation d'or, d'argent et de cuivre, mais aussi, marginalement, d'autres minéraux. Il est envisagé que le projet d'exploitation génère plus de 262 millions de livres de cuivre, 39 000 onces d'or et 850 000 onces d'argent par an (Rapport CANDENTE 2012, Rapport MINEM 2014).

L'entrée en activité de l'exploitation était prévue pour 2013, puis a été retardée progressivement, en raison du non aboutissement de la phase d'exploration et de la contestation du projet. La durée du projet, s'il entre en activité, est estimée à 20/22 ans (Rapport CANDENTE 2012).

Un aspect technique très important est celui des déchets miniers. Un projet de la taille de celui de Cañariaco produit d'énormes quantités de déchets, or ce sujet n'est pas traité de manière détaillée dans l'EIA.

5.1.3. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le projet est situé sur le territoire de la communauté des Kañaris et nous présenterons maintenant les caractéristiques socio-économiques de cette communauté. Étant donné que les communautés ne sont pas recensées officiellement au Pérou, les données varient selon les recherches effectuées. Cependant, le district de Kañaris, qui occupe le même territoire que la communauté, possède des données plus précises mais pas sur tous les aspects. Nous utiliserons donc les données combinées de sources officielles et de sources privées.

Le district de Kañaris s'étend sur une surface de 284.88 km² et la communauté est propriétaire de 40 000 hectares. Concernant la population, le district de Kañaris a actuellement une population estimée à 14 434 personnes, mais la population de la communauté de Kañaris est, quant à elle, estimée à 8 900 membres en 2013 (Rapport INEI 2014, Rapport CANDENTE 2012, EIA d'exploration Cañariaco 2014). Ces estimations sont tirées du rapport publié par l'Institut national des statistiques et de l'information (INEI) du Pérou, qui peut être trouvé sur son site internet, et de l'EIA Cañariaco 2012, ainsi que du rapport publié par le promoteur minier²³².

Socialement la communauté est organisée en *caserio*²³³ (groupes de familles), qui sont au nombre de 32, et dont seulement 5, selon le promoteur minier, sont directement concernés par le projet minier :

²³² L'information est publiée ici : http://www.candentecopper.com/i/pdf/DNT_Presentacion_Part es_Involucradas_Aug_9_2012_Espanol.pdf

²³³ Caserio désigne un groupe de familles qui habitent dans un même endroit et qui sont organisées en groupe pour le travail ainsi que les échanges, et dont le représentant est élu en leur sein. L'ensemble des *caserios* constitue la structure d'organisation de la communauté.

Atunloma, Magmapampa, Cañaris, Mitobamba, San Juan de Yoyoca. Chaque Caserio est représenté par un de ses membres. L'assemblée des représentants des *caserios* est compétente pour la prise de décisions ordinaires, cependant les questions fondamentales, et notamment territoriales, sont réservées à l'assemblée générale. L'organisation sociale, les droits d'usage et autres sont régis par les statuts de la communauté, et en grande partie par le droit coutumier (INEI 2007, Entretien M. David Gaspar Lucero).

Les Kañaris sont une population Quechua et la plupart de ses membres parle la langue quechua. Selon l'EIA Cañariaco, ce serait le cas de la moitié des membres de la communauté (EIA d'exploration Cañariaco 2014). Seule une minorité est bilingue (quechua et espagnol). Le fait de parler espagnol est par conséquent l'un des critères retenus pour le choix des représentants. L'élevage et l'agriculture constituent l'activité principale de la communauté, une moindre partie des membres se consacre à d'autres activités.

Concernant l'éducation, dans la communauté de Kañaris, le taux d'analphabétisme en 2007 s'élève à 39 %. Il convient de souligner que le contrôle de l'analphabétisme se fait à partir de la langue espagnole. Seulement 4 % de la population arrive à avoir une éducation supérieure (INE 2007). L'accès aux services de base est quasiment inexistant, plus de 65 % de la population est sans accès à l'eau potable et 97 % sans accès à l'électricité. La région est qualifiée de zone d'extrême pauvreté (INEI 2007, EIA d'exploration Cañariaco 2014).

5.1.4. IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES LOCALES

L'importance économique du projet réside principalement dans le montant à investir par le promoteur. Ici, ce dernier envisage d'investir 1 599 millions de dollars américains (Rapport Candente 2012).

Les impacts économiques de la mise en activité du projet se voient plutôt dans la recette fiscale. Celle du district de Kañaris était de 3 535 350 de soles²³⁴ (à peu près 1 271 708 millions USD) en 2013, et a augmenté à 3 642 575 millions de soles²³⁵ (à peu près 1 303 713 millions USD) en 2015. Le projet promet d'incrémenter cette recette fiscale s'il entre en activité. Ainsi, on estime que le promoteur minier paiera au cours des 22 ans d'activité 2 800 millions USD, dont 1 000 millions pour la région de Lambayeque et 320 millions pour le district de Kañaris, en tant que *Canon minero*²³⁶. Actuellement, la totalité de la recette fiscale du district vient de l'État central, par le biais du budget annuel.

²³⁴ Loi N° 29951 du 14 décembre 2012, loi du budget général pour l'année fiscale 2013

²³⁵ Loi N° 30281 du 4 décembre 2014, loi du budget général pour l'année fiscale 2015.

²³⁶ La recette fiscale du district de Kañaris serait donc au moins triplée. Le *Canon minero* est la partie de la recette fiscale revenant aux gouvernements régionaux, provinciaux et de districts dans la recette fiscale nationale prélevée par l'État sous forme d'impôt sur le revenu de l'activité minière. Cependant, nous ne pouvons pas

De plus, le promoteur minier s'engage à prendre part au programme de « fonds social » auprès du ministère de l'énergie et des mines (MINEM). Par ce programme, le promoteur minier s'engage volontairement à prendre part à un projet de développement et à verser un montant pour le développement d'un projet (Rapport Cadenet 2011 et 2012).

La description du projet minier nous donne une idée générale de l'espace social, économique et politique dans lequel le projet s'implante. Au premier regard, il semble qu'un scénario de mise en œuvre du projet serait désirable dans la mesure où il permettrait de changer la réalité d'une population qui se trouve marginalisée. Cependant, le but de la politique minière tel que nous l'avons décrit change radicalement une fois le projet est mis en œuvre. Les habitants locaux s'opposent à un tel projet et défendent leurs valeurs.

connaître exactement les chiffres des impôts payés par la société minière car ils sont tenus secrets, et peuvent être divulgués uniquement dans le cadre d'une enquête judiciaire et selon l'ordre d'un juge.

Figure 21. Carte géographique de localisation de Lambayeque



Source : Atlas minier INGEMMET 2014

5.1.5. CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

L'octroi de la concession minière dans le sous-sol est la première décision prise par l'autorité politico-administrative pour mettre en œuvre un projet minier. La dernière décision est la concession de bénéfice. Actuellement, une telle concession est toujours demandée par le promoteur minier. Néanmoins, une telle démarche se est généralement fortement contestée par les habitants locaux. L'État joue ainsi le rôle de promoteur de la politique minière tout au long de la mise en œuvre du projet comme dans le cas du projet que nous étudions ici.

5.1.5.1. L'ORIGINE DU PROJET

Le projet minier Cañariaco apparaît dans les années 70, dans un contexte marqué par la dictature du président Juan Velasco Alvarado²³⁷, au cours de laquelle plusieurs lois ont été modifiées et abrogées en vue de l'adoption d'un nouveau régime minier (Section 2.5.1). Ces réformes concernaient le régime d'exploitation des ressources naturelles et particulièrement la politique minière. Le principal but était de faire participer l'État aux bénéfices de l'exploitation, de la production et de la commercialisation de l'activité minière (Porto Carrero R. 2000). Ainsi, le projet minier Cañariaco a vu le jour entre les années 1971 et 72.

En ce qui concerne l'exploitation des ressources minières, le président Velasco est fortement intervenu dans la politique minière. Il a modifié la loi minière existante, a créé le ministère de l'énergie et des mines, a nationalisé/exproprié des concessions et des entreprises minières et a aussi créé des entreprises minières publiques. À son tour, Morales a suivi le modèle de Velasco. En 1978, Morales a appelé aux élections générales pour constituer une assemblée nationale qui puisse approuver une nouvelle constitution.

Les concessions minières ont été octroyées sous le régime de droits spéciaux de l'État instaurés par le code minier de 1971 du gouvernement de Velasco (section 2.5.1). Dans la région, pendant ces années, plusieurs projets miniers ont été mis en place par l'État et par des privés. Cependant, tous ont été interrompus dans la phase d'exploration, notamment à cause de l'éloignement du site et des coûts économiques. Cependant, le projet Cañariaco, impulsé par la société minière publique MINERO PERU, a connu plusieurs études exploratoires.

²³⁷ Juan Velasco Alvarado a été président entre 1968 et 1975 et Francisco Morales Bermúdez Cerruti entre 1975 et 1980. Ils étaient tous deux Commandant en chef de l'armée du Pérou avant de devenir Président. Ils ont tous deux (Velasco et Morales) pris le pouvoir après un coup d'état militaire. Velasco, pour prendre le pouvoir, a destitué le président Fernando Belaunde Terry, élu démocratiquement. Il a immédiatement déposé la constitution politique de 1933 et imposé un régime « socialiste » sur la base d'un document appelé « Statut du gouvernement révolutionnaire ». Le Statut était une sorte de déclaration de principes politico-juridiques pour régir le pays et justifier la nouvelle politique, notamment la politique minière. 9 ans après, Morales prend le pouvoir en 1975, suite à un coup d'état mené contre le gouvernement de Velasco.

Le gouvernement péruvien, en 1971, décide par décret de déclarer 851 km² comme zone de droits spéciaux pour la durée de 2 ans, délai qui a été prolongé à 3 ans par la suite. En 1977, le délai est à nouveau prolongé²³⁸, puis en 1992 les droits spéciaux sont adaptés à la nouvelle législation (TUO de la LGM). Ainsi, les concessions minières Cañariaco A, B et C ont été octroyées en faveur du MINERO PERU²³⁹.

La participation inexistante des Kañaris dans le processus d'octroi de concession sous ce nouveau régime politico-militaire peut s'expliquer de deux manières. D'une part, par le cadre juridique imposé par le régime qui régissait l'exploitation des ressources naturelles à ce moment-là, en particulier l'exploitation minière, et d'autre part, par l'inexistence de l'interaction entre le gouvernement central et la population locale et/ou les communautés des paysans.

5.1.5.2. ÉTAT ACTUEL DU PROJET

Actuellement, ce projet appartient à la société minière Candente Copper Corporation (CANDENTE). Le projet a été élargi. D'autres concessions ont été jointes pour créer le projet Cañariaco, qui est divisé en deux parties qui correspondent à deux gisements miniers, Cañariaco Nord et Cañariaco Sud.

A nos jours, le projet Cañariaco est composé de 10 concessions minières : Cañariaco A, B, C, D, et G, Cañariaco F1, Jehuamarca 1 à 4. Ces dernières concessions datent de l'année 2005 et ont été demandées par le promoteur minier lors de la mise en œuvre des activités d'exploration sur le terrain.

Il convient de souligner que, malgré l'échec des procédures de mise en œuvre du projet, les concessions minières pour le sous-sol constituent encore la propriété du promoteur minier. L'échec de sa mise en œuvre n'annule donc pas la propriété minière, qui est fortement protégée par le régime minier.

5.1.6. CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS

Lors de l'analyse de la mise en œuvre d'un projet minier l'identification des acteurs est un élément fondamental. À ce propos, nous avons identifié cette constellation (section 3.2.1) dans le but aussi d'identifier leurs coalitions. Pour l'analyse de ce cas, cette constellation est construite sur des faits concrets.

Dans cette constellation, cinq types d'acteurs sont mis en évidence. Les deux premiers sont l'autorité publique et le promoteur minier qui se retrouvent en coalition ; ce dernier étant un acteur cible de la politique minière. Les autres acteurs sont d'un côté, le propriétaire foncier, qui est aussi un acteur cible

²³⁸ Décret Suprême N° 018-77-EM-DM du 5 juillet 1977, sur des droits spéciaux des concessions minières Cañariaco.

²³⁹ Résolution Directoriale N° 174-92-EM du 30 juillet 1992, concessions minières Cañariaco A, B et C.

de la politique minière et qui se trouve, par ailleurs, en coalition avec l'autorité locale et des ONG de l'autre côté.

5.1.6.1. COALITION PROMOTEUR MINIER – MINEM

L'acteur public et le promoteur minier mènent leurs stratégies pour faire avancer le projet minier conditionné par leur coalition stratégique. Cette logique de faire avancer un projet minier est mise en évidence lors qu'ils s'engagent l'un avec l'autre dans la constitution d'accords bilatéraux entre eux. Ces accords sont établis dans le cadre de la promotion de l'investissement et ils sont appelés contrats de stabilité juridique et fiscale.

Les contrats entre promoteur minier et le MINEM dans le but de garantir la mise en œuvre d'un projet font aussi partie des règles institutionnelles, néanmoins conditionnent fortement la mise en œuvre du projet en détriment des droits des habitants locaux²⁴⁰. Ces contrats comportent des obligations pour les partis contractantes. Ce qui nous intéresse ici est de voir à quel niveau ces contrats conditionnent la mise en œuvre d'un projet et la mise en application des stratégies de contentement. Cet intérêt de l'autorité politico-administrative de promouvoir l'investissement implique aussi de faire avancer les projets existants. Dans la plupart des cas, cet encouragement prend la forme d'un contrat de stabilité juridique entre le MINEM et le promoteur minier.

Dans cette logique, le projet Cañariaco étant devenu un projet important, a fait l'objet de contrats de garantie de leur investissement (contrat de 15 septembre 2003). D'un côté, l'État, représenté par le directeur général des affaires minières (DGM) et de l'autre, le promoteur minier. Ensemble, ils ont signé un contrat de garantie des activités d'exploration²⁴¹ (ci-après Contrat de garantie/contrat loi). Les parties contractantes se sont engagées comme suit : l'État, à garantir une stabilité juridique pour l'investissement et à faire bénéficier le promoteur minier du remboursement des impôts généraux sur les biens et les services ainsi que des impôts municipaux, et l'entreprise, à assurer l'investissement de 2 336 358.15 de dollars US dans un délai de trois ans (Contrat 2003). Ce contrat contenait, en cas de violation, une clause prévoyant l'arbitrage.

²⁴⁰ Dans ce contexte politico-économique, deux acteurs publics, PROINVERSION et le MEF, ont joué un rôle important dans la politique minière. Ces institutions, l'une chargée de la promotion pour l'investissement privé et l'autre de la fiscalité, influencent la mise œuvre du projet sur des principes purement économiques. Dans ce sens, la combinaison des politiques de ces institutions et de celle du MINEM prennent corps dans le portefeuille des projets miniers d'intérêt majeur, le plan d'action du MINEM. Ce portefeuille répertorie les grands projets miniers selon leur importance et stade de mise en œuvre. Ce portefeuille est élaboré à partir de critères économiques, tels que le montant d'investissement envisagé pour sa mise en œuvre et la taille du projet à grande échelle (MINEM 2008).

²⁴¹ Ce type des contrats est connu comme des contrats de garanti juridique et leur caractéristique la plus importante est que, pour l'Etat, ils représentent des lois. Ils sont couramment utilisés par garantir l'exploitation de ressources naturelles et communément appelés contrats-lois.

Dans cette même logique, cette coalition a été renforcée par quatre contrats-lois, signés par le MINEM et le promoteur minier, pour assurer l'investissement dans les activités d'exploration du projet Cañariaco (Contrats-lois des 1 septembre 2005, 27 août 2009, 23 octobre 2012, 15 septembre 2013). En outre, par le contrat de garantie, communément dénommé contrat-loi, l'État s'engage principalement à ne pas modifier le régime légal sous lequel le contrat a été signé. De plus, l'État s'engage à garantir les conditions pour l'exécution du montant de l'investissement sous peine d'être porté en procès d'arbitrage²⁴².

Un autre fait qui met en évidence cette coalition est que le projet Cañariaco a été inclus dans le portefeuille du MINEM. Il semble donc évident que, dans ce contexte, le projet est classé comme un projet d'intérêt majeur pour la politique minière²⁴³ (MINEM 2012, 2013 et 2015).

D'autre part, le MINEM doit privilégier, dans la mise en œuvre des projets miniers, ceux qui sont inscrits dans le portefeuille, conformément à son mandat politique, en accord avec PROINVERSION et le MEF, et en particulier à son obligation juridique, qui est basée sur les contrats-lois signés. Mais il doit aussi être en accord avec d'autres politiques parallèles impliquées²⁴⁴, et particulièrement avec celles du droit à la participation et de la propriété foncière. Dès lors, il semble que les arrangements concernant la mise œuvre des projets, qui prennent en compte toutes les politiques impliquées, soient la clé pour comprendre les pratiques du MINEM ainsi que leurs effets. Il apparaît donc que ces pratiques sont a priori fortement conditionnées par le plan d'action et les contrats-loi (la coalition).

Il devient évident qu'une coalition s'est constituée pour favoriser la mise en œuvre du projet minier.

5.1.6.2. LA COALITION HABITANTS LOCAUX – AUTORITÉ LOCAL – ONG.

Presque dans la même logique que la coalition décrite entre le promoteur minier-MINEM, trois types d'acteurs entrent en coalition pour s'opposer au projet minier Cañariaco. Contrairement à la coalition promoteur minier – MINEM, cette coalition n'est pas formelle, mais elle est basée sur des arrangements informels. Pour bien identifier cette coalition nous prendrons comme base les entretiens faits avec les habitants locaux, les représentants des ONG ou les autorités publiques. Nous prendrons aussi en compte certaines participations de l'ensemble de ces acteurs qui ont été enregistrées dans des procès-verbaux ou d'autres types de documents.

²⁴² Le contrat de garantie renvoie au fait qu'en cas de conflit juridique, les parties se soumettent à un procès d'arbitrage.

²⁴³ Ce portefeuille de principaux projets miniers est basé principalement sur l'importance économique qu'impliquent l'exploration, la construction et finalement le démarrage d'exploitation. La dernière publication de principaux projets miniers de 2015 prend en compte l'investissement pour sa mise en œuvre. Le montant minimum était de 300 millions de dollars afin d'être inclus dans ce portefeuille.

²⁴⁴ Une politique pareille est une politique sur charge d'une autre autorité publique différent au celles en charge du MINEM. PHRASE NON COMPREHENSIBLE

Les acteurs qui constituent cette coalition sont le propriétaire foncier, à savoir la communauté de Kañaris, l'autorité du district de Kañaris et les trois ONG. Les ONG qui font partie de cette coalition sont Caritas de Jaen, International Institute on Law and Society (IIDS), Instituto de desarrollo regional (INDER)²⁴⁵. Dans une moindre mesure, deux autres ONG ont participé à cette coalition : le Groupe de formation et d'intervention pour le développement durable (GRUFIDES) et l'Association solidaire pour le développement (COOPERACION). Dans cette coalition, l'acteur fondamental est la communauté de Kañaris. Ce positionnement central est basé sur les droits dont ils sont munis par la politique minière ou d'autres politiques publiques. Les deux autres types d'acteurs jouent le rôle de soutien des intérêts de la communauté. La base de ce soutien est l'échange de ressources d'action.

Cette coalition s'est constituée tout au long de la montée du conflit, c'est-à-dire autour des années 2009. Il faut souligner que cette coalition s'est développée sur plusieurs années, et chacun des acteurs a joué un rôle très important tout long de la procédure de mise en œuvre du projet minier. De nos jours, seuls l'autorité locale et l'IIDS maintiennent cette coalition, les autres acteurs étant moins présents.

Lors de notre recherche sur le terrain, nous avons identifié le rôle que jouent les acteurs dans cette coalition. La communauté, en tant que propriétaire, est l'acteur qui détient la ressource droit et de ce fait la capacité de mobiliser et/ou d'activer le droit de propriété. L'autorité locale soutient la communauté économiquement et politiquement. Les ONG jouent des rôles beaucoup plus précis. Caritas soutient la communauté via la ressource information et personnel. L'ONG a effectivement soutenu l'auto-consultation et la diffusion de l'information dans les médias, et a également fourni des avocats quand les membres de la communauté en avaient besoin. L'IIDS soutient la communauté via la ressource personnel et argent. Ce sont en effet eux qui ont porté plainte contre l'État au niveau international avec leurs avocats (Séance de CIDH : N° 153 du mardi, Octobre 31, 2014). L'INDER apporte son soutien via la ressource information. C'est par cette ONG que les titres de propriété de la communauté ont été trouvés et ultérieurement diffusés.

Il est intéressant de souligner que cette coalition présente des composantes contre-intuitives, à savoir la coalition entre l'autorité locale et la communauté, ainsi que des composantes très logiques, celle entre la communauté et les ONGS. En ce qui concerne les ONG, la coalition n'est pas surprenante, car leur but est le soutien et la protection des droits des habitants locaux. Dans le triangle des acteurs (section 3.2.1), l'autorité locale apparaît en revanche comme bénéficiaire de la politique publique, car

²⁴⁵ Caritas est une ONG gérée par l'église catholique, dont le but est le soutien aux populations en situation de vulnérabilité (<http://www.caritasjaen.es/quienes-somos/caritas-en-jaen>). L'IIDS est une ONG qui a pour but de promouvoir et de défendre les droits de l'homme, en particulier des populations autochtones (<http://www.derechoysociedad.org/sobre/sobre.html>). L'INDER est une ONG qui a pour but de mener des études sur le développement régional dans le nord du Pérou.

par la mise en œuvre d'un projet bénéficiant de l'augmentation de sa recette fiscale, et devrait donc être favorable à la mise en œuvre du projet minier.

On peut donc s'étonner du fait que dans ce cas précis l'autorité locale fasse partie des opposants au projet minier, mais cela s'explique de deux manières. D'une part, la raison en est la représentation populaire : le maire est élu par suffrage par les habitants du district de Kañaris, il doit donc forcément répondre à la volonté de cette population. D'autre part, il s'agit d'une stratégie de la part de la communauté qui décide, lors des élections, par unanimité de soutenir un candidat qui la représente en tant que membre de la communauté.

5.2. DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Dans cette partie nous partons de l'hypothèse que l'absence de prise en compte du droit de participation qualifiée et basée sur le droit des populations locales met en danger le succès de la procédure de mise en œuvre du projet minier. Nous aborderons donc l'activation de ce droit et la mobilisation stratégique des ressources d'action des habitants locaux pour contester le projet minier Cañariaco sur la base de règles de participation de la politique minière.

Pour ce faire, il faut mettre en évidence les trois indicateurs que nous considérons comme importants. Le premier est l'absence de participation de l'acteur local, c'est-à-dire la négligence de ce droit par le régime, car il est évident que si ce droit n'avait pas été négligé, les habitants locaux ne pourraient pas l'activer. Le deuxième est l'existence de règles institutionnelles (droit objectif de participation ou droit à activer) activées par les acteurs (droit subjectif ou droit activateur). Enfin, le constat de l'échec de la mise en œuvre du projet, déclaré par décision de l'autorité ou suite à l'abandon du projet de la part du promoteur minier.

La participation est stratégiquement activée par l'acteur concerné, il est donc primordial de l'identifier. Lors de la mise en œuvre de projets miniers à grande échelle, la constellation des acteurs est très complexe. La mise en œuvre du projet Cañariaco, dans la communauté de Kañaris, ne fait pas exception.

5.2.1. RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Partant d'une analyse diachronique de la mise en œuvre du projet Cañariaco, nous expliquerons pourquoi et comment les habitants locaux ont été exclus lors des procédures de mise en œuvre du projet. À cet égard, il semble nécessaire de remonter aux origines du projet, de revoir les pratiques générales et habituelles de l'administration publique, surtout celles du MINEM, ainsi que de comprendre le contexte des diverses règles institutionnelles qui peuvent être activées par les acteurs et qui régissaient à ce moment-là l'activité minière.

Pour expliquer ce processus fermé aux habitants locaux, nous prendrons en compte en premier lieu le régime institutionnel minier des années 80, 90 et du début des années 2000. Dans cette première analyse, nous ne prendrons pas en compte l'organisation des habitants locaux dans la mise en œuvre car leur participation était inexistante. Toutefois, cette absence de participation pourrait nous aider à expliquer les faits qui se sont réellement produits autour du projet. Constatant cette exclusion, nous identifierons un moyen pour expliquer les tentatives courantes de la part des habitants locaux pour intervenir dans le processus et influencer le résultat de la mise en œuvre du projet. Au le même temps, nous exposerons l'un des faits qui contribue à la stagnation des projets.

En outre, il me faut préciser ici que l'objectif de cette partie de mon travail n'est pas d'analyser la politique minière par le prisme de la théorie de la participation. Je cherche en effet à expliquer, depuis l'angle du droit positif, les conséquences des pratiques de l'autorité politico-administrative dans la mise en œuvre de la politique minière en rapport avec les habitants locaux.

5.2.1.1. RÉGIME FERMÉ AUX HABITANTS LOCAUX

L'histoire du projet remonte aux années 70. La concession minière a été octroyée par Décret Suprême de la Direction Générale des affaires Minières (DM) du MINEM²⁴⁶. La procédure en vigueur était prévue par la Loi Générale sur les Mines (LGM) N° 18880 du 8 Juin 1971. Le bénéficiaire ainsi que le promoteur minier de la concession était l'entreprise publique *Minero Peru* (Rapport Minero Perú 1998).

LES CONCESSIONS MINIÈRES ET LE PUISSANT ACTEUR PUBLIC

À l'époque de l'octroi de la concession, entre 1967 et 1975, le Pérou a été successivement gouverné par Juan Velasco Alvarado puis par Francisco Morales Bermúdez Cerruti²⁴⁷. Tous deux ont pris le pouvoir suite à un coup d'état militaire.

Concernant le contexte du projet Cañariaco, la constitution politique de 1933 joue un rôle très important. Déposée par Velasco, elle instaurait déjà à l'époque la participation des citoyens aux affaires publiques. L'Art. 180²⁴⁸ de cette constitution avait créé les « commissions consultatives » pour chaque ministère. Ces commissions devaient être intégrées par différents experts provenant de la population. Ainsi, la participation de la citoyenneté s'ouvrait à la prise de décision. Le régime était donc relativement ouvert aux acteurs dans la prise de décision.

²⁴⁶Décret suprême N° 018-77EM/DGM du 05 juillet 1977, concession minière Cañariaco

²⁴⁷Juan Velasco Alvarado a été président entre 1968 et 1975 et Francisco Morales Bermúdez Cerruti entre 1975 et 1980. Ils étaient tous deux Commandant en chef de l'armée du Pérou avant de devenir Président.

²⁴⁸L'article 180 de la Constitution péruvienne de 1933 stipulait que "En cada Ministerio habrá una o más Comisiones Consultivas, formadas por ciudadanos peruanos especializados en los correspondientes Ramos de la Administración. La ley determinará su organización y sus funciones".

En ce qui concerne les communautés de paysans et/ou les populations autochtones, cette constitution reconnaissait et protégeait certains de leurs droits. Les articles 207 à 212 du titre XI offraient un ensemble de garanties constitutionnelles à la propriété et à l'organisation des populations autochtones. L'article 210²⁴⁹ interdisait toute sorte d'intervention des autorités publiques dans les affaires des populations autochtones, que ce soit dans la gestion de leur propriété ou de leurs ressources. Cependant, une fois cette constitution déposée, la participation ainsi que les droits reconnus disparaîtront et tout le pouvoir se concentrera dans le gouvernement national.

Une fois que la constitution a été déposée, le pouvoir militaire de Velasco régit le pays et s'impose sur la légalité. Ce nouveau pouvoir entame une série de réformes, en particulier dans la politique minière, lesquelles seront réaffirmées par le président suivant.

On peut envisager sous deux angles l'absence de participation des Kañaris dans le processus d'octroi de concession sous ce nouveau régime politico-militaire. Le premier angle est celui des règles institutionnelles minières qui régissent l'exploitation des ressources naturelles à ce moment-là, en particulier l'exploitation minière. Le deuxième angle est celui de l'absence d'interaction entre le gouvernement central et la population locale et/ou les communautés de paysans, puisqu'on remarque qu'à l'époque, la population de Kañaris était négligée par la sphère politique en général.

DÉTOURNEMENT DE LA PARTICIPATION

La LGM dans son Art. 66, alinéa « a », stipule que dans les concessions octroyées sur terrains vagues, le concessionnaire a le droit d'usage gratuit du terrain. Mais ce même article dans son alinéa « b » stipule que le concessionnaire doit demander la servitude minière ou l'expropriation si le terrain a un propriétaire.

Vu que le terrain a été considéré comme « vague » et aussi comme relevant du « domaine public » dans l'acte administratif qui octroie la concession, le MINEM a octroyé le droit d'usage gratuit du terrain²⁵⁰, c'est-à-dire la servitude minière. Donc, aucune communication n'a été faite aux Kañaris, car ils n'étaient pas considérés comme propriétaires de la surface.

²⁴⁹L'article 210 de la constitution péruvienne de 1933 stipulait que "Los Concejos Municipales ni corporación o autoridad alguna intervendrán en la recaudación ni en la administración de las rentas y bienes de las comunidades".

²⁵⁰LGM N° 18880 Art. 66°A "Los concesionarios gozan de los siguientes derechos; En las concesiones que se otorguen en terrenos eriazos, a usar gratuitamente la superficie correspondiente a la concesión para el fin económico de la misma y a solicitar a la autoridad minera el derecho de usar gratuitamente terrenos eriazos ubicados fuera de la concesión." B "A solicitar autorización para establecer las servidumbres necesarias para la racional utilización de la concesión. Estas servidumbres serán gratuitas si se trata de terrenos eriazos, y se establecerán previa indemnización justipreciada cuando los terrenos se encuentren cultivados o cercados. De oficio o a petición del propietario afectado, la autoridad minera dispondrá la expropiación si la servidumbre enerva el derecho de propiedad."

Nous voyons ici les premières stratégies activées par le MINEM pour contourner la participation. Le propriétaire ne peut pas s'opposer à l'octroi de la concession minière mais doit être informée pour faire partie des procédures d'octroi de la servitude minière. La servitude implique la limite de la propriété et du droit d'usage. Cependant, en raison de la puissance de l'État (ressources force et information) et du manque des ressources d'action des Kañaris, la participation et la propriété ont été détournées.

RESSOURCES D'ACTION INÉGALITAIRES ENTRE LES KAÑARIS ET L'ACTEUR PUBLIC

Plusieurs études montrent que les populations autochtones au Pérou sont extrêmement vulnérables. Ces mêmes études montrent que le fait de négliger leur existence aggrave leur situation et leurs conditions de vie (Contreras, C. Gruber S., Mazzeo C. 2012). En outre, la discrimination historique subie par les populations autochtones dans toute l'Amérique latine a été attentivement étudiée. Plusieurs rapports d'organisations internationales, nationales et d'ONG montrent cette terrible réalité (Condo V. 2010). Le cas particulier des Kañaris n'est pas différent. Ils ont été victime d'abandon social au cours de l'histoire (Alva Mariñas P. et al 1985) et c'est dans le cadre de cette réalité que le projet Cañariaco s'est implanté.

Dans ce contexte, la participation des Kañaris en tant que communauté n'a pas été prise en compte, non seulement dans les processus de prise de décisions des politiques publiques qui les concernaient, mais également dans toutes les formes de protection des droit fondamentaux et du bénéfice des services publics élémentaires tels que l'éducation et la santé (rapport du Centro de Investigación y capacitación popular 1986).

Malgré le fort discours social en faveur des populations et des communautés de paysans pendant le régime militaire rien n'a changé. Comme le montrent les faits, la concession Cañariaco a été octroyée dans le cadre d'un régime légal fermé aux habitants locaux, contournant la participation et la propriété. L'État, en particulier, a octroyé la concession en négligeant le droit de propriété des Kañaris.

Sur une longue période, entre les années 70 et 80, le rapport entre la communauté de Kañaris et le MINEM était inexistant. De telle sorte que les Kañaris n'auraient pas eu connaissance de l'existence du projet Cañariaco²⁵¹. C'est après sa privatisation qu'ils en ont eu connaissance, entre les années 2003 et 2004, lorsque l'entreprise a établi les premiers contacts avec eux. Cependant, ce premier contact n'a pas permis de construire un échange de ressources égalitaires. Les Kañaris ont été négligés pendant une longue période. Ce n'est qu'après 2008, à l'issue des crises du conflit minier au Pérou, que la

²⁵¹ Le projet était inconnu par la plupart des habitants des Kañaris. Inconnu par la population et aussi à l'abandon de part de MINERO PERU, parce que l'exploration n'était pas si fréquente, limité à être un projet en dossier dans les bureaux de MINERO PEROU.

majorité des membres de la communauté prend pleinement connaissance²⁵² du projet et demandent la présence de l'État (Entretien M. David Gaspar Lucero).

De 1977 à nos jours, l'État n'a pas inclus la communauté de Kañaris dans sa politique minière. De plus, les autres politiques publiques, nationales ou régionales, n'ont pas davantage considéré Cañariaco comme un projet à développer en coordination avec les Kañaris. Les autorités du district de Kañaris, n'ayant jamais été informées de l'existence du projet, ne l'ont même pas considéré comme un projet sur lequel ils pourraient travailler avec eux.

Dans les années suivantes, particulièrement dans les années 90, le rapport entre l'État et la communauté n'a pas évolué, et les relations sont restées distantes.

Entre 1990 et 1991, les concessions minières de Cañariaco prennent la forme de titres de propriété pouvant être adaptés au nouveau régime économique. Au cours de cette même période, deux lois importantes ont été approuvées, dont la première est le Code de l'environnement et des ressources naturelles approuvé par le décret législatif N° 613 du 7 Septembre 1991²⁵³.

5.2.1.2. PARTICIPATION ET PRIVATISATION DU PROJET

La non prise en compte des habitants locaux, à ce moment-là, ne peut être expliquée qu'au regard des règles institutionnelles, puisque la participation, en tant que droit objectif et obligation de l'administration et en tant que droit des habitants locaux, a comme source les politiques publiques. De plus, il faudrait ajouter à l'existence des règles institutionnelles, la politique minière en particulier et, d'une façon plus concrète, l'adoption des actes administratifs. Ceci est particulièrement le cas dans la procédure d'octroi d'une concession minière et/ou d'une licence d'exploration.

Dans la politique minière, la réforme politico-juridique a pris forme à travers la privatisation des projets miniers existants et la promotion à grande échelle de l'investissement minier (Ruiz Caro A. 2002). Dans ce contexte, le projet Cañariaco n'a été impulsé que dans l'intérêt de sa privatisation. Dans ce but, le gouvernement a constitué, en 1991, une Commission de promotion pour l'investissement privé²⁵⁴ (ci-après COPRI) chargée de la privatisation des entreprises publiques. Cette institution, en 1996, a créé une Commission spéciale pour la privatisation²⁵⁵ (ci-après CEPRI) pour impulser la privatisation des projets et des entreprises minières. Plus tard, le CEPRI a inclus dans son plan d'action de privatisation

²⁵² Il faut préciser que si les Kañaris prennent pleinement connaissance de l'existence du projet, ceci n'est pas une preuve qu'ils ont connaissance des détails du projet et des études faites en rapport avec celui-ci.

²⁵³ La deuxième correspond au décret législatif N° 708 appelé Loi de promotion des investissements pour le secteur minier, qui a modifié en grande partie la LGM de 1981, en dérogeant à 155 articles de la LGM.

²⁵⁴ Décret législatif N° 674 de 25 Septembre 1991 Loi de promotion de promotion à l'investissement privée, et créé le COPRI. Par le Décret suprême N° 070-92-PCM de juillet 1992 s'est approuvée le règlement.

²⁵⁵ Par décision de COPRI N° 36-92 de 04 Février 1992 est créé le CEPRI pour inclure MINERO PERU au processus de privatisation, cette décision a été ratifiée par la PCM par Décret suprême N° 082-92-PCM de 15 Février 1992.

le projet Cañariaco, parmi d'autres projets miniers²⁵⁶ (Doc. Acte General de CEPRI MINERO-PERU 1996, Livre Blanche de privatisation minier 1995 et 2000).

Le CEPRI, selon son plan d'action, a mis le projet Cañariaco en vente aux enchères publiques. La vente du projet a été réalisée, à l'issue de ces enchères, en trois transferts différents. Le CEPRI a octroyé le projet à trois entreprises différentes sous la forme de « contrats d'option de transfert²⁵⁷ ». Par ce type de contrat, les contractants s'engagent à ce qui suit : l'État à transférer son droit d'usage et à assurer l'octroi des permis d'exploration dans le but d'assurer l'existence de minerais exploitable, et le promoteur à investir un montant d'argent dans l'exploration, en gardant le droit préférentiel, à la fin des explorations, d'accepter ou de refuser le transfert du projet en propriété.

Dans ces conditions de contrat, les deux premiers promoteurs ont renoncé au droit d'option et l'ont rendu à l'État. Seul le dernier a demandé le transfert du projet en propriété. Le premier contrat d'option a été octroyé le 25 Février 1994 en faveur du promoteur minier PLACER DOME DEL PERU S.A.C. (ci-après PLACER DOME), filiale de la corporation Canadienne BARRICK GOLD CORPORATION²⁵⁸. Le deuxième contrat d'option a été octroyé le 19 Février 1999 en faveur de l'entreprise néerlandaise BILLITON EXPLORATION AND MINING PERU B.V. (ci-après BILLITON)²⁵⁹.

Dans ces deux contrats, l'État s'est engagé à transférer en usage toutes les installations du projet minier et à octroyer les licences d'exploration minière. Il faut bien souligner que le contrat en lui-même octroie le droit d'explorer, et qu'aucune étude d'impact environnemental n'a été présentée. Donc, par ces contrats, les promoteurs miniers ont été habilités à réaliser des activités d'exploration. PLACER

²⁵⁶ Par Résolution suprême N° 007-94-PCM de 10 Février 1994 le projet Cañariaco a été inclus dans un plan de privatisation approuvé par la Résolution suprême N° 147-93-PCM du 14 Septembre 1993.

²⁵⁷ Le contrat d'option est un contrat préparatoire consigné dans l'Art.1419 du Code Civil, texte original en espagnol «Por el contrato de opción, una de las partes queda vinculada a su declaración de celebrar en el futuro un contrato definitivo y la otra tiene el derecho exclusivo de celebrarlo o no.». Il est appliqué subsidiairement pour le contrat selon l'Art. 133 du TUO de la LGM, texte original en espagnol «Si en el contrato de opción no hubiere señalado plazo, se entenderá que el mismo es de cinco (05) años, computados a partir de la suscripción de la minuta.»

²⁵⁸ Selon les termes établis dans le contrat, l'entreprise s'est engagée : I) à payer deux millions cent mille USD (2 100 000.00) pour le droit d'option, II) à investir deux millions quatre cent cinquante mille USD (2 450 000.00) pendant la durée du contrat, III) qui a été établi pour la durée de trois ans, et IV) à payer cinq mille millions USD (5.0 MM) pour le transfert, s'il décide de garder le droit l'option (PROINVERSION rapport du processus de promotion à l'investissement privé 2014)

²⁵⁹ Selon les termes établis dans ce contrat, l'entreprise s'est engagée : I) à payer la somme de huit cent huit mille USD (808 000.00) pour le droit d'option, II) à investir la somme de quatre cent cinquante mille USD (450 000, 00) pendant la durée du contrat, III) qui a été établi pour la durée de trois ans et IV) à payer sept cent sept mille USD (707 000.00) pour le transfert, s'il garde le droit d'option (Contrat d'option MINERO PERU et BILLITON EXPLORATION 1999).

Le versement s'est fait sous la forme suivante ; cent un mille USD (101 000, 00), deux cent mille USD (200 000.00) et quatre cent quatre mille USD (404 000.00) pour chaque année sur trois ans.

DOME et BILLITON, pendant la durée de ces contrats, ont assidûment effectué des activités d'exploration²⁶⁰.

En ce qui concerne les Kañaris, ils n'ont pas été informés de ces transferts, ni en tant que propriétaires du terrain ni en tant que communauté de paysans la plus concernée. Il en va de même pour les activités d'exploration et les droits d'usage que les promoteurs mentionnés ont réalisé.

Finalement, le troisième et dernier contrat, dans ce même processus de privatisation, a été concrétisé en 2001. Le contrat d'option a bénéficié au promoteur minier EXPLORACIONES MILENIO S.A., filiale de la multinationale Canadienne CANDENTE COPPER CORP. (ci-après CANDENTE). Cette fois-ci, l'État a opté pour la vente par enchère publique et le transfert en propriété sans passer par le contrat de droit d'option²⁶¹.

Il faut souligner que l'appel d'offre et la vente par enchère publique se sont déroulés dans un contexte de crise politique²⁶². Pendant la période de septembre à décembre 2000, la crise a été aggravée par des dénonciations de corruption²⁶³. Ces deux faits ont fait tomber tout le pays dans une crise politique profonde. Cependant, l'institution en charge de la privatisation du projet Cañariaco n'a pas arrêté ce processus. Au contraire, pendant cette période de crise politique, le processus a été accéléré et la vente a eu lieu. Comparé aux deux contrats précédents, le prix de vente est considérablement inférieur. De plus, le ministre du MINEM de décembre 2011 à février 2014²⁶⁴, soit pour la période la plus conflictuelle du projet Cañariaco, était aussi membre de la commission de privatisation, CEPRI, du

²⁶⁰ PLACER DOME a effectué «geological mapping and rock-chip sampling program. In the Cañariaco Norte zone, three inclined diamond drill holes, totalling 854 m.» et BILLITON «The exploration program included geological mapping, systematic soil and chip sampling, and both IP and ground magnetic geophysical surveys. Eight-hole diamond drilling program. Petrographic samples were collected and studied, and sequential leach testing was carried out on drill core samples. IP and ground magnetic surveys were also undertaken. » (CANDENTE Technical report on Pre-Feasibility Study Progress Report 2011 p. 6-1, 6-2).

Les deux promoteurs, PLACER DOME et BILLITON, ont refusé d'exercer l'option à la fin de ses contrats. PLACER DOME renonce à son droit d'option et le 21 Mai 1997, rend le projet à l'État. À son tour BILLITON, à la fin de la durée du contrat, décide de ne pas activer le droit d'option et rend le projet à l'État le 18 avril 2000. Apparemment, « the prevailing copper price (less than 80 cents per pound from 1997 to 2001) and difficult option deals with the Peruvian Government» les a empêchés d'exercer le transfert (CANDENTE Pre-Feasibility Study Progress Report 2011 p. 02-03)

²⁶¹ Par ce contrat, le bénéficiaire s'est engagé à payer la somme de quinze mille USD (15 000.00) et le contrat a été signé le 4 Avril 2001. A partir de ce moment-là, le projet devient privé (Contrat CANDENTE et MINERO PERU 2001)

²⁶² Suite aux élections présidentielles de décembre 2000, le président élu a été accusé de fraude électorale, car il ne disposait pas du droit constitutionnel à participer aux élections.

²⁶³ L'assesseur présidentiel, Vladimiro Montesinos, a été dénoncé pour des actes de corruption, ce qui a déstabilisé complètement la structure du pouvoir de Fujimori qui s'est vu forcé d'en appeler à de nouvelles élections présidentielles. En novembre 2000, l'assemblée nationale a déclaré l'incapacité morale de Fujimori et vacant le poste du président de la république, suite à quoi le président de l'assemblée nationale a pris le poste du président de la république.

²⁶⁴ Le Ministre Jorge Merino Taffur.

projet Cañariaco (Acte de la séance des 20 et 27 février 2003 de la commission d'enquête de l'assemblée nationale sur les affaires de corruption pour la période 1990-2000).

En ce qui concerne la participation des habitants locaux et principalement de la population des Kañaris, nous avons constaté que, malgré l'évolution du droit à la participation, les pratiques suivies penchaient vers le contournement, voire détournement de ce droit. Dans un contexte où le pouvoir décisionnel était concentré sur l'autorité politique²⁶⁵, l'inapplication des normes de participation a favorisé l'ouverture du marché des ressources naturelles. Dans le cas du projet Cañariaco, les contrats d'option signés ont répondu uniquement au processus de promotion de l'investissement privé. Ainsi, pour les activités d'exploration des deux premiers promoteurs, l'autorisation d'accès au terrain n'a pas été demandée, et les ateliers d'informations n'ont pas été réalisés, alors que les règles de participation étaient en vigueur, dans le droit privé comme dans le droit public. Au cours de cette période, toutes les décisions ont été prises unilatéralement : la participation des habitants locaux n'est restée qu'un discours. « *In the end the Fujimori (Peruvian) experience (en référence à la privatisation) was a disaster, in addition to adopting structural reforms, his government committed widespread human rights violations and had little respect to constitutional provision* » (Navia P. et al. 2003).

5.2.2. LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE

Suite à la privatisation du projet Cañariaco, dans les années 2000, le promoteur minier CANDENTE a commencé ses activités d'exploration. Cette fois-ci, la loi de participation a été renforcée dans son application et par conséquent la participation des habitants locaux est devenue obligatoire. Cependant, les pratiques de l'autorité politico-administrative, lors de la mise en œuvre du projet, tendent à contourner, détourner et renouveler le droit de participation.

Il est important de noter que le droit à la participation, tel qu'il a été formulée dans le règlement, donne une grande marge de manœuvre au MINEM pour le (re)définir (section 2.6.3). De sorte que la décision d'appliquer ou pas ce droit, bien qu'il soit fixé par une politique publique, peut être contournée, de manière à le vider de son contenu. Et ceci se vérifie dans le processus d'approbation des EIA d'exploration minière du projet Cañariaco.

À partir de 2004, le promoteur minier du projet Cañariaco exerce activement ces droits de concessionnaire. À ce stade du projet, l'exploration minière était le but principal du promoteur. À partir de ce moment-là, CANDENTE obtient sept licences d'exploration minière. Nous nous intéressons, dans cette partie du travail, à l'analyse des trois premières licences octroyées, qui le sont au cours de la

²⁶⁵ Le président Alberto Fujimori Fujimori avait instauré un régime dictatorial extrêmement corrompu. La violation des droits fondamentaux était très fréquente et l'indépendance du pouvoir judiciaire était fortement compromise.

période allant de l'entrée en vigueur, en 2002, des droits de participation, aux premières rencontres formelles, en 2008, entre le MINEM et la Communauté.

5.2.2.1. APPROBATION DES LICENCES D'EXPLORATION (2004)

Une première licence a été octroyée sur la base d'une déclaration assermentée²⁶⁶ pour réaliser des activités d'exploration dans la concession Cañariaco A. Cette déclaration est approuvée par la Direction générale des affaires environnementales (DGAA) du MINEM²⁶⁷. La procédure et les conditions préalables accomplies sont détaillées dans un rapport préalable émis par la DGAA²⁶⁸. Le MINEM, conformément à la demande présentée, a octroyé un permis d'exploration pour la durée de deux mois.

Bien que le règlement de participation soit déjà entré en vigueur pour l'octroi de la licence d'exploration ainsi que pour sa mise en œuvre, aucune mesure n'a été prise en vue d'une participation des habitants locaux, ce dont on peut déduire que la participation a été détournée. À ce moment-là, les Kañaris se trouvent encore dans une position inégalitaire en termes de ressources d'action, et manquent en particulier de la ressource information.

5.2.2.2. EXPLORATION SANS PARTICIPATION

Le MINEM, en 2005, octroie une deuxième licence d'exploration, juste un an après avoir octroyé la première. Le promoteur minier demande l'approbation d'une EIA pour réaliser des activités d'exploration dans les concessions de Cañariaco A et B. Cette fois-ci, le promoteur minier présente une EIA à la différence de la première fois, où il avait présenté une simple déclaration. Une licence d'exploration basée sur une EIA envisage une grande activité sur le terrain et des impacts considérables sur l'environnement (section 2.6.2). La DGAAM du MINEM, suite à l'évaluation de l'EIA, par la Résolution ministérielle N° 195-2005-MEM/AAM du 16 Mai 2005²⁶⁹, autorise la réalisation des activités d'exploration, pour une durée de 8 mois.

En ce qui concerne le droit de participation, le promoteur minier présente des preuves que l'EIA a été publiée. Ces publications ont été faites dans deux journaux, un à tirage national et l'autre à tirage régional. De sorte que ces instruments, dans le cadre de cette deuxième licence, ont été portés à la connaissance des habitants locaux impliqués dans le projet Cañariaco. En ce sens, les publications ont dû cibler d'une façon générale la population de la région de Chiclayo et plus particulièrement la

²⁶⁶ Résolution directoriale du 19 Juin 2004. Une déclaration assermentée, selon la loi péruvienne de l'époque, est un type d'Etude d'impact environnemental. La loi péruvienne prévoyait la présentation de ce type d'étude pour de petits projets ou pour ceux qui n'ont pas de grand impact sur l'environnement.

²⁶⁷ Résolution directoriale N° 435-2004-MEM/AAM du 23 septembre 2004. Demande d'approbation de la déclaration assermentée d'exploration minière acceptée.

²⁶⁸ Rapport N° 057-2004-MEM-AAM/LS/CPA du 21 Septembre 2004.

²⁶⁹ Résolution ministérielle N° 195-2005-MEM/AAM du 16 mai 2005.

population du district et de la communauté de Kañaris. À son tour, le MINEM programme des ateliers d'information²⁷⁰. Bref, cette fois-ci, l'autorité administrative et le promoteur minier ont satisfait les conditions formelles exigées par les règles institutionnelles. Cependant, sur le fond, il reste encore à examiner si ce qui a été mis en œuvre correspond réellement à l'idée de la réglementation.

Au regard du contexte dans laquelle la participation a été mise en œuvre, il est possible d'apercevoir qu'elle n'a pas rempli son but. La publication de l'EIA a pour but d'informer la population sur le contenu et l'impact de l'activité d'exploration, comme on l'a déjà noté. Au cours de l'analyse des deux premiers processus d'approbation des EIA, nous avons pu constater que les conditions de leurs publications sont conformes au règlement : elles ont en effet été publiées dans deux journaux, *El Peruano*, dont la distribution est nationale, et *La República de Trujillo*, dont la distribution est régionale. Ces publications ont ensuite été transmises au DGAA, sous la forme et dans les délais prévus. Dans les formes, le règlement a donc été parfaitement respecté.

Cependant, il est important de souligner que la publication n'est pas une fin en elle-même, mais un moyen de parvenir à la participation des habitants locaux sur la base d'informations accessibles à tous. Or, il semble que les publications faites n'ont pas eu les effets prévus par le règlement. Voici en effets les constats que l'on peut faire :

Entre 2004 et 2005, selon le rapport du programme de Nunies pour le développement (PNUD), l'analphabétisme atteignait 60.98%²⁷¹ dans la région des Kañaris, si bien qu'on peut imaginer que moins de 40% de la population avait un accès réel à l'information publiée. (Rapport sur le Développement humain Pérou 2009). On note que l'analphabétisme dont il est question concerne la langue officielle, l'espagnol.

Nous avons constaté que *El Peruano* et *La República de Chiclayo* sont des journaux distribués en zones urbaines. Le district de Kañaris est une communauté rurale, située dans un endroit très éloigné de la capitale Chiclayo²⁷². Cette particularité de Kañaris entraîne encore aujourd'hui l'impossibilité de la distribution et de la commercialisation de médias imprimés sur son territoire.

L'espagnol est la langue dans laquelle ont été publiées les EIA puisque c'est la langue officielle du Pérou. Toutefois, la population de Kañaris est quechua et parle donc le quechua (Rapport statistique

²⁷⁰ Pour rappel : Ces ateliers ont pour but d'informer la population, de sorte que les acteurs locaux puissent montrer leur inquiétude, et avertir des possibles impacts dans leur vie ou dans l'environnement.

²⁷¹ Rapport de développement humain, Pérou 2009. Il a été publié le 2009 mais les données datent de 2007.

²⁷² La capitale de la région de Lambayeque est la ville de Chiclayo. Il n'existe pas de route reliant Chiclayo à la capitale. Pour y arriver il faut emprunter plusieurs routes et plusieurs services de bus ou camions. Kañaris est le district le plus éloigné du centre de la région et est commercialement plus lié à la région de Cajamarca.

INE 2007). Ainsi, la langue de publication des EIA excluait d'emblée une majorité écrasante de la population, dont la langue est le quechua.

Ces trois constats permettent de montrer que les publications ont été réalisées uniquement pour remplir les conditions nécessaires à l'obtention des licences d'exploration. Nous constatons aussi que la stratégie de l'autorité politico-administrative ainsi que du promoteur minier a été de contourner la visée réelle du droit de participation, tout en s'acquittant formellement de cette obligation afin de ne pas mettre en danger la mise en œuvre du projet.

La question qui reste encore à traiter est la suivante : ce contournement de la visée de la norme va-t-il faire l'objet d'un accord, formel ou informel ?

Les contrats entre les sociétés d'exploitation minière et le MINEM dans le but de garantir la mise en œuvre d'un projet sont régulés par la loi minière. Ces contrats comportent des obligations pour les parties contractantes. Ce qui nous intéresse ici est de voir à quel niveau ces contrats conditionnent la mise en œuvre d'un projet et la mise en application des stratégies de contentement. Cet intérêt de l'autorité politico-administrative de promouvoir l'investissement implique aussi de faire avancer les projets existants. Dans la plupart des cas, cet encouragement prend la forme d'un contrat de stabilité juridique entre le MINEM et le promoteur minier.

De plus, le contexte des années précédentes a aussi influencé les décisions prises par le MINEM pour contourner la participation. Depuis le début des années 2000, les conflits miniers sont en effet en hausse²⁷³.

Compte-tenu de ce qui précède, il apparaît évident qu'informer réellement la population n'était pas le but recherché. On peut dire que la norme ne prenait pas en compte les caractéristiques des Kañaris et que l'autorité politico-administrative ainsi que l'entreprise se sont soumises au contenu littéral de la règle pour contourner le droit. Néanmoins, l'administration, comme l'entreprise, était au courant de la réalité socio-culturelle de la population de Kañaris²⁷⁴. Il est donc certain que cette application

²⁷³ Entre 1999 et 2003, dans la région nord du Pérou, la communauté de Tambogrande s'est battue contre le projet minier d'or Tambo Grande de la société Canadienne MANHATTAN MINERALS CORPORATION. Après plusieurs années de confrontations dans divers espaces, le projet a échoué (DE Echave et al 2009, Rapport DP 2004). Un autre exemple : dans le sud du Pérou, entre 2001 et 2003, la population d'Espinar a protesté contre l'entreprise minière anglo-australienne BHP BILLONT TINTAYA, en l'accusant de polluer l'environnement et particulièrement l'eau. Après des confrontations, l'entreprise et la population d'Espinar ont tranché pour résoudre leur problème (Diez Canseco Cisneros J. La Republica 2005). Il apparaît donc tout à fait possible que, dans ce contexte, pour le MINEM ainsi que pour le promoteur minier, le fait d'éviter un nouveau conflit en contournant la loi de participation (qui aurait pu freiner le développement du projet Cañariaco) était une priorité.

²⁷⁴ L'entreprise a présenté dans son EIA une étude détaillée des caractéristiques sociales, culturelles et économiques de la communauté de Kañaris.

littérale de la norme se nourrit de l'incongruence du but réel du règlement et du vrai intérêt de l'autorité.

Cette stratégie a été reproduite pour d'autres licences d'exploration, notamment pour celles qui ont été octroyées après. Au cours de cette période, la coalition entre le promoteur minier et le MINEM mobilise stratégiquement la ressource information, par le biais d'une activation ciblée et d'un contournement des règles de la mise en œuvre. Ceci est rendu possible par le fait que les règles institutionnelles sont lacunaires et octroient une grande marge de manœuvre au promoteur minier et au MINEM.

5.2.2.3. ATELIERS DE PARTICIPATION SANS HABITANTS LOCAUX

Lorsque les règles institutionnelles sont plus claires et moins lacunaires, le droit de participation se fait presque incontournable. Les acteurs publics et le promoteur minier doivent se soumettre aux règles du droit de participation, tandis que les habitants locaux, de leur côté, sont au courant de l'existence des projets miniers et de leur mise en œuvre.

Dans ce contexte, à Chiclayo, les 6 et 1d Décembre 2005, dans le cadre de l'approbation d'une nouvelle licence d'exploration minière, le MINEM a réalisé des ateliers participatifs. Le but était d'informer la communauté de Kañaris et la citoyenneté en général des activités d'exploration envisagées sur leur territoire.

Nous pouvons déjà identifier ici une stratégie de concrétisation, car la règle est lacunaire et n'indique pas l'endroit où l'atelier doit se tenir. Le MINEM et le promoteur minier l'organise en effet dans la ville et loin de Kañaris.

À la lecture des procès-verbaux des deux ateliers, on constate que les représentants légaux de la communauté de Kañaris n'étaient pas présents²⁷⁵, puisque les procès-verbaux de ces ateliers ne font constat de la présence ni du président de la communauté, ni d'aucun des membres représentant des Kañaris²⁷⁶. Le nombre de participants faisant partie intégrante de la communauté a été minimal. En revanche, de nombreuses personnes représentant les autorités publiques ont été présentes²⁷⁷.

²⁷⁵ On arrive à cette conclusion compte tenu du fait que parmi les signataires de l'acte n'ont été listés ni le président de la communauté, ni aucun membre du comité directeur de l'époque.

²⁷⁶ Selon la loi des communautés, le président de la communauté est l'autorité principale de la communauté et son représentant légal. Il est accompagné par un comité directeur. Le règlement de la loi ne reconnaît aucun pouvoir décisionnel ni au comité directeur ni au président pour réaliser des actes de disposition du patrimoine communal sans le consentement de la communauté obtenue par voie d'assemblée générale.

²⁷⁷ Autorités politiques, dont le sous-préfet de la province de Ferreñafe, le gouverneur de Kañaris, le maire de Kañaris, le lieutenant-gouverneur de Kañaris et plusieurs *caserios* de Kañaris, avec la participation du Juge local de Kañaris et d'un représentant de l'église catholique (acte du 17 décembre 2005).

L'importance de l'atelier du 17 décembre réside dans l'ensemble des stratégies de mobilisation de ressources. De plus, il semble que ces pratiques représentent le modèle suivi par le MINEM dans la mise en œuvre du projet Cañariaco. D'autre part, cet atelier est important dans la mesure où il permet l'octroi d'un des premiers droits d'accès au terrain²⁷⁸, si bien qu'il a permis au MINEM, par la décision N° 195-2005-MEM/AAM, d'octroyer le 16 mai 2005 une licence d'exploration.

Le comportement des acteurs est modifié lorsque le régime minier produit des règles plus claires. Cependant, les acteurs publics et le promoteur minier ont aussi la capacité d'influencer ces règles en mobilisant stratégiquement leurs ressources d'action, notamment, dans ce cas-là, les ressources information et soutien politique.

5.2.3. ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION ET/OU DE CONSULTATION

Dans cette partie, on analysera la mobilisation stratégique de ressources d'action publique de la part des habitants locaux pour activer le droit de participation dans le but de contester le projet minier.

Cette fois-ci nous aborderons les processus d'ouverture de ce régime aux habitants locaux, après avoir expliqué et analysé en profondeur, dans la première partie de ce chapitre, le régime fermé aux habitants locaux, ce régime qui ne permettait pas la participation réelle des habitants locaux impliqués dans le processus de mise en œuvre du projet. De plus, nous identifierons les interactions des acteurs privés et publics lors de cette ouverture sur le court terme et la mise en œuvre du projet Cañariaco.

Temporellement, notre analyse s'étendra de 2008 à aujourd'hui, une période qui correspond à des règles du régime institutionnel minier moins lacunaires et beaucoup plus protectrices des droits des habitants locaux. C'est aussi une période où les habitants locaux se sont munis de ressources d'action publique et les mobilisent vivement pour contester le projet, notamment les ressources force, consensus, patrimoine et droit.

5.2.3.1. MOBILISATION DES RESSOURCES D'ACTION

L'intérêt des Kañaris pour la participation à la mise en œuvre du projet Cañariaco émerge dans un contexte complètement différent de celui qui existait auparavant. Dans cette partie, on abordera les stratégies des acteurs locaux pour influencer la mise en œuvre du projet Cañariaco. Afin d'influencer la décision de l'autorité lors des procédures de mise en œuvre du projet, les Kañaris se mettent à activer leurs outils juridiques selon des stratégies diverses en réaction à l'octroi des licences

²⁷⁸ Procès-verbal du 17 Décembre 2005, décision N° 195-2005-MEM/AAM, atelier Cañariaco

d'exploration minière qu'ils considéraient abusives. Les principaux arguments avancés sont l'absence de consentement²⁷⁹ ou la négligence de leur participation.

Face à cela, les stratégies des autres acteurs pour concrétiser, contourner ou détourner le droit à la participation contribuent à créer un contexte très conflictuel, de sorte que les manifestations contre le projet minier sont devenues aussi fréquentes que violentes au cours des dernières années. Pour les Kañaris, le principal but de ces manifestations est généralement d'exprimer leur désaccord avec le projet Cañariaco et, en particulier, de bloquer le processus d'octroi de licences d'exploration. Dans ce processus le conflit devient rapidement très violent²⁸⁰, étant donné que la communauté de Kañaris essaie de renverser le processus de mise en œuvre et recherche le respect du droit foncier.

Dans ce contexte-là, la manifestation sociale (activation des ressources force et consensus) est un moyen fréquemment activé par les habitants locaux pour contester un projet et montrer les incohérences entre les politiques publiques. La manifestation en tant que telle est reconnue dans la constitution comme un droit d'expression (droit objectif), indépendamment des moyens et de la forme²⁸¹ de son activation. L'État doit donc garantir son exercice. Cependant, pour le concept du régime institutionnel des ressources, la manifestation est une ressource à mobiliser (droit subjectif ou droit activateur).

Pour le cas des Kañaris, il faut préciser qu'ils sont munis de cette ressource d'action et l'activent souvent. Ils sont désormais capables de la mobiliser stratégiquement pour activer un droit, pour contredire ou contester les stratégies menées par le MINEM ou le promoteur. De plus, ils possèdent une organisation sociale de base qui repose sur la cohésion (ressources organisation et consensus). C'est pourquoi les Kañaris ont activé au cours de ces dernières années plusieurs règles et mobilisé pour cela plusieurs ressources d'action.

On observe que les Kañaris sont conscients du fait que le processus formel d'octroi d'une concession minière est fermé aux habitants locaux (d'une certaine manière ils disposent de la ressource

²⁷⁹ Je prends le terme consentement dans le sens de la volonté juridique nécessaire telle qu'elle est réglementée par le Code civil et la LG des Communautés de paysans. Il s'agit donc de l'accord que doivent octroyer les Kañaris dans les termes de sa condition de propriétaire du terrain, en tant que communauté autochtone.

²⁸⁰ Les médias ont informé jour après jour du degré de violence entre les mois de novembre 2012 et de mars 2013.

²⁸¹ Art. 2 alinea 4 de la Constitution, texte original en espagnol « A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley».

La manifestation sociale au Pérou, pour la plupart des juristes, est considérée comme un instrument démocratique de revendication sociale par lequel plusieurs droits individuels trouvent leur moyen d'expression (R. Gamarra 2010). En dépit de cela, la manifestation sociale n'était pas clairement réglementée dans son exercice, et au cours des dernières années, en réponse à la montée des conflits sociaux, elle a été fortement limitée, voire criminalisée (M. Vásquez 2013).

information), ainsi que du fait que l'ouverture de celui-ci est souvent contourné et/ou détourné par le MINEM. Ils savent, d'une façon générale, que l'octroi d'une licence minière, quelle que soit l'activité, a pour but la mise en œuvre de l'exploitation minière. En même temps, ils sont conscients des règles institutionnelles avec lesquelles ils doivent composer et ils sont persuadés que tous les règlements leur permettant de participer à la mise en œuvre d'un projet ne concordent pas avec leurs intérêts mais ont pour but unique d'assurer la mise en œuvre du projet (Entretien M. Florentino Barrios Huaman). Donc, les Kañaris commencent à agir comme un acteur rationnel, à comprendre le jeu des acteurs et à élaborer leurs stratégies.

C'est donc sur la cohésion sociale et l'organisation bien structurée des Kañaris que repose la contestation du projet (ressources consensus et organisation). De plus, leur coalition avec l'autorité politique locale (soutien politique) sert à activer les droits qui depuis longtemps ont été contournés et détournés par l'acteur public et le promoteur minier.

L'activation du droit de propriété se fait souvent en réponse (réaction) à une stratégie de mobilisation de ressources menée par le MINEM ou le promoteur minier.

5.2.3.2. RESSOURCE CONSENSUS VS MÉFIANCE

Jusqu'en 2012, la mise en œuvre du projet Cañariaco a été impulsée au travers de divers actes administratifs, notamment de licences d'exploration. Parmi elles, on s'attardera principalement sur sept licences d'exploration minière, délivrées par la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du MINEM.

Sur ces sept licences, cinq ont été octroyées avant 2008, et semblent l'avoir été sur la base de stratégies de contournement, voire de détournement, du droit de participation et de la loi des communautés de paysans. Ainsi, ce ne sont non seulement les conditions d'octroi d'une licence qui ont été contournées, mais aussi le droit à la propriété de la communauté. Entre autres, les contrats et les accords ainsi que les ateliers d'information/de participation n'ont pas été menés avec la participation de l'autorité compétente au sein de la communauté ni des membres de la communauté. Tout de même, ces actes ont tous été entièrement validés par le MINEM, et n'ont jamais été contestés par la communauté.

Pour les deux dernières licences – les approbations de l'EIA -, les licences minières ont été octroyées en 2012 et 2014. Pour cela, la participation de la communauté de Kañaris était impérative. Le MINEM et le promoteur minier, pour la mise en œuvre du projet minier, étaient contraints de remplir plusieurs conditions prescrites dans diverses lois. Dans ce contexte, négliger la participation de la communauté de Kañaris n'était plus possible, car cela aurait pu entraîner la nullité de l'acte administratif. Malgré tout, de la part du MINEM et du promoteur minier, des stratégies de contournement, voire de détournement, ont été mises en œuvre.

Les Kañaris ont contesté ces stratégies (réaction) et le projet minier en lui-même, en mobilisant les ressources force et consensus. Il est à noter que les Kañaris n'ont contesté les décisions du MINEM qu'à un niveau politique, et non à un niveau juridique.

Les premiers acteurs à se mobiliser contre le projet, vers 2009, sont les *rondas campesinas*. Sous l'influence du comité national des *rondas campesinas*, et en particulier de celle de la région de Cajamarca qui s'oppose au projet minier CONGA, la *ronda campesina* de Kañaris se mobilise pour recruter des opposants au sein de la communauté. Le but immédiat est de trouver le consensus dans la communauté pour la mobiliser, ce qui mène à l'élection, vers 2010, de Cristobal Barrios Carrillo, membre de la *ronda campesina*, au poste de président de la communauté. Contrairement à son prédécesseur, il était opposé au projet minier, tout en étant ancien travailleur de l'entreprise minière. Pendant son mandat, il s'est opposé au projet et a mobilisé activement la communauté autour de cette opposition. Son successeur, Florentino Barrios Huaman, ancien dirigeant de la *ronda campesina*, a été élu président de la communauté pour la période 2013 – 2015, et il est aussi un opposant du projet minier. Au niveau du district, au cours des élections de 2014, Jose Gaspar Lucero, un autre opposant au projet, a été élu maire. Dans le processus électoral, aussi bien au niveau de la commune qu'à celui du district, leur prise de position contre l'activité minière a été fondamentale pour leur succès.

Ces acteurs, depuis leur fonction, ont réussi à mobiliser toute la communauté contre le projet minier. Ils n'ont non seulement constitué un comité de défense et de lutte *Frente de defensa de Kañaris* chargé de renforcer leurs représentants (Acte de constitution 2012), mais ils ont aussi renforcé leur rapport avec une autre communauté voisine : la communauté de Tupac Amaru, une communauté indirectement affectée par le projet. Dans le moment le plus conflictuel, ils ont obtenu l'appui des autorités politiques locales, de la municipalité du district de Kañaris et Salas, ainsi que du maire de la province de Ferreñafe.

Au cours de cette période, entre 2012 et 2014, la communauté était déjà au courant de l'existence du projet et de ses effets potentiels sur leurs conditions de vie, ce qui n'était pas le cas dans les années précédentes. Ils ont donc pu remarquer, au regard des stratégies dans les précédents processus d'octroi de licence, que le projet avait été mise en œuvre sans prendre en compte leurs droits. Ceci a ébranlé toute l'organisation communale, car dans cette communauté, la prise de décision concernant la propriété est une valeur majeure et un des piliers du droit coutumier (Entretien M. Florentino Barrios Huaman).

Dans ce contexte, les Kañaris font preuve d'une certaine méfiance envers le système. Ils estiment que pour faire avancer le projet, l'autorité administrative s'imposera quels que soient les moyens légaux de contestation existants. Pour eux, le gouvernement, et principalement le MINEM, manquent

d'impartialité, et vont s'arranger pour mettre en œuvre le projet (Entretien M. Florentino Barrios Huaman). Par conséquent, les Kañaris refusent unanimement de donner à leur participation la forme prévue par la loi, ainsi que, le cas échéant, d'activer leur droit de recours.

Ainsi, cette perte de confiance se traduit principalement par le fait de ne pas participer aux ateliers proposés par le MINEM, et de mobiliser la ressource force pour les saboter. Afin de ne pas octroyer le permis d'accès au terrain à CANDENTE, ils activent la ressource patrimoine, en évitant surtout d'activer leur droit de recours au niveau administratif, au sein du MINEM, ou au niveau judiciaire, devant les instances judiciaires, car ils restent extrêmement méfiants.

Les acteurs, tout au long de la procédure de mise en œuvre, s'adaptent et agissent stratégiquement. Pour les habitants locaux, les ressource force et consensus sont primordiales, dans la mesure où ils n'ont pas d'autres ressources d'action.

5.2.3.3. TABLE RONDE DE NÉGOCIATION

Vu que les confrontations et les rivalités, parfois violentes, entre les acteurs ont considérablement augmenté, particulièrement entre le MINEM et du promoteur minier d'un côté, et les populations locales de l'autre, le rétablissement des rapports était essentiel. Ce rétablissement des rapports consiste en la mise en œuvre du droit de participation, soit pour désentraver le projet, comme c'est le désir du MINEM, soit pour le bloquer définitivement, selon la position des Kañaris. Dans les deux cas, le rétablissement était évidemment nécessaire, sans pour autant assurer le consensus sur le destin du projet. Les acteurs entrent donc dans un jeu stratégique où chacun active ses ressources, la ressource consensus pour les Kañaris et le soutien politique pour le promoteur minier.

La stratégie du côté des Kañaris est d'activer les règles institutionnelles de la politique de gestion de conflit de la présidence du conseil de ministres (PCM), car les précédentes pratiques des acteurs dans leurs rapports et dans le rétablissement de ces rapports les ont amenés à un contexte hautement conflictuel. Le rétablissement implique donc un espace de négociation ouvert. De leur côté, les habitants locaux, principalement les Kañaris, demandent une table ronde de négociation avec les autorités politico-administratives du plus haut niveau, dotées des compétences décisionnelles correspondantes.

Il nous faut considérer qu'en même temps que les Kañaris refusaient d'activer les institutions administratives et juridiques établies, ils demandaient l'intervention d'une autorité politico-administrative du plus haut niveau, en faisant appel à l'intervention du MINEM et même à celle du président de la république. De leur côté, les autorités ministérielles appelaient à l'ordre juridique et au respect des décisions déjà prises par les autorités administratives.

La demande de l'intervention de l'autorité politico-administrative du plus haut niveau est donc conçue comme le seul moyen d'en arriver à un accord. C'est pourquoi les Kañaris se sont mobilisés pour trouver le moyen de ressembler ces autorités à l'occasion d'une table ronde avec eux. Il apparaît que pour obtenir cela, la manifestation publique, entre autres, est devenue un moyen fréquent pour appuyer la demande (DP 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Les manifestations des Kañaris pendant la période 2012-2014 seront prises en compte. Celles-ci montrent, y compris dans les médias, que les habitants locaux demandent non seulement activement au PCM et aux autres ministères l'organisation d'une table ronde, mais que cette demande est liée à des conditinos.

Entre septembre 2012 et février 2013, les manifestations contre le projet se sont intensifiées. Suite à l'octroi d'une licence d'exploration en 2012, les Kañaris déclarent une surveillance permanente dans leur territoire. Pour eux, le fait de bloquer à l'entreprise l'accès au terrain fait partie de leur compétence en tant que propriétaire (El Comercio 19 décembre 2012).

Afin de mobiliser les membres de la communauté pour protester, les opposants au projet ont dû garantir la création de liens stratégiques au sein de cette dernière. Ensuite, la communauté a dû s'organiser pour obtenir l'appui des autres communautés et de la société en général.

Après s'être organisé, depuis novembre 2012, juste un mois après l'auto-consultation (nous aborderons ce sujet après), les Kañaris commencent leur manifestation. En février 2013, plusieurs fois pendant plusieurs jours les Kañaris arrivent au bloquer l'accès aux installations de l'entreprise *campamento minero* (La República 21 janvier 2013, El Comercio 22 janvier 2013, RPP 3 février 2013). Le 5 décembre, ils kidnappent pendant 24 heures trois géologues qui travaillent pour l'entreprise (Rapport policier du Chiclayo 05 Décembre 2013). Ils menacent même de s'attaquer aux installations minières les prenant d'assaut (La República 23 janvier 2013).

L'État, de son côté (le ministère de l'intérieur), a déplacé plusieurs centaines de policiers pour assurer le déblocage des routes et la protection des installations minières. Il en envoie 250 pour la période de février 2013 (RPP 19 février 2013). La présence des policiers, qui prétendent débloquer la route, a occasionné des confrontations avec les manifestants. Ceci a eu pour conséquence des blessures pour plusieurs personnes, ainsi que des arrestations et des enquêtes pénales.

Donc, lorsque les Kañaris ont commencé à radicaliser leurs manifestations, ils ont en même temps demandé l'intervention du ministre du MINEM et du président du Conseil des Ministres ainsi que du président de la république (RPP 21 janvier 2013, La República 12 février 2013), mais ces demandes n'ont pas abouti : le ministre du MINEM a refusé plusieurs fois le dialogue avec la communauté (Andina 27 janvier 2013). L'intervention à ce premier stade n'aboutit donc pas, car les attentes d'un côté

comme de l'autre sont incompatibles, et réciproquement considérées comme inacceptables : la condition pour les Kañaris est la cessation des activités d'exploration, tandis que le MINEM demande avant tout l'immédiate cessation des manifestations.

5.2.3.4. COALITION DES ACTEURS ET DROIT DE CONSULTATION

Lorsque les manifestations s'intensifient, entre septembre 2012 et février 2013, le conflit perd son aspect purement local, et devient un problème régional, voire national. La stratégie des Kañaris pour rendre visible le conflit et gagner du soutien parmi la population (ressource confiance) porte ses fruits²⁸². De plus, cette stratégie est aussi un moyen pour activer le droit de participation, protégé également par d'autres politiques publiques, notamment les politiques de protection des droits fondamentaux du défenseur du peuple (DP), du vice-ministère de l'interculturalité du ministère de la culture (MINC), et de la gestion des conflits du bureau national de dialogue et durabilité (ONDS) de la PCM.

Le but est de montrer ici de manière minutieuse le jeu des acteurs et de quelles manières ils mobilisent leurs ressources d'action publique pour activer le droit de participation/consultation dans différentes politiques publiques qui les protègent différemment ou mieux que la politique minière. La question essentielle est de savoir si les Kañaris en tant que peuple autochtone, ou pas, ont le droit de consultation.

Tout d'abord, on peut constater que divers acteurs publics, dont l'intervention jusqu'en 2012 était restée discrète, se sont impliqués. Ces acteurs interviennent dans le champ de leurs compétences et en particulier à la demande d'un des principaux acteurs. On peut distinguer deux groupes au sein de ces acteurs publics ; d'un côté ceux qui sont directement intéressés par la reconnaissance du droit de participation, et de l'autre ceux qui sont opposés à cette dernière. Contrairement aux acteurs publics, les acteurs privés n'ont pas affirmé expressément leur position. En revanche, leur présence dans le débat public reste faible, très ponctuelle et restreinte, autant que possible, aux aspects purement techniques.

Le groupe des acteurs publics qui s'est prononcé contre le droit des Kañaris à la consultation est constitué du MINEM, où l'on trouve la direction générale des affaires minières (DGAM), la direction générale minière (DGM) et le bureau des affaires sociales (OAS), du ministère de l'environnement (MINAM), de l'autorité nationale de l'eau (ANA) et du bureau national de dialogue et durabilité (ONDS)

²⁸² Divers acteurs publics et privés ont rendu claire leur position. Entre autres, le gouvernement régional de Chiclayo, le maire de Ferreñafe, la chambre de commerce de Chiclayo, l'église Catholique, et un réseau des ONG environnementalistes et de protection des droits de l'homme. En outre, les gouvernements des diverses régions du Pérou et de la capitale se sont prononcés. Le débat public était ouvert à tous, et une unanimité se désignait par rapport à la nécessité de créer une table ronde pour résoudre le problème.

de la présidence du conseil de ministres (PCM). Le ministère de la culture (MINC) ne se prononce pas, mais apparemment ils ont été forcés, lors d'un conseil de ministres, à ne pas prendre position²⁸³ (Journal Ojo Publico 22 juillet 2015).

Cependant, la prise de position du défenseur du peuple (DP) a fait basculer toutes les autres positions. Il demande en effet au gouvernement le respect des droits des Kañaris en tant que peuple autochtone. Sur d'autres aspects, les acteurs publics ont aussi pris position. Au MINAM, le chargé des affaires environnementales garde une position favorable au projet. Il conseille les habitants locaux de dialoguer mais toujours en appelant à laisser travailler l'entreprise (Déclaration télévisée du ministre 2012, 2013). Cet acteur n'est pas trop impliqué dans le projet qui n'est encore qu'en phase d'exploration. L'ANA est un acteur clé pour l'octroi d'une licence d'exploration. Il est compétent pour l'octroi du droit d'accès et d'usage des eaux. Son préavis en rapport avec les EIA est contraignant. En février 2013²⁸⁴, il s'est prononcé publiquement sur les licences d'usage d'eau qu'il a octroyées en faveur de l'entreprise en donnant la preuve qu'il n'existe pas de pollution des eaux dans la rivière Kañariaco. L'ONDS, un bureau dépendant de la PCM, est chargé de promouvoir le dialogue pour apaiser les conflits. Normalement, il intervient quand le conflit est à un stade critique, s'il y a une pétition de la part des Kañaris et s'il y est quasiment forcé par les nouveaux acteurs impliqués. La PCM intervient seulement au stade de crise pour instaurer la table-ronde de négociations.

Parmi ces acteurs, on trouve le DP, dont la participation présente un intérêt majeur, car c'est à lui que revient la tâche de la surveillance du respect de la constitution et des droits fondamentaux dans tous les projets. Dans ce cadre-là, le représentant du DP a accompagné le processus de mise en œuvre du projet Cañariaco et participe à la table-ronde. Cette institution, à ce stade de crise, a pris la décision fondamentale d'appuyer les droits de la communauté des Kañaris.

Finalement, les Kañaris portent plainte contre le gouvernement au niveau international. Ils activent le système interaméricain de protection des droits de l'homme pour faire valoir leurs droits (concernant l'activation du droit de propriété, sujet que nous aborderons plus en détail ci-dessous).

5.3. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

Partant de l'hypothèse que si les droits de propriété et/ou d'usage issus d'autres politiques ne sont pas pris en compte, le projet risque d'échouer, car les propriétaires/usagers l'activent pour

²⁸³ Le ministre du MINEM était celui qu'a privatisé le projet Cañariaco., Il était donc le plus intéressé à faire avancer le projet a tout pris.

²⁸⁴ L'ANA et l'AAA, par décision de la direction N° 0832-2012-ANA-AAA-VI-MARAÑON du 6 décembre 2012, ont octroyé le droit d'usage des eaux à finalité minière de la rivière Cañariaco en faveur du CAÑARIACO COPPER S.A. Cette décision était le dernier acte mené en toute discrétion. Depuis février 2013, l'ANA fait aussi des déclarations publiques pour justifier ses décisions et les conditions d'octroi.

contester le projet. Nous mettrons dans ce chapitre en lumière les actes administratifs qui, dans la mise en œuvre du projet minier Cañariaco, ont été émis par l'autorité politico-administrative dans le but de contourner ou de détourner le droit de propriété des habitants locaux.

L'interdépendance entre le sol et le sous-sol est une des principales sources du conflit dans la mise en œuvre du projet minier Cañariaco. Cependant, celle-ci est censée être réglée par les acteurs concernés par le projet, moyennant la servitude. Pour cela, ces acteurs doivent être bien identifiés dans la procédure d'octroi de la concession et/ou de la licence minière²⁸⁵.

Étant donnée cette interdépendance, la propriété, en tant qu'outil juridique, est mobilisée par les acteurs impliqués dans l'ensemble de leurs stratégies. Dans ce contexte, nous continuerons à mettre en lumière ces stratégies. Néanmoins, cette fois-ci, les questions auxquelles nous répondrons sont essentiellement liées à la propriété, à la servitude et à la capacité des acteurs de les activer, soit pour faciliter l'exploration, soit pour la contester.

Dans ce chapitre, nous nous occuperons du droit de propriété de la communauté de Kañaris dans la mise en œuvre du projet minier Cañariaco, particulièrement lors de la procédure de mise en œuvre et d'octroi des licences minières d'exploration. Pour ce faire, nous prendrons deux points d'analyse de départ : le régime institutionnel minier et le régime institutionnel de protection des peuples autochtones²⁸⁶. Dans ce sens, la question à laquelle nous répondrons porte principalement sur le droit d'usage du promoteur minier figurant dans une licence minière d'exploration et sur la substitution, voire la disposition, du titre de propriété des Kañaris par ces licences. En bref, la valeur du droit dans le régime institutionnel minier et celui des populations autochtones, ainsi que ses implications dans les droits connexes.

5.3.1. DROIT DE PROPRIÉTÉ

Partant du fait que le propriétaire du terrain au-dessous duquel la concession minière a été octroyée appartient à la communauté de Kañaris, nous travaillerons sur deux indicateurs qui font partie des règles institutionnelles : l'existence du titre de propriété de la communauté ainsi que sa

²⁸⁵ Pour rappel, cette interdépendance « conflictuelle » est censée être réglée par la loi : tout d'abord il revient au propriétaire de la surface et au promoteur minier d'arranger le conflit sous les règles du droit privé. Autrement, c'est à l'autorité politico-administrative de trancher le conflit, sous les règles du droit administratif. Concernant la première alternative, il peut y avoir signature d'un contrat privé de servitude, appelé droit d'accès au terrain, ou bien vente de la propriété. Dans le second cas, l'intervention de l'autorité politico-administrative est censée accorder soit une servitude minière soit l'expropriation du terrain conformément au régime institutionnel minier.

²⁸⁶ Pour rappel, dans le but d'expliquer les implications lors de la mise en œuvre du projet, nous allons identifier les attributs de la propriété (disposition, jouissance et d'usage) activés et/ou négligés dans chacun de ces régimes.

valeur, et la non prise en compte de cette propriété dans la mise en œuvre du projet minier et très particulièrement dans la délivrance de licences minières d'exploration.

Dans le but d'expliquer le non prise en compte du droit de propriété, les faits existants à prendre en compte dans l'analyse sont : les droits d'accès, les servitudes minières accordées dans l'octroi de la concession, et la validation de contrats de servitude en vue de l'octroi de licences d'exploration minières. Il faut souligner que, pour ce faire, nous aborderons la propriété des Kañaris depuis l'angle du régime civil et des communautés de paysans. L'élément le plus important à prendre en compte est le droit à la disposition : les particularités de ce droit liées à la qualité de communauté de paysans seront importantes pour l'octroi des droits d'usage.

5.3.1.1. RÉGIME DU DROITS DE PROPRIÉTÉ

Pour commencer, il faut souligner que la propriété foncière appartient à la communauté de Kañaris. Le territoire où ils habitent n'est pas encore inscrit dans le registre public de la propriété foncière. La procédure pour obtenir cette inscription, propre au système occidental, est en cours depuis 1992. Cette propriété n'a été jamais remise en question, mais souvent négligée. La communauté détient la propriété sur la base fondamentale de trois titres, qui remontent à 1714, 1745 et 1956

TITRES DE PROPRIÉTÉ

Titres coloniaux (1714 et 1745). Les deux premiers titres datent de l'époque coloniale (1531 à 1821), le premier titre a été octroyé en 1714 et le deuxième en 1745. Ces deux titres ont été octroyés pendant le règne du Roi Philippe V d'Espagne (1700 à 1746). Ces documents permettent de noter, principalement, le statut de peuple indigène de la population de Kañaris²⁸⁷ et leur appartenance à la juridiction des Caciques²⁸⁸ successifs Don Sébastian Callaypoma et Doña Juana Maria Callaypoma. Selon le titre de propriété, les Caciques étaient les détenteurs de tous les peuples des Kañaris et de toutes les choses qui leur appartenaient (Titre de propriété 1745). Cependant, ces titres reconnaissent la propriété collective des communautés des indigènes²⁸⁹ et ils ont été octroyés lors des conflits territoriaux²⁹⁰.

²⁸⁷ Nous appelons ici la communauté de Kañaris population d'indigènes pour de simples questions de traduction du titre de propriété : en effet, à l'époque les populations autochtones étaient appelées populations indigènes.

²⁸⁸ Cacique est l'autorité indigène nommée par le régiment colonial. Souvent les caciques étaient les anciennes autorités indigènes et exerçaient dans la colonie le rôle de protecteur des intérêts des indigènes.

²⁸⁹ La couronne espagnole reconnaissait par ce type d'actes la propriété des communautés afin que ces dernières puissent y travailler pour payer leurs impôts pour se nourrir (Chocano Magdalena et al 2010).

²⁹⁰ L'intervention des autorités coloniales de l'époque a été fondamentale pour trancher ce problème : L'autorité provinciale *El Corregidor* de Jaen était en faveur des colons et celle de Motupe en faveur de Kañaris. Les colons de Jaen, depuis le début 18^{ème} siècle, occupaient les territoires des Kañaris sous la protection du *Corregidor* de Jaen. Cependant, en 1927, le *Corregidor* de Motupe a restitué une grande partie du terrain qui avait été occupé aux Kañaris (premier titre). Ultérieurement, le *Corregidor* de Jaén ordonne l'éviction des Kañaris. Ce n'est qu'avec

Voici ce qui est reconnu dans les titres de propriété ci-avant mentionnés : les Kañaris constituent une population d'indigènes avec des droits collectifs sur les terres qu'ils habitent²⁹¹ (titre de propriété 1745, Yrigoyen Raquel 2013, Dossier COFOPRI sur la formalisation de propriété des Kañaris).

Démarcation territoriale (1959 - 1992). Pour la démarcation la communauté a signé divers accords avec les propriétaires voisins, des communautés et personnes particuliers. Par ces démarches se sont démarquées 9 frontières. À la fin de ces démarches le ministère de l'agriculture, la nouvelle autorité compétente de l'époque, a adopté les actes de démarcations territoriales et le cadastre de la propriété communale par décision le 15 juin 1992²⁹². Le 24 juin de la même année, le titre de propriété a été délivré à la communauté²⁹³ (Dossier COFOPRI sur la formalisation de propriété des Kañaris).

RÉGIME DE PROPRIÉTÉ DE PEUPLES AUTOCHTONES

Par Décision suprême N° 54 du 10 octobre 1956²⁹⁴, l'État octroi le titre, où il reconnaît la communauté en tant que communauté indigène. Par cet acte, la communauté entre dans le registre de communautés indigènes²⁹⁵. Ainsi, La communauté de Kañaris devient une personne morale « sujet de droit ». La portée de ce titre importe surtout parce qu'il implique la validité des titres coloniaux et, par conséquent, la reconnaissance de la propriété de la communauté²⁹⁶ (Dossier COFOPRI sur la

l'intervention du vice-roi du Pérou, en 1736, que le conflit a été tranché. Ces deux titres ensemble octroient, en faveur du *Corregidor* de Motupe, la juridiction et la propriété disputées aux Kañaris. Le *Corregidor* de Motupe ordonne la restitution de la propriété aux Kañaris, ordre accompli avec le titre de 1745 (deuxième titre) (Dossier COFOPRI sur la formalisation de propriété des Kañaris).

²⁹¹ Non seulement les textes de ces titres sont des éléments de preuve suffisante pour établir la propriété des Kañaris, mais en plus le contexte dans lequel ils ont été octroyés les renforce. Ces deux titres naissent sur la base de conflits territoriaux entre la communauté et les colons. Pendant les 50 premières années du 18^{ème} siècle, des colons venant de Jaen, la région actuelle de Cajamarca, ont envahi le territoire de la communauté. À ce moment-là et même de nos jours, les Kañaris sont situés à la frontière de deux provinces, Jaen et Motupe (aujourd'hui Lambayeque et Cajamarca). De plus, ces territoires n'étaient pas bien délimités. Dans ce contexte, les conflits portaient sur la juridiction et la compétence pour trancher le conflit territorial et la restitution de la propriété aux Kañaris.

²⁹² Décision directoriale N° 219-92-REMOM/DSRA.II.I du 15 juin 1992 par laquelle le cadastre a été adopté.

²⁹³ Il faut souligner que l'inscription dans les registres publics de propriété foncière n'est pas encore faite. Le ministère de l'agriculture, en 1998, a envoyé le dossier de démarcation et cadastres au bureau régional de registre foncier. Cependant, ce dernier a fait des remarques au dossier et qui doivent être remplis pour son inscription définitive (Doc bureau de registre régional 13 mai 1998)

²⁹⁴ Op.cit. Décision Suprême N° 54 du 10 octobre 1956, reconnaissance de la communauté de Kañaris comme population autochtone.

²⁹⁵ Ibidem. Code Civil 1936. Livre III sur les personnes morales, Titre I dispositions générales, Art. 42. L'existence d'une personne morale commence par son inscription dans les registres. Tout acte juridique antérieur réalisé par la personne morale, conformément à la loi, est validé rétroactivement. Dans ce cas, l'acte le plus importante est le titre de propriété.

²⁹⁶ Idem. Décision 1° et 2°. Texte original en espagnol « Se resuelve : 1° Reconócase la existencia legal y personería jurídica de la comunidad de indígenas de SAN JUAN DE CAÑARIS, e inscribase en el registro oficial de la dirección general del ramo, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas. 2° La presente resolución no afecta los derechos que otras comunidades o particulares pudieran tener sobre la propiedad de las tierras que se encuentran consideradas por la mencionada comunidad, como de su dominio ».

formalisation de la propriété des Kañaris). Ainsi, les titres ont été adaptés à la législation en vigueur sur la base des principes établis dans l'article 27 de la constitution de 1933.

5.3.1.2. OCTROI DE CONCESSION ET DROIT DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

En partant des constats avérés, le droit de propriété des Kañaris, dans la mise en œuvre du projet minier, n'a jamais été mis en question. Cependant, il a été souvent contourné ou détourné lors de la procédure de mise en œuvre du projet. Dans cette partie, nous analyserons cette négligence dans l'octroi de la concession minière et dans sa privatisation.

L'acte administratif par lequel la concession a été octroyée semble remplir toutes les conditions de la légalité : il a été émis par l'autorité compétente et en vertu de la loi minière en vigueur. L'autorité compétente était la Direction Générale des Mines (DGM) du MINEM, et l'acte prend la forme d'un Décret suprême. Néanmoins, nous avons trouvé que l'autorité compétente néglige la propriété de la communauté : la surface sur laquelle la concession a été octroyée s'étend à 3500 hectares et elle a été considérée comme terrain vague (Décret suprême N° 018-77-EM/DGM du 5 juillet 1977). Ces deux éléments du Décret suprême sont directement liés au droit de propriété des Kañaris.

La concession minière, en tant que telle, n'octroie des droits que sur le sous-sol, sans affecter les droits du propriétaire de la surface²⁹⁷. Cependant, l'activité de prospection et/ou la concession d'exploration²⁹⁸ octroient des droits sur la surface. Pour l'octroi des concessions, la loi minière des années 70²⁹⁹ ne prévoit pas explicitement l'intervention du propriétaire de la surface. L'octroi de la concession est donc conforme à loi. Néanmoins, la loi prévoit le droit de demander la servitude minière et/ou l'expropriation du terrain³⁰⁰ en faveur des concessionnaires pour mener à bien toutes ses activités. Aussi, la loi prévoyait l'intervention indirecte et passive du propriétaire de la surface. Ne pouvant s'opposer il possède néanmoins le droit de compensation.

En ce qui concerne la prospection et l'exploration au cours de cette période, le promoteur minier MINERO PERU n'a pas demandé de servitude à la communauté, conformément au régime institutionnel minier de l'époque³⁰¹ ou au code civil. Pourtant, des activités de prospection et d'exploration minières ont été couramment effectuées.

²⁹⁷ Décret-loi N° 18880 du 8 juin 1971, Titre I droits miniers, Chapitre III la concession, Art. 8, la concession est un bien immeuble indépendant de la superficie au-dessous de laquelle elle se trouve. Texte original en espagnol «La concesión minera es un inmueble distinto y separado de la superficie en donde se encuentra...».

²⁹⁸ À l'époque, pour l'exploration minière, il fallait avoir une concession. Actuellement, il s'agit d'une licence minière.

²⁹⁹ Ibidem. Décret-loi 18880.

³⁰⁰ Idem. Décret-loi N° 18880 du 8 juin 1971, Loi générale minière. Titre IV sur les droits des détenteurs des droits miniers, Art. 66. Littérale b.

³⁰¹ Loi N° 26505 du 14 juillet 1995, Loi pour l'investissement privé et développement des activités économiques dans les terres de propriété publique et des communautés des paysans et autochtones.

De plus, sur la base de la concession, des infrastructures minières ont été construites : des « campements miniers ». Ceci implique l'existence d'éléments permettant de réaliser ces activités sans remplir les conditions légales.

Nous avons constaté que l'autorité administrative, dans le Décret de la concession, requalifie la nature du terrain de la surface. L'absence de demande d'accès, de servitude et/ou d'expropriation du terrain, pour les activités de prospection et d'exploration trouvent donc leur explication dans cette requalification. La propriété des Kañaris a été requalifiée comme terrain vague (Décret suprême N° 018-77-EM/DGM du 5 juillet 1977). Selon la loi, toute concession octroyée sur des terrains vagues octroie au détenteur le droit d'usage à titre gratuit³⁰², comme on l'a déjà expliqué dans le chapitre précédent.

A ce stade, la stratégie du MINEM pour contourner le droit à la propriété est donc de requalifier la surface sur laquelle la concession a été octroyée de sorte que la propriété des Kañaris soit envisagée comme un domaine public. Par cette requalification, les droits d'usage de la surface ont été octroyés au MINERO PERU (Décret suprême N°18-77EM/DGM). Cependant, cette requalification porte atteinte au droit de propriété des Kañaris.

Cette requalification portait atteinte au droit de propriété des Kañaris, cependant les Kañaris n'étaient pas au courant de cette concession et ils sont donc restés passifs.

5.3.1.3. PRIVATISATION ET DROIT DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

La concession Cañariaco était entièrement de la propriété de l'Etat, la disposition était donc un pouvoir qui découle de sa propriété. Faire participer le propriétaire de la surface dans cet acte de pouvoir, n'était pas nécessaire. Cependant, la privatisation impliquait tout le projet minier, il comprenait la concession elle-même et les droits sur la surface. Ces droits comprennent notamment les servitudes minières et le campement minier, qui ont été bâtis lors que le terrain a été requalifié comme vague. Il concernait donc la propriété de la communauté.

Nous avons constaté que le contrat de transfert entre MINERO PERU et CANDENTE ne fait aucune référence aux droits d'usage du terrain en question (Contrat de transfert du 4 avril 2001). Il est important de noter que la loi minière en vigueur, Texte unique ordonné de la Loi general minière de 1992 (TUO de la LGM), dans le même sens que la précédente loi générale minière de 1771, stipule que la concession est un immeuble différent et séparé de la propriété en-dessous de laquelle elle se trouve³⁰³. Pourtant, la concession aussi bien que les droits d'usage et le campement minier étaient

³⁰² Idem. Art. 66. Littérale a.

³⁰³ Décret Suprême N° 014-92-EM du 03 juin 1992, Texte Unique Ordonné de la Loi General Minière. Art. 9, la concession minière est un immeuble différent y séparée de la propriété au-dessous de laquelle a été octroyée.

compris dans le transfert en propriété. De même, nous avons trouvé que dans les deux tentatives de privatisation, celle de 1994 et 1998, ces droits ont été transférés (Rapport de PROINVERSION 2014).

Au regard des contrats signés par l'Etat et les activités minières qui se sont développées dans le cadre de la privatisation, les droits d'usage ainsi que le campement minier faisait partie factuelle de ces contrats. Néanmoins, la communauté, en tant que détenteur du droit de propriété, n'a pas été prise en compte dans ce processus. Elle n'a pas été informée sur le processus de privatisation et encore moins du transfert du droit d'usage de sa propriété.

Ce processus de privatisation met en lumière plusieurs stratégies de contournement et de détournement du droit de propriété des Kañaris. Nous voyons que l'obligation d'en avoir un permis d'accès au terrain et/ou une servitude minier pour les activités de prospection et d'exploration a été contournée par les contrats d'option et de transfert. Nous arrivons à cette conclusion à la lumière du droit positif, car aucun droit d'usage ne peut être octroyé sans la participation active ou passive³⁰⁴, du détenteur de la propriété. Il est donc clair que ces contrats ne sont ni les instruments ni la procédure appropriée.

Pareillement, ce processus met en lumière l'existence d'une servitude minière, irrégulièrement octroyée, qui a permis à MINERO PERU de construire un campement minier. Pareillement, à travers la privatisation, l'usage de ce campement a été transféré à titre gratuit, c'est-à-dire que le promoteur minier ne paye aucune charge au propriétaire. Nous trouvons clairement une stratégie de détournement du droit à la propriété.

5.3.2. SERVITUDE MINIÈRE ET DROITS D'ACCÈS

Depuis la privatisation du projet minier Cañariaco, le processus d'exploration s'est intensifié. Le promoteur minier, en exercice de son droit, demande à l'autorité administrative, l'octroi des licences d'exploration. Pendant cette période, le MINEM octroie sept licences d'exploration, dont six sont des licences à proprement parler et deux sont des amplifications de licence déjà octroyées. Nous avons déjà abordé le sujet des licences minières d'exploration octroyées dans les chapitres précédents, cette fois nous faisons une relecture de ces licences sous l'angle des droits de propriété et de la servitude minière.

Texte original en espagnol « *La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada* »

³⁰⁴ Une participation active implique l'exercice plein du droit de disposition de la propriété pour limiter le droit d'usage, mais sans perdre le droit de jouissance. Une participation passive implique la subrogation du droit de disposition, sous des conditions prévues par la loi, pour limiter le droit d'usage, mais sans perdre le droit de jouissance.

Dans cette partie du travail, nous aborderons les licences minières et la propriété des Kañaris depuis l'angle de la servitude, ce qui comprend deux types de servitude : I) Celle qui prend la forme d'un permis d'accès, qui est réglementée par le Code civil³⁰⁵, la loi des communautés paysannes³⁰⁶, et la loi d'inversion dans la propriété des communautés³⁰⁷, et II) la servitude minière, octroyée par l'autorité administrative qui est réglementée par le TUO de la Loi générale minière³⁰⁸ (TUO de la LGM).

Nous nous concentrons sur des faits concrets qui seront l'objet de l'analyse. Ainsi, nous commencerons par la construction du campement minier Cañariaco. Un campement minier est l'ensemble des infrastructures construites sur place et sert de centre opérationnel pour toutes les activités minières. Il semble prendre la forme juridique de la servitude minière, un droit réel, servant ainsi à la mise en œuvre de l'activité minière (Martinez H. 2002). Celle-là est octroyée moyennant une décision administrative par laquelle l'exercice du droit d'usage de la part du propriétaire est limité à une forme exceptionnelle et est soumis à certaines conditions.

La servitude du droit privé sert à l'exploration minière et prend la forme juridique de droits d'accès au terrain. Elle résulte d'un contrat (acte juridique) par lequel le droit d'usage du terrain est octroyé au promoteur minier. Cela dépend entièrement de la volonté des parties contractantes. À partir de cela, la question reste donc la même que dans le chapitre précédent. En effet, à partir d'éléments d'analyse nouveaux, on arrive au même constat de négligence du droit de propriété.

En vue de ces faits, regarderons le sujet qui concerne la prise en compte de la propriété issue de droit foncier des communautés des paysans et peuples autochtones.

5.3.2.1. SERVITUDE MINIÈRE ET CAMPEMENT MINIER

Le projet Cañariaco compte actuellement deux campements miniers parmi ses infrastructures. Ils ont été construits sur la propriété de la communauté de Kañaris : Cañariaco Nord et Cañariaco Sud. Ils occupent au total 14341.4 mètres carrés (respectivement 4562.2 et 9779.2). Sur cette surface ont été construits : des habitations, avec une capacité d'hébergement de 60 et 30 personnes respectivement (avec salles de bains, buanderies, cuisines et salles à manger), des bureaux et des entrepôts (Dossier EIA Cañariaco 2012 et 2014). Ces campements sont actuellement opérationnels pour toutes les activités d'exploration à réaliser.

La question soulevée sur cet usage est de savoir s'il est conforme aux droits de propriété de la communauté. Dans ce but, nous avons trouvé que la base juridique sur laquelle le promoteur minier

³⁰⁵ Code Civil, Décret législatif N° 295 du 24 juillet 1984, Livre V : Droits Réels, Troisième partie : Principaux Droits Réels, Titre VI : Servitudes, Arts. 1035 à 1054.

³⁰⁶ Loi N° 24656 du 30 mars 1987, loi générale des communautés paysannes.

³⁰⁷ Ibidem. Loi N° 26505 du 14 juillet 1995. Art. 7.

³⁰⁸ Ibidem. TUO de la Loi générale minière. Arts. 37, paragraphes 3 et 4.

exerce ce droit d'usage, est la servitude minière (EIA Cañariaco 2012 et 2014). Cependant, l'acte juridique administratif par lequel le MINEM a octroyé ce droit est inexistant dans les dossiers de privatisation du projet et d'octroi des licences minières. Il semble qu'il s'agit d'un arrangement informel attaché au contrat de privatisation du projet.

De plus, le promoteur minier, CANDENTE, accroît en permanence la surface construite des campements miniers. Nous avons constaté que ces constructions ont été accomplies sur la base des diverses licences d'exploration octroyées par le MINEM (Licences d'explorations de 2004, 2005, 2007, 2008, 2012 et 2014). Conformément à la loi, la servitude minière est un droit reconnu à tout détenteur d'une concession minière³⁰⁹. Cependant, elle doit être octroyée par le propriétaire du terrain et, le cas échéant, par le MINEM. Or la communauté de Kañaris, en tant que propriétaire, n'a accordé aucun contrat d'usage³¹⁰ aux promoteurs miniers, ni à MINERO PERU, ni à CANDENTE. Une servitude contractuelle est donc inexistante selon les règles du droit privé et des communautés et peuples autochtones.

Bien que la LGM habilite le MINEM à octroyer des servitudes minières, dans ce cas en faveur de CANDENTE, il n'en est pas moins nécessaire de suivre la procédure administrative prévue³¹¹. Conformément à la loi minière et à l'arrangement administratif du MINEM, c'est la Direction générale minière (DGM) du MINEM qui est l'autorité compétente pour l'octroi d'une servitude (Rapport MINEM Guías Mineras 2008). Cependant, c'est par les diverses licences minières octroyées par la Direction générale des affaires environnementales (DGAAM) du MINEM, que CANDENTE a construit des bâtiments dans le campement minier. Il faut souligner que la procédure d'octroi des licences minières n'est pas valable pour l'octroi des servitudes minières.

Pour l'octroi d'une servitude minière il est nécessaire de communiquer au propriétaire la demande de servitude présentée par le promoteur minier, d'avoir effectué une expertise (nécessaire pour garantir les droits), de déterminer la faisabilité de la servitude, et surtout de dédommager le propriétaire, car il s'agit d'une limitation forcée de son droit de propriété. En ce qui concerne la communauté, elle n'a été jamais mise au courant de l'existence d'une telle procédure, et elle a encore moins reçu une quelconque compensation.

De plus, dans les procédures d'octroi des licences d'exploration, la DGAAM demande au promoteur minier de présenter tous ses titres de propriété et/ou d'usage qui permettraient ses activités. Or, dans

³⁰⁹ Ibidem. TUO de la LGM. Art. 37.3.

³¹⁰ Code Civil. Livre V : Droits Réels, Troisième section : Principaux Droits Réels, Titre VI : Servitude, Art. 1035 : servitude légale et contractuelle.

³¹¹ Ibidem. TUO de la LGM. TITRE XII : procédures, Chapitre IV : procédure d'expropriation et servitude, Art. 130-135

cette procédure, seuls ceux correspondant à la concession minière ont été présentés (Dossier EIA Cañariaco, 2004, 2012 et 2014). Cependant, en ce qui concerne à la servitude minière, aucun titre n'a été fourni alors que la construction du campement minier est une partie primordiale du projet d'exploration de promoteur minier. Avec chaque licence d'exploration, le promoteur a été autorisé de construire des infrastructures minières, qui restent jusqu'à aujourd'hui, bien que les constructions réalisées lors de l'exploration ne sont pas censées être de nature permanentes et doivent être détruites lorsque l'exploration est terminée (remise en état) (Dossier EIA Cañariaco, 2004, 2012 et 2014)

La stratégie était donc de détourner le droit de propriété et la procédure légale de l'octroi de servitude, dans le but : I) de prolonger l'usage du campement minier construit par MINERO PERU avant la privatisation pour en faire bénéficier CANDENTE, et II) de permettre à CANDENTE d'agrandir le campement minier en même temps que l'exploration minière. En bref, le but est de faire avancer la mise en œuvre du projet minier.

5.3.2.2. EXPLORATION AVEC DROIT D'ACCÈS FRAPPÉ DE NULLITÉ

Il faut prendre en compte le permis d'accès au terrain qui est une condition indispensable de la mise en œuvre de l'exploration minière. Celui-ci peut être demandé parallèlement à l'approbation de l'EIA ou avant la mise en œuvre de l'exploration. L'objectif est fondamentalement la protection du droit du propriétaire et d'obtenir son permis d'accès au terrain. Ce permis n'est autre qu'une modalité de droit d'usage.

Le MINEM, pendant la période 2004-2005, a octroyé deux licences d'exploration minière à CANDENTE. La toute première le 24 septembre 2004, et l'autre le 16 mai 2005. Pour l'octroi des licences, ainsi que pour la mise en œuvre des explorations, les droits d'usage respectifs sont nécessaires. Dans cette période, des contrats privés ont servi de base à l'octroi des licences d'exploration minière.

Rappelons aussi que, pour ce projet, toute exploration minière se fait depuis la surface. C'est pour cela que le promoteur minier doit posséder un titre permettant d'accéder au terrain³¹², en plus de la licence de l'exploration minière.

Cette période est caractérisée par l'absence de participation des Kañaris dans la mise en œuvre du projet, un sujet qu'on a traité dans les chapitres précédents. Cependant, ces deux licences ont été

³¹² Conformément à la législation en vigueur, il existe 4 manières d'avoir ce titre, dont 2 sont les plus couramment activées : I) la servitude contractuelle, accordée par le propriétaire, et II) la servitude minière, accordée par le MINEM ; les deux autres : III) l'acquisition de la propriété, par contrat d'achat vente, et IV) l'expropriation (Martinez Humberto 1995, Tong Francisco et Montero Fernando 2009).

octroyées sur la base de deux permis d'accès et d'usage de terrain ainsi que des servitudes contractuelles.

La première servitude a été accordée par cinq personnes physiques, tous membres de la communauté. Le deuxième fait aussi mention du contrat privé entre le promoteur minier et les personnes physiques³¹³ (Résolutions directoriales N° 435-2004-MEM/AAM et N° 195-2005-MEM/AAM). Il faut souligner que les personnes qui ont accordé ces servitudes ne sont pas propriétaires du terrain. Il semblerait qu'ils aient accordé ces servitudes en qualité de membres de la communauté de Kañaris et possesseurs³¹⁴ des parcelles. Il faut souligner aussi que ces personnes, conformément à la loi coutumière de la communauté, ont le droit d'usage de ces parcelles à des fins agricoles et d'élevage (Entretien M. David Gaspar Lucero).

Parmi les personnes ayant accordé les servitudes pour l'exploration minière, nous avons identifié M. Florentino Rinza Reyes. Monsieur Rinza est actuellement le président de l'association Comité de défense de Kañaris, et aussi promoteur de l'Association d'usagers de la partie haute de Kañaris »³¹⁵. Ces associations montrent activement leur soutien au projet minier Cañariaco (Résolution directoriale N° 435-2004-MEM/AAM, entretien télévisé de l'émission *Mira quien habla* du 30 janvier 2013, Acte N°2 de la table ronde de négociation du 2 février 2013).

C'est la communauté qui détient la maîtrise de la propriété, à savoir le pouvoir de disposition, d'usage et de jouissance. À cet effet, selon la loi des communautés de paysans et son règlement, c'est l'assemblée générale de la communauté qui est compétente pour exercer le pouvoir de disposition. La décision doit être prise par deux tiers des membres de la communauté ou plus. Les représentants de la communauté, le président, le vice-président ainsi que quatre autres représentants sont les seuls mandatés pour signer les contrats des servitudes. Cependant, ces contrats, bien que frappés de nullité, ont été validés par le MINEM pour l'octroi des licences d'exploration.

La stratégie de détournement menée par le promoteur minier est illégale, car il a obtenu ce contrat d'accès en mobilisant notamment la ressource argent. De son côté, le MINEM reste passif et valide le contrat, une stratégie qui est à la limite de l'illégalité.

5.3.2.3. PROPRIÉTÉ ET LICENCES D'EXPLORATION MINIÈRE

Au cours de cette période, deux licences ont été octroyées : l'une en 2007 et l'autre en 2008. La particularité de cette période est que la communauté a été impliquée dans la mise en œuvre du projet.

³¹³ Idem.

³¹⁴ La possession est un pouvoir de fait sur un bien matériel qui n'implique pas nécessairement un droit de propriété sur ce même bien.

³¹⁵ La partie haute du territoire des Kañaris est le secteur le plus exploré, et correspond à la zone où la mine à ciel ouvert est envisagée.

Cette fois, pour l'octroi de licences minières d'exploration, sa qualité de propriétaire a été prise en compte. Des accords ont été signés entre les représentants de la communauté et le promoteur minier. Le Ministère de l'énergie et des mines (MINEM), a octroyé 3 licences durant cette période, dont l'une est une licence minière à proprement parler, et les deux autres des prolongations et/ou modifications de licences octroyées auparavant. Néanmoins, pour l'octroi des licences et l'exécution de l'exploration, des permis d'accès et d'usage de la surface restent nécessaires.

La première de ces trois licences a été octroyée le 23 février 2007³¹⁶. Pour l'accès au terrain, le promoteur minier a soumis un contrat de servitude minière. Ce contrat a apparemment été accordé par la communauté de Kañaris (préavis N° 212-2007-MEM-AAM/CPA/AV). Dans le dossier de processus d'octroi, nous trouvons que, par le procès-verbal du 17 décembre 2005, l'accès au terrain a été accordé dans le cadre d'une servitude minière. Cependant, à la lecture de ce procès-verbal, il en ressort qu'il a été accordé dans un atelier d'information, et non dans une assemblée générale de la communauté. De plus, parmi les 86 participants, près de 35 sont des autorités politiques locales et régionales, mais aucune mention n'est faite de la présence des représentants de la communauté³¹⁷. En outre, le nombre de membres de la communauté présents dans l'atelier reste inconnu.

En ce qui concerne le permis d'accès au terrain, dans le dernier paragraphe de l'acte figure le texte « les divers caserios³¹⁸ prêtent leur soutien et accordent leur autorisation pour l'année 2006 » (Acte du 17 décembre 2005). Il semble donc que le permis d'accès au terrain a été octroyé de façon inconditionnelle et à titre gratuit. Dans le but de faire avancer le projet minier, ce procès-verbal a été assimilé, par le MINEM, à un contrat de servitude minière.

La quatrième et cinquième licence d'exploration sont des prolongations de la licence du 23 février 2007. Ces licences ont été octroyées respectivement les 29 octobre 2007 et 29 février 2008³¹⁹. Celle d'octobre 2007 a été octroyée sans que le droit d'usage soit préalablement vérifié. En revanche, pour l'octroi de celle de février 2008, le promoteur minier a présenté un contrat de servitude. L'assemblée par laquelle l'autorisation a été octroyée s'est déroulée dans un contexte très conflictuel, voire violent. Ce contexte conflictuel, analysé dans les chapitres précédents, a empêché l'assemblée de voter la servitude, néanmoins le procès-verbal de l'assemblée a été signé à une date ultérieure (Communiqué

³¹⁶ Résolution Directoriale N° 063-2007-MEM/AAM du 23 février 2007. Elle est approuvée l'Évaluation Environnementale présentée par CANDENTE pour des activités d'exploration minière.

³¹⁷ Preuve en est l'absence de leur signature dans le procès-verbal.

³¹⁸ Un *Caserio* est l'ensemble des foyers habitant dans un endroit. La communauté de San Juan de Kañaris compte plusieurs caserios.

³¹⁹ Résolution directoriale N° 354-2007-MEM/AAM du 29 octobre 2007 et Résolution directoriale N° 045-2008-MEM/AAM du 29 février 2008.

de presse CANDENTE 2008). Partant, cette servitude est frappée de nullité, car la volonté contractuelle prévue expressément par la loi y fait défaut. Le procès-verbal a tout de même été validé par le MINEM.

Il est aussi évident que dans cette période la stratégie de détournement par le promoteur minier a été mise en œuvre. En mobilisant la ressource argent, il obtient ce contrat d'accès. De son côté, le MINEM reste passif et valide le contrat, une stratégie qui est à la limite de l'illégalité.

5.3.3. ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ - AUTO CONSULTATION

En réponse aux faits survenus, et contre la façon dont le promoteur minier et le MINEM font avancer la mise en œuvre du projet minier, les Kañaris dénoncent vivement dans les médias les circonstances dans lesquelles l'autorisation d'accès au terrain a été accordée. Par la suite, les Kañaris préparent leur stratégie pour activer le droit de propriété.

Pour contester le projet en activant le droit de propriété (droit subjectif), les Kañaris mènent deux stratégies (de concrétisation et d'innovation) : activer le droit de propriété issue de la politique de droit foncier des communautés des paysans et le droit de propriété issue de politique de peuples autochtones (Convention 169 de l'OIT et loi de consultation préalable). Pour faire cela, ils mobilisent fondamentalement la ressource consensus, droit, et patrimoine et cela de manière bien coordonnée (Auto-consultation). Et finalement, ils activent aussi la politique interaméricaine de protection de droit de l'homme (plainte contre l'État péruvien).

5.3.3.1. ACTIVATION DE LA RESSOURCE PATRIMOINE

En 2012, l'entreprise avait tenté de négocier l'accès au terrain avec la communauté, c'est-à-dire un contrat de servitude minière pour réaliser des activités d'exploration minière. Mais les représentants des Kañaris de l'époque ont refusé de négocier (Communiqué N° 036 CANDENTE 2012). C'est pour cela que l'entreprise, moyennant à peu près 1000 citoyens³²⁰, a demandé à un juge de paix du district de Kañaris d'appeler une assemblée générale. Le juge a la compétence, conformément à la loi des communautés de paysans³²¹ (ci-après Loi de communautés), d'appeler à une assemblée générale³²².

³²⁰ Le nombre exact de citoyens n'est pas connu. Il, reste également inconnu si tous les demandeurs étaient intégrants de la communauté ou pas. Ici, on se réfère au nombre donné par l'entreprise dans son communiqué N°36 du 2012.

³²¹ Loi N° 24656 du 14 avril 1987, Loi générale des communautés des paysans, Art. 18, texte original en espagnol, « Son atribuciones de la asamblea general:C) Solicitar la adjudicación de tierras conforme a la legislación vigente sobre la materia, así como a autorizar las adquisiciones de tierras a título oneroso y las transacciones y conciliaciones sobre tierras que pretenda la Comunidad;...».

³²² L'origine de cet événement se trouve dans la demande d'approbation d'une EIA semi-détaillée (ci-après EIAsd), présenté le 23 novembre 2011 par le promoteur minier, CANDENTE. Vu que les dernières activités d'exploration approuvées en 2008 par le MINEM étaient arrivées à leur terme, CANDENTE demande au MINEM une nouvelle licence pour continuer ses explorations. C'est entre la demande et la décision que les événements surviennent. Le EIAsd est en effet approuvé par la décision RD N° 177-2012-MEM/AAM du 30 mai 2012 pour une durée de 17 mois, mais pour son exécution il faut que l'entreprise obtienne le permis d'accès au terrain.

Dans ce contexte, les représentants de Kañaris ont refusé l'appel à une assemblée générale, considérant que parmi les demandeurs se trouvaient des personnes extérieures à la communauté, des travailleurs de l'entreprise et/ou des personnes proches de l'entreprise (Entretien M. David Gaspar Lucero). De plus, l'argument principal justifiant le refus de la demande est le rappel du droit de la communauté selon lequel seules les personnes faisant partie intégrante de la communauté ont le droit de faire une demande d'assemblée générale (Alva Mariñas P.³²³ 2013). Suite à quoi, l'entreprise par l'intermédiaire de ces tiers a demandé au Juge de paix³²⁴ d'arranger une assemblée générale, dont l'ordre du jour était une consultation pour l'octroi à l'entreprise du droit d'accès au terrain.

Malgré le fait que la demande n'ait pas rempli les conditions légales, le juge, conformément à ses compétences³²⁵, prévoit l'assemblée pour le 8 Juillet 2012, et communique sa décision à l'entreprise et aux représentants des Kañaris. L'assemblée doit donc se dérouler comme le prévoit la loi de communautés et, le cas échéant, le juge doit préciser ses conditions de validité.

Les faits à l'origine de la convocation de cette assemblée représentent un des points de basculement dans les relations entre la communauté et l'entreprise. Tout d'abord, l'assemblée a provoqué l'indignation des représentants de la communauté de Kañaris pour plusieurs raisons : non seulement la convocation de cette assemblée s'est faite dans le contournement de la loi des communautés et de la loi coutumière des Kañaris, mais, en plus, la décision prise par le juge ne comprend pas la désignation de la personne appelée à présider cette assemblée, ni l'identification des demandeurs qui aurait permis de vérifier les conditions de demande de convocation de cette assemblée. En outre, le juge n'était pas présent le jour de l'assemblée pour vérifier le quorum³²⁶ et valider la convocation. L'assemblée, affirment les représentants de la communauté, a été présidée par une personne très proche de l'entreprise minière qui portait même des habits avec le logotype de CANDENTE³²⁷ (voir photo de l'assemblée de 8 juillet 2012). Le nombre précis des participants reste inconnu, car les versions diffèrent entre 250, 400 et 1000 participants, mais la version finale soutenue par l'entreprise et le MINEM est de 1000 participants. Apparemment dans l'assemblée plus de 7000 signataires ont

³²³ P. Alva Mariñas P., anthropologue et professeur à l'université nationale de Trujillo est un des rares chercheurs qui a étudié en profondeur la communauté de Kañaris. Il fait partie de l'Institut de développement régional (INDER) au Trujillo.

³²⁴ La Constitution Politique du Pérou, Art. 152, reconnaît le Juge local et stipule qu'il est nommé par élection. La Loi N° 28545 du 27 Mai 2005, loi qui régit l'élection du Juge local, établit que ; est la communauté conforme au droit coutumier qui doit choisir le Juge.

³²⁵ L'article 43 du règlement de la Loi N° 24656, loi générale des communautés des paysans, octroie la faculté au Juge local d'appeler une assemblée générale à la demande d'un 1/5 des intégrants de la communauté. Le juge doit communiquer sa décision aux représentants de la communauté et aussi nommer la personne qui présidera l'assemblée.

³²⁶ Le règlement de la loi des communautés précise le quorum nécessaire pour que l'assemblée soit valable. 1/5 des intégrants de la communauté doit être présent pour que l'assemblée puisse se dérouler.

³²⁷ Les photos prises le jour de l'assemblée montrent les personnes qui présidaient l'assemblée et leurs habits.

octroyé le permis d'accès au terrain à l'entreprise pour une durée de trois ans à titre gratuite (Communiqué CANDENTE 2013, Minuta 23 juillet 2012).

Il semble que l'assemblée se soit déroulée avec des nombreux vices sur la forme et le fond. Ces vices, conformément au code civil, entraînent la nullité de l'assemblée et du contrat de servitude minière. Au même temps, les formalités suivies à l'assemblée, notamment dans le but de détourner la loi, lui ont donné une certaine apparence de légalité. L'acte de l'assemblée a été authentifié par un notaire et soumis à la considération du MINEM, qui en a finalement validé l'authentification sans vérifier le contenu original de l'acte pour ensuite octroyer une licence d'exploration (Dossier MIMEN EIA CANDENTE 2012).

5.3.3.2. AUTO-CONSULTATION

Dans ce contexte, les représentants de la communauté, le président et le comité directeur, appellent à une nouvelle assemblée le 30 de septembre 2012. En outre, cette décision a été prise avec les autres autorités de la communauté et du district, dont les présidents des *rondas Campesinas*³²⁸, ainsi que les délégués des *caserios*. La présence de plusieurs ONG a été cruciale pour assister les autorités dans la prise de décision et l'élaboration du modèle de consultation à réaliser³²⁹.

Une fois la décision de réunir une nouvelle assemblée été prise, celle-ci a pris la forme d'une consultation. Bien que la consultation soit née dans un contexte spécifique, celui de contredire le résultat de la consultation arrangée par l'entreprise, elle s'est transformée en un instrument complètement distinct de celui qui lui a donné lieu. Donc, après avoir considéré des alternatives, reçu des idées et des conseils de divers acteurs³³⁰ et évalué des expériences passées de manifestations contre des projets miniers³³¹, les représentants ont décidé d'élargir le contenu de la consultation (Entretien Florentino Barrios Huaman).

Alors, le cadre donné à l'auto-consultation est le régime de gestion des ressources naturelles de la communauté et le principe de l'autodétermination des populations autochtones, de sorte que l'assemblée puisse dépasser le processus d'octroi de licence minière et celui d'octroi de l'accès au terrain pour l'exploration. Le droit de propriété issue de deux politiques publiques a été donc activé,

³²⁸ La *ronda campesina* est une organisation de la communauté qui a pour but le contrôle de l'ordre dans la communauté, une sorte de police communale. L'État péruvien reconnaît son existence et a régulé ses fonctions par loi N° 27908 du 17 décembre 2002.

³²⁹ La présence de plusieurs ONG a été cruciale pour assister les autorités dans la prise de décision et l'élaboration du modèle de consultation à réaliser.

³³⁰ Il y avait plusieurs ONG qui assistaient logistiquement idéologiquement, voire économiquement, les représentants des Kañaris. Les ONG les plus impliquées sont GRUFIDES et la Vicaria de Solidaridad.

³³¹ A présent, les autorités de Kañaris connaissent bien le contexte sociopolitique des conflits sociaux liés à l'activité minière. Leurs rapports avec diverses organisations sociales et acteurs politiques leur confèrent une vision générale et large de la problématique.

celui des communautés des paysans et des peuples autochtones. Ainsi, elle peut se prononcer sur la gestion des ressources naturelles et la vision du développement de la communauté. Par conséquent, la question sur laquelle l'assemblée doit se prononcer est l'accord ou non avec l'activité minière dans le territoire de la communauté

Un des points importants pour la compréhension de cette consultation est celui des formalités de son déroulement : elle a pris la forme d'un vote secret par bulletin. Elle a donc été dirigée par un comité ad-hoc appelé « comité électoral ». Le centre de votation a été fixé à 3 endroits différents pour le rendre plus accessible aux habitants. La question contenue dans le bulletin a été formulée sous une forme simple, les options à choisir étant facile à distinguer et en couleurs : rouge pour le « SI » et vert pour le « NO » (photo prise de la cédule).

De plus, la garantie de transparence a été primordiale pour valider la consultation. Les ressources soutien politique local et régional ont donc été mobilisées. C'est pourquoi, le jour de la consultation, plusieurs représentants d'institutions publiques et privées ont été présents pour garantir sa transparence. Entre autres : M. Luis Millones Jacinto, gouverneur de la région de Chiclayo, M. Miguel Verona Velasquez, directeur régional d'Énergie et Mines, M. Francisco Rojas Roalcaba directeur régional de développement et de production et M. José Delgado Castro, représentant du ministère de l'agriculture. Puis, en ce qui concerne les institutions privées : le sociologue M. Juan Vilela Colchón de la Confédération nationale des communautés affectées pour l'activité minière³³² (CONACAMI), M. Félix Delgado Montenegro de la Red MUQUI, et d'autres encore. Le ministère de l'intérieur a également manifesté sa présence en envoyant environ 120 policiers pour surveiller l'activité et garantir le processus.

On tire deux types d'informations de l'auto-consultation. Tout d'abord, concernant la participation : 1896 intégrants de la communauté ont participé, identifiés grâce au carnet de la communauté³³³. Ensuite, en ce qui concerne le résultat du scrutin, 1719 participants ont voté pour le « NO », 106 pour le « SI » et 76 ont voté nul/blanc (Rapport des conflits sociaux N° 113 DP).

Le résultat a été publié et présenté au MINEM et aux autres institutions publiques. Néanmoins, l'État, principalement le MINAM et le MINEM, a systématiquement renié le résultat de l'auto-consultation, aussi bien administrativement que face au public. Différentes autorités publiques, dont des ministres et même le président de la république, ont accusé la consultation de manque de formalité légale. C'est

³³² Il s'agit d'une association civile créée pour défendre les intérêts de toutes les communautés qui habitent autour d'une exploitation minière. Son nom original en espagnol est *Confederación nacional de comunidades del Perú afectadas por la minería*.

³³³ Le carnet de la communauté atteste la personne comme intégrant de la communauté et habilité à se prononcer dans les affaires de celle-ci.

pourquoi ils n'ont pas validé cette consultation, alors même que la valeur juridique de celle du 8 juillet était réaffirmée³³⁴ (entretien télévisé M. le Ministre Manuel Pulgar Vidal – MINAM et M. le Directeur Manuel Castro Vaca – AAM-MINEM 2013).

De son côté, l'entreprise, suite au résultat de l'auto-consultation, a dénoncé, dans un communiqué public en espagnol et en anglais, le manque de formalité, mais renonce le 12 octobre à sa demande de démarrage des activités d'exploration. Cependant, elle présente un autre communiqué annonçant la continuation d'exploration basée sur la licence octroyée en 2008. Cette annonce ouvre un nouveau débat sur la validité de cette licence.

Suite à l'annonce faite par le promoteur minier, la partialité du MINEM a été mise en évidence. La licence de 2008 était déjà arrivée au terme de sa validité. Cependant, le MINEM adopte la demande de continuation pour contourner la consultation. Selon l'argument du MINEM : Tout acte administratif adopté précédant l'adoption de la loi de consultation ne peut pas être soumis à cette dernière. Donc, étant donné que la licence de 2008 a été octroyée auparavant, son prolongement n'est pas non plus soumis à la consultation (Rapport DGM de MINEM N° 024-2013-MEM/DGM du 08 mars 2013).

Ainsi, l'auto-consultation, qui est essentiellement une manifestation de volonté du propriétaire, a été détournée par le MINEM, qui délivre sans l'avis du propriétaire d'autres licences d'exploration, en 2012 et 2014. Cela motive les Kañaris d'activer le droit de propriété issu de politiques de protection des droits de l'homme.

5.3.3.3. PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS FONDAMENTAUX

La propriété en tant que telle est un droit fondamental Ce droit est stipulé dans la politique interaméricaine de protection des droits de l'homme. Les Kañaris, profitant de récentes interprétations de la cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) qui jouent en faveur de la propriété des peuples autochtones, y ont fait recours (section 2.6.2).

Ainsi, en 2013, la communauté de Kañaris porte plainte contre l'État péruvien devant la commission interaméricaine des droits de l'homme (C-IDH) pour violation des droits des populations autochtones, en l'occurrence du droit à la propriété et à l'identité en tant que peuple autochtone. Ils demandent en plus des mesures provisoires, qui leurs sont octroyées, et qui consistent en un rappel à l'ordre de l'état péruvien pour faire cesser les violations des droits du peuple de Kañaris.

La plainte est encore en cours, cependant le projet a déjà échoué, car les mesures provisoires empêchent le gouvernement d'impulser sa mise en œuvre. Les dirigeants des Kañaris espèrent que la

³³⁴ Il y a eu des déclarations dans les médias, notamment de la part du Ministre de l'environnement dans un entretien télévisé dans le programme de Rosa Maria Palacios dans la chaîne ATV le 22 Janvier 2013 et du Directeur des Affaires environnementales minières du MINEM le 11 Octobre 2012 dans le journal *El Comercio*.

CIDH statue en leur faveur au vu des faits exposés (entretien avec Florentino Barrios, président de la communauté) (Photo N° 1).

Photo 1. Audience publique de Kañaris (Photo credit : C-IDH)



Séance d'audition devant la C-IDH du 31 octobre 2014. Dans la photo à l'extrême gauche se trouve Mme. Rosa Huaman Rinza représentante de la communauté de Kañaris et à l'extrême droit l'avocat de la communauté et membre de l'ONG IIDS Raquel Yrigoyen Fajardo.

5.4. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Dans la mesure où les intérêts des habitants ne sont pas pris en compte dans la procédure de mise en œuvre du projet minier, il risque d'échouer. Semble-t-il que l'opposition des habitants locaux est fortement centrée sur le non prise en compte de ce qu'eux, ils considèrent important pour leur développement. Dans le but d'identifier et analyser cet aspect, nous commencerons par définir les intérêts des Kañaris dans ce projet, étudiant ces acteurs en rapport avec le projet minier. Ensuite, notre analyse se centrera sur la forme dont ceux-ci ont été pris en compte, ou pas, lors de la mise en œuvre du projet.

5.4.1. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

La prise en compte du contexte politico-juridique est essentielle pour commencer notre analyse. Dans un contexte démocratique, il est évident que l'intérêt de la communauté de Kañaris est de participer à la prise de décision concernant les affaires impliquent leur organisation et territoire. La mise en

œuvre du projet Cañariaco rentre donc parfaitement dans ce cadre. Leur intérêt était alors de faire valoir leur identité en tant que peuple autochtone et, à travers celle-ci, de défendre leur environnement et territoire.

Pendant cette période, cet intérêt envers la participation en tant que peuple autochtone se manifeste sous plusieurs formes, aussi bien à l'intérieur de la communauté que dans l'interaction avec les autres acteurs de la politique minière, en particulier avec le promoteur minier. Le contexte de démocratisation a joué un rôle important dans la manifestation croissante de cet intérêt.

Le contexte politico-juridique est favorable aux Kañaris et à la défense de leurs intérêts. Le premier facteur est la qualité de propriétaire telle que prescrite dans loi de propriété foncière et loi de communauté des paysans. Lorsque la communauté s'est faite visible, elle s'est constituée en organisation sociale et juridique, et elle a mobilisé l'élément de la propriété dans la mise en œuvre du projet Cañariaco. Le second facteur est l'interaction de la communauté avec des organisations au niveau régional et national.

INTÉRÊT RENFORCÉ PAR LES ONG

Ce qui a permis de renforcer les éléments mentionnés ci-dessus est, entre autres, la forte présence d'ONG liées au développement social, à la protection de l'environnement et à la promotion des droits de l'homme. Cela a aussi permis à la communauté de Kañaris, depuis le début des années 2000, de renforcer sa structure d'organisation communautaire. Cette décennie est connue, en Amérique Latine, comme l'âge d'or des ONG. L'Agence de coopération internationale du Pérou (APCI) a estimé que le montant investi par les ONG est passé de 169.5 en 1998 à 210.2 millions de dollars américains en 2003³³⁵ (Rapport APCI 2004). Ces ONG travaillent directement avec les populations locales sur diverses questions liées au développement local ou régional, à la protection de la nature, aux droits de l'homme, à la santé, à l'éducation, etc.

Les ONG impliquées dans la problématique minière ont ciblé divers sujets sociaux et champs d'action, mais elles n'ont pas pour but d'encourager des activités opposées à, ou incompatibles avec l'activité minière. Plus souvent, elles visent la protection de la nature, le développement durable ainsi que la protection et la promotion des droits de l'homme. Ces ONG – principalement celles qui ont pour but la protection de la nature et la durabilité – ont dépensé, en 2005, plus de 72.6 millions de dollars américains, montant dépassé seulement par les ONG ayant pour but d'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim avec 192,481 millions (Rapport APCI 2005).

³³⁵ Les montants en millions de dollars sont estimés par l'Agence de coopération internationale du Pérou. Il est estimé par certains que le montant est possiblement encore plus élevé. Le Rapport a été publié en 2004, le titre original en espagnol étant « Situación y tendencias de la Cooperación internacional en el Perú 2004 ».

Dans le cas du projet Cañariaco, ce sont principalement les ONG s'occupant du développement durable et de la protection/promotion des droits de l'homme qui sont intervenues : Groupe de formation et intervention pour le développement durable (GRUFIDES), CARITAS de Jaen, Association solidaire pour le développement (COOPERACION), Institut international de droit et société (IIDS) et l'Institut de développement régional (INDER). Ces ONG ont eu un mode d'action extrêmement coordonné avec la communauté. Cette coordination impliquait souvent, d'une part la participation directe de la population dans la détermination des objectifs institutionnels et/ou des projets, comme la protection des droits des populations autochtones par exemple. Dans ce but, ils recherchent un contact direct avec la population ciblée pour ensuite se positionner en défenseurs des droits de la communauté. D'autre part, il semble qu'ils réalisent des campagnes de communication massives par le biais des médias et qu'ils organisent des assemblées et/ou des plateformes visant à créer un consensus (Entretien Gustavo Solis, Entretien Dra Mirtha Vasquez Chuquilín, Kervran D. 2006). Il faut aussi souligner que dans cette forme de renforcement des organisations sociales par des ONG, l'État ne s'implique pas, de sorte que la participation de l'administration publique est restreinte au registre des ONG (Alasino E. 2008).

En dehors de l'intervention des ONG, à ce moment-là, le cadre législatif pour renforcer l'autonomisation des habitants locaux était en pleine évolution. La législation s'est renforcée en termes de protection des droits des habitants locaux, et particulièrement dans le domaine du respect des droits de propriété. Pour ce qui est de la politique minière, la législation encourage la participation des citoyens dans divers projets au niveau environnemental, social et économique. En ce sens, la participation des habitants locaux s'est vue renforcée par la nouvelle Loi générale de l'environnement N° 28611 du 13 octobre 2005³³⁶ (ci-après LGE). Cette loi a reconnu la participation comme un droit de toute personne physique : un droit à participer au processus de prise de décision ainsi qu'à la définition et à la mise en œuvre de la politique environnementale³³⁷. Ainsi, la participation n'est plus une faculté de l'état mais devient un droit de toute personne.

³³⁶ Loi générale de l'environnement N° 28611 du 13 octobre 2005, le titre en espagnol de la loi est « Ley General del Ambiente ».

³³⁷ L'article III du Titre préliminaire de la LGA stipule que : texte original en espagnol « Del derecho a la participación en la gestión ambiental. Toda persona tiene derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental».

5.4.2. TITRE DE "PEUPLE AUTOCHTONE"

Faire valoir les intérêts culturels et territoriaux des Kañaris passe d'abord par leur reconnaissance, ou non, en tant que peuple autochtone. Les acteurs publics et le promoteur ont joué principalement sur cette question, essayant de leur nier ce statut.

Nous étudierons succinctement cette question pour mettre en évidence cette stratégie, qui a consisté à détourner le droit d'être reconnu comme peuple autochtone.

Les Kañaris, comme nous l'avons indiqué antérieurement, est une ethnie quechua composée de diverses communautés de paysans. Celles-ci sont rassemblées tout au long d'un territoire beaucoup plus large que celui du district de Kañaris. Dans cette partie, nous nous occuperons d'une communauté en particulier, celle de *San Juan Bautista de Kañaris* (qui sera désormais désignée par les termes « les Kañaris » ou « la communauté »).

Le titre de propriété de la communauté³³⁸ date de l'époque républicaine (de 1821 jusqu'à nos jours). Ce titre a été octroyé, encore une fois, dans un contexte de conflits territoriaux avec les colons³³⁹. Victor Huaman Reyes³⁴⁰, conservateur des titres de propriété coloniaux de la communauté et lettré³⁴¹, avait été mandaté pour faire les démarches nécessaires. Mais cette entreprise était une véritable odyssée pour la communauté : les conditions légales exigées à cette fin, les limites économiques et techniques, et, encore plus, les intérêts des colons³⁴² ont grandement entravé la démarche (Alva P. 2008, Dossier COFOPRI sur la formalisation de la propriété des Kañaris).

En 1968, par un coup d'état, Velasco Alvarado abroge la constitution de 1933. Cette même année, le gouvernement adopte la loi de la réforme agraire³⁴³, une loi très favorable aux populations rurales. C'est dans cette même période que la première loi sur les communautés des paysans et les communautés autochtones de la forêt amazonienne est adoptée. À partir de l'entrée en vigueur de

³³⁸ Décision suprême N° 54 du 10 octobre 1956, reconnaissance de la communauté de Kañaris comme population autochtone.

³³⁹ Pendant les années 40, 50 et 60, plusieurs conflits territoriaux ont surgi, dont deux sont les plus pertinents pour notre analyse : En 1954, l'invasion de la propriété de la communauté dans le secteur de *Sabila* et de *Huacapampa*. L'autorité compétente qui tranche le conflit est à ce moment-là le secrétariat des affaires indigènes du ministère du travail. C'est cette même autorité qui, en 1956, octroie à la communauté le titre de population indigène.

³⁴⁰ Monsieur Victor Huaman Reyes, désormais connu comme le Cacique d'honneur de la Communauté, a été choisi pour sa capacité représentative mais fondamentalement pour sa qualité de lettré, car à l'époque presque 100% des membres de la communauté étaient illettrés (Alva Pedro 2008).

³⁴¹ Code civil de 1936. Art. 72. Cet article stipule que la représentation de la communauté repose sur une personne lettrée choisie en son sein par ses membres.

³⁴² Le préfet, l'autorité compétente pour la démarche, était un des grands propriétaires fonciers de la région. Sa propriété était limitrophe de la propriété de la communauté et son étendue n'était pas bien délimitée (Dossier COFOPRI sur la formalisation de la propriété des Kañaris)

³⁴³ Loi pour la réforme agraire N° 17716 du 24 juin 1969.

ces lois, on note deux faits : La politique de protection des droits des peuples indigènes se transforme exclusivement en une politique agricole, et la dénomination des communautés indigènes change pour devenir « communautés des paysans ». Ultérieurement, ces changements auront des effets sur la politique minière.

5.4.3. POLITIQUE DE PROTECTION DES PEUPLES AUTOCHTONES

La première autorité compétente pour la reconnaissance et l'octroi des titres des propriétés aux communautés d'indigènes était le secrétariat des affaires indigènes. Il a été créé par mandat lors de la constitution de 1920, et il a été rattaché au ministère de la construction. Cette constitution a ensuite fait l'objet de nombreuses réformes, qui visaient fondamentalement à décourager les demandes massives d'inscription et de reconnaissance des titres de propriété. Autrement, les droits de propriété reconnus aux communautés auraient pu mettre en péril les intérêts et les droits des grands propriétaires fonciers et promoteurs miniers (Robles R. 2002).

La réforme de l'autorité compétente commence dans cet esprit, en 1935. Le secrétariat des affaires indigènes cesse d'appartenir au ministère de la construction et est rattaché au ministère de la santé, du travail et de la prévision sociale³⁴⁴, puis, en 1945, au ministère de la justice. En 1949, le ministère du travail et des affaires indigènes (MINTRA 2012) est créé, autorité qui est devenue un des organes principaux de ce ministère. Cependant, au sein de ce ministère, le secrétariat des affaires indigènes fera l'objet de plusieurs réformes, dont la plus importante sera celle de 1969. Cette réforme entraîne la création de la Direction générale pour l'Intégration des indigènes³⁴⁵, qui sera transférée en 1992 au ministère de l'agriculture.

Les réformes en vigueur datent des années 90. En 96, les compétences ont été divisées : la politique de propriété foncière est prise en charge par une entité créée à ce moment-là, l'entité compétente de la formalisation de la propriété (COFOPRI), rattachée au ministère du logement (MINVI), tandis que la politique de protection des peuples autochtones a été transférée au ministère pour la promotion de la femme et du développement humain (MINDIS). COFOPRI conserve encore aujourd'hui la compétence pour l'octroi des titres de propriété. Cependant, en ce qui concerne la politique de protection, un organe autonome la Commission Nationale pour les peuples des Andes, Amazoniens et afro-péruviens (CONAPA) est créé en 2001, et est rattaché à la présidence du conseil des ministres (PCM) (Alicia a. 2011). Par ailleurs, le ministère de la culture (MINC), créé en 2010, transforme la politique de protection en une politique culturelle.

³⁴⁴ Loi N° 8124 du 5 octobre 1935 : création du ministère de la santé publique, du travail et de la prévision sociale.

³⁴⁵ Décret-Loi N° 17524 du 21 mars 1969.

L'autorité compétente des politiques de protection de peuples autochtones devient donc le vice-ministère d'interculturalité du MINC.

Deux ministères sont compétents en matière de populations autochtones et politique minière. D'une part, le MINC, qui est chargé des politiques concernant les populations autochtones et qui est donc l'entité compétente pour coordonner les consultations préalables aux populations autochtones. Et d'autre part, le MINAM, qui est compétent pour la réalisation de la consultation préalable dans le cadre de la politique minière.

5.4.4. MOBILISATION DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

La mobilisation de l'intérêt, ou du droit qui protège l'intérêt des habitants locaux, est directement liée à la négation systématique du statut de population autochtone des Kañaris. Cette mobilisation répond fondamentalement au jeu de protection des droits issus des différents régimes. Les acteurs mobilisent ces droits, dans le but de faire valoir leurs intérêts et dans la mesure où l'intérêt est juridiquement activable, et correspond à un droit objectif. La stratégie des Kañaris est ici de passer du régime des communautés des paysans à celui de peuples autochtones, et pour faire cela ils mobilisent stratégiquement les ressources d'information, de droit et de consensus.

Le rejet du résultat de l'auto-consultation par l'acteur public s'est aussi traduit par la disqualification de l'acteur local. La situation de la population autochtone, de la communauté des Kañaris et de leurs droits sont remis en question par ce rejet.

À ce stade de la confrontation entre l'acteur local et le MINEM, il devient plus évident que le conflit autour du projet Cañariaco et la montée de la violence, reposent aussi, ou peut-être fondamentalement, sur la question essentielle des droits des populations autochtones.

Il est nécessaire de préciser que l'auto-consultation réalisée par les représentants des Kañaris le 30 septembre et son résultat ont été le point de départ de ce débat ainsi que de la nouvelle stratégie utilisée par les acteurs pour défendre leur position. En particulier, la stratégie des Kañaris a été centrée sur le fait de renforcer leur statut de population autochtone et à l'exacerber. Du côté de l'entreprise et de l'État, la stratégie a, au contraire, consisté à nier ce statut d'autochtone.

Pour ce qui est des Kañaris, ils ont activement communiqué à un niveau national et international sur le caractère autochtone de leur population depuis la consultation. L'appui des ONG a été crucial, au point qu'elles se sont chargées de la représentation légale des Kañaris devant les instances internationales (153^e séance CIDH 2014).

Le sujet des populations autochtones avait déjà été abordé avant l'auto-consultation mais n'a pris de l'importance qu'après. Les Kañaris avaient déjà demandé auprès du Ministère de la culture (MINC) et

du MINEM, avant de réaliser l'auto-consultation, à être reconnus comme une population autochtone. En même temps, ils ont demandé à réaliser une consultation préalable dans le cadre de la Loi de droit à la consultation préalable des populations autochtones reconnues dans la convention N° 169 de l'Organisation internationale du travail³⁴⁶ (ci-après Loi de consultation).

À ce moment-là, le MINC avait aussi pour charge d'élaborer la base de données des populations autochtones³⁴⁷. Les Kañaris ont sollicité les deux ministères pour l'organisation d'une consultation préalable, mais ces institutions n'ont pas accédé à la demande des Kañaris. Le MINC a donné comme motif de refus de la demande des Kañaris la mise en œuvre incomplète de la loi de consultation. Le processus était en cours, la base de données concernant les populations autochtones n'avait donc pas pu être publiée. Or, il fallait attendre cette publication afin de pouvoir analyser si les Kañaris pouvaient être considérés comme une population autochtone (Amancio N. et Romo V. 2015).

La publication de la base de données des populations autochtones était donc importante pour la mise en œuvre du droit à la consultation des populations autochtones. Cette importance a amené deux acteurs publics à s'impliquer activement dans ce sujet-là : le MINEM, en raison des politiques minières potentiellement affectées par cette mesure, et le Défenseur du peuple (ci-après DP), pour la défense des droits des populations autochtones.

Le MINEM était le plus touché par cette mesure, car une potentielle publication pourrait amener à la stagnation de plusieurs projets miniers, notamment le projet Cañariaco. Le MINEM décide donc de bloquer la publication de la base de données au sein du conseil des ministres, alors même qu'elle était publiable depuis 2012 (Vejarano J. 2013, D. Chavez V 2014, Luna N. et Romo V. 2015).

Au cours du premier trimestre de 2013, le MINC prend la décision de ne pas publier la base de données des populations autochtones. Le DP, de son côté, envoie le 7 mars un document au président du conseil des ministres (PCM) en demandant de publier la base de données des peuples autochtones³⁴⁸. En dépit de cette demande le vice-ministre de l'interculturalité du MINC annonce encore une fois que la base de données ne sera pas publiée dans les délais prévus³⁴⁹.

³⁴⁶ Loi N° 29785 du 31 août 2011, Loi de droit à la consultation préalable des populations autochtones reconnues dans la convention N° 169 de l'Organisation internationale du travail.

³⁴⁷ L'Article 20 de la Loi de consultation ordonne la création d'une base de données des populations autochtones, ainsi que de leur organisations, le texte original en espagnol, « Créase la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo...».

³⁴⁸ Le défenseur du peuple envoie le document au président de la PCM en conformité avec ses facultés constitutionnelles. L'information a été publiée le 07 mars 2013 dans le journal *La República*.

³⁴⁹ Le 17 avril 2013, le vice-ministre de l'interculturalité du MINC, M. Iván Lanegra, annonce que la base de données ne sera pas publiée.

Dans ce même document envoyé par le DP la demande envers la PCM de confirmer l'existence de 14 populations autochtones est formulée. Ces populations, qu'apparemment le MINC avait déjà enregistrées dans la base de données, occupent des territoires en processus d'exploration minière. Certes, l'inquiétude du moment restait centrée sur les Kañaris et le projet Cañariaco, mais d'autres projets miniers étaient concernés aussi. Si cette demande avait été confirmée, ces projets auraient dû se soumettre à la consultation préalable.

Ces arrangements à l'intérieur du conseil des ministres, principalement entre la PCM, le MINEM et le MINC, montrent l'importance que représente la mise en œuvre des projets miniers pour le gouvernement. Le gouvernement a accompagné ces agissements d'un discours dans les divers médias de discrédit permanent concernant les Kañaris. Pendant la période d'octobre 2012 à juin 2013, plusieurs autorités publiques, voir même le Président de la République³⁵⁰, ont publiquement renié le caractère de population autochtone des Kañaris. Ainsi, dans le but de ne pas appliquer la loi de consultation préalable, l'État revient à une période de négation de l'existence des peuples autochtones (María Isabel Remy 2013, Rapport CNDDHH 2013).

Comme dans le cas de non prise en compte de la propriété, en 2013, la communauté de Kañaris attaque l'État péruvien devant la commission interaméricaine des droits de l'homme (C-IDH) pour violation du droit à l'identité en tant que peuple autochtone. Concernant ce droit, à plus de deux occasions, les représentants des Kañaris ont été confrontés devant la commission, en audience publique, aux représentants de l'État péruvien.

³⁵⁰ Le président de la République, Ollanta Humala Tasso, dans un entretien télévisé le 28 avril 2013 a affirmé qu'aucune communauté autochtone n'existe dans la région de la côte et Sierra péruvienne (La Sierra est le nom connu pour la région des Andes péruviennes) et que la plupart habitants de ces régions représentent des communautés de paysans dont le statut a ses origines dans la réforme agraire des années 70.

5.5. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le jeu des acteurs dans la mise en œuvre du projet minier Cañariaco est extrêmement riche ce qui nous permet de bien identifier les intérêts les plus importants ou les plus fréquemment activés. Au cours de cette première étude de cas, trois principales caractéristiques, qui ont eu des implications directes sur la politique minière, ont pu être clairement distinguées. Sur la base de nos hypothèses, de nos variables et de notre cadre conceptuel, nous pouvons présenter pour ce cas nos conclusions intermédiaires.

Ces conclusions seront présentées en trois tableaux élaborés à partir des arrangements réglementaires locaux (ARL) trouvés lors de nos études de cas. Ces ARL sont classés conformément au développement conceptuel du régime institutionnel des ressources (RIR), nos variables explicatives et nos hypothèses. Le deuxième tableau présente la coalition constituée entre les habitants locaux, l'autorité locale et des ONG, et, sous une forme synthétique et cohérente, les stratégies d'activation de droits et de mobilisation des ressources. Le troisième tableau synthétise la coalition entre le promoteur minier et l'autorité politico-administrative ainsi que leurs stratégies.

Nos variables explicatives constituent le fil conducteur de nos conclusions intermédiaires. Donc, dans le deuxième et troisième tableau, nous classons les stratégies des acteurs selon trois critères : le droit de participation, le droit de propriété et/ou d'usage et la prise en compte des intérêts des habitants locaux.

Tableau 18. Tableau conclusif intermédiaire N° 1

ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX MINIERS ET PRINCIPAUX ACTES QUI LES COMPOSENT

Type d'arrangements	Projet minier Cañariaco / ARL - cohérence
ARL unilatéraux émanant des autorités publiques : formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Phase d'exploration non aboutie ; licences d'exploration, licences d'usage d'eau, et servitudes minières en faveur du promoteur minier • Contrats de stabilité juridique, administrative et fiscale • Mesure préventive de la C-IDH contre l'État péruvien en faveur des Kañaris
	<ul style="list-style-type: none"> • Licences et servitudes minières (procédure irrégulière) • Le MINC nie la reconnaissance de Kañaris comme peuple autochtone • Le MINC et le MINEM rejettent verbalement la réalisation de la consultation préalable
ARL négociés et consentis : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Table ronde de négociation – tous les acteurs du triangle (échec) • Contrats d'accès écrits sans majorité qualifiée, à la limite de l'illégalité - communauté et promoteur minier
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats d'accès oraux incomplets (contournés ou détournés) – société civile, communauté et promoteur minier (échec)
ARL communautaires : formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat d'accès au terrain refusé par l'assemblée générale du propriétaire foncier (Kañaris) – communauté de Kañaris
	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-consultation, la communauté de Kañaris refuse la multiplication de concessions sur leur territoire • Droit coutumier (règles d'organisation, de propriété et d'usage) incompatible avec la servitude minière, l'activité minière et/ou négligé dans l'EIA
Réalisation d'un ARL minier	Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé

La première ligne de ce tableau montre les ARL les plus importants élaborés par l'autorité politico-administrative lors de la procédure administrative de mise en œuvre. Les autorités au niveau international participent aussi à l'élaboration de certains ARL unilatéraux.

Sur l'ensemble des ARL, il est à noter que le plus grand nombre a un caractère formel et a pris la forme d'actes administratifs. Cette abondance d'ARL formels est le résultat de la compétence du MINEM à impulser la mise en œuvre des projets miniers, ainsi que du résultat de leur compromis avec le promoteur minier sur la base de contrats privés.

À partir de l'analyse de cette même ligne et de ces ARL, la cohérence ou l'incohérence interne de la politique minière peut être observée. Étant donné que la mise en œuvre est encadrée par une procédure administrative, le nombre important de ces ARL montre déjà un degré de cohérence au niveau interne de la politique. Cependant, cette cohérence conduit à un résultat faible face à l'intervention des habitants locaux, notamment quand ils mettent en lumière les incohérences externes de la mise en œuvre.

La deuxième ligne montre des ARL négociés entre le promoteur minier et l'autorité publique avec le propriétaire foncier. Ces ARL ne sont pas nombreux. De plus, aucun de ces accords n'a abouti. Il semble que leurs intérêts étaient trop opposés et les rivalités trop importantes. La troisième ligne montre les arrangements négociés au sein de la communauté de Cañarís, qui s'était vivement mobilisée pour contester les projets.

Ces ARL mettent finalement en évidence à la fois le jeu des acteurs et les tentatives de concrétiser, ou au contraire de faire échouer, la mise en œuvre du projet minier, et, surtout, les incohérences externes de la politique minière, qui s'imposent malgré la cohérence interne.

La conclusion intermédiaire qui s'impose est celle de l'absence d'ARL minier, c'est-à-dire de l'échec de la mise en œuvre du projet Cañariaco. C'est donc l'absence d'ARL intermédiaires qui a provoqué l'échec de la mise en œuvre du projet minier Cañariaco.

Tableau 19. Tableau conclusif intermédiaire N° 2

ACTEUR CIBLE, HABITANTS LOCAUX EN COALITION AVEC L'AUTORITÉ LOCALE ET LES ONG

Variables explicatives	Communauté de Kañaris / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe cible : propriétaires/ usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opposants du projet minier</i> : Propriétaire foncier (communauté de Kañaris) en coalition avec la mairie de Kañaris et des ONG (CARITAS, IIDS, INDER)
Droit de consultation/ participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs du droit à la consultation (droit issu de politiques de peuples autochtones) et du droit de participation (issu de la politique environnementale minière) <p>Droit qui a été contourné et détourné par la coalition promoteur minier-MINEM à travers sa non-application.</p>
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<p><i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : Les membres de la communauté participent majoritairement à des manifestations contre le projet, contestent le projet en justice, sabotage de la phase d'exploration jusqu'à la déchéance des licences</p>
Droit de propriété/d'usage - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté détient le titre de propriété du sol (issu de la politique foncière des communautés et des peuples autochtones)
Activation stratégique de règles de droit (<i>typologie</i>) (droit subjectif / droit activateur)	<p><i>Droit d'accès sur le terrain refusé</i> : par accord, les représentants de la communauté refusent le droit d'accès demandé par le promoteur minier</p>
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté de Kañaris est un peuple autochtone, droit à l'identité et à l'autodétermination
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<p><i>Droit d'action, recours et pétition</i> : à un niveau international, violation de droit de la propriété et de l'identité (CIDH) (<i>concrétisation-innovation</i>), à un niveau national, une pétition de consultation (<i>innovation-concrétisation</i>)</p>
Réalisation d'un ARL minier	<p>Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé</p>

Tableau 20. Tableau conclusif intermédiaire N° 3

ACTEUR CIBLE, PROMOTEUR MINIER EN COALITION AVEC LE MINEM

Variables explicatives	CANDENTE-MINEM / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe cible : promoteur minier en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • Société minière CANDENTE Copper Corporation (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique et fiscale).
Droit de consultation/ participation - (obligation légale)	<p><i>L'obligation n'a pas été respectée</i> : la consultation préalable n'a pas eu lieu.</p>
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'obligation a été partiellement accomplie</i> : les ateliers d'information et de participation ont été contournés et détournés. <p><i>Connaissance, organisation, argent, information, soutien politique, force</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation, propose le financement des projets pour les habitants locaux (sans succès), le gouvernement soutient le projet et assure des policiers pour leur sécurité.</p>
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir un droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sans titre de propriété foncière.</i> • <i>Obligation partiellement accomplie (obligation contournée et détournée)</i> : détient droit de servitude minière, sans titre, irrégulièrement obtenue (issue de la politique minière), détient licences d'usage temporaire d'eau pour les explorations (issues de la politique de l'eau).
Activation stratégique de règles de droit (<i>typologie</i>) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : Obtient servitudes minières avec les licences d'exploration (<i>en détournant le droit de propriété</i>), et obtient droit d'accès demandé à une minorité de membres de la communauté (<i>contournement du droit à la consultation</i>).
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation des études d'impacts environnementaux et sociaux (EIA) et plans de rapports sociaux sans prendre en compte les intérêts des habitants locaux
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : la présentation de l'étude d'impact est une condition nécessaire pour l'octroi des licences minières et des concessions
Réalisation d'un ARL minier	<p>Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé</p>

La première ligne de ces deux tableaux montre les acteurs en coalition, d'une part le propriétaire foncier en coalition avec l'autorité locale et les ONG, et d'autre part, la coalition du promoteur minier avec le MINEM. Cela montre aussi leur position, en faveur ou non, face à la mise en œuvre du projet minier Cañariaco. Les différents acteurs de cette coalition sont munis de différentes ressources qu'ils échangent pour atteindre leurs buts, ce qui fait qu'il existe un riche échange de ressources. De même, ces acteurs en coalition mènent des stratégies bien coordonnées.

Les deuxièmes lignes de ces deux tableaux mettent en lumière l'existence d'une règle formelle de participation, puis les stratégies des acteurs menées autour de ce droit. Lors de l'analyse de la mise en œuvre du projet Cañariaco, nous avons constaté que ce droit a été contourné, voire détourné, par la coalition entre promoteur minier et le MINEM (tableau conclusif intermédiaire N° 3) dans la logique des ARL formels unilatéraux (tableau conclusif intermédiaire N° 1). En réponse à ces stratégies, la communauté de Kañaris active des règles du droit de participation de la politique minière et de protection des peuples autochtones pour contester la mise en œuvre : elle mobilise ainsi stratégiquement des ressources d'action publique pour contester la non prise en compte de sa participation (tableau conclusif intermédiaire N° 2).

De ce jeu d'acteurs ressort que le positionnement de la communauté a été renforcé, car elle consolide sa structure organisationnelle tout en la dotant des ressources d'action publique nécessaires. Ainsi, la négligence du droit de participation formellement reconnue aux membres de la communauté provoque l'échec de la procédure de mise en œuvre.

Les troisièmes lignes mettent en lumière la non prise en compte d'un élément essentiel pour le succès de la procédure de mise en œuvre du projet minier. La communauté détient le droit de propriété foncière (tableau conclusif intermédiaire N° 2), néanmoins ce droit a été contourné et détourné (tableau conclusif intermédiaire N° 3) par des ARL unilatéraux (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Le propriétaire foncier, sur le modèle des stratégies construites autour de la négligence du droit de participation, fait jouer les règles de propriété de la politique minière et du droit foncier, notamment du droit de propriété des communautés de paysans. Ainsi, elle refuse systématiquement au promoteur minier l'accès au terrain par le biais d'ARL communautaires (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Ceci contribue directement à l'échec de la procédure de mise en œuvre du projet Cañariaco.

Enfin, dans les quatrièmes lignes de ces tableaux est mis en évidence la non prise en compte des intérêts des habitants locaux (tableau conclusif intermédiaire N° 3) lors de la mise en œuvre et/ou la présentation des EIA. La communauté de Kañaris en tant que communauté de paysans active donc la politique de protection des peuples autochtones dans le but de faire valoir ses intérêts (tableau

conclusif intermédiaire N° 2). La stratégie consiste clairement en un passage d'un régime moins protecteur, celui de la communauté des paysans, à un régime qui l'est beaucoup plus, celui des peuples autochtones. Dans ce but, la communauté obtient des ARL unilatéraux des tribunaux internationaux, qui font échouer la procédure de mise en œuvre du projet (tableau conclusif intermédiaire N° 1).

En guise de conclusion, nous pouvons constater que nos trois hypothèses ont été confirmées pour ce cas d'étude. Ainsi, la mise en œuvre du projet minier Cañariaco a échoué, c'est-à-dire que l'ARL minier n'a pas été élaboré. On constate donc que les stratégies de la communauté de Kañaris, c'est-à-dire d'activer le droit de participation pour faire entendre le refus du projet, d'activer le droit de propriété pour refuser l'accès au terrain et de mobiliser les intérêts des habitants locaux pour durcir leur régime de protection, constituent un ensemble de stratégies qui est insurmontable pour la coalition promoteur minier-MINEM.

CHAPITRE VI : PROJET MINIER TIA MARIA

Tout d'abord, il me faut souligner que le projet minier Tia Maria est un des projets les plus importants inscrits dans le plan d'action de la politique minière péruvienne (Cartera de proyectos mineros 2012, 2013, 2014 et 2015). Au même temps, ce projet incarne un des grands conflits socio-politiques qui ont apparus ces dernières années au Pérou.

Le but de cette première partie est de décrire les éléments économiques, sociaux et politiques du contexte dans lequel ce projet se développe. Dans cette description nous n'analysons aucun de ces éléments, c'est-à-dire que le texte sera strictement descriptif. Néanmoins, pour mieux contextualiser le cas d'espèce, cette description est le résultat d'une sélection parmi l'ensemble des éléments factuels trouvés. Par cette dernière remarque, je veux clarifier qu'il existe une analyse minimale³⁵¹ faite sur la base des données qui permet de sélectionner les éléments à faire partie du descriptif.

Pour bien contextualiser le projet, nous prendrons la politique minière nationale comme l'élément central autour et/ou dans lequel les facteurs orbitent. Des autres éléments peuvent être situés au niveau local, régional et national : au niveau local, la structure organisationnelle et sociale locale sera un de ces principaux éléments à décrire ; au niveau régional, la politique régionale des infrastructures et de la gestion de l'eau ; et au niveau national, la politique économique et la gestion des conflits.

6.1. DESCRIPTION DU PROJET MINIER

Le projet minier Tia Maria est riche en détails. Dans cette partie du travail, nous structurons tous ces détails conformément aux critères déjà décrites dans la partie précédente. Pour cela, nous l'organiserons selon un ordre chronologique, depuis la naissance du projet, en 2003, jusqu'à nos jours. Il faut souligner qu'à ce stade nous ne faisons pas d'analyse des faits, nous nous concentrons uniquement sur leur description. Donc, le but de cette partie est de classer toutes les données obtenues à travers l'étude de terrain et de les organiser en fonction de leur importance pour les présenter de façon claire et simple.

6.1.1. L'EMPLACEMENT DU PROJET

Le projet minier Tia Maria s'étend sur une surface de 3'298'963 hectares (Rapport red Muqui et CooperAccion 2015). Géographiquement, le projet se trouve dans la vallée du Tambo, dans la partie sud-ouest de la cordillère des Andes et sur la côte sud du Pérou. Politiquement, le projet traverse les

³⁵¹ L'analyse de base implique le processus par lequel j'ai sélectionné les informations relevant de l'importance pour le descriptif. Sur cette base, une analyse future sera faite dans le but d'expliquer le phénomène de la stagnation des projets miniers.

territoires de juridiction des districts de Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia de la province d'Islay, région d'Arequipa (Charte géographique N° 3).

Les infrastructures minières pour l'exploitation se trouvent sur le versant nord de la vallée du Tambo et consistent des gisements miniers à exploiter, de l'usine de traitement des minerais et des prises d'eau pour celui, ainsi que des routes pour le transport. Cette vallée est traversée par le fleuve du Tambo, qui donne également le nom à la vallée. Le fleuve prend sa source dans la cordillère des Andes, il a un parcours de l'est vers l'ouest et débouche dans l'océan pacifique. Il traverse deux régions géographiques bien marquées, la cordillère et la côte, ainsi que trois régions politiques, Puno, Moquegua et Arequipa (Rapport INRENA Afianzamiento Hidrico del Valle del Tambo 2005, Rapport INGEMMET Zonas criticas por peligro geologico 2012).

Pour faciliter l'analyse, nous diviseront en deux le parcours du fleuve du Tambo, division qui est reconnue oralement par les habitants locaux : la partie haute du parcours, qui appartient tout au début à la région de Puno et presque dans sa totalité à la région de Moquegua, ces deux régions se trouvant à l'est d'Arequipa ; la partie basse du parcours, qui appartient entièrement à la région d'Arequipa, laquelle est connue comme la vallée de Tambo.

Les districts de Cocachacra et Dean Valdivia occupent entièrement la vallée de Tambo, tandis que le district de Mejia occupe la côte au nord de l'embouchure du fleuve. Pour l'exploitation minière, les infrastructures seront construites dans les 3 districts, tout au long de la rive gauche de la vallée. La distance qui sépare la vallée de ces installations sera de 3 à 4 kilomètres. En ce qui concerne à l'altitude : la vallée est située entre 0 et environ 100 mètres au-dessus de niveau de la mer, cependant les gisements miniers et l'usine seront situés à une altitude comprise entre 350 et 700 mètres, les autres infrastructures seront construites au niveau de la mer.

Figure 22. Image satellitaire du site d'exploitation Tia Maria (Source : googlemaps, 2017)



Figure 23. Carte de localisation géographique du site Arequipa



6.1.2. LES ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET

Les aspects techniques, décrits ci-dessous, correspondent principalement aux deux projets miniers d'exploitation ; un premier présenté en 2009 et refusé par le MINEM et l'autre, en 2013, qui a été approuvé. Nous prendrons principalement les aspects techniques contenus dans la deuxième étude, cependant nous les comparerons/compléterons avec celui de 2009. D'ailleurs, nous ajouterons des informations contenues dans des divers rapports.

Le projet minier Tia Maria est un projet d'exploitation et de traitement de cuivre. Il consiste de 32 concessions minières : Virgen Maria, Malena I et II, Tia Maria, Tia Maria 1-5, Tia Maria 7-12, Tia Maria 14-15, Tia Maria 17-23, Tia Maria 26-28, Tia Maria 30-33, Tia Maria 36 et 41. Le propriétaire du projet, ainsi que de l'ensemble des concessions, est la société minière Southern Peru Copper Corporation (ci-dessous CPCP ou Southern). Le promoteur minier envisage concrètement d'exploiter deux gisements miniers à ciel ouvert : La Tapada, d'environ 425 338 000 tonnes de minerais ; et Tia Maria, d'environ 225 377 000 tonnes (EIA Tia Maria 2013).

La durée de vie du projet est estimée à 21 ans : de 1 an et demi à 3 ans pour la construction³⁵², puis 12 ans pour l'exploitation du gisement de la Tapada et 6 ans pour l'exploitation du gisement Tia Maria (Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM, Tia Maria EIA 2009, Tia Maria EIA 2013). Les minéraux exploités seront traités au moyen de la lixiviation³⁵³ (*leaching* en anglais).

Pour d'autres activités propres à l'exploitation minière, le projet requiert d'une arrivée de quantités importantes d'eau. Pour cela, il est estimé que pour toute l'exploitation minière environ de 847, 04 m³/h d'eau seront nécessaires. Pour fournir cette quantité d'eau, il est prévu d'utiliser diverses sources d'eau : de l'eau dessalée pour la phase d'exploitation et des eaux de surface et souterraines pour la phase de la construction (Tia Maria EIA 2013). Dans une première version du projet d'exploitation, celle de l'étude d'impact environnemental présenté en 2009, il était envisagé d'utiliser des eaux de surface et souterraines de la vallée de Tambo. Cependant, pour l'étude présentée en 2013,

³⁵² L'étude d'impact environnementale présenté en 2013 souligne que la phase de la construction sera de 27 mois. Cependant, nous prenons un intervalle de 1 à 3 ans sur la base de la première étude présentée en 2009 et des informations obtenues du MINEM.

³⁵³ La lixiviation est le terme technique pour la procédure physico-chimique utilisée pour extraire le minerai des minéraux.

Pour extraire des minerais: "the leaching is the term applied to the process of extracting a metal from an ore by a solvent, and the removal of the resulting solution from the un dissolved portion. It is, therefore, the extraction of a metal from an ore by a wet process. This method of extraction is generally applied only to ores that are not adapted to treatment at an equal or less cost by others methods" (D. Sullivan J. 1931). Pour faire cela, le promoteur envisage de construire une usine de traitement des minerais sur place. Cette usine est envisagée de traiter 120 000 tonnes par année de cuivre de pureté élevée, à savoir de 99.999% (Tia Maria EIA 2009, Tia Maria informacion complementaria 2010, Tia Maria EIA 2013)

le promoteur minier propose de construire une station de dessalement d'eau de la mer. (Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM, Rapport N° 806-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/TM).

En ce qui concerne le transport des minerais et d'autres matériaux, il est prévu de le faire par voie ferroviaire. Pour cela, le promoteur minier compte de construire 32 km de chemins de fer. Cette voie sera connectée à la voie ferroviaire Arequipa – Matarani, pour en arriver jusqu'au port de Matarani. La source d'électricité nécessaire pour l'activité minière sera fournie par diverses stations d'électricité : sous-stations Cerro verde-Mollendo, Socabaya, Chapi et Moquegua ; une quantité réduite d'électricité sera produite par le promoteur minier lui-même (Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM, Tia Maria EIA 2013).

6.1.3. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

La vallée de Tambo est divisée en trois districts : Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia. La province d'Islay rassemble 6 districts dont 3 sont concernés. Donc, la population impliquée dans la mise en œuvre du projet minier est celle qui correspond à ces trois districts. La population, dans la vallée de Tambo, entre les années 2006, 2011 et 2015 était respectivement de 9'705, 9'318 et 8'984 habitants dans le district de Cocachacra ; de 6'464, 6'563 et 6'619 dans le district de Dean Valdivia et de 1'187, 1'103 et 1'037 dans le district de Mejia. La population de toute la province d'Islay, à cette même période, était de 53'946 et 53'180 habitants (INEI Compendio estadístico regional 2011, Rapport INEI 2015).

Le taux d'alphabétisation dans toute la vallée est très élevé : 89.6 % de la population à Cocachacra est alphabétisée, le 85.5 % à Dean Valdivia et 98.7 % à Mejia. Cependant, en ce qui concerne à la revenue de la population de la vallée, le taux de la pauvreté respectivement en 2009, au début du projet minier, et en 2015 est relativement haut : 33 et 32.9 % de la population est considéré comme pauvre dans le district de Cocachacra, 41 et 41.4 % dans le district de Dean Valdivia et 11 et 10.5 % dans le district de Mejia. Dans la province d'Islay, il s'agit de 25 et 24.8 % de la population (INEI Compendio estadístico regional 2011, Rapport INEI 2015).

L'activité principale de la population est l'agriculture, suivie de la manufacture, du transport et/ou de la construction : 20.83% est active dans le domaine de l'agriculture, 2.69% dans la manufacture et 2.50% dans le transport à Cocachacra ; 25.72% dans l'agriculture, 1.34% dans la manufacture et 1.34% dans la construction à Dean Valdivia ; 28.64 % dans l'agriculture, 1.35% dans le transport à Mejia (Rapport INEI 2015).

6.1.4. IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET

L'importance du projet réside fondamentalement dans le montant à investir par le promoteur minier. Ainsi, l'investissement prévu en 2010 pour ce projet était de 950 millions de dollars américains. Actuellement, l'investissement prévu a dépassé, en 2015, 1'400 millions de dollars américains (Rapports annuels du MINEM 2010, 2015).

L'entrée en activité du projet minier pourrait avoir un impact immédiat sur l'économie locale. Ainsi, l'exploitation de la mine accroîtrait la recette fiscale *Canon Minero*³⁵⁴ de la région d'Arequipa de 270 millions de soleils péruviens (PENS) (plus de 80 millions de dollars américains) par année. Et, un point encore plus important, le budget annuel de la province d'Islay, qui s'élève en 2016 à environ 50 millions de PENS (à plus de 14 millions de dollars), passerait à plus de 64 millions de PENS (plus de 19 millions de dollars). De la même façon, le budget annuel du district de Cocachacra, qui est en 2016 d'à-peu-près 7,5 millions de PENS (plus de 2 millions de dollars), augmenterait à plus de 34 million de PENS (plus de 10 millions de dollars) (Brochure d'information MINEM 2015, Loi de budget annuelle de Pérou).

De plus, le projet envisage de créer une moyenne de 1'500 à 2'000 postes de travail. Et pendant la phase de construction, la période la plus intense de l'activité de la mine, il pourrait permettre la création de 2'500 à 3'000 postes de travail. Il faut toutefois souligner que la quantité de postes de travail à créer varie entre l'étude présentée en 2009 et celle de 2013, comme dans les pamphlets de promotion publiés par le MINEM dans le cadre des ateliers d'information et participation. Durant la phase d'exploitation, le projet emploierait entre 600 et 650 personnes (Tia Maria EIA 2009 et 2013).

6.1.5. CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

Ça fait 37 ans que le projet de Tia Maria a vu le jour. Malgré cette longue durée, le projet n'a toujours pas atteint sa phase d'exploitation. Tout au long de cette période, plusieurs promoteurs miniers ont été en charge de sa mise en œuvre. Actuellement, c'est la société minière transnationale Southern Peru Copper Corporation (SPCP) qui a les droits sur l'ensemble des concessions minières qui font partie du projet Tia Maria. Tout projet minier démarre avec la requête d'une concession minière :

³⁵⁴ *Canon Minero* est la partie de la recette fiscale correspondant aux gouvernements régionaux, provinciaux et de districts, sur l'ensemble de la recette fiscale nationale qui est prélevée par l'État sous la forme d'impôt sur le revenu de l'activité minière.

6.1.5.1. L'OCTROI DE LA CONCESSION

Pour simplifier l'analyse la phase de l'octroi de la concession peut être séparée en deux. La première phase, de 1979 à 2003, correspond à l'ancien régime de la politique minière, quand le projet était caractérisé par sa petite taille ; la deuxième phase, de 2003 à 2009, correspond au régime de la politique minière qui est en vigueur actuellement, le projet étant caractérisé par sa grande taille et son importance pour la politique minière nationale.

Première sous-phase de l'octroi de la concession (1979 à 2003). L'origine du projet remonte à la fin des années 70. On peut donc dire que le projet est un projet de longue date, toutefois le projet initial n'était en rien comparable en taille et en importance à celui d'aujourd'hui³⁵⁵.

La procédure de l'octroi de la concession minière s'est étendue sur plusieurs années, en raison de la complexité des démarches. Dès les années 90, avec le nouveau régime minier, la demande a fait l'objet d'un conflit juridique : en 1994, le MINEM a rejeté la demande pour cause de manque de paiement des droits miniers³⁵⁶, décision qui a été attaquée en justice, si bien qu'en 1995, le tribunal supérieur de justice de Lima déclare la nullité de la décision du MINEM³⁵⁷.

Finalement, en 1999, suite à des démarches supplémentaires, le MINEM octroi la concession minière³⁵⁸ (Dossier Registro Público de Minería N° 4198, Rapport N° 31375-RPM/OCM/AL, Arrêt N° 952-95 Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima, Décision administrative N° 0767-99-RPM).

Deuxième sous-phase de l'octroi de la concession (2003 à 2009). Cette deuxième phase représente l'entrée du projet dans sa phase d'expansion avec la société minière Southern Peru Copper Corporation (Southern ou SPCC). Cette phase trouve ses origines une année avant l'octroi du titre de la concession minière, en 1998. Cette année-là, la société Virgen Maria transfère le projet à la société minière anglo-australienne, Rio Tinto Mining and Exploration. Ce transfert prend la forme d'un contrat

³⁵⁵ La demande de concession a été présentée le 19 juillet 1979 auprès du bureau de registre public minier du ministère de l'énergie et des mines³⁵⁵ (MINEM). Les requérants de la concession, Mme Blanca Fernandez Vela et M Luis Losada Tamayo, ont constitué dans ce but la société minière Virgen Maria, qui donne son nom au projet. La surface concernée par la demande était de 1'000 hectares, et prévoyait l'exploitation de cuivre et d'or du gisement minier Tia Maria.

³⁵⁶ Rapport N° 31375-94-RPM/OCM/AL du 7 décembre 1994, avis négatif d'octroi de concession minière en raison de manquement de paiement des droits miniers.

³⁵⁷ Arrêt N° 952-95 de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima du 15 mai 1995. Le juge donne raison à la requête et déclare la nullité de la décision de la RPM du MINEM, qui avait rejeté la demande de concession.

³⁵⁸ Décision administrative N° 0767-99-RPM du 26 mars 1999, par laquelle la concession minière Tia Maria a été octroyée.

De plus, en 2003, deux concessions minières, voisines de la concession minière Tia Maria, ont fait l'objet d'une demande. Ces concessions ont été octroyées l'année même de leur demande sous les noms de Malena I et Malena II. À l'origine, ces concessions ne faisaient pas partie du projet Tia Maria, mais le propriétaire, M. Luis Alberto Guillermo Echevarria Silva-Santisteban, les a transférés à la société Southern qui les lie au projet Tia Maria (Dossier des Concessions et Résolutions Administratives N° 03041-2003-INACC/J et N° 03042-2003-INACC/J).

d'option et d'hypothèque minière, dont l'exécution et la validité ont été exercées au cours des années 2000, 2002 et 2003³⁵⁹ (Lettre envoyée par Rio Tinto au MINEM le 22 octobre 1998, Registre de biens immeubles miniers N° partida 20001793). À la fin du contrat d'option, en 2003, la société minière Virgen Maria transfère définitivement la concession à la société minière Explorations de concesiones metalicas S.A.C³⁶⁰, qui transfère ensuite ses droits à la société minière Southern, l'actuelle propriétaire du projet (Registre de biens immeubles miniers N° partida 20001793).

Pendant la période allant de 2003 à 2007, la société minière Southern acquiert plus de 48 concessions autour de la concession minière Tia Maria, cependant seules 33 d'entre elles font partie du projet courant. Pour cela, de 2003 à 2008, Southern présente massivement des requêtes de concessions minières à l'Institut Géologique Minier et Métallurgique (INGEMMET) du MINEM : 16 requêtes en 2003, 3 en 2004, 1 en 2005, 21 en 2007 et 4 en 2008. Ainsi, dans l'intervalle de 2003 à 2008, 46 nouvelles concessions minières ont été octroyées en faveur de la société minière Southern : 8 concessions octroyées en 2003, 12 en 2004, 1 en 2005, 20 en 2007 et 4 en 2008. La dénomination de ces concessions commence par Tia Maria et est suivie des chiffres allant de 1 à 45 (46 dossiers et décisions administratives de l'Institut National de Concessions Minières et Cadastre Minier datant de 2003 à 2008).

De plus, le projet Tia Maria compte aussi les concessions minières Malena I et II, qui ont été octroyées en 2003³⁶¹ et transférées à Southern en 2005³⁶² (Dossier des Concessions et des Résolutions Administratives N° 03041-2003-INACC/J et N° 03042-2003-INACC/J, SUNARP titres N° 00059792 et 00071755).

Par ailleurs, durant cette sous-phase, le gisement minier La Tapada a été découvert à 3.5 kilomètres du gisement Tia Maria. La taille et la qualité du minerai existant dans ce gisement ont encouragé une phase d'expansion. Ainsi, entre 2003 et 2009, dans les districts de Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia, l'INGEMMET a octroyé plusieurs concessions minières en faveur de la société Southern. Au total, nous

³⁵⁹ Il semble que la société Rio Tinto n'a pas exercé le droit d'option pour les questions techniques et économiques qu'impliquait le projet, cependant cette société a réalisé des activités d'exploitations minières.

³⁶⁰ Le contrat de transfert a été signé le 21 Novembre 2003 et ratifié le 30 avril 2004, cependant quelques mois avant, la société SPCC avait déjà demandé d'autres concessions.

³⁶¹ Résolution Administrative N° 03041-2003-INACC/J du 7 octobre 2003 et Résolution Administrative N° 03042-2003-INACC/J du 7 octobre 2003 par lesquelles les concessions Malena I et II ont été octroyées à M. Luis Alberto Guillermo Echevarria Silva-Santisteban.

³⁶² SUNARP inscription du contrat de transfert N° 00059792 du 19 août 2005 et SUNARP inscription du contrat de transfert N° 00071755 du 17 novembre 2005. Notification écrite de Registre Public (SUNARP) du 5 septembre 2005, par laquelle l'état de l'inscription du transfert des droits miniers est porté à la connaissance des administrés, M. Echevarria et Southern.

avons trouvé plus de 60 concessions sous la propriété de Southern, en incluant les 33 concessions du projet Tia Maria³⁶³ (Cadastre minier 2016 ; Site internet de l'INGEMMET).

6.1.5.2. LES LICENCES MINIÈRES D'EXPLORATION

Les différents promoteurs miniers du projet Tia Maria, depuis qu'il existe, ont activement exercé leurs droits sur la concession. Ainsi, plusieurs activités d'exploration, l'un des principaux droits résultant de la concession, ont été couramment mises en œuvre par les promoteurs. Ces explorations ont permis au promoteur minier de dépasser la phase d'exploration minière.

Premier groupe de licences d'exploration (1979-2003). Ce premier groupe de licences d'exploration est caractérisé par son appartenance à la première phase du projet minier Tia Maria, de sorte qu'elles correspondent fondamentalement à la taille et à l'importance du projet à l'époque. En l'occurrence, cela implique que les activités d'exploration en question n'ont pas eu de grand impact au niveau économique, social ou environnemental.

Pendant cette période, la direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du ministère de l'énergie et des mines (MINEM) a octroyé trois licences d'exploration minière³⁶⁴.

Les activités d'exploration, pendant cette première période, ont été exécutées par différentes sociétés minières, cependant la concession minière n'a pas changé de propriétaire. Il semble que, moyennant divers contrats privés entre le propriétaire et ces sociétés, les droits avaient été transférés temporairement. En effet, les sociétés qui ont été en charge des explorations sont les suivantes : en 1994, la société minière canadienne Teck Cominco, en 1995, la société minière américaine Phelps Dodge (Tia Maria EIA 2013) et, entre 1998³⁶⁵ et 2003, la société britannique-australienne Rio Tinto Zinc RTZ³⁶⁶ (Résolution directoriale N° 034-2000-EM/DGAA, Attestation de registre de contrat minier N° 656).

Deuxième groupe de licences d'exploration (2003-2009). Ce groupe de licences correspond à la période d'expansion du projet minier Tia Maria. La société minière Southern Pérou Copper

³⁶³ Donnée obtenue sur le site web de l'INGEMMET : <http://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/index.html>, site internet révisé en mai 2016.

³⁶⁴ Il faut souligner que ces licences ont toutes été accordées pendant les années 90, ce qui signifie qu'aucune exploration n'a été réalisée au cours des années précédentes. Il convient aussi de noter que les deux sociétés ont réalisé des activités d'exploration en 1994 et 1995, avant que le titre de concession minière ne soit octroyé³⁶⁴. La troisième licence a été octroyée en 2000, cependant il semble que la société en charge de l'exploration depuis 1998 avait déjà réalisé des activités d'exploration.

³⁶⁵ Lettre de Rio Tinto à l'INGEMMET du 22 octobre 1998, Rio Tinto communique au INGEMMET qu'en vertu du contrat de cession et de l'hypothèque minière du 23 septembre 1998, elle détient les droits sur la concession Tia Maria. De même, cela figure dans l'attestation de registre de contrat minier N° 656 du 15 octobre 1998 délivrée par le registre public minier d'Arequipa.

³⁶⁶ Résolution directoriale N° 034-2000-EM/DGAA de février 2004 par laquelle l'évaluation environnementale d'exploration minière sur la concession minière Tia Maria a été approuvée.

Corporation, suite à l'acquisition de la concession Tia Maria et au dépôt de requêtes pour d'autres concessions, regroupe toutes ses concessions en un seul et même grand projet.

Entre 2005 et 2009, le promoteur minier développe des activités d'exploration beaucoup plus précises et détaillées. Cela est rendu possible par l'octroi par le MINEM de deux licences minières, l'une en 2006 et l'autre en 2008, qui ont permis la réalisation de ces activités dans les concessions du projet Tia Maria.

En août 2005, le promoteur minier demande une licence d'exploration minière et présente à cette fin une étude d'impact environnementale (EIA). En mars 2006, le MINEM approuve l'EIA et octroie la licence d'exploration³⁶⁷. La période de validité de la licence est de 24 mois, de mars 2006 à février 2008. De plus, 7 concessions sont concernées par ce projet d'exploration. Cette même année, le promoteur minier a communiqué la découverte du gisement de La Tapada, beaucoup plus riche en minerais que celui de Tia Maria. Enfin, dans les années qui suivent, le promoteur minier a intensifié l'exploration minière (Tia Maria EIA 2013, Résolution directoriale N° 069-2006-MEM/AAM).

Dans le contexte de la nouvelle découverte, le promoteur minier obtient, en 2008, une autre licence d'exploration minière. Il est à noter que techniquement cette licence est un prolongement de la licence minière octroyée en 2006³⁶⁸. La demande a été présentée en février 2008, soit au moment de l'échéance de la licence de 2006. Par cette licence, le MINEM autorise l'exploration dans 13 concessions pour une durée de 24 mois.

Ces licences n'ont pas jamais été contestées directement, cependant, en 2008, le comité de défense de l'environnement³⁶⁹ (FADMA) de la vallée de Tambo attaque en justice le promoteur minier (Valcarcel M. 2015). Il semble que la plainte a été rejetée par le juge, car actuellement il n'existe aucun procès contre le projet ni le promoteur minier.

6.1.5.3. ÉTAT ACTUEL DU PROJET

Dans le cas qui nous occupe, le promoteur du projet minier, suite à une phase d'exploration ayant abouti avec succès, élabore une étude d'impact environnemental pour l'exploitation minière. Cette étude est présentée à la DGAAM à deux reprises, la première fois en 2009 et la deuxième en 2013. Le premier est rejeté en 2011, suite à une intense contestation de la part des habitants locaux, et le deuxième est approuvé en 2014, mais il est actuellement encore contesté par les habitants locaux.

³⁶⁷ Résolution directoriale N° 069-2006-MEM/AAM du 1er mars 2006, par laquelle le MINEM octroie une licence d'exploration en faveur de Southern.

³⁶⁸ Le prolongement d'une licence est fait sur base de la modification de l'EIA antérieurement présentée, cependant il doit toujours conserver les éléments essentiels de la licence à modifier : le but (l'exploration) et les concessions concernées.

³⁶⁹ Le nom de l'organisation en espagnol est le suivant : Frente amplio de defensa del medioambiente (FADMA).

Malgré l'approbation de l'EIA, le projet d'exploitation ne peut pas encore démarré en raison de l'absence d'une autorisation de démarrage de construction des installations minières. Les habitants locaux empêchent le MINEM d'accorder cette autorisation en invoquant l'argument de l'absence de participation et non prise en compte des droits d'usage.

Dans le but de bien décrire les faits qui entourent l'approbation de ces EIA, nous dégagerons deux périodes : la première renvoie à l'échec de la première EIA et est caractérisée par une haute conflictualité, voire même par la violence ; et la deuxième, renvoie à l'approbation de la deuxième EIA et est caractérisée par l'impossibilité de sa mise en œuvre.

PREMIÈRE EIA D'EXPLOITATION (PÉRIODE 2009-2011)

Cette période est caractérisée par une confrontation intense, voire violente, entre les habitants locaux, le promoteur minier et l'autorité politico-administrative. Cette confrontation se présente autour de l'étude d'impact environnemental (EIA) soumise à la direction générale des affaires environnementales (DGAAM) pour approbation. Cette procédure d'approbation a eu lieu dans un contexte très conflictuel, qui dure jusqu'en mars 2011.

Dans cette partie du travail, nous décrivons les principaux faits qui sont survenus autour du projet minier, plus précisément autour de l'EIA. Nous prendrons comme ligne de référence la procédure administrative suivie, cependant notre description ne se limitera pas à celle-ci. Une grande partie de notre description sera issue des dossiers administratifs et des procès-verbaux, mais aussi du contexte social et politique. Pour plus de clarté, nous dégageons deux périodes distinctes, dont la distinction correspond à l'accord signé le 23 novembre 2010 par le ministère de l'énergie et des mines (MINEM) avec le bureau des Nations unies à propos des services d'appui aux projets (UNOPS) : *ex-ante* accord UNOPS et *ex-post* accord UNOPS.

Avant l'accord UNOPS (2009-2010)

(Juillet-Août 2009) Le promoteur minier soumet, le 7 juillet 2009, à la DGAAM une EIA d'exploitation minière. Le même mois, la DGAAM émet un premier préavis sur le résumé de l'EIA et adopte le programme pour la participation des habitants locaux. Ainsi, des ateliers d'information et participation³⁷⁰ ont été programmés pour le 27 août 2009 dans le district de Cocachacra. La mairie de ce district demande, le 11 août, à la DGAAM de modifier le lieu de l'atelier pour le transférer dans un endroit beaucoup plus grand, un complexe sportif pour être précis, demande qui a été acceptée. Toutefois, le jour prévu, l'atelier prend fin très peu de temps après avoir commencé et est reporté au

³⁷⁰ La participation des acteurs locaux est une condition préalable pour l'approbation d'une EIA. A l'époque, la participation pour le secteur minier était réglementée par la Résolution ministérielle N° 304-2008-MEM/DM du 24 juin 2008.

29 août (Auto directorial n° 470-2009-MEM-AAM). En effet, les opposants au projet minier manifestaient autour et à l'intérieur du complexe sportif. C'est donc la première manifestation de violence de ce conflit, qui ne fera que de s'aggraver à partir de ce moment-là (Rapport n° 344-2011-MEM-AAM/ACHM, Journal La Republica édition du 27 mars 2011).

(Septembre 2009) Les habitants locaux ne se contentent pas de protester contre la mise en œuvre du projet : ils organisent une « consultation populaire »³⁷¹ qui porte sur le soutien ou non au projet Tia Maria de la part des habitants locaux. Elle a lieu dans les districts de Cocachacra, de Dean Valdivia et de Punta de Bombon le 27 septembre 2009. Le résultat de cette consultation montre que plus de 90% des participants sont opposés au projet minier³⁷² (De Echave J. et al 2015).

(Octobre 2009 – Mars 2010) Pendant les mois suivants, jusqu'en novembre 2010, le programme de participation a été modifié plusieurs à plusieurs reprises. Les ateliers de participation et d'information ont été avortés à deux reprises. Ils n'ont pas pu avoir lieu comme ils étaient prévus car les habitants locaux, principalement le maire du district de Cocachacra, bloquaient leur réalisation : souvent ils demandaient au MINEM le changement de lieu et/ou de date de la réalisation tout en obstruant l'octroi des attestations de conformité des bâtiments³⁷³ pour réaliser des manifestations publiques dont les ateliers relèvent³⁷⁴ (Rapport n° 344-2011-MEM-AAM/ACHM).

(Avril 2010) Conséquent à ces faits, la DGAA a décidé, le 9 avril 2010, de modifier drastiquement le plan de participation³⁷⁵, en fixant une nouvelle date et un nouveau lieu pour réaliser l'atelier. La date et le lieu retenus sont les suivants : le 19 avril dans les installations du club de tir de Mollendo district

³⁷¹ Par l'ordonnance N° 007-2009-MDDV, la mairie du district de Dean Valdivia décide de réaliser une consultation sur le projet minier Tia Maria.

³⁷² Cependant, il semble que la participation à la consultation n'a pas dépassé 50% du nombre total des habitants. En février 2010, le résultat sera ratifié par les autorités locales et régionales qui sont d'accord de respecter le résultat (Brochure PCM 2015, Rapport DP N° 69 septembre 2009, Rapport DP N° 72 février 2010).

³⁷³ Décret-loi N° 19338 du 28 mars 1972 ; loi du système de défense civile, abrogée par la loi N° 29664 ; loi de création du système national de gestion des risques et des catastrophes ; règlement par Décret suprême N° 058-2014-PCM du 14 septembre 2014, Art. 13 : La mairie du district est l'entité compétente pour l'octroi des attestations de conformité des bâtiments avec les règlements en matière de construction, d'incendie et de sécurité, pour des spectacles de moins de 3 mille participants. Texte original en espagnol de l'article mentionné « El órgano ejecutante de la Municipidad distrital, en el ambito de su jurisdicción, ejecuta la ITSE Básica y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público de hasta 3 mil espectadores ». Cette attestation est nécessaire pour toute activité qui rassemble des personnes dans un endroit public et/ou privé.

³⁷⁴ Dans ce contexte, le programme de participation a dû changer de lieu et de date 12 fois environ : à la demande du promoteur minier, sur l'initiative de la DGAAM, par l'intervention de la mairie de Cocachacra³⁷⁴ et aussi par l'intervention du commissariat de police³⁷⁴ de Cocachacra. Ainsi, on assiste à ces changements : deux fois en octobre 2009, deux fois en novembre, une fois en décembre, une fois en janvier 2010, trois fois en février, une fois en mars et deux fois en avril (Rapport N° 344-2011-MEM-AAM/ACHM). Par la suite, le 6 avril, les acteurs locaux s'organisent et créent un comité de lutte contre le projet minier sur la base d'organisations sociales déjà existantes³⁷⁴.

³⁷⁵ Par décision directoriale N° 152-2010-MEM-AAM du 9 avril 2010, la DGAAM modifie le plan d'action, modifie d'office le plan de participation et fixe le lieu et la date de l'atelier d'information.

de Mollendo, situé à environ 37 km du district de Cocachacra³⁷⁶, dans la région d'Arequipa. La décision est communiquée à Southern, lui donnant la possibilité de soumettre les conditions préalables pour réaliser l'atelier, sous peine de modifier le plan de participation (Rapport N° 363-2011-MEM-AAM/ACHM, Rapport N° 344-2011-MEM-AAM/ACHM).

Les habitants locaux, de leur côté, manifestent contre le projet entre le 14 et le 19 avril 2010, en bloquant la principale route *Panamericana* du sud du Pérou. Dans ce contexte, l'atelier programmé est annulé, le 17 avril, par la DGAAM. Par la médiation du défenseur du peuple (DP) et du gouvernement régional, la manifestation prend fin à condition que le premier ministre (PCM) ouvre une table ronde de négociation³⁷⁷.

(Mai - Aout 2010) Suite aux manifestations et à l'échec de la table ronde, la DGAAM demande au promoteur minier, le 31 mai 2010, de soumettre une étude technique d'usage de l'eau dessalée pour l'activité minière, ainsi que de s'abstenir du projet initial de l'EIA, en ce qui concerne l'usage de l'eau de surface. Le promoteur minier, le 6 août 2010, présente cette nouvelle étude ainsi qu'un nouveau programme de participation.

Accord UNOPS (2010 - 2011)

(Novembre 2010) Sur la base des faits qui se sont succédés et qui font stagner le projet minier, le ministère de l'énergie et des mines (MINAM) et le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) signent, le 23 novembre 2010, un accord d'assistance technique, le projet ATEREA, accord par lequel des études d'impact environnemental (EIA) présentées au MINEM peuvent être révisées, sur demande, par l'ONUPS. Dans le cadre de cet accord, la DGAAM soumet à l'ONUPS, le 30 novembre, l'EIA du projet Tia Maria³⁷⁸. Entre temps, du 22 au 24 novembre 2010, la population locale manifeste³⁷⁹, en bloquant les routes et en fermant les commerces locaux. Ces manifestations dégénèrent rapidement en affrontements violents avec la police (Communiqué de presse UNOPS du

³⁷⁶ Le calcul a été réalisé à l'aide de googlemaps : <https://www.google.ch/maps/>

³⁷⁷ La table ronde se déroule donc le 20 avril. Les participants de cette table ronde prennent la décision d'interrompre les travaux de mise en œuvre du projet minier pour une période de 90 jours. En outre, ce qui est encore plus important pour les acteurs locaux, les autorités s'engagent à construire un barrage pour fournir de l'eau à la vallée (Rapport DP N° 74 avril 2010).

Ensuite, le PCM instaure, le 26 avril, une table ronde « technique », ouverte à tous les acteurs, dans le but de discuter de l'EIA du projet Tia Maria. Cependant les acteurs locaux n'acceptent pas les conditions, refusent de participer et poursuivent leurs manifestations. Certains de leurs dirigeants feront l'objet d'enquêtes pénales et seront condamnés, en 2014, pour les faits survenus lors de la manifestation.

³⁷⁸ Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle l'EIA Tia Maria est soumise à l'UNOPS pour sa révision. Cependant, l'EIA a été envoyée à l'UNOPS le 30 décembre 2010 et le 3 janvier 2011.

³⁷⁹ La manifestation est initiée par le Comité civique pour la dignité de la province d'Islay (FCDPI), et par d'autres comités des districts : le comité de coordination régionale de Cocachacra et le Grand comité de défense de la vallée du Tambo.

25 mars 2011, Décret suprême N° 016 -93-EM, hebdomadaire IDL du 08 avril 2011, Rapport DP N° 81 novembre 2010).

Pour revenir au nouveau programme de participation présenté par le promoteur, la DGAAM l'adopte³⁸⁰ le 30 novembre et remplace les ateliers de participation et d'information par des mesures alternatives. Cette décision sera ratifiée³⁸¹ le 23 décembre avec l'adoption de mesures concrètes de mise en œuvre³⁸².

(Décembre 2010 – Janvier 2011) Les habitants locaux, de leur côté, ont contesté, moyennant des recours de réexamens³⁸³, les décisions de la DGAAM, de la soumission de l'EIA Tia Maria à l'UNOPS et de l'adoption du nouveau programme de participation. Cependant, le 7 janvier 2011, la DGAAM déclare irrecevable le recours³⁸⁴ en raison de l'absence de preuves nouvelles. Par la suite, les ateliers participatifs sont réalisés mais dans un contexte conflictuel³⁸⁵ et violent : dans le district de Cocachacra, le 21 janvier 2011 ; à Punta de Bombon, le 5 janvier ; à Mejia, le 26 janvier ; à Islay dans le quartier de Matarani, le 27 janvier. Suite à cela, l'EIA passe à la révision technique par les différentes autorités compétentes : le ministère de l'agriculture (MINAGRI) envoie son avis positif le 9 mars 2011, le ministère de la production (MIPRO) le 18 mars, et l'autorité nationale de l'eau (ANA) ce même mois.

(Février 2011) Suite à la décision de la DGAAM, selon laquelle les recours de réexamen sont irrecevables, un recours d'appel est présenté contre cette décision³⁸⁶ le 3 février 2011. De même, un autre recours en nullité a été présenté, le 7 février, contre les ateliers informatifs. Cependant, le 25 février 2011, la DGAAM déclare à nouveau irrecevables les deux recours³⁸⁷.

³⁸⁰ Résolution directoriale N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle le nouveau programme de participation a été adopté par la DGAAM.

³⁸¹ Auto directorial N° 533-2010-MEM-AAM du 23 décembre 2010, par lequel le nouveau programme de participation a été ratifié.

³⁸² Ainsi, la DGAAM autorise la diffusion de l'EIA au sein de différents médias : dans les quotidiens locaux aux plus grands tirages ; dans les radios de la région ; à la télévision locale et régionale ; et il ouvre des bureaux où les acteurs puissent présenter des recommandations et observations (Auto directorial N° 533-2010-MEM-AAM). Une autre de ces mesures est la programmation d'ateliers d'informations dans divers districts de la province d'Islay : Mollendo, Mejia, Cocachacra, Punta de Bombon et dans le district d'Islay (Matarani).

³⁸³ Demande de réexamen N° 2049688 du 10 décembre 2010, contre la Résolution directoriale N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle la DGAAM adopte le nouveau programme de participation. Demande de réexamen N° 2049690 du 10 décembre 2010, contre la Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle l'EIA de Tia Maria a été soumis pour révision à l'UNOPS.

³⁸⁴ Auto directorial N° 007-2011-MEM/AAM et N° 008-2011-MEM/AAM du 7 janvier 2011, par lesquels les demandes de réexamen ont été déclarés irrecevables.

³⁸⁵ D'un côté, les mairies des districts de Cocachacra et Mejia essaient d'empêcher les ateliers en obstruant les attestations de conformité des bâtiments avec le règlement de sécurité, et de l'autre côté le gouvernement régional refuse d'envoyer un représentant, dont la présence est nécessaire pour la tenue de l'atelier.

³⁸⁶ Recours d'appel N° 2064924 et 2064925 du 3 février 2011, contre l'Auto directorial N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010 et la Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010.

³⁸⁷ Auto directorial N° 114-2011-MEM/AAM du 25 février 2011, lequel déclare irrecevable le recours en nullité présenté contre les ateliers informatifs. Auto directorial N° 116-2011-MINEM/AAM du 25 février 2011, lequel

(Mars – Avril 2011) Par la suite, les habitants locaux reprennent à partir du 23 mars les manifestations, qui dureront jusqu'au 9 avril. Entre temps, le 3 avril 2011, le MINEM annule l'accord d'assistance technique signée avec l'UNOPS (hebdomadaire IDL reporteros du 30 mars 2011). Malgré l'annulation unilatérale de l'accord, l'UNOPS présente le rapport *ad-hoc* de l'examen fait de l'EIA Tia Maria le 17 mars. Initialement, le rapport n'a pas été accepté par le MINEM, cependant en raison de la pression des habitants locaux il a été pris en compte. Par ce rapport, l'UNOPS met en évidence 138 remarques et recommandations relatives à l'EIA.

Sur la base du rapport UNOPS, la DGAA, fait d'office recours à une mesure administrative provisoire³⁸⁸ le 5 avril. Par cette mesure dite d'interdiction de toute modification, la procédure d'approbation de l'EIA³⁸⁹ a été arrêtée pour une période de 180 jours (Rapport *ad hoc* UNOPS 2011, rapport N° 344-2011-MEM-AAM/ACHM, Auto directorial N° 177-2011-MEM-AAM). Cette mesure ne satisfaisait pas les habitants locaux qui radicalisent leur manifestation. Les jours suivants plus de 5'000 personnes rejoignent les manifestations.

Les 7 et 8 avril, les manifestations s'étendent dans toute la vallée et il y a des confrontations avec la police. Comme conséquence de la violence déclenchée, 3 agriculteurs décèdent sous les coups de la forte répression policière. Dans ce contexte, la DGAAM, sur la base du rapport de l'UNOPS, déclare la requête d'approbation de l'EIA Tia Maria irrecevable et la rejette le 8 avril. Suite à cette décision les habitants locaux abandonnent les manifestations (Rapport DP N° 85 mars 2011, Résolution directoriale N° 105-MEM-AAM, journal *La República* du 8 avril 2011).

DEUXIÈME EIA D'EXPLOITATION (PÉRIODE 2013 - 2016)

(Novembre 2013) Southern Pérou, le promoteur minier, suite à l'échec de sa première étude d'impact environnemental (EIA) présente, le 5 novembre 2013, une deuxième EIA d'exploitation minière à la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du Ministère de l'énergie et des mines (MINEM). La DGAAM, suite à un préavis positif, adopte le 7 du même mois le programme de participation et des ateliers informatifs et participatifs à réaliser dans les districts de Cocachacra, Mejia et Dean Valdivia (Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM, Rapport N° 806-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/TM).

déclare irrecevable le recours d'appel présenté contre les Autos directoriaux N° 007-2011-MEM/AAM et N° 008-2011-MEM/AAM du 7 janvier 2011.

³⁸⁸ Par cette mesure, l'obligation de statuer au provisoire interdit à l'autorité administrative des référés d'aborder le fond du litige, qui dans le cas qui nous occupe, consiste de l'EIA Tia Maria.

³⁸⁹ Auto directorial N° 177-2011-MEM-AAM du 5 avril 2011, par lequel la procédure d'approbation de l'EIA Tia Maria a été arrêtée.

Le 18 novembre, le promoteur minier présente les justificatifs de la diffusion des informations relatives aux ateliers via les médias écrits et audio-visuels³⁹⁰. Le lendemain, la DGAAM commence à envoyer l'EIA à diverses institutions publiques pour collecter leurs préavis respectifs.

(Décembre 2013) Jusque-là, tout semble se dérouler rapidement et correctement, cependant, le 4 décembre, le promoteur minier demande un changement de date et de lieu de l'atelier³⁹¹. Le lendemain, la DGAAM accède sans problème à la demande. Au cours du même mois, le ministère de la culture (MINC) envoie au MINEM son préavis³⁹². Le 13 décembre, le promoteur minier présente les justificatifs de diffusion des ateliers à réaliser.

(Janvier 2014) Suite à l'atelier, les ministères envoient leurs préavis au MINEM : le 24 décembre 2013, pour le Ministère de l'agriculture (MINAGRI)³⁹³ ; le 3 janvier 2014, pour l'Autorité nationale de l'eau (ANA)³⁹⁴ ; le 7 janvier, l'Autorité maritime (DICAPI) envoie au MINEM son préavis³⁹⁵ ; et, le 29 janvier 2014 pour le Ministère de la santé (MINSA)³⁹⁶.

L'association des agriculteurs et des producteurs agraires de la vallée de Tambo présente, le 8 janvier, un recours en nullité contre les ateliers informatifs et participatifs³⁹⁷. En outre, au cours du même mois, des avis techniques en masse, environ 24 avis émanant d'habitants locaux sous forme associative ou personnelle, sont présentés à la DGAAM. Sur ces avis, quatre proviennent des habitants locaux les plus impliqués : les mairies du district de Cocachacra et de la province d'Islay, ainsi que le comité pour le développement du district de la Punta Bombon et le comité populaire des peuples d'Arequipa. Le gouvernement régional, lui aussi, en plus des habitants locaux, présente un avis relatif à l'EIA Tia Maria, par le biais de la Direction régionale de l'environnement et de la direction régionale minière³⁹⁸. Le reste

³⁹⁰ Southern communique à la DGAAM, par la lettre N° 2344261 du 18 novembre 2013, la diffusion des ateliers par les journaux *El Peruano*, *La República*, *Correo*, *El Pueblo*, *Prensa de Islay* et *Noticias*, ainsi que par les médias audiovisuels : radio *Lider*, *Platinum*, *Bahia*, *Star*, *Satélite*, *Mix*, *Chucarapi*, *Coral*, *Hits* et *radio Rumba*. De même, Southern envoie les justificatifs des publications sur place moyennant des panneaux publicitaires.

³⁹¹ Southern demande à la DGAAM, par la lettre N° 2348204 du 4 décembre 2013 le changement de la date et du lieu de l'atelier à réaliser dans le cadre de l'approbation de l'EIA Tia Maria.

³⁹² Document N° 2350260 du 10 décembre 2013, par lequel le ; inistère de la culture envoie à a la DGAAM son préavis positif.

³⁹³ Document N° 2353552 du 24 décembre 2013, par lequel le Ministère de l'agriculture envoie à la DGAAM son préavis positif.

³⁹⁴ Document N° 2355215 du 3 janvier 2014, par lequel l'Autorité nationale de l'eau (ANA) envoie à La DGAAM son préavis positif.

³⁹⁵ Document N° 2356161 du 7 janvier 2014, par lequel l'Autorité maritime (DICAPI) envoie à la DGAAM son préavis positif.

³⁹⁶ Document N° 2362705 du 29 janvier 2014, le Ministère de la santé (MINSA) envoie au MINEM son préavis positif.

³⁹⁷ Demande N° 2356621 du 8 janvier 2014, par laquelle l'association des agriculteurs et des producteurs agraires de la vallée de Tambo présente un recours en nullité des ateliers informatifs et participatifs.

³⁹⁸ Par les documents N° 2361228 et N° 2362055 du 22 et 27 janvier 2014, la Direction régionale de l'environnement envoie ses avis à l'égard de l'EIA Tia Maria. Par le document N° 2361555 du 22 janvier 2014, la Direction régionale minière envoie ses avis à l'égard de l'EIA Tia Maria.

des avis sont présentés par les habitants locaux³⁹⁹ (Rapport N° 806-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/TM).

(Février-Juin 2014) Par la suite, le 10 février, la DGAAM fait suivre au promoteur minier tous les préavis présentés en lui donnant 60 jours pour répondre. Southern Pérou, le 26 mai 2014, renvoie un document répondant à tous les avis présentés. Puis le 10 juin 2014, la DGAAM envoie la réponse du promoteur minier aux ministères qui ont présenté leur préavis : MINSa, DICAPI, MINAGRI et ANA. Le 11 juin, la DGAAM renvoie la réponse du promoteur minier à tous les acteurs qui ont présenté leur avis (Rapport DP N° 120 février 2014).

(Juillet 2014) Les habitants locaux, entre juin et juillet, présentent leur avis concernant la réponse du promoteur minier. Pendant tout le mois de juillet, les autorités publiques requises présentent leur préavis, cette fois positive, à propos de la réponse du promoteur minier⁴⁰⁰.

(Août 2014) Par la suite, par résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM du 1er août 2014, la DGGa approuve l'EIA du projet d'exploitation Tia Maria⁴⁰¹. De leur côté, les habitants locaux manifestent contre le projet, le 28 et le 29 août (Rapport DP N° 126, août 2014).

(Décembre 2014) Jusque-là, l'action des habitants locaux consistait à contester le projet en présentant des avis contre l'EIA. Mais, une fois l'EIA approuvée, leur contestation se radicalise. C'est ainsi que les habitants locaux annoncent des manifestations pour le 15 et le 16 décembre. Ces manifestations prendront la forme de blocage de routes et de fermeture des commerces.

(Janvier-Mars 2015) Entre janvier et février 2015, les rapports entre les habitants locaux et le MINEM deviennent très tendus. La conflictualité s'intensifie lorsque la Direction générale des activités minières (DGM) rejette, le 12 mars, le recours en nullité présenté par les habitants locaux⁴⁰², tout en ratifiant la conformité de la décision de la DGAAM⁴⁰³.

³⁹⁹ Par les documents N° 2358865 du 13 janvier 2014 et N° 2360066 du 17 janvier 2014, les mairies du district de Cocachacra et de la province d'Islay soumettent leur avis à la DGAAM. Par les documents N° 2359907 du 16 janvier 2014 et N° 2360120 du 17 janvier 2014, le comité pour le développement du district de la Punta Bombon et le comité populaire des peuples d'Arequipa soumettent leur avis à la DGAAM.

⁴⁰⁰ Documents N° 2414774 du 18 juillet 2014, N° 2415467 du 22 juillet 2014, N° 2415499 du 22 juillet 2014, N° 2415864 du 24 juillet 2014, par lesquels le MINC, DICAPI, MINAGRI et l'ANA ont présenté leur préavis positif.

⁴⁰¹ Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM du 1er août 2014, par laquelle la DGGa approuve l'EIA du projet d'exploitation Tia Maria.

⁴⁰² Résolution N° 199-2015-MEM/CM du 12 mars 2015, par laquelle le recours en nullité présenté par les acteurs locaux contre la décision de la DGAAM a été rejeté car considéré comme infondé.

⁴⁰³ Dans ce contexte, le 21 mars, une table ronde est organisée, à laquelle prennent part les acteurs impliqués : les gouvernements régionaux et locaux, le MINAM, le MINAGRI, le MINAM et la DP. Cependant, le 23 mars, la population locale reprend ses manifestations. Cette fois-ci, elles ont lieu jusque dans la capitale de la région Arequipa. Un fort contrôle policier est mis en place dans la vallée et dans la ville d'Arequipa. Dans ce contexte, les 24, 28 et 30 mars, surviennent des confrontations avec la police.

(Avril 2015) Suite à ces confrontations, la table ronde reprend, le 2 avril, sur demande du gouvernement régional. Les autorités nationales, régionales et locales sont réunies, cependant elles n'arrivent à aucun accord. Au même temps, à cause des manifestations, les voies de transport, les services publics, l'école et les commerces sont fermés dans toute la vallée de Tambo. Les manifestations et confrontations avec la police se succèdent pendant tout le mois d'avril, et atteignent leur paroxysme le 7 et le 9 avril. Le 14 avril, la PCM a organisé, dans le district de Mollendo, une table ronde à laquelle tous les acteurs concernés participent, même les maires des districts de la vallée de Tambo.

Des manifestations de soutien à la vallée de Tambo ont lieu dans toute la région d'Arequipa le 22 avril. Ce jour-là, dans la vallée de Tambo, une personne décède dans des confrontations avec la police. Les jours suivants, les confrontations s'intensifient (Rapport DP N° 134 avril 2015).

(Mai 2015) Sans arriver à un accord avec le gouvernement, les habitants locaux ont continué à manifester. Le 6 mai, une deuxième personne décède lors de confrontations avec la police. À l'initiative du défenseur du peuple (DP), les habitants locaux se réunissent avec la présidente de la région d'Arequipa, mais cette réunion non plus, n'est pas féconde. Le 9 mai, une autre personne décède et un policier est gravement blessé lors des confrontations⁴⁰⁴.

(Juin 2015) De plus, le bureau du Contrôleur général de la République démarre le 8 juin un audit aux comptes des mairies des districts Cocachacra, Deán Valdivia et Punta de Bombón, ainsi que de la mairie de la province d'Islay. Le 26 juin 2015, le conseil national des élections déclare vacant le poste de maire du district de Dean Valdivia, car le maire a été condamné pour les manifestations réalisées contre le projet minier en 2010 (Rapport DP N° 136 juin 2015).

⁴⁰⁴ Suite à la forte opposition des acteurs locaux de la vallée, le 13 mai, le bureau du Contrôleur général de la République demande au ministère de l'économie (MEF) de bloquer les comptes financiers des mairies des districts de Cocachacra, Punta de Bombón et Deán Valdivia, ainsi que de la mairie de la province d'Islay.

Plus encore : le 15 mai, le président du comité de défense de la vallée de Tambo a été arrêté par la police. Il est accusé d'avoir orchestré les manifestations dans son intérêt personnel. Après cela, les manifestations s'intensifient encore plus.

Le 22 mai, le gouvernement déclare l'état d'urgence pour une durée de 60 jours dans les districts d'Islay, Mollendo, Mejía, Punta de Bombón, Dean Valdivia et Cocachacra, de la province d'Islay, dans la région d'Arequipa. Le 26 mai, le Ministère de l'intérieur ordonne la mobilisation de l'armée dans toute la région sud du Pérou : Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Puno et Tacna. Suite à la déclaration de l'état d'urgence, plusieurs organisations sociales des régions d'Arequipa, Puno, Tacna, Moquegua, Ayacucho, Cusco, Cajamarca, et Apurímac manifestent contre le projet, le 27 et le 28 mai, par solidarité avec les habitants de la vallée de Tambo (Rapport DP N° 135 mai 2015)

(Juillet 2015) La PCM, le 23 juillet, annonce que l'état d'urgence ne sera pas prolongé, cependant le Ministère de l'intérieur autorise l'intervention de l'armée dans tous les districts de la vallée de Tambo jusqu'au 21 août 2015⁴⁰⁵.

Le 24 juillet, les habitants locaux présentent un recours en nullité devant le tribunal administratif contre la résolution directoriale qui approuve l'EIA d'exploitation Tia Maria (Rapport DP N° 137 juillet 2015).

(Août 2015) Lorsque l'état d'urgence prend fin, les habitants locaux reprennent les manifestations, toutefois avec une intensité moindre. De son côté, le promoteur minier met à disposition des habitants locaux 100 millions de soleils (plus au moins 30 millions de dollars américains), pour des projets dans la vallée. La vallée est encore militarisée, car l'intervention de l'armée a été prolongée (Rapport DP N° 139 septembre 2015).

(Septembre 2015) Les habitants locaux annoncent des manifestations, en réponse à quoi le procureur du ministère public demande, le 16 septembre, la détention provisoire du président du comité de défense de la vallée de Tambo, du président de l'association d'irrigants, ainsi que de l'ancien maire du district de Dean Valdivia. De plus, le juge ordonne la levée de leur secret bancaire. Cependant, la population locale, le 23, le 24 et le 25 septembre reprend les manifestations contre le projet minier (Rapport DP N° 139 septembre 2015). Jusqu'à aujourd'hui, les habitants locaux se trouvent dans un état d'alerte permanent.

6.1.6. CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS

Nous avons identifié les acteurs de cette constellation et les avons placés dans le triangle des acteurs (section 3.2.1). Le but était d'identifier leur positionnement face à la programmation de la politique minière. Les coalitions formellement établies suivent la logique de ce positionnement. Pour l'analyse de ce cas, cette constellation est construite sur des faits qui apparaissent lors de la mise en œuvre du projet minier, qui est plus au moins la même pour tous les projets miniers. C'est pourquoi notre triangle, dans le cas du projet Tia Maria, va reprendre la structure des acteurs qui ont été identifiés dans le cas précédent.

6.1.6.1. COALITION PROMOTEUR MINIER – MINEM

Dans un sens large, pour la politique minière, le groupe cible est le détenteur des concessions minières et du projet minier, que nous appelons promoteur minier. Dans le cas qui nous occupe, cet acteur est la société transnationale mexicaine Southern Pérou Copper Corporation. Cette société est une des plus

⁴⁰⁵ Résolution suprême N° 146-2015-IN, par laquelle le Ministère de l'intérieur ordonne le déplacement de l'armée dans la vallée de Tambo.

grandes corporations exploitantes de cuivre au monde. Toutes ses activités minières, exploitations et raffineries sont situées au Pérou et au Mexique, mais elle a aussi des projets d'exploitation minière dans d'autres pays (Rapport USA securities and exchange commission 2016).

Concernant la coalition, dans la même logique que la coalition du cas précédent de Cañariaco, l'acteur public et le promoteur minier mènent leur stratégie pour faire avancer le projet minier Tia Maria. Cependant, contrairement au projet Cañariaco le promoteur minier de Tia Maria ne bénéficie pas des contrats de garantie, cette coalition est donc basée sur des ARL informels et réduite à l'obligation formelle du MINEM de faire avancer le projet minier.

Cette coalition est toutefois évidente lorsque l'on porte attention à certains indices que nous avons rencontrés au cours de notre recherche. En effet, lors de la mise en œuvre du projet, le MINEM ne vérifie pas minutieusement, comme il le faudrait, les études d'impact (EIA). Lors du conflit, le MINEM publie et divulgue plusieurs documents en faveur du projet minier, qui en montrent les avantages économiques. Enfin, un autre indice permettant de conclure qu'une coalition existe est le fait que, lors de l'évaluation de l'EIA du projet minier par l'UNOPS, le MINEM résilie le contrat pour éviter que cette institution puisse émettre son rapport final. Ainsi, il s'agit d'une coalition qui ne devient évidente que lors de la procédure de mise en œuvre et à certains moments très précis.

A ce stade, il nous faut souligner que lors de la mise en œuvre du projet minier Tia Maria, le propriétaire foncier soutient la coalition promoteur minier-MINEM. Il en résulte que l'acteur qui entre dans ce rapport est un acteur public, la superintendance du patrimoine public, qui détient la propriété foncière. La coalition est donc renforcée par l'arrivée de ce dernier acteur, et l'échange de ressources du patrimoine a été fondamental pour l'avancement de la mise en œuvre.

6.1.6.2. COALITION HABITANTS LOCAUX – AUTORITÉ LOCALE - ONG

Dans la même logique que la coalition décrite pour le cas des Cañariaco, trois types d'acteurs forment une coalition pour s'opposer au projet minier Tia Maria. Cette coalition est basée sur des arrangements informels qui ont pour but fondamental de soutenir l'acteur qui détient les droits d'usage. Pour bien identifier cette coalition, nous prendrons comme base certains rapports ainsi que des entretiens faits avec les habitants locaux et les représentants d'ONG ou d'autorités publiques.

Dans la vallée de Tambo plusieurs acteurs et associations interviennent dans la mise en œuvre du projet minier. Cependant, nous prendrons en compte les associations de la vallée de Tambo qui détiennent les droits de propriété ou d'usage. Et, pour restreindre notre description, nous faisons ici référence uniquement à la coalition créée dans le seul but de contester le projet, qui regroupe les acteurs suivants : l'association d'irrigants de la vallée de Tambo, les autorités locales, telles que les

mairies des districts de Cocachacra, Dean Valdivia, Mejia et de la province d'Islay, ainsi que les ONG CooperAccion et CNDDHH⁴⁰⁶.

L'association d'irrigants de la vallée de Tambo est une association qui rassemble tous les agriculteurs de la vallée de Tambo. La base sur laquelle cette organisation agit est la gestion de l'eau du fleuve de Tambo. En même temps, cette association est un ensemble de plusieurs associations d'utilisateurs d'eau, rassemblés dans des comités locaux : l'association d'irrigants de la vallée de Tambo rassemble 13 comités d'utilisateurs d'eau⁴⁰⁷.

Les autorités locales des districts de Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia sont les plus impliquées dans la mise en œuvre du projet minier Tia Maria. Ces trois districts se trouvent dans la vallée de Tambo et font partie de la province d'Islay. Cette dernière s'est beaucoup impliquée, depuis 2014, dans la contestation du projet minier (Résolution N° 199-2015-MEM/CM). Le soutien des habitants locaux se fait parce que les membres de l'administration des districts représentent la population qui les a élus au suffrage universel. Plus précisément, il s'agit des membres de l'association ont pris le pouvoir local afin de pouvoir s'opposer au projet.

Toutes ces autorités publiques ont des compétences et des tâches bien définies, dont les grands projets miniers ne relèvent aucunement. Néanmoins, les maires des districts mentionnés s'engagent activement contre le projet, alors qu'en principe ils seraient bénéficiaires de la mise en œuvre du projet minier.

Les habitants locaux, pour poursuivre leur stratégie, créent et/ou rassemblent plusieurs associations et/ou organisations sociales, nouvelles ou parfois déjà existantes. Ainsi, l'association d'utilisateurs forme une coalition avec les ONG CooperAccion et CNDDHH qui les soutiennent au niveau technique et personnel, notamment par des recherches scientifiques ainsi qu'avec des avocats lors des procès.

Lors de nos recherches sur le terrain, nous avons identifié le rôle que jouent les acteurs dans cette coalition. L'association, en tant que détentrice des droits d'usage de l'eau, est l'acteur qui détient la ressource droit et de ce fait la capacité à mobiliser et/ou activer les règles de droit d'usage issues de la politique agricole et de la gestion de l'eau. Les autorités locales soutiennent l'association économiquement⁴⁰⁸ et politiquement.

⁴⁰⁶ La CNDDHH est une association qui regroupe des ONG et associations qui ont pour but la protection et la défense des droits de l'homme (<http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>)

⁴⁰⁷ Registre des comités d'irrigants de la vallée de Tambo <http://juntadeusuariostambo.org.pe>

⁴⁰⁸ C'est pourquoi à certains moments le ministère de l'économie décide de bloquer les comptes bancaires des municipalités de Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia, pour qu'ils ne puissent plus soutenir financièrement l'association lors de ses manifestations (Andina de noticias 12 mai 2015)

6.2. DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Concernant l'absence de participation des habitants locaux, nous la placerons dans le contexte des droits d'usage de l'eau. Pour cela et dans le cadre de notre analyse, la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre sera comprise dans la totalité de leurs intérêts. Dès lors, l'absence de participation implique, fondamentalement, l'absence de prise en compte dans la mise œuvre du projet minier Tia Maria, c'est-à-dire de leurs droits préexistants.

Il est nécessaire de souligner que l'échec du projet est la conséquence de l'intervention des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet. Il s'agit donc de mettre en évidence l'échec de la mise en œuvre du projet en raison de l'intervention directe des habitants locaux. Cependant, il ne s'agit pas d'une intervention purement formelle⁴⁰⁹, tout au contraire, elle advient par l'activation de plusieurs recours d'action et dans le but de bloquer l'adoption d'un acte juridico-administratif concret, c'est-à-dire d'une licence ou d'une concession minière. Dans le cas d'espèce, cette intervention des habitants locaux se fait dans le but de bloquer l'octroi du permis de construction de la mine et par la suite celui de la concession de bénéfice⁴¹⁰.

Dans la situation que nous venons d'exposer, la constellation des acteurs impliqués dans le projet Tia Maria est très complexe. Cette constellation varie selon les périodes et les phases de la mise en œuvre du projet minier. Cependant, cette variation n'implique pas la diminution du nombre d'habitants locaux, tout au contraire elle est accompagnée par une augmentation de cette dernière.

6.2.1. RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Sur la base des régimes miniers des périodes mentionnées (section 2.5.1), nous nous intéresserons à l'analyse de la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet minier. Ainsi, nous aborderons : I) la toute première concession minière Tia Maria et l'expansion du projet, caractérisées par l'absence de participation des habitants locaux ; II) la présentation et le rejet de la première EIA d'exploitation, ainsi que l'approbation de la deuxième, dans un contexte de haute contestation de la part des habitants locaux.

De plus, pour notre analyse, nous ferons des remarques concernant la caractéristiques des habitants locaux sur la base du rapport entre le droit de propriété et la concession minière. Ainsi, nous avons un premier type d'acteur qui est le propriétaire du sol, c'est-à-dire de la surface en-dessus laquelle la

⁴⁰⁹ Pour nous, une intervention formelle des acteurs locaux est, fondamentalement, celle qui se produit dans le cadre des ateliers participatifs et/ou d'information (intervention passive), ainsi que par l'activation des droits de recours (intervention active). L'intervention informelle est celle qui consiste à avoir recours à la force et à des protestations contre le projet dans le but d'empêcher son avancement (intervention active).

⁴¹⁰ La concession de bénéfice concerne la phase d'exploitation où le minerai est déjà extrait et prêt à être raffiné.

concession minière a été octroyée, et un deuxième type d'acteur qui ne détient aucun droit sur la surface, mais qui est directement et/ou indirectement affecté par la mise en œuvre du projet minier.

6.2.1.1. L'OCTROI DES CONCESSIONS MINIÈRES

Au cours de cette période, trois lois générales minières (LGM) sont entrées en vigueur : en 1971⁴¹¹, en 1981⁴¹² et en 1991⁴¹³. Au cours de notre analyse nous prendrons en compte les régimes de ces trois LGM, cependant, c'est sur le dernier régime, à savoir celui de 1992, que nous nous concentrerons.

En ce qui concerne la participation des habitants locaux au cours de la période de la première concession minière, de 1979 à 1999, elle est inexistante. De même, pendant la période de l'expansion et du transfert du projet minier, de 1999 à 2009, les habitants locaux étaient absents. Ce n'est qu'après la présentation du projet d'exploitation, en 2009, que les habitants locaux interviennent intensément dans la mise en œuvre du projet.

Cette absence ou non participation est fondamentalement liée à la qualité de propriétaire des habitants locaux en ce qui concerne le régime de propriété. Nous mobiliserons donc pour notre analyse les droits de propriété et/ou usage préexistants sur le terrain en dessous duquel la concession a été octroyée, ainsi que les droits de propriété et/ou usage existants autour du projet.

CONCESSIONS MINIÈRES (1979-1999)

En ce qui concerne les acteurs qui ont des droits de propriété ou d'usage autour de la concession, ils ne sont pris en compte dans cette procédure, car la propriété foncière appartient à l'État. Toutefois, le requérant était obligé de publier la demande de concession dans le but de prévenir la population qui pourrait avoir des droits opposables. Ainsi, en 1979, plusieurs publications ont été faites dans des journaux à tirage national et régional : le 16 et le 27 septembre dans le journal régional *Correo d'Arequipa*, et le 8 et le 17 septembre dans le journal officiel *El Péruano*. Pareillement, en 1997, la demande a été publiée le 31 décembre dans le journal officiel *El Péruano*. Ces publications étaient le seul moyen de mettre au courant la population de la demande des concessions.

À ce stade, il nous faut souligner que la demande de concession Tia Maria concernait un espace qui se trouvait en dessus d'un terrain qui était qualifié de vague. Les 1'000 hectares concernés par la demande de concession se trouvaient en plein désert, et constituaient ainsi de fait un terrain vague. De plus, pour cette surface aucun droit n'avait été octroyé. Par principe, tout terrain vague appartient

⁴¹¹ Op.cit. Décret-loi N° 18880 du 8 juin 1971.

⁴¹² Op.cit. Décret législatif N° 109 du 12 juin 1981.

⁴¹³ Op.cit. Décret législatif N° 708 du 6 novembre 1991 et Décret suprême N° 014-92-EM du 3 juin 1992, par lequel le Texte ordonné de la Loi générale minière a été adopté.

à l'État⁴¹⁴, qui était donc le propriétaire à ce moment-là. C'est dans ces termes qu'a été présentée la demande de concession⁴¹⁵ (Dossier de concession Virgen Maria 4198).

De plus, en 2000, ce statut de terrain vague a été confirmé par le Ministère de l'agriculture (MINAGRI)⁴¹⁶. Sur la base de cette assermentation, le promoteur minier demande, en novembre 2000, au Ministère de l'énergie et des mines (MINEM) l'octroi à titre gratuit des droits d'usage sur la surface. Actuellement, ce terrain appartient au projet minier Tia Maria (dossier EIA Tia Maria 2013).

À cause de ce statut, et plus fondamentalement des droits octroyés sur la surface, les habitants locaux n'interviennent pas dans cette première phase de la mise en œuvre du projet. Même si les publications faites sur la demande de concession minière avaient attiré l'intérêt de la population locale, il existe encore à ce stade deux facteurs qui ne permettent pas l'intervention des habitants locaux :

Les régimes miniers ci-avant mentionnés sont fermés aux habitants locaux, car ces derniers ne détiennent pas de droits sur la surface. Le régime en cours va en effet dans le même sens que les précédents : la seule forme de participation qui est reconnue est celle du propriétaire de la surface.

De plus, la taille de la concession (1'000 hectares) est un des facteurs les plus déterminants pour l'absence de participation des habitants locaux. Sa taille, tout comme son poids économique, ne correspondaient pas à un projet d'intérêt national pour l'État et ne constituait pas non plus un risque pour la population locale. De même, le projet, par sa taille, ne représentait pas un risque pour la vallée de Tambo.

L'EXPLORATION MINIÈRE

Les activités d'exploration ont été réalisées avec succès pendant cette période. Aucune opposition n'a été manifestée de la part des habitants locaux ou autres. Les deux facteurs qui expliquent ce succès sont les suivants : la propriété sur la surface et la taille du projet.

Tout d'abord, les activités d'exploration, pour être mises en œuvre, nécessitent le consentement du propriétaire de la surface. Or dans ce cas-là, le droit de propriété appartenait à l'État et le droit d'usage avait été octroyé à la société minière. Donc, aucune opposition n'aurait pu être exprimée en invoquant ces droits.

La taille du projet, d'autre part, a aussi favorisé la mise en œuvre des explorations minières. En effet, les études d'impact sur l'environnement sont toujours liées à la taille du projet. Dans notre cas, elles

⁴¹⁴ Op.cit. Décret-loi N° 17716 du 24 juin 1969, par lequel la Loi de la réforme agraire a été adoptée, ultérieurement abrogé par le Décret législatif N° 653 du 30 juillet 1991 sur la Loi de promotion de l'investissement dans l'activité agricole.

⁴¹⁵ Demande de concession du 20 juin 1979.

⁴¹⁶ Assermentation ministère de l'agriculture PETT du 6 septembre 2008.

concernaient donc un petit projet qui n'avait pas de grands effets au niveau économique, social ou environnemental. Ainsi, il n'était pas nécessaire de les communiquer ou de les diffuser très minutieusement à la population impliquée.

L'EXPANSION DU PROJET MINIER

En ce qui concerne la participation, les mêmes facteurs (de propriété de la surface et de taille du projet), jouent encore en faveur du succès de cette phase. L'étude d'impact environnemental de l'exploration présentée par Rio Tinto au MINEM a été approuvée⁴¹⁷ et, conformément au règlement d'application de l'époque⁴¹⁸, publiée dans deux journaux, l'un à tirage national et l'autre à tirage régional. Donc, la seule forme de participation de la population était une forme passive : elle était un sujet à être informée mais n'avait pas la possibilité de participer à la procédure.

En 2003, le projet minier entre dans sa phase d'expansion. Deux facteurs expliquent cette évolution : le transfert en propriété du projet Tia Maria d'une petite entreprise minière à une grande société internationale minière, et la découverte d'un site minier, La Tapada, à côté du site Tia Maria, beaucoup plus grand que celui de Tia Maria.

En outre, au cours de cette même période, le MINEM octroie deux concessions minières, Malena I et Malena III, autour du projet Tia Maria. Ces concessions minières, respectivement de 500 et 400 hectares, ont suivi un processus rapide et ont été publiées dans des journaux nationaux et régionaux, conformément à la norme. Ultérieurement, ces concessions ainsi que la concession Tia Maria seront transférées à Southern Peru Cooper Corporation (SPCC).

6.2.1.2. L'EXPANSION DU PROJET

Nous montrerons dans cette partie les facteurs qui facilitent l'expansion du projet et le lien existant entre cette expansion et l'absence de participation de la part de la population locale. Nous nous concentrons sur l'aspect formel de la procédure d'octroi d'une concession, mais aussi d'une licence minière de concession.

L'EXPANSION DU PROJET MINIER

Le regroupement de ces trois concessions minières fait croître le projet minier initial Tia Maria, si bien que le projet minier gagne en taille. Néanmoins, ce projet, même plus grand, n'est pas encore un grand projet minier. D'autres facteurs contribueront à ce que ce projet devienne vraiment un grand projet. Dans la période allant de 2003 à 2009, le promoteur minier requiert plusieurs concessions minières autour du projet Tia Maria. Ainsi, il obtient 50 concessions minières, toutes autour du projet Tia Maria,

⁴¹⁷ Op.cit. RD N° 034-2000-EM/DGAA

⁴¹⁸ Décret suprême N° 038-98-EM du 30 novembre 1998, Règlement environnemental pour toutes les activités d'explorations minières.

dont 33 font partie du projet d'exploitation actuel. Avec ces concessions, l'ampleur du projet s'est notablement accrue, en passant des 1'000 hectares initiaux à 32 989.63 hectares.

De plus, un autre facteur, qui fait son apparition en 2005, permet au projet de se positionner réellement comme un grand projet minier. Fin de 2005, suite à une intense activité d'exploration développée par la SPCC, un nouveau site minier est découvert, le site La Tapada⁴¹⁹. Par la suite, la société minière réalise des activités d'exploration pour confirmer la taille et la qualité du site minier et démontre ainsi qu'il contient à peu près deux fois plus de minéraux que le site de Tia Maria (EIA Tia Maria 2013).

LA PROPRIÉTÉ DU SOL ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

En ce qui concerne la participation des habitants locaux, on peut dire qu'ils sont complètement absents durant cette période. Cela est fortement conditionné par le fait que la propriété de la plupart de la surface revenait à l'État. Selon le Texte ordonné de la loi générale des activités minières (TUO de la LGM ou LGM) alors en vigueur, le bénéficiaire de la concession peut demander à l'État le droit sur la surface si celle-ci est qualifiée de terrain vague⁴²⁰. Or, presque toute la surface - en dessus de laquelle les concessions minières ont été octroyées était un désert, donc un terrain qualifié de vague.

Dans cette situation, c'est la superintendance du patrimoine public (SBP) qui est compétente pour transfert de l'usage ou de la propriété des terrains qualifiés de vagues. Le ministère de l'agriculture (MINAGRI) est l'entité qui qualifie un terrain de vague et qui octroie l'avis préliminaire au SBP, de dernière que cette dernière puisse faire le transfert de la propriété publique qualifié de vague.

Le promoteur minier possède en propriété un total de 13'200 hectares⁴²¹, sous divers titres de propriétés qui sont tous inscrits dans le registre de la propriété foncière (divers titres de propriétés). Or le projet comprend un total de 32'989.63 hectares. Donc, à peu près de 19'789.63 hectares ont été octroyés au SPCC par l'État⁴²².

⁴¹⁹ Le nom du site vient du fait que les minéraux se trouvent à une profondeur considérable dans le sous-sol, donc il était couvert, en espagnol La Tapada.

⁴²⁰ Op.cit. TUO de la LGM, Art. 37.1

⁴²¹ Tous les titres sont inscrits dans le cadastre de propriété foncière de la région d'Arequipa : registre électronique de cadastre N° 04001831, N° 04001309, N° 04001324. Le propriétaire est M. Victor Guillen Camargo, qui transfère à la société minière SPCC. Une des propriétés n'est pas inscrite, cependant elle a été transférée sous un titre d'usage octroyé par Informe légal N° 0590-83-MAGDRVIII/A/OAJ du 16 de novembre 1983.

⁴²² Pour l'octroi du droit d'usage d'un terrain vague pour activité minière, le MINEM était l'autorité compétente à cette époque. Ce droit d'usage était octroyé quand le ministère de l'agriculture avait vérifié la qualité de terrain vague et émis une attestation. Depuis 2013, il est réglementé par le Décret suprême N° 054-2013-PCM du 15 mai 2013, par lequel ont été adoptées les procédures pour l'octroi des attestations et des certifications favorisant les projets d'inversion privée.

6.2.1.3. LICENCES D'EXPLORATION

Au cours de cette période, des activités d'exploration ont été intensément réalisées par le promoteur minier. La réalisation de ces activités a fait suite à l'approbation par le MINEM de deux EIA sur la base desquelles les licences minières de 2006⁴²³ et de 2008⁴²⁴ ont été octroyées.

En ce qui concerne la participation des habitants locaux, il faut souligner qu'ils ont été exclus de tout le processus d'octroi massif des concessions et d'approbation des licences minières d'exploration. Cependant, il faut aussi souligner que pour l'octroi des concessions minières, aucune participation des habitants locaux n'est prévue par la loi. De plus, c'est la propriété de la surface qui a rendu possible le succès facile et sans conflit de tout ce processus.

Pour l'octroi des concessions, les publications dans des journaux nationaux et régionaux est la seule forme de participation prévue. Ces publications préviennent ceux qui pourraient voir leurs droits affectés par l'octroi de la concession, mais ne permettent pas l'intervention des acteurs qui n'ont pas ce type de droits. Cependant, en ce qui concerne les activités d'exploration, conformément au règlement de participation en vigueur⁴²⁵, l'approbation des EIA doivent impliquer la participation de la population locale.

La première licence octroyée en 2006, a, semble-t-il, été formellement adaptée au règlement de participation. En effet, le MINEM a approuvé une EIA⁴²⁶ d'exploration, présentée en août 2005, à la demande du promoteur minier. Le rapport par lequel le MINEM approuve l'EIA fait allusion à deux faits qui ont contribué à la mise en œuvre de la participation⁴²⁷ : I) en septembre 2005, l'EIA a été publiée dans les journaux *El Peruano*, de tirage national, et *Arequipa al Día*, de tirage régional ; II) une enquête publique a été menée durant laquelle aucune personne, physique ou morale, n'a présenté d'objection (Rapport N° 032-2006/MEM-AAM/LS/CPA).

Encore une fois, la propriété sur la surface a favorisé la mise en œuvre du projet car aucun acteur local ne pouvait activer un tel droit pour participer dans la procédure de mise en œuvre. Cependant, il existe des droits reconnus autour du projet, majoritairement dans la vallée de Tambo. Dès lors, les habitants locaux en question, ceux qui ont des droits reconnus dans la vallée de Tambo, sont indirectement

⁴²³ Résolution directoriale N° 069-2006-MEM/AAM du 1^{er} mars 2006, par laquelle l'étude d'impact environnemental d'exploration minière présentée par la SPCC a été adoptée.

⁴²⁴ Résolution directoriale N° 169-2008-MEM/AAM du 14 juillet 2008, par laquelle l'étude d'impact environnemental d'exploration minière approuvée en 2006 a été prolongée.

⁴²⁵ Résolution ministérielle N° 596-2002-EM/DM

⁴²⁶ Les EIA sont approuvées par la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du MINEM.

⁴²⁷ Rapport N° 032-2006/MEM-AAM/LS/CPA du 23 février 2006, par lequel l'EIA d'exploration Tia Maria 2006 a été approuvée.

concernés par l'exploration. C'est pour cette raison que la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du MINEM ordonne la publication de l'EIA dans deux journaux. De plus, la DGAAM ouvre une période de consultation de l'EIA pour que la population de la vallée de Tambo puisse communiquer ses inquiétudes.

Cette licence, la première demandée par SPCC, s'inscrivait encore dans le contexte d'un projet de petite/moyenne taille. De ce fait, la population locale était pour une part dans l'ignorance des implications d'un tel projet, et pour l'autre part, elle était trop divisée sur la position à défendre (Valcarcel M. 2015). Ces facteurs expliquent pourquoi la population locale n'a pas réussi à émettre un avis, que ce soit pour ou contre le projet.

Le contexte de l'octroi de la deuxième licence⁴²⁸, en ce qui concerne la participation des habitants locaux, est complètement différent de celui de la première.

Les raisons de cette modification et de son approbation restent inconnues, ses conséquences en revanche, sont très claires. Pour les montrer, il nous faut revenir sur le contexte plus large de l'approbation de cette EIA. Pendant l'année 2008, la mairie de Cocachacra travaillait avec l'aide économique de la société minière SPCC pour construire certaines infrastructures publiques (TVsurPeru reportage télévisé du 4 mars 2010). De plus, il semble 2008 était également une année de forts discours d'opposition au projet minier (Valcarcel M. 2015).

Dans ce contexte, le prolongement de la précédente EIA semble relever d'une stratégie évidente de la part du MINEM et la société minière. En effet, le processus de modification permet de contourner le règlement relatif à la participation : I) la consultation préalable n'avait pas à être appliquée, puisqu'elle est obligatoire uniquement pour les nouvelles EIA d'exploration ; et II) de même, la publication dans les journaux n'avait pas été effectuée, car son caractère obligatoire concerne aussi les nouvelles EIA. Le seul acte allant plus ou moins dans le sens du règlement de participation a été la communication de cette modification à la mairie du district de Cocachacra (Rapport N° 753-2008-MEM-AAM/EA/GS).

6.2.2. LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE

Dans le cas d'espèce, le nombre des habitants locaux impliqués augmente considérablement au cours de la période de présentation de l'étude d'impact environnementale (EIA) d'exploitation minière du projet Tia Maria, à savoir entre 2009 et 2015.

⁴²⁸ La licence a été octroyée en 2008 par le MINEM⁴²⁸. Cependant, elle n'est pas une nouvelle licence proprement dite, elle est une prolongation de la première licence. La prolongation de la licence minière permet une augmentation de l'activité d'exploration, qui prévoyait initialement 110 forages, à 117 forages. Dans ce but, la SPCC présente une version modifiée de l'EIA présentée en 2005. De par la taille des travaux et des impacts qu'il pourrait y avoir, il est pourtant évident que cette demande de licence méritait la réalisation d'une nouvelle étude, cependant le MINEM ne fait aucune observation et approuve l'EIA telle qu'elle a été présentée.

En parallèle, les acteurs étatiques (le ministère de l'énergie et des mines, MINEM), et les acteurs privés (les promoteurs miniers), étaient présents durant toute la mise en œuvre du projet. Il en va de même pour les autres autorités publiques impliquées dans la mise en œuvre du projet minier, telles que le président du conseil des ministres (PCM), le Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI), et l'Autorité nationale de l'eau (ANA), entre autres.

En outre, nous nous concentrons dans cette partie sur les stratégies de participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet minier Tia Maria. On analysera cette participation à la lumière de ce qu'on a déjà mis en évidence dans la partie précédente, à savoir l'exclusion de ces habitants locaux par le régime minier. Le cadre de notre analyse sera donc celui de la participation telle que prévue par le cadre légal minier, c'est-à-dire par le règlement de participation dans le projet minier du MINEM.

Cependant, nous pouvons d'emblée annoncer que la participation la plus active de la part des habitants locaux a lieu en dehors de la procédure d'octroi de la concession de bénéfice. Nous mènerons donc notre analyse sur l'intervention des habitants locaux qui se fait sur la base de l'activation de ressources fondées dans le cadre légal du régime démocratique, celui de la participation à la vie publique de l'État et de la manifestation.

6.2.2.1. PROCÉDURE D'OCTROI D'UNE CONCESSION DE BÉNÉFICE

Le premier moment de participation des habitants locaux à identifier est celui de l'élaboration de l'EIA d'exploitation minière qui est à la charge du promoteur minier⁴²⁹. Il est apparu que le promoteur minier opère une première identification des habitants locaux dans son EIA. Cependant, cette même EIA ne fait pas référence aux moyens d'implication des acteurs en question, ni à la forme de leur participation dans la mise en œuvre du projet⁴³⁰. Les acteurs identifiés sont donc d'emblée considérés comme des sujets passifs de cette procédure de participation, privés de l'opportunité de participer activement. Nous avons pu constater cela non seulement dans les plans de participation des deux EIA présentées au MINEM (EIA Tia Maria 2009 et 2013) mais aussi ultérieurement dans la mise en œuvre des ateliers d'information et participation⁴³¹.

⁴²⁹ Loi N° 27446 du 23 avril 2001, sur le système national d'évaluation des études d'impact environnemental, Chapitre II sur la procédure d'approbation d'une EIA, Art. 10 b, d, sur le contenu d'une EIA, sur l'identification des impacts du projet et sur le plan de participation de la citoyenneté, Chapitre III sur la publication et la participation, Art. 14 a-d, sur la procédure de la participation de la citoyenneté.

⁴³⁰ Le plan de participation est un document obligatoire à présenter, parmi d'autres aspects il doit identifier tous les acteurs concernés par le projet et proposer un plan de méthode quant au rapport entre le promoteur et les acteurs identifiés.

⁴³¹ Décret suprême N° 028-2008-EM du 27 mai 2008, par lequel le règlement de participation des citoyens a été adopté, Chapitre II sur la participation de la citoyenneté, Chapitre III sur la participation dans les projets d'exploitation minière et de bénéfice, Art. 14 le premier alinéa prévoit la participation lors de trois phases : avant et pendant la procédure d'approbation de l'EIA.

Suite à la présentation de l'EIA, le MINEM approuve le plan de participation réalisé par le promoteur minier puis organise les ateliers de participation et convoque les acteurs d'une façon très générale. Jusqu'au moment de la réalisation des ateliers, les acteurs identifiés formellement étaient, entre autres : huit acteurs directement impliqués dans l'EIA 2009, les districts de Cocachacra et la province d'Islay ; pour le district de Cocachacra, l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo, l'association de défense des intérêts de Cocachacra et deux associations de pêcheurs (Plan de participation EIA Tia Maria 2009). Pour l'EIA de 2013, il faut ajouter les districts Dean Valdivia et Mejía, directement impliqués, et les districts de Punta de Bombon et Mollendo, indirectement impliqués.

Malgré cette identification des principaux acteurs impliqués, leur participation formelle dans la procédure d'approbation des EIA a été négligée. La forme de participation des habitants locaux prévue par la loi prend la forme des ateliers de participation et d'information⁴³². Le MINEM, en accord avec le promoteur, organise ces ateliers, mais il semble qu'il n'en fait pas formellement part à tous les acteurs. Il se contente d'en publier la date et le lieu dans des journaux et des quotidiens de tirage national et local. Aucune autre mesure n'est prise pour que tous les habitants locaux participent aux ateliers. Il est donc clair que le promoteur minier a mené une stratégie de concrétisation du droit de participation.

Nous avons pu constater que les ateliers se déroulent souvent dans des endroits petits et fermés. L'accès est donc limité à un petit nombre de personnes⁴³³ et ce nombre est très controversé, car ni le promoteur minier ni les opposants au projet minier ne donnent d'informations sur le nombre de participants (Entretien avec M. Pepe Julio Gutierrez, Procès-verbaux des ateliers du 14 novembre 2007, du 7 mai 2008, des 24 et 30 octobre ainsi que du 19 décembre 2013). Certains ateliers se déroulent même dans des endroits situés loin des districts concernés directement par le projet⁴³⁴, ce qui contrevient expressément au règlement de participation et empêche évidemment les habitants locaux d'y participer. Le contexte de ces ateliers est souvent hautement conflictuel, car les manifestations et les confrontations avec les policiers se succèdent dans les alentours des lieux où se tiennent les ateliers (*La Republica* du 20 décembre 2013).

⁴³² Idem. Art. 14, deuxième et troisième alinéa, sur la participation des acteurs dans les ateliers d'information et de participation.

⁴³³ Conformément aux procès-verbaux du 14 novembre 2007 et du 07 mai 2008, le nombre des participants dans les ateliers correspondants est respectivement de 284 et 675 personnes. Les ateliers des 24 et 30 octobre 2013, selon le promoteur minier, ont rassemblé 6000 et 800 personnes, et un troisième atelier ayant eu lieu le 19 décembre 2013 a rassemblé, selon le promoteur minier, 1600 personnes. Les maires des districts de Cocachacra et Dean Valdivia, ainsi que les représentants, nient ces chiffres et accusent le promoteur minier d'amener des citoyens d'autres districts, d'altérer des registres, et même de mentir sur le nombre de participants.

⁴³⁴ Un atelier d'information a été programmé pour le 19 avril 2010 et l'endroit choisi était dans les installations du « club de tir de Mollendo » district de Mollendo, situé à environ 37 km du district de Cocachacra, dans la région d'Arequipa.

Concernant ces ateliers, on trouve souvent l'accusation qu'ils ont été réalisés sans la participation de la population locale, mais avec des personnes amenées d'autres districts, dont des personnes qui sont payées par le promoteur minier, ou avec d'autres acteurs favorables à l'activité minière (Entretien avec M. Pepe Julio Gutierrez, Procès-verbaux des ateliers du 14 novembre 2007, du 7 mai 2008, des 24 et 30 octobre ainsi que du 19 décembre 2013, Reportage télévisé *CuartoPoder* du 12 avril 2014).

De plus, les ateliers souvent décalés ou annulés en raison de la haute conflictualité qui accompagne leur concrétisation⁴³⁵ (Informe N° 146-2010-MEM-AAM/VRC/WAL), et ceux qui peuvent être menés à bien sont immédiatement validés par le DGAAM. Lorsque ces validations sont contestées par un recours de réexamen ou d'appel, ils sont validés à nouveau par le conseil minier (CM) du MINEM, qui rejette tous les recours présentés.

Les faits constatés dans la mise en œuvre des ateliers et ces remarques supplémentaires mettent en évidence que l'intérêt de l'acteur public est de faire avancer la procédure d'approbation de l'EIA. D'abord, la DGAAM néglige de faire participer tous les habitants locaux impliqués par le fait même d'approuver un plan de participation qui ne permet pas de remplir réellement un objectif de participation de la citoyenneté, puisqu'il ne communique pas suffisamment et n'invite pas directement tous les acteurs impliqués.

De plus, la DGAAM encourage la participation passive des habitants locaux dans les ateliers, c'est-à-dire une forme de participation où les habitants locaux se contentent d'écouter et de remplir les formalités. D'autant que le langage très technique de la vulgarisation de l'EIA rend impossible l'intervention des habitants locaux, qui sont pour la plupart d'entre eux des paysans.

6.2.2.2. LACUNES DANS LES RÈGLES DE PARTICIPATION

Il nous faut aussi souligner le fait qu'on trouve dans la réglementation de la participation une lacune sur les formalités à remplir pendant les ateliers de participation. On ne trouve en effet pas de précisions quant au nombre d'ateliers nécessaires proportionnellement au nombre d'habitants, ni du quorum exigé pour la mise en place d'un atelier. De même, la récolte de l'avis des participants (votation, enquête ou consultation) n'est pas réglementée.

Ces lacunes permettent à la DGAAM du MINEM et au promoteur minier d'avoir une grande marge de manœuvre pour orienter les ateliers en leur faveur. En effet, le promoteur décide dans son plan de participation de la structure de l'atelier sans aucune coordination avec les habitants locaux, et la DGAAM l'approuve telle qu'elle est. Dans le plan de participation, il n'existe pas de registre officiel des

⁴³⁵ Rapport N° 146-2010-MEM-AAM/VRC/WAL du 12 février 2010, par lequel le plan de participation de l'EIA du 2009 a été modifié par le constant sabotage arrivé contre les ateliers et provoqués par les acteurs locaux.

habitants ou des organisations auxquelles s'adresse l'atelier et il n'existe pas non plus de contrôle des participants dans les ateliers. Finalement, aucune mesure formelle n'est prise, suite aux ateliers, qui pourrait aller dans le sens d'une prise en compte de l'avis des habitants (votation, consultation ou enquête). Ces lacunes octroient donc aussi une grande marge de manœuvre à la DGAAM dans la validation des ateliers, qui ne sont ni révisés, ni contestés. Ces lacunes octroient un grand pouvoir discrétionnaire au conseil minier⁴³⁶ (CM) du MINEM, qui a déclaré à plusieurs reprises irrecevables ou a rejeté les recours d'appel présentés par les habitants locaux.

En outre, les lacunes identifiées dans les bases légales de participation des habitants locaux ont des conséquences directes sur la participation qualifiée, généralement au détriment de la même procédure d'approbation d'un EIA. En effet, ces lacunes offrent une grande marge de manœuvre au MINEM et au promoteur minier pour organiser les ateliers d'une manière qui leur soit favorable, comme nous l'avons déjà constaté.

Parmi les stratégies mises en place, on trouve : I) le contrôle du nombre de participants, en favorisant ceux qui leur sont favorables, dont des personnes venues d'ailleurs, II) la transformation des habitants locaux en sujets passifs de la participation, c'est-à-dire avec aucune ou très peu d'opportunité de s'exprimer, III) l'empêchement, avec l'appui de la police⁴³⁷, de la participation de ceux qui sont contre le projet, c'est-à-dire de la plupart des habitants locaux, à ce qu'il semble. Cette marge de manœuvre et ces stratégies aboutissent au non prise en compte de la majorité qualifiée des habitants locaux.

En guise de conclusion nous pouvons affirmer que la participation qualifiée et basée sur le droit des populations locales est absente de la mise en œuvre du projet minier et plus particulièrement de la procédure d'octroi d'une concession de bénéfice. Cette absence a été constatée dans les deux procédures d'approbation des EIA d'exploitation minière, en 2009 comme en 2013. Plus particulièrement, cette absence a été mise en évidence lors de la mise en œuvre des ateliers d'information et participation.

Par conséquent, ces faits entraînent une réponse de la part des habitants locaux qui advient le plus souvent à l'extérieur de la procédure d'octroi de la concession de bénéfice. Cette réponse active diverses ressources d'action publique, et prend souvent une forme violente, avec usage de la force,

⁴³⁶ Le conseil minier est la plus haute autorité administrative minière. Il exerce la juridiction pour résoudre des conflits entre les administrés et l'administration minière et il est un tribunal administratif à l'intérieur du MINEM, ses décisions acquièrent l'autorité de chose jugée.

⁴³⁷ Les journaux et quotidiens de tirage national et régional annoncent à chaque fois dans les jours qui précèdent l'arrivée par milliers de policiers pour assurer la tenue des ateliers. Parmi ces journaux, nous pouvons mentionner : ElPueblo, quotidien de la région d'Arequipa, LaRepublica journal de tirage national, ElComercio journal de tirage national.

notamment lors de manifestations. Ces actions, entre autres, provoquent *in fine*, par manque de légitimité sociale, la stagnation de la mise en œuvre.

6.2.3. ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION

Sur la base de ce que nous venons de mettre en lumière à propos de la procédure d'octroi de la concession de bénéfice, à savoir l'absence de participation qualifiée et basée en droit des populations locales, nous nous pencherons sur les stratégies des habitants locaux mises en œuvre pour activer le droit de propriété et contester le projet. Il nous faut souligner ici que ces stratégies ont toutes été élaborées dans le but de faire échouer la procédure de mise en œuvre du projet.

Concernant les stratégies mises ainsi en place par les habitants locaux, nous les avons regroupées en deux groupes : celles qui ont été activées sur règles d'une autre politique publique et celles qui ont été mobilisés sur la base de ressources d'action publique, notamment la force et le consensus. Il convient de signaler que nous n'excluons pas ici expressément la mobilisation du droit de recours et les procédures d'appel contre les décisions prises par la DGAAM, car ils font partie de la procédure d'approbation des EIA et d'octroi de concession.

6.2.3.1. POLITIQUE DE PRÉVENTION DE CATASTROPHES NATURELLES

Concernant le premier groupe, nous avons identifié deux stratégies. La première concerne l'activation de la politique de prévention des catastrophes naturelles et les compétences des mairies⁴³⁸. Ainsi, les maires des districts de Cocachacra et Dean Valdivia refusent systématiquement d'octroyer le certificat de conformité avec la loi de prévention aux bâtiments et endroits où le promoteur minier envisage de réaliser les ateliers. En effet, l'une des compétences des maires dans le cadre de la prévention des catastrophes naturelles est l'octroi aux bâtiments d'attestations de conformité avec les règlements en matière de construction. De la même façon, la mairie est compétente pour assurer que des spectacles de moins de 3 milles participants se déroulent dans des endroits sécurisés. Pour assurer cette sécurité, la mairie octroie un permis pour le déroulement de l'événement public qui implique le lieu soit au préalable soumis à un contrôle de sécurité.

Dans la mesure où un atelier d'information ou de participation rassemble des personnes dans un endroit déterminé, il est classé dans la catégorie des événements ou spectacles publics. Pour qu'un tel

⁴³⁸ Décret-loi N° 19338 du 28 mars 1972 ; loi du système de défense civil, abrogé par loi N° 29664 ; loi de création du système nationale de gestion des risques et catastrophes ; réglementé par le Décret suprême N° 058-2014-PCM du 14 septembre 2014, Art. 13, La mairie du district est l'entité compétente pour l'octroi des attestations de conformité des bâtiments avec les règlements en matière de construction, d'incendie et de sécurité, pour d'spectacles de moins de 3 milles participants. Texte original en espagnol de l'article en mention « *El órgano ejecutante de la Municipidad distrital, en el ambito de su jurisdicción, ejecuta la ITSE Básica y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público de hasta 3 mil espectadores* ». Cette attestation est nécessaire pour toute activité qui ressemble des personnes dans un endroit publique et/ou privé.

atelier ait lieu, il faut donc que le promoteur minier fasse en sorte que les conditions exigées pour ce type d'événements soient remplies. De plus, cette situation est d'autant plus décisive que la plupart des bâtiments dans la vallée ne remplissent pas ces conditions, à l'exception de certains endroits et bâtiments publics. À cela s'ajoute encore que ces quelques bâtiments ou endroit publics habilités au déroulement de ces catégories d'activités sont presque tous propriétés des mairies dans la vallée de Tambo. Or les maires des districts ont refusé à plusieurs reprises, expressément ou tacitement, d'allouer ses infrastructures à des événements en lien avec le projet minier.

Dans le cadre de la première procédure d'approbation de l'EIA, en 2009, ces stratégies ont permis aux habitants locaux de stopper la procédure pendant un an au cours duquel le promoteur minier s'est vu dans l'obligation de modifier à plusieurs reprises le lieu des ateliers et même le plan de participation. Lors de la deuxième procédure, cette stratégie a permis aux habitants locaux de bloquer la procédure aussi, mais uniquement quelques mois.

Le résultat qu'il ne faut pas manquer de souligner, c'est que cette stratégie des habitants locaux a bel et bien entraîné la modification du plan de participation du promoteur minier. Cependant, cette modification provoque une méfiance accrue de la part des habitants locaux, car elle consiste en des procédures innovatrices qui contournent le règlement de participation du MINEM : les ateliers ont été remplacés par des publicités du projet dans les médias (entre autres à la radio, à la télévision et dans les journaux) ou par la tenue des ateliers dans des endroits éloignés de la vallée. Lors de la deuxième procédure d'approbation, le MINEM valide des ateliers conçus par la procédure antérieure et d'autres mesures innovatrices, comme les enquêtes et les sondages par exemple.

6.2.3.2. MOBILISATION DES RESSOURCES D'ACTION PUBLIQUE

Les stratégies du deuxième type sont celles qui sont activées le plus souvent. Notre analyse nous a permis d'identifier deux formes de stratégies rentrant dans cette catégorie : la première forme, qui s'appuie sur le droit à la participation à la vie publique de l'État, consiste à organiser dans la vallée une consultation ouverte à tous les citoyens, et la deuxième forme, qui s'appuie sur le droit de manifester, consiste en l'organisation massive de manifestations contre le projet. Mobilisent la ressource consensus.

RESSOURCE CONSENSUS

Les maires de Cocachacra et de Dean Valdivia, ainsi que les représentants de l'association d'usagers se sont organisés pour mettre en place une consultation publique en guise de première mesure contre le

projet. La forme qu'a prise cette consultation a été celle d'un vote par bulletin secret⁴³⁹. Lors du vote, 96% des participants se sont prononcés contre le projet minier, avec une participation d'environ 50% de la population (Journal ElCorreo d'Arequipa du 28 septembre 2009).

Suite à cette consultation, la position des habitants locaux s'opposant au projet s'est vue renforcée et, sur cette base, ils ont demandé l'annulation de tout le projet minier. De son côté, le gouvernement, en l'occurrence le MINEM et PCM, nie la valeur de cette consultation, et remet en question la fiabilité des résultats. Cette consultation connaît les mêmes faiblesses que le plan de participation établi par le promoteur minier : le manque de règles formelles permet aux acteurs publics de l'attaquer facilement. Cette stratégie commence par le rassemblement des habitants locaux autour de l'opposition au projet minier, via une vulgarisation liée à la présentation des intérêts communs, afin d'initier un soulèvement⁴⁴⁰. L'acteur clé à cette étape est l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo⁴⁴¹, qui avait été systématiquement négligée lors de la mise en œuvre des ateliers. C'est autour de cet acteur que les autres habitants locaux se coordonnent⁴⁴².

RESSOURCE FORCE

En ce qui concerne ces manifestations, ressource force, nous avons identifié deux moments très importants au cours desquels la manifestation s'intensifie jusqu'à créer un contexte hautement violent.

Un premier moment de manifestation très violent advient suite à la résiliation unilatérale du mandat délivré à l'UNOPS par le MINEM et à la publication du rapport de l'UNOPS, en 2011. Le but était de créer une pression politique pour que le MINEM, sur la base du rapport UNOPS, rejette l'EIA. Et en effet, le MINEM interrompt temporairement la procédure lors de ces manifestations, puis, au bout de quelques jours d'intensification des manifestations, le MINEM déclare l'EIA d'exploitation minière irrecevable.

⁴³⁹ La consultation publique s'est déroulée le 28 octobre 2009 dans les districts de Cocachacra et Dean Valdivia, où plusieurs lieux avaient été habilités à servir de bureau de vote.

⁴⁴⁰ Sur le sujet des intérêts des acteurs locaux nous allons le développer plus en détail dans un prochain chapitre, néanmoins ici nous pouvons affirmer qu'il fait référence à la ressource hydrique existante dans la vallée de Tambo et les possibles atteints contre l'environnement et la principale activité économique dans la vallée, l'agriculture.

⁴⁴¹ Cet acteur est composé par tous les agriculteurs de la vallée, leur organisation est solide depuis des années 70 et surtout est plus concerné par la mise en œuvre du projet minier par la gestion de la ressource en eaux de la vallée.

⁴⁴² Parmi eux : les autorités des districts de Cocachacra, Dean Valdivia, Mejia et de la province d'Islay, ainsi que les autres associations et organisations sociales existantes dans la vallée. Il semble que les intérêts représentés par tous ces autres acteurs et largement diffusés soient, entre autres, la ressource en eau, l'agriculture et l'environnement. Ainsi, un des premiers résultats de cette coordination des acteurs a été de renforcer la cohésion sociale qui existait dans la vallée.

Ces manifestations ont pour conséquence l'annulation ou le report des ateliers à plusieurs reprises. Il en va de même pour les décisions administratives : à plusieurs reprises, le MINEM se voit contraint de renoncer à certaines décisions ou d'en prendre d'autres. Il a été question plus haut du caractère limité de cette stratégie en termes de légalité et de principe démocratique : si nous affirmons cela, c'est parce qu'au cours de ces manifestations hautement violentes, les routes et les voies publiques sont bloquées, ce qui porte atteinte à la liberté des autres personnes et occasionne des confrontations avec les forces de l'ordre.

La violence des manifestations entraîne des préjudices sur les biens et les personnes. Cinq personnes décèdent au cours des combats, quatre paysans et un policier (Journal ElComercio du 6 mai 2015). En raison de cela, le gouvernement déclare l'état d'urgence : certains droits constitutionnels sont limités, et la vallée est mise sous contrôle de l'armée (LaRepublica du 25 mai 2015). Néanmoins, les habitants continuent à protester depuis leurs maisons, appelant à la désobéissance civile.

C'est pour cette raison que le MINEM s'est vu obligé de stopper la procédure d'octroi de la concession minière de bénéfice, et ce bien que l'EIA ait été approuvée. Conséquemment, les travaux de construction des infrastructures minières ne peuvent pas démarrer car la direction générale des affaires minières (DGM), l'entité compétente pour autoriser la construction, ne le fait pas. Cette décision de la DGM est fondamentalement liée à des considérations strictement politiques, c'est-à-dire pour éviter l'accroissement des manifestations dans la vallée.

C'est donc l'association des stratégies évoqués et de la cohésion sociale qui provoque directement la stagnation de la mise en œuvre du projet minier. Cependant, ni l'explication de notre hypothèse ni les stratégies des acteurs ne prennent fin ici. Les habitants locaux et les acteurs publics ainsi que privés cherchent en effet, à la vue des confrontations, à élaborer des moyens de communication plus efficaces, dans le but de prendre en compte les intérêts les plus préoccupants des opposants au projet, ce qui n'était possible ni pendant la procédure d'approbation de la concession de bénéfice ni au cœur des manifestations.

6.2.3.3. PARTICIPATION À LA TABLE RONDE DE NÉGOCIATION

Au cours de la mise en œuvre du projet minier, et plus particulièrement pendant la procédure d'approbation des EIA, le gouvernement essaye de construire des moyens plus efficaces de reconstruction de la communication avec les habitants locaux, afin, semble-t-il, de prendre en compte les intérêts les plus préoccupants défendus par les habitants de la vallée de Tambo. C'est dans ce but que des habitants locaux, régionaux et certains des acteurs nationaux demandent de leur côté aussi au gouvernement d'installer une table ronde de négociation.

Toutes ces initiatives s'ancrent dans un contexte très conflictuel et font suite à la montée du niveau de violence du conflit. Ce contexte incite les acteurs qui n'étaient initialement pas impliqués dans le projet à s'impliquer. Parmi les acteurs nationaux qui s'impliquent, nous pouvons mentionner : la présidence du conseil des ministres (PCM), le ministère de l'environnement (MINAM), le ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) et le défenseur du peuple (DP). Parmi les acteurs régionaux : le gouvernement régional d'Arequipa (GOREA), la direction régionale de l'énergie et des mines d'Arequipa et la direction régionale de l'environnement d'Arequipa. Au niveau local, presque tous les acteurs avaient été déjà mobilisés, néanmoins les habitants locaux trouvent le support de plusieurs organisations locales dans toutes les régions du sud de Pérou.

Au cours de nos recherches, il est apparu qu'à plusieurs reprises le gouvernement a essayé d'initier une table ronde de négociation : pendant le conflit, entre 2009 et 2011, c'est le gouvernement d'Arequipa et le défenseur de peuple d'Arequipa qui prennent l'initiative pour inviter le gouvernement et les habitants locaux à se retrouver autour d'une table ronde de négociation (Journal Correo du 24 octobre 2009). C'est dans cette logique que le gouvernement met à place à deux reprises des tables rondes de négociation, en 2010 et en 2015.

Suite à la publication du rapport UNOPS des manifestations se sont soulevées, le même président du conseil de ministres (PCM), accompagné de trois autres ministres, se rendent dans la vallée, en avril 2010. Lors des premières rencontres avec les habitants locaux, le PCM leur propose d'instaurer une table ronde de négociation. Le but de cette table ronde était de rassembler tous les représentants des acteurs impliqués dans le projet pour discuter des problèmes soulevés par le projet minier. Suite à cette négociation, une table ronde a lieu⁴⁴³, dont la composition est la suivante : deux représentants du MINEM, un du MINAGRI, un du GOREA, cinq des habitants de la vallée et cinq du promoteur minier. La décision du gouvernement d'organiser la table ronde s'accompagne de l'octroi à cette table ronde de compétences techniques pour réviser l'EIA d'exploitation minière Tia Maria. En outre, la table ronde de négociation pouvait remplacer les ateliers d'information et de participation, et avaient le statut de remplaçante des ateliers qui n'avaient pas eu lieu antérieurement. Enfin, les habitants locaux étaient minoritaires dans la composition de la table ronde, et n'avaient donc pas de possibilité de l'emporter en cas de prise de décision. Ces données expliquent le refus par les habitants locaux de participer à la table ronde et leur poursuite des manifestations.

⁴⁴³ Décision Ministérielle N° 133-201-PCM du 26 avril 2010, par laquelle le président du conseil des ministres initie la table ronde de négociation pour la vallée de Tambo.

Un deuxième essai d'organisation d'une table ronde a lieu en 2015, suite au soulèvement des violentes manifestations contre l'approbation de l'EIA⁴⁴⁴ qui avait été présentée en 2013. Ces manifestations visaient l'empêchement de l'octroi du permis de construire. À ce moment-là, le bureau de dialogue et de durabilité avait déjà vu le jour, c'est donc lui qui organise une table ronde de développement pour la province d'Islay. Cette table ronde, à la différence de la table ronde de négociation, cible toute la province, tous ses acteurs et est moins centrée sur le conflit minier⁴⁴⁵. C'est pourquoi les habitants locaux refusent à nouveau d'y participer car ils considèrent qu'elle est très éloignée de ce qu'ils recherchent dans une table ronde.

Nous abordons à présent le point, qui consiste à s'interroger sur la pertinence de la table ronde comme opportunité d'identification des intérêts des habitants locaux et de prise en compte de ces intérêts dans la mise en œuvre du projet minier.

En effet, on remarque qu'à chaque proposition de table ronde, les habitants locaux ont cherché à discuter de la mise en œuvre du projet minier. Pourtant, à chaque rencontre avec les ministres ou les plus hautes autorités administratives, les habitants locaux ont évoqué le déficit d'eau, le stress d'eau existant et la construction d'un barrage pour fournir d'eau à la vallée⁴⁴⁶, alors même que jusqu'à présent le sujet de l'eau dans la vallée n'est pas directement impliqué dans la mise en œuvre du projet minier.

Ce qui ressort donc de notre analyse est que l'essai de la part du gouvernement d'organiser des tables rondes de négociations ne permet pas de faire advenir une participation qualifiée des habitants locaux : ces derniers restent absents, et paradoxalement c'est cette absence-là qui, à nouveau, constitue un frein à l'aboutissement de la politique minière.

De plus, la table ronde de négociation échoue aussi en tant qu'opportunité de bien identifier les intérêts des habitants locaux. De même, elle ne se révèle pas comme un moyen de prendre conscience de la cohésion sociale régnant dans la vallée, ni de la responsabilité de la cohésion sociale dans la

⁴⁴⁴ Procès-verbal du 20 mars 2015, instauration de la table ronde de négociation appelée table ronde pour le développement de la province d'Islay. Procès-verbal du 14 avril 2015, instauration de la table ronde de négociation sur le sujet minier, l'énergie et l'agriculture dans le cadre de la table ronde de développement de la province d'Islay.

⁴⁴⁵ La logique d'une table ronde de développement s'inscrit dans la présomption de ce que le mouvement et les actions contre le projet minier prennent pied dans le mécontentement de la population locale à cause du manque de politique sociale. Le but est alors de négocier plus d'avantages pour la localité. Cette logique néglige complètement les vrais intérêts des acteurs locaux et les noie dans l'intérêt extrêmement large de toute la province.

⁴⁴⁶ En 2009, suite aux premières manifestations, le vice-président de la république va à la rencontre des représentants pour discuter avec eux. Au cours de cette réunion, les acteurs locaux demandent la construction d'un barrage, parmi d'autres requêtes. Ultérieurement, leurs demandes contiendront toujours la construction d'un barrage pour fournir de l'eau à la vallée.

stagnation du projet. Ces deux facteurs, les intérêts des habitants locaux et la cohésion sociale, feront l'objet d'une explication dans le chapitre suivant.

6.3. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

La question à laquelle nous répondrons dans cette partie porte sur la capacité des habitants locaux à mobiliser et/ou à activer des stratégies sur la base des droits issus de politiques agricoles pour contester le projet.

Nous nous concentrons sur l'analyse du droit d'usage de l'eau pour l'irrigation dans la vallée de Tambo ainsi que sur l'association d'irrigants et l'organisation des agriculteurs de la vallée. Il apparaît en effet que l'eau est une question aussi importante pour l'activité principale de la vallée, l'agriculture, que pour l'activité minière. Le projet d'approvisionnement suffisant en eau pour toute la vallée concerne l'agriculture comme l'activité minière et contribue donc à renforcer ce rapport entre l'eau, l'agriculture et l'activité minière.

Nous traiterons donc dans ce chapitre la question de la non prise en compte des droits d'usage de l'eau dans la procédure mise en œuvre du projet Tia Maria. Dans cette perspective, le jeu des acteurs sera envisagé sur la base des intérêts des acteurs et de la régulation de cette ressource dans la vallée.

6.3.1. DROITS D'USAGE

Il s'agit de fixer un point de départ permettant d'identifier les droits concernés, en nous basant sur le processus de mise en œuvre du projet Tia Maria. De notre point de vue, il y a une première rencontre entre les intérêts existants dans la vallée et le projet minier suite à la présentation de la première EIA d'exploitation minière et plus précisément suite à l'instauration de la première table ronde de négociation⁴⁴⁷ entre le gouvernement et les habitants locaux s'opposant au projet, dont la première séance s'est tenue le 20 avril 2010. Les habitants locaux⁴⁴⁸, dans cette table ronde, ont obtenu un compromis de la part des autorités nationales et régionales, qui se sont engagées à construire un barrage « represa de Paltiture » pour fournir de l'eau à la vallée (Rapport DP N° 74 avril 2010).

On constate que, parmi les habitants locaux impliqués, seule l'association des irrigants a une structure organisationnelle formellement reconnue par l'État⁴⁴⁹. L'association a été officiellement constituée en

⁴⁴⁷ Résolution ministérielle N° 133-2010-PCM du 26 avril 2010, Constitution de la table ronde de négociation sur le projet minier Tia Maria. Une première séance de cette table ronde s'est déroulée jours avant sa constitution officielle.

⁴⁴⁸ La table ronde a été impulsée par le DP et a été ouverte avec la participation du président du conseil des ministres (PCM), le gouvernement régional d'Arequipa, les gouvernements locaux, les représentants des habitants de la vallée et les représentants des agriculteurs.

⁴⁴⁹ Loi N° 29338 du 30 mars 2009, loi relative aux ressources en eau, Art. 26-32, sur les associations d'irrigants.

1971⁴⁵⁰ et elle regroupe tous les usagers d'eau de la vallée du Tambo. Vers 2013, l'association comptait dans ses adhérents 1523 usagers d'eau (Rapport de la Banque Mondiale 2013). En outre, elle est divisée en 13 associations sectorielles d'usagers. Cette association s'est mobilisée pour contester le projet à plusieurs niveaux : légal, technique et politique. Les autres habitants locaux, même avec des intérêts propres, sont étroitement liés à cet acteur sous une forme ou sous une autre⁴⁵¹.

La question qu'il convient de se poser à ce stade est la suivante : pourquoi cet engagement-là est-il si prioritaire lors de cette table ronde ? Ce qui ressort, c'est que la requête de la population de la vallée de Tambo portait, et porte encore aujourd'hui, sur la quantité de ressource en eau disponible dans la vallée.

L'activité économique la plus importante de la vallée est l'agriculture, puisqu'elle est l'activité principale de presque un tiers de la population (20.83%). Les autres activités de la vallée, telles que le transport, l'industrie et les autres services, sont directement liés à cette activité : transport des produits agricoles, industrie agricole. En ce qui concerne les autorités locales, du district comme la province, elles représentent les intérêts de la population locale majoritaire : les agriculteurs.

Ici, il ne faut pas négliger le facteur géographique. La vallée de Tambo se situe dans la partie sud du Pérou, dont la caractéristique est d'être une zone désertique, une région qui souffre souvent de stress hydrique⁴⁵². Les seules zones vertes sont celles qui sont traversées par un fleuve, comme c'est le cas pour la vallée de Tambo, où la ressource la plus importante est le fleuve, qui constitue la quantité d'eau disponible pour l'agriculture.

Dans ce contexte, il semble donc être logique que la préoccupation principale de la population locale de la vallée de Tambo soit la ressource en eau. Il s'agit non seulement de protéger la ressource en elle-même mais aussi de veiller à ce qu'elle soit en quantité nécessaire pour les besoins de l'activité agricole. Ce qui reste à éclaircir, c'est la valeur juridique de cet intérêt à défendre nous nous pencherons sur la manière dont sont représentées l'activité agricole et ses revendications en termes de quantité d'eau.

⁴⁵⁰ Nous avons trouvé cette date dans un reportage écrit paru dans un journal local de la vallée de Tambo « LaPunta », le 14 mars 2014. La date est confirmée par le site officiel de l'association des usagers de la vallée de Tambo : <http://juntadeusuariostambo.org.pe/>

⁴⁵¹ Les autres acteurs sont des organisations qui existent ou qui ont été créés par les agriculteurs qui sont membres des associations d'usagers, afin de contester depuis plusieurs angles le projet minier.

⁴⁵² L'Autorité nationale de l'eau (ANA) a fait un résumé des conditions des bassins versants, qui résumé a été publié en ligne : <http://www.ana.gob.pe/organos-desconcentrados/autoridad-administrativa-del-agua-caplina-ocona>

6.3.1.1. RÉGIME DE DÉTENTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

Actuellement, l'association d'usagers de la vallée de Tambo regroupe trois associations : l'association de la vallée de Tambo, avec 1523 membres ; l'association de l'Ensenada Mejia Mollendo, avec 586 membres ; et l'association de Punta de Bombon, avec 1033 membres (Rapport Banque mondiale 2013).

L'association de la vallée de Tambo est composée de 13 associations sectorielles: Quelgua carrizal checa, Buena vista el toro, Acequia alta pascana, Santa rosa ventillata ayan, Hacendados, Chacarero san jose, Ensenada, Bustios, Manantial la palma, Montegrande, La curva buena esperanza, Boqueron, et Iberia. L'association de l'Ensenada mejia mollendo se divise en trois associations sectorielles : Ensenada, Mejia et Mollendo. L'association de la Punta de Bombon regroupe quatre associations sectorielles : San juan de catas, Santa ana de quitiri, Machones et Pampas nuevas. Toutes ces associations et associations sectorielles sont officiellement reconnues par l'autorité nationale de l'eau (ANA).

Parmi ces trois associations, celle à laquelle nous ferons référence par le terme générique « l'association » sera celle de la vallée de Tambo, car son siège est situé dans le district de Cocachacra, le plus concerné par le projet minier et car c'est l'association la plus ancienne, qui regroupe la majorité des agriculteurs de la vallée. Il se peut qu'au cours de l'analyse nous fassions référence aux autres associations, cependant nous le spécifions quand ce sera le cas.

L'association de la vallée de Tambo a toujours été formellement reconnue par le gouvernement, depuis sa création. Et elle a non seulement été reconnue, mais elle a aussi été réglementée scrupuleusement pour ce qui est de sa structure organisationnelle et de ses droits. Vers 1971, année où l'association a été fondée, c'était la loi générale sur les eaux (LGA) de 1969⁴⁵³ et son règlement d'application qui réglementaient ces organisations⁴⁵⁴. Actuellement, sous le régime de la loi sur les ressources hydriques⁴⁵⁵ (LRH) de 2009, ces associations sont personnes morales et autonomes dans leur organisation⁴⁵⁶. Ce régime octroie l'autonomie à ces associations dans la gestion de l'eau et des infrastructures hydrauliques, ainsi que dans la tarification pour l'usage d'eau⁴⁵⁷.

⁴⁵³ Décret-loi N° 17752 du 24 juillet 1969, loi générale sur les eaux.

⁴⁵⁴ Idem. Art. 136, sur l'organisation des usagers d'eau et des irrigants.

⁴⁵⁵ Loi N° 29338 du 30 mars 2009, Loi sur ressources hydriques.

⁴⁵⁶ Idem. Titre II, sur le système national de la gestion de l'eau ; Chapitre V, sur les associations des usagers d'eau et des irrigants ; Arts. 26-32, sur la nature juridique, la structure d'organisation, ainsi que sur les droits et compétences.

⁴⁵⁷ Ibidem. Art. 28 ; sur les tâches des associations d'usagers, texte original en espagnol « ... *La junta de usuarios tiene las siguientes funciones : a. Operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica. b. Distribución del agua. c. Cobro y administración de las tarifas de agua...* »

Récemment, la structure d'organisation des associations des irrigants a fait l'objet de réglementations. L'assemblée nationale a adopté en 2014, la loi sur les associations d'usagers-irrigants⁴⁵⁸ qui régleme notamment l'organisation interne de ces organisations. Le but de cette intervention semble être de prendre le contrôle sur les actions menées par ces organisations⁴⁵⁹ (Assemblée nationale : journal des débats de la 19^e séance du 19 décembre 2013). Ainsi, la loi octroie à l'autorité nationale de l'eau un pouvoir d'intervention et de sur ces associations⁴⁶⁰ (ANA).

Il est vrai que jusqu'à l'adoption de cette loi sur les associations d'usagers/irrigants, il y avait une réelle l'absence du contrôle de ces organisations. Mais on observe qu'elle a été adoptée justement dans un contexte où ces associations sont les opposants principaux aux projets miniers. Par exemple, le conflit minier de Tambo Grande avait échoué en 2003, suite à la forte opposition des associations d'usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo Grande (Revez B. 2009). Dans le cas de la vallée de Tambo, c'est à nouveau l'association d'irrigants qui fait opposition au projet Tia Maria. Donc, parmi d'autres raisons, la loi a été adoptée dans le but d'instaurer une influence étatique sur ces associations.

Ce qui nous intéresse dans ce processus, c'est d'identifier les effets de la formalisation de l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo. Depuis qu'elle a été créée, elle s'est toujours adaptée à la norme, ce qui lui confère une légitimité forte pour agir en tant que représentante de tous les membres de l'association. Donc, l'association n'est pas uniquement responsable des compétences et tâches conférés par la loi en matière de gestion des canaux d'irrigation, mais elle regroupe et représente aussi les intérêts généraux de tous les habitants de la vallée de Tambo (Entretien M. Pepe Julio Gutierrez Zevallos⁴⁶¹). En effet, elle défend la base de la principale, voire de la seule, activité économique de la vallée, et, de plus, elle est l'une des plus anciennes organisations sociales qui existent dans la vallée.

6.3.1.2. LES DROITS SUR L'EAU ET SUR L'IRRIGATION

Il est évident que les intérêts de l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo sont fortement liés à l'eau. Il n'est donc pas surprenant que le fleuve de Tambo, la seule source d'eau dans la vallée, devient son principal objet d'intérêt. Il s'agit alors pour l'association de donner à cet

⁴⁵⁸ Loi N° 30157 du 18 janvier 2014, Loi sur les associations des usagers d'eau et des irrigants.

⁴⁵⁹ Assemblée nationale, journal des débats de la 19^e séance du 19 décembre 2013 qui montre qu'à l'assemblée le débat s'est centré sur le contrôle de ces associations.

⁴⁶⁰ Idem. Art. 12 ; sur le contrôle et la fiscalisation.

⁴⁶¹ M. Pepe Julio Gutierrez Zevallos est un des représentants de l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo, et il est aussi un des opposants au projet minier Tia Maria. Actuellement il est emprisonné en raison de sa participation aux manifestations contre le projet minier Tia Maria. Le procureur public d'Arequipa lui imputé le délit d'avoir fait chanter l'entreprise minière Southern Pérou Copper Corporation.

intérêt une forme qui en fasse un élément susceptible d'être légitimement opposé aux autres intérêts ayant pour cible le fleuve.

Les questions sur les droits d'usage sur l'eau dans la vallée de Tambo ne sont pas récentes : elles ne naissent pas avec la question minière. Cette question date encore des années 80, et depuis elle n'a pas cessé de se poser. L'arrivée du projet minier Tia Maria ne fait que raviver et aggraver cette question.

LES ORIGINES DES DROITS SUR L'EAU DANS LA VALLÉE DE TAMBO

Dans les années 80, le gouvernement décide de construire un barrage, appelé « projet Pasto Grande », dans la région voisine de Moquegua⁴⁶². Le but de ce projet était double : d'un part l'approvisionnement en eau des activités agricoles de la région de Moquegua, et d'autre la construction d'une centrale hydroélectrique (Décret suprême N° 024-87-MIPRE, Rapport N° 081-87/INP-DGPI-DIF). Le projet Pasto Grande prévoit de préserver 200 millions des mètres cubes d'eau destinés à encourager l'activité agricole dans la région de Moquegua. Le projet a été bien accueilli par les agriculteurs de la région de Moquegua, mais ceux de la vallée de Tambo en Arequipa y ont perçu une grande menace pour leurs propres activités.

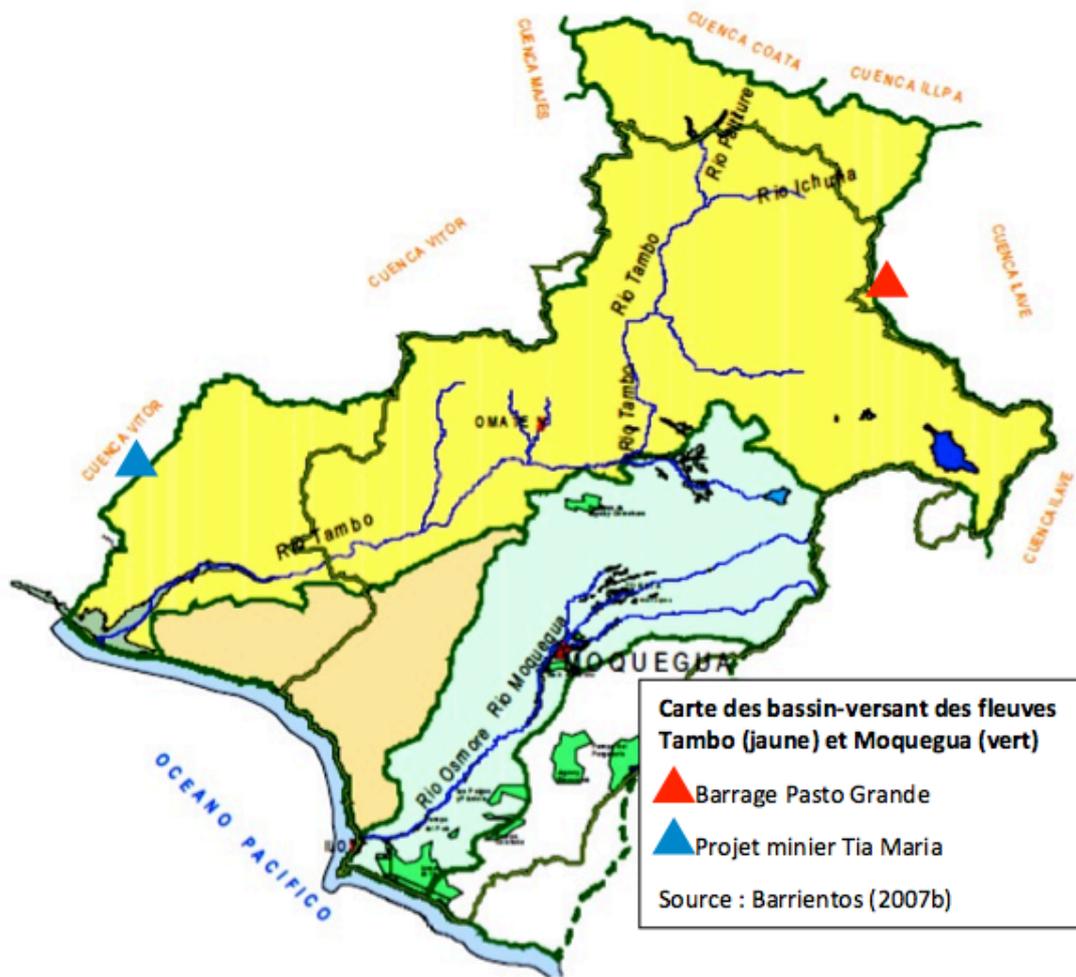
En effet, parmi les fleuves censés approvisionner en eau le barrage, il y avait non seulement les fleuves du bassin-versant du fleuve Moquegua, mais aussi ceux d'autres bassin-versants, et, parmi eux, le fleuve Vizcachas qui appartient au bassin-versant du fleuve Tambo (MINAGRI-ANA Inventario de fuentes de agua superficiales 2003⁴⁶³). Vizcachas est un des affluents les plus importants du bassin-versant du Tambo, son transvasement représente donc une diminution considérable du débit de fleuve du Tambo. (Rapport MINAGRI 2005).

Dans ce contexte, l'association des usagers de la vallée de Tambo s'est opposée au projet Pasto Grande, mais sans succès. Depuis l'entrée en activité du barrage, en 1989, les agriculteurs de la vallée ont été en conflit permanent avec l'administration du barrage, qui appartient à la région de Moquegua.

⁴⁶² Décret suprême N° 024-87-MIPRE du 18 novembre 1987, par lequel est adoptée la construction du barrage « Projecto Pasto Grande ». Il a été approuvé sur la base du Rapport N° 081-87/INP-DGPI-DIF, sur l'étude de faisabilité du projet Pasto Grande.

⁴⁶³ Le ministère de l'agriculture (MINAGRI) et l'autorité nationale de l'eau (ANA) développent un programme de recensement de tous les fleuves par bassin-versant existant sur le territoire national. Dans ce cadre, le MINAGRI et l'ANA ont publié déjà plusieurs rapports, parmi eux on trouve le rapport concernant la vallée de Tambo, dans le Volume I.

Figure 24. Carte des bassins versants des fleuves Tambo et Moquegua



En ce qui concerne les droits et les licences d'usage, nous les aborderons sous deux angles : I) en tant que droits acquis par l'association des usagers d'eau et des irrigants d'un bassin-versant et par conséquent comme visant la défense d'un intérêt commun, et II) en tant que les licences d'usage individuelles des membres de l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo.

Suite à la réalisation du projet Pasto Grande, l'association des irrigants de la vallée de Tambo obtient un engagement de la part des autorités à recevoir 8.2 millions de mètres cubes (MMC) d'eau pendant la saison sèche (Navarro Moises 2015). Cependant, il apparaît que ce compromis n'a jamais été respecté dans sa totalité. Donc, depuis que le barrage est entré en fonctionnement, en 1995, le mécontentement s'accroît dans la vallée de Tambo (Rapport ANA-GORA-GORM 2012).

Dans ce contexte, les régions d'Arequipa et de Moquegua se sont vues confrontées à la pression des agriculteurs de la vallée de Tambo et de la vallée de Moquegua. Entre 2003 et 2004, ces confrontations

ont été très violentes. Apparemment, les deux facteurs qui expliquent l'avènement de ces conflits étaient : I) la sécheresse qui avait sévi au cours des années précédentes ; II) le processus de décentralisation.

LA CONCESSION DES DROITS SUR L'EAU ET SUR L'IRRIGATION

En 2002 et 2003, l'administration de Pasto Grande décide de réduire la quantité d'eau pour la vallée du Tambo à 4 MMC ou moins⁴⁶⁴. De plus, au cours de ces mêmes années, l'assemblée nationale adopte la loi sur la décentralisation⁴⁶⁵. Sur cette base législative, le gouvernement décide, en 2003, de transférer la gestion de Pasto Grande au gouvernement régional de Moquegua⁴⁶⁶. Le transfert n'a pas été bien vu par Arequipa, et particulièrement mal par les agriculteurs de la vallée de Tambo.

Pendant cette période, les confrontations entre les deux gouvernements régionaux et le gouvernement national se succèdent. Le conflit est apaisé par certains compromis entre les régions et l'État : en 2004, le MINAGRI, moyennant un Décret Suprême, assure un approvisionnement de 8.2 MMC d'eau pour la vallée de Tambo⁴⁶⁷ pendant la saison sèche (Exposé des motifs du projet de loi 1408/2005.CR). Le MINAGRI ratifie ensuite cet engagement par un autre Décret Suprême, en 2008⁴⁶⁸. En 2010, conformément au nouveau régime de la gestion de l'eau, ce même engagement est à nouveau ratifié par décision administrative de l'ANA⁴⁶⁹.

Cependant, entre 2014 et 2015, le conflit réapparaît. Pasto Grande ne pouvant pas fournir les 8.2 MMC d'eau, la quantité en est réduite à 4 et ultérieurement à 2 MMC (Rapport Pasto Grande Moquegua 2012, Journal LaRepublica du 16 novembre 2016).

Jusqu'ici, nous observons une formalisation du principal intérêt de l'association des usagers d'eau et des irrigants de la vallée de Tambo : L'eau pour l'activité agricole, dans une quantité bien déterminée, est octroyée sous la forme d'un acte administratif contraignant. La forme que cela prend, que ce soit un décret suprême ou une décision administrative, revêt une valeur juridique.

Cependant, il est important de signaler que cet engagement, quelque contraignant juridiquement qu'il soit, n'est pas un droit d'usage à proprement parler. Il prend plutôt la forme d'un mandat en faveur

⁴⁶⁴ Il semble que la sécheresse, conséquence des facteurs climatiques qu'on a nommés « phénomène El Niño » en 2002 et 2003, avait entraîné la réduction de la quantité d'eau dans le barrage.

⁴⁶⁵ Loi N° 27783 du 20 juillet 2002, loi de base pour la décentralisation.

⁴⁶⁶ Décret Suprême N° 033-2003-VIVIENDA du 3 décembre 2003, par lequel le gouvernement transfère la gestion de Pasto Grande au gouvernement régional de Moquegua.

⁴⁶⁷ Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004, par lequel un approvisionnement de 8.2 MMC d'eau est assuré pour la vallée de Tambo.

⁴⁶⁸ Décret Suprême N°002-2008-AG du 9 janvier 2008, par lequel l'approvisionnement de 8.2 MMC d'eau pour la vallée de Tambo est ratifié.

⁴⁶⁹ Décision administrative N° 006-2010-ANA du 8 janvier 2010, par laquelle l'approvisionnement de 8.2 MMC d'eau pour la vallée de Tambo est ratifié par l'autorité nationale de l'eau (ANA).

d'un nombre indéterminé de bénéficiaires, étant sous-entendu que les bénéficiaires sont les agriculteurs de la vallée de Tambo. Il s'agit donc d'un engagement sous la forme d'un mandat général abstrait.

Pour l'analyse du cas d'espèce, il est très important de prendre en compte le fait que ces réglementations sont un type d'arrangement régulateur local (accord). La nature de cet accord est d'être un acte normatif unilatéral de l'autorité publique, car elle prend la forme d'une norme portée par un mandat. Néanmoins, cet accord est à la base un acte négocié entre les acteurs impliqués dans le conflit autour de l'eau.

6.3.1.3. LES LICENCES D'USAGE D'EAU DANS LA VALLÉE DE TAMBO

Les licences d'usage et d'irrigation dans la vallée de Tambo impliquent des droits individuels, c'est à dire des droits attribués à une personne physique ou morale, contrairement au droit sur le débit d'eau. Ces droits se manifestent par des licences d'usage et des actes administratifs à proprement dit. Par ces licences octroient aux bénéficiaires et aux usagers des droits à une certaine quantité d'eau par saison. La source d'eau est aussi bien identifiée.

LES BÉNÉFICIAIRES DE LICENCES D'USAGE

Les bénéficiaires des licences d'usage d'eau et d'irrigation (ci-après « Licence ») dans la vallée sont tous membres de l'association de la vallée. La loi sur le régime de l'eau en vigueur prescrit que les usagers qui partagent une source d'eau doivent, pour en bénéficier du droit d'usages, se regrouper dans des associations⁴⁷⁰.

À ce point, il faut préciser qu'il existait jusqu'en 2009 une politique nationale du MINAGRI pour doter les agriculteurs de licences d'usage appelée PROFODUA⁴⁷¹. Malgré le travail du PROFODUA, parmi les 3142 membres que regroupent les trois associations d'usagers et d'irrigants de la vallée de Tambo, certains ne possèdent pas de licences d'usage. Cependant, semble-t-il que les associations reconnaissent, de manière formelle ou informellement, les droits d'irrigations à tous ses membres (Rapport Banque Mondiale 2012).

Ainsi, vers 2008, quand le conflit sur le projet minier Tia Maria était sur le point d'éclater, PROFODUA avait déjà octroyé 3662 licences d'usage d'eau dans la vallée de Tambo : 1756 dans l'association de la vallée de Tambo, 1273 dans Punta de Bombon, et 633 dans Ensenada Mejia Mollendo (Rapport INRENA-PROFODUA 2008). Toutes ces licences ont été octroyées pour favoriser l'activité agricole. Cependant, n'est pas claire si chaque bénéficiaire d'une licence représente un membre des

⁴⁷⁰ Op.cit. Loi sur ressources hydriques. Art. 26.

⁴⁷¹ Décret Suprême N° 041-2004-AG du 24 novembre 2004, par lequel le programme de formalisation des droits d'usage des eaux a été constitué.

associations car il pourrait bien exister un membre détenteur d'une ou plus licences. Néanmoins, nous pouvons observer qu'une grande majorité des membres des associations détenait un droit d'usage. En outre, ces licences sont octroyées à titre onéreux, donc il implique que le droit d'usage est une contre prestation.

AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Dans la politique de l'eau, l'autorité compétente pour octroyer des licences d'usage est l'autorité locale de l'eau (ALA) qui fait partie de l'autorité administrative de l'eau⁴⁷² (AAA) et qui est l'autorité du bassin-versant. Toutes les licences octroyées par PROFODUA sont aussi valables dans le régime courant telle qu'elles ont été octroyées, néanmoins certaines ont dû d'être validées par l'AAA. Les licences, soit octroyées par le PROFODUA soit par l'AAA, peuvent être de deux formes : individuelles ou en groupe⁴⁷³.

Dans le cas d'espèce, nous avons trouvé que la plupart des licences a été octroyée aux associations. Cependant, avec le nouveau régime, elles ont été octroyées sous forme individuelle. Pour contraster les données statistiques, nous avons eu accès à de nombreux licences individuelles, mais aussi licences octroyées aux associations sectorielles dont : Chucayapi⁴⁷⁴, Santa Rosa Ventanilla⁴⁷⁵, Buena Vista⁴⁷⁶, Quelgua Carrizal Checa⁴⁷⁷, Hacendados⁴⁷⁸, Ensenada⁴⁷⁹, Buena esperanza baja⁴⁸⁰.

Les associations d'usagers, en plus d'être bénéficiaires, sont aussi des entités qui ont des compétences administratives. Chaque licence engage le détenteur à participer dans les associations soit sectoriel, soit au niveau sous-sectorielles. Par voie de loi, l'association est l'entité compétente : I) la distribution de l'eau, II) l'entretien des canaux d'irrigation et III) surtout la fixation des paiements et la collecte de l'argent en vertu des droits d'usages.

⁴⁷² Op.cit. Loi sur les ressources hydriques, Art 40, sur la compétence pour l'octroi des licences d'usage, texte original en espagnol « *Para usar el recurso agua, salvo el uso primario, se requiere contar con un derecho de uso otorgado por la Autoridad Administrativa del Agua con participación del Consejo de Cuenca Regional o Interregional, según corresponda. Los derechos de uso de agua se otorgan, suspenden, modifican o extinguen por resolución administrativa de la Autoridad Nacional, conforme a ley.* »

⁴⁷³ Idem. Art. 51, sur la demande de licence en groupe.

⁴⁷⁴ Décision administrative N° 020-2005-GRA/PR.DRAA-ATDRT-AT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Chucarapi de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁷⁵ Décision administrative N° 017-2005- GRA/PR.DRAA-ATDRT-AT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Puerto Viejo de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁷⁶ Décision administrative N° 015-2005- GRT/DRAT/ATDRT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Buena Vista de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁷⁷ Décision administrative N° 013-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Quelgua Carrizal Checa de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁷⁸ Décision administrative N° 021-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Hacendados de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁷⁹ Décision administrative N° 038-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Encenada de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

⁴⁸⁰ Décision administrative N° 033-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005. Par laquelle s'est octroyée une licence d'usage a l'association sectorielle Buena esperanza baja de l'association d'usager de la vallée de Tambo.

DROIT POUR L'OCTROI DE DROIT D'USAGE

Dans le cas présent, l'usage de l'eau jusqu'en 2005 n'était pas du tout formalisé malgré l'existence de la loi sur les eaux de 1969⁴⁸¹. Cependant, depuis 2005 avec le PROFODUA, cette loi a été mise en œuvre dans la vallée de Tambo et est parvenue à formaliser presque tous les usagers. Ce processus continu encore avec la loi sur les ressources hydriques de 2009⁴⁸² même si cela s'avère moins intense.

Par cet élément normatif, l'État s'oblige de fournir une quantité d'eau à tous les bénéficiaires qui répondent aux conditions d'octroi. Ces deux lois stipulent que tout usagers de l'eau, pour des activités agricoles ou autres, doivent posséder une licence d'usage de l'eau et jouir des droits. Pareillement, ces lois définissent l'autorité et ses compétences pour l'octroi de licences d'usage⁴⁸³ en matière d'octroi de licence. Tel que nous l'avons déjà mentionnée auparavant, ces lois octroient aussi les compétences aux associations des usagers.

6.3.2. DROITS D'USAGE ET PROJET D'EXPLOITATION

En ce qui concerne le contenu du projet d'exploitation minière, l'EIA est l'instrument qui contient les éléments les plus importants et substantiels du projet. En effet, elle doit présenter tous les impacts du projet minier sur le plan environnemental, social et économique⁴⁸⁴. D'ailleurs, faire une EIA est en principe obligatoire pour tout projet minier, encore plus pour ceux qu'on des grands impacts⁴⁸⁵.

Mais l'EIA menée dans la logique d'un projet minier se pourrait ne pas être parfaite et donc ne pas aborder toutes les activités et impacts probables dans la zone d'influence du projet, qu'ils soient directs ou indirects. L'EIA s'occupe strictement des effets de l'activité d'exploitation pour laquelle elle est élaborée (MINEM manuel pour élaborer des études d'impact⁴⁸⁶). Dans le cas présent, le projet est une activité privée, donc le promoteur n'a pas aucune obligation légale d'englober son projet dans un cadre plus large. Il est donc de la tâche du gouvernement national en coordination avec les autorités locales de l'ancrer dans un but plus grand que celui de l'exploitation des minéraux.

Dans ce sens, nous prendrons en compte la procédure de mise en œuvre comme l'opportunité de placer le projet dans un contexte plus large. Ce contextualisation implique notamment la prise en compte des droits et intérêts existants dans la vallée de Tambo. Pour cela, deux facteurs seront pris en

⁴⁸¹ Décret-loi 17752 du 24 juillet 1969, loi générale sur les eaux.

⁴⁸² Loi N° 29338 du 30 mars 2009, loi sur les ressources hydriques.

⁴⁸³ Art. 44, 47, 51 et 56 de la loi sur les ressources hydriques et Art. 28-30, 42-50 et 128-132 de la loi générale sur les eaux.

⁴⁸⁴ Décrète Suprême N° 016-93-EM du 1 mai 1993, règlement pour la protection de l'environnement dans les activités miniers.

⁴⁸⁵ Idem. Titre I, Chapitre III, Art. 20-23, sur les études d'impact environnemental

⁴⁸⁶ Est un document publiée sur le site internet officielle du ministère d'énergie et mines, cependant ne compte pas des données d'une publication officielle : <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=4&idPublicacion=50>

compte : I) les compétences de l'autorité administrative pour contextualiser le projet, et II) la participation des habitants locaux dans le placement du projet. Mais contextualisation, ou pas, nous mettrons en lumière et analyserons les jeux d'acteurs, l'activation des ressources d'action et leurs stratégies.

NON PRISE EN COMPTE DES DROITS D'USAGE

L'existence et la vigueur des droits d'usage de l'eau et d'irrigation dans la vallée, comme nous l'avons démontré dans la partie précédente, sont incontestables. Il existe donc, des compromis formels de l'ANA pour fournir un débit d'eau à la vallée et des licences d'usage de l'eau pour l'activité agricole en faveur de la totalité des agriculteurs de la vallée de Tambo.

Dans le cas présent, ce qui nous intéresse est de savoir le rapport entre le MINEM, particulièrement la DGAAM, et l'ANA. Ainsi, l'EIA d'exploitation minière qui a été présentée par le promoteur en ce qui concerne les usages d'eau doit être consulté par l'ANA. Nous venons d'éclaircir les compétences des autorités, il est donc de la compétence du MINEM et de l'ANA de placer le projet dans le contexte général de la vallée. Il faut rappeler aussi que le projet appartient à une entité privée, il est donc d'intérêt privé. Toutefois, l'EIA une fois présentée au DGAAM devient objet d'étude des autorités publiques. Dès lors, l'opportunité pour le placer dans le contexte est certainement la procédure d'approbation de l'EIA.

Cette procédure, comme nous l'avons déjà expliqué dans le descriptif est marquée par le contrat signé entre le MINEM et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Cependant, nous sommes intéressés dans cette parité par l'analyse des stratégies des acteurs et par l'activation des ressources d'action avant la signature de ce contrat.

L'EIA D'EXPLOITATION MINIÈRE ET LE DROITS D'USAGE (2009)

Dans le résumé de l'EIA, le document le plus accessible aux habitants locaux et qui était publié dans site internet du MINEM, les différents usages de l'eau n'étaient pas clairs (résumé EIA Tia Maria 2009). Pareillement dans l'EIA détaillée, les usages d'eau, la source d'eau et les quantités étaient ambiguës (EIA Tia Maria 2009).

À ce point, il me faut souligner que nous ne faisons pas une étude technique sur la ressource en eau, nous ne contrasterons même pas les données sur la disponibilité de l'eau dans la vallée. Nous ne prendrons que les données existantes dans l'EIA d'exploitation et les droits et licences d'usage existants dans la vallée. Donc, nous nous intéressons principalement de constater la négligence des droits des associations des usagers de l'eau, et des irrigants de la vallée et de leurs membres dans la

mise en œuvre du projet. Et plus particulièrement, nous nous intéressons à la prise en compte de ces droits dans l'EIA d'exploitation et la procédure d'approbation de celle-ci.

Dans l'EIA, la quantité d'eau à utiliser pour la période d'exploitation minière a été estimée selon le débit nominal à un total de 643.1 mètres cubes d'eau par heure (M3/H), et selon le débit théorique un total de 1 267.7 M3/H⁴⁸⁷.

Tableaux 21 et 22. Consommation d'eau d'un projet minier à la vallée de Tambo

Flujo	Unidad	Agua Subterránea	Agua de Proceso	Agua Desmineralizada	Agua Potable	Salmuera (1)	Salmuera (2)	Total
Nominal	m ³ /h	426.0	32.6	69.3	29.1	56.4	29.7	643.1
Balance	m ³ /h	472.0	62.5	101.5	37.5	88.9	43.5	805.9
Diseño	m ³ /h	549.8	101.6	257.3	47.6	201.1	110.3	1,267.7

(1) Rechazo de planta Desmineralizadora N° 1

(2) Rechazo de planta Desmineralizadora N° 2

Source : EIA Tia Maria 2009

Tableau 22 (suite)

Uso de Agua	Volumen Estimado
Agua potable para trabajadores	21,700 m ³ /mes
Agua cruda para la obra civil y pruebas	1'200,000 m ³
Agua cruda para riego de pistas	según requerimiento

Source : EIA Tia Maria 2009

Pour la période de construction de la mine, l'EIA fait référence à une estimation d'un besoin en eau de : 21 700 M3/mois d'eau potable et 1 200 000 M3 d'eau pour toute la période. De plus, l'EIA prévoit une quantité indéterminée d'eau pour arroser les voies de transport.

Les sources en eau pour fournir de l'eau au projet minier ont été plus ou moins visées, ainsi l'EIA affiche trois types de sources en eau : I) l'eau de la nappe phréatique de la vallée et l'eau de surface en moindre quantité, II) l'eau du barrage Paltiture, encore en projet de construction, et III) l'eau dessalée mais en moindre quantité (EIA Tia Maria 2009).

Suite à la contestation des habitants locaux, ces projections concernant la ressource en eau mais envisagées pour l'activité minière seront modifiées par le promoteur minier. Ces modifications mettront en lumière les montants réels en quantité d'eau nécessaire pour l'exploitation minière. La première modification a été faite en 2010 et la deuxième, sous la forme d'un nouveau EIA, en 2013.

⁴⁸⁷ Le débit nominal fait référence au débit d'eau existante et minimale à utiliser. Le débit théorique c'est le calculé d'eau à utiliser et fait sur la base plusieurs facteurs existantes dans la vallée de Tambo.

Ces modifications indiquent finalement que la quantité envisagée pour l'exploitation minière est de 7 million de M3/année. Pareillement, ces modifications adoptent l'usage de l'eau dessalée (EIA Tia Maria 2013). Cependant, il reste encore des facteurs qui ne sont pas précisés dans les EIA.

L'EIA, la première, ne fait aucune mention de ce qui concerne les droits d'usages d'eau et l'irrigation existants dans la vallée. Aucune mention n'a pas été faite en rapport aux droits sur le débit d'eau octroyés par l'État en faveur de la vallée. Néanmoins, l'usage d'eau pour l'exploitation minière implique directement le débit d'eau de la vallée. Pareillement, l'EIA ne fait pas une analyse des implications sur les droits reconnus dans les licences d'usage d'eau que détiennent les personnes et associations dans la vallée. Cependant, les usages d'eau pour l'exploitation minière, soit de la nappe phréatique, soit des eaux de la surface ou du futur barrage Paltiture concernent directement les détenteurs des licences.

La modification de l'EIA fait en 2010 ne fait pas non plus aucune allusion aux droits d'usage d'eau et à l'irrigation préexistante dans la vallée. La nouvelle EIA, celle de 2013, va aussi dans le même sens ; cependant, cette dernière prend une logique différente que nous aborderons dans les parties qui viennent.

Dans ce contexte, les habitants locaux contestent l'EIA en activant des stratégies et plusieurs ressources d'action publique. Cependant, dans ces stratégies le sujet sur les droits des eaux existantes dans la vallée n'est pas le seul activé, ils ont aussi stratégiquement activé d'autres sources de droit et d'arguments.

L'EIA D'EXPLOITATION MINIÈRE ET LE DROITS D'USAGE (UNOPS)

La DGAAM du MINEM, dans une première tentative, essaie d'ancrer les droits sur l'eau avec le projet minier moyennant simple communiqué⁴⁸⁸ dans lequel le promoteur a été demandé de s'abstenir d'EIA dans la partie qui concerne l'usage de l'eau de la nappe phréatique et des eaux de surface⁴⁸⁹. Par ce fait, le MINEM fait rappel, interprétant au sens contraire, de prendre en compte dans le projet les usages prévus et reconnus des eaux dans la vallée de Tambo.

Dans la même procédure et par le même document, la DGAAM demande au promoteur minier de présenter une étude sur l'usage de l'eau de mer dessalée pour l'exploitation minière à titre de deuxième essai. À nouveau, la DGAAM se veut d'assurer la non affectation des droits d'usages d'eau

⁴⁸⁸ Un document simple « Oficio » est un moyen écrit de communication entre l'administration et l'administré, il ne contient pas aucune décision ni son contenu est contraignante pour l'administré.

⁴⁸⁹ Document N° 877-2010-MEM-AAM du 31 mai 2010, par lequel la DGAAM demande à la société Southern Pérou Copper Corporation (SPCC) de présenter une étude sur l'usage d'eau de mer dessalé pour l'exploitation minier et de s'abstenir des autres alternatives.

existante dans la vallée. Une telle alternative est censée enlever toute méfiance des habitants locaux envers l'affectation de leurs droits existants.

Un troisième essaie du MINEM pour ancrer les droits des habitants locaux au projet minier a été mis en place. Le MINEM a demandé de faire examiner l'EIA par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets⁴⁹⁰ (UNOPS). L'intervention de cette entité pourrait assurer l'impartialité dont le MINEM manque. Ainsi, ce MINEM a mandaté l'examen d'EIA Tia Maria à l'UNOPS le 30 novembre 2010 pour plus tard soit un mois après (en décembre) annuler le même mandat⁴⁹¹.

La DGAAM a demandé au promoteur minier une alternative d'usage d'eau sans avoir soumis en consultation l'EIA d'exploitation à l'ANA et au MINAGRI. Ces autorités sont non seulement les entités compétentes pour rendre un préavis sur le sujet en question, mais aussi les possesseurs de toutes les données existantes en ce qui concerne le bilan hydrique de la vallée de Tambo. Ces entités sont aussi les détenteurs des cadastres des propriétés agricoles et des registres des droits d'usage d'eau des agriculteurs.

De son côté, l'UNOPS dans son avis mets en lumière, entre les 138 remarques, des aspects sur l'étude de désalinisation de l'eau de mer. Les remarques faites concernent entre autres : le manque d'étude sur la ressource hydrique dans la vallée, et qui de plus, met en évidence le contournement de certains droits dans la vallée : l'usine de désalinisation d'eau ne prend pas de l'eau de la mer sinon de l'estuaire du fleuve Tambo, et le projet minier n'envisageait pas seulement l'exploitation de cuivre mais aussi de l'or qui demande une énorme quantité d'eau.

Par ces faits et par le conflit déclenché par le rapport UNOPS, le MINEM s'est vu forcé de stopper le processus d'approbation d'EIA. Tout d'abord, il a décidé de le stopper temporairement, mais cette mesure n'ayant pas acceptée par les habitants locaux, le MINEM a déclaré l'irrecevabilité de l'EIA du projet d'exploitation Tia Maria.

6.3.3. ACTIVATION DU DROIT D'USAGE

Suite à l'échec de la première étude d'impact environnementale (EIA) d'exploitation minière Tia Maria, le promoteur minier, la société Southern Pérou Copper Corporation (SPCC) a présenté un

⁴⁹⁰ Op.cit. Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010.

⁴⁹¹ L'UNOPS, malgré l'annulation unilatérale du mandat de la part du MINEM, a rempli l'examen d'EIA Tia Maria. Néanmoins, ce rapport contenant l'avis de l'UNOPS ne peut pas être rendu sur la forme prévue, de sorte que ses recommandations ne sont pas contraignantes. Malgré tout, le rapport a été rendu sous la forme d'un avis volontaire.

Ces efforts du MINEM n'ont pas vraiment été effectifs. Cela peut être constaté par le fait que la DGAAM contourne certaines règles de procédure : I) pour sa recommandation contourne la participation de l'autorité compétente de la gestion de l'eau, l'ANA et II) contourne la participation de l'autorité compétente de l'agriculture, le MINAGRI.

nouveau EIA en 2013. Cette nouvelle EIA, encore une fois, envisage de faire avancer le projet vers l'exploitation effective du site minier en question.

Vu que le projet minier a échoué suite à l'examen de l'EIA fait par l'UNOPS et qui met en évidence le contournement des droits des habitants de la vallée de Tambo, nous aborderons la question de ces droits dans cette nouvelle EIA. Pour cela, nous nous concentrerons sur les droits ci-avant décrits, ceux du droit au débit d'eau pour toute la vallée et aux licences pour chaque agriculteur en particulier.

Ainsi, le 5 novembre 2013, le promoteur minier a présenté une nouvelle EIA à la direction générale des affaires minières (DGAAM) du ministère de l'énergie et mines (MINEM). Sans un contexte très conflictuel entre les habitants locaux et le MINEM, voire le gouvernement, la DGAAM a approuvé la nouvelle EIA⁴⁹² le 1er août 2014. Cependant, pour en avoir une concession de bénéfice minier, il faut encore suivre certaines procédures. Le projet minier est désormais ~~stagné~~ en suspension car une forte opposition existe dans la vallée et qui empêche le MINEM d'avancer dans la procédure.

Ce qui nous intéresse dans cette partie est de voir si cette nouvelle EIA prend en compte les recommandations faites par l'UNOPS en ce qui concerne les droits des habitants locaux. Plus particulièrement, nous sommes intéressés à analyser si l'EIA : I) prend en compte les droits sur la ressource en eau préexistants dans la vallée, et II) si elle prend en compte les observations faites par l'UNOPS, plus particulièrement en ce qui concerne les usages d'eau dans la vallée. De même, nous sommes intéressés à mettre en lumière les stratégies des acteurs en ce qui concerne la procédure d'approbation d'EIA et les droits sur l'eau dans la vallée.

6.3.3.1. USAGE DE L'EAU DESSALÉE

À la lecture de la nouvelle EIA, nous pouvons constater que le promoteur minier présente des alternatives sur l'usage d'eau tel que présenté dans la première EIA et ses modificatifs. Pareillement, nous pouvons constater que certaines remarques faites pour l'UNOPS ont été corrigés dans cette nouvelle EIA. Cependant, certains aspects ont été soulevés par les habitants locaux.

Un des aspects, les plus importante peut être, qui se dégage de cette nouvelle EIA est le changement de source d'eau pour l'exploitation minière. Le promoteur minier propose l'usage de l'eau de mer dessalée pour l'exploitation minière (EIA Tia Maria 2013). Pour cela, il envisage de construire une usine de désalinisation au bord de la mer sur une plage appelée El Sombrero.

L'idée de construire une usine de désalinisation supprimerait donc les conflits existants autour de l'usage d'eau dans la vallée (présentation du Ministre de l'environnement dans l'assemblée nationale). Cependant, certains aspects restent ambigus dans l'EIA : il manque une étude de faisabilité, semble-t-

⁴⁹² Op.cit. Résolution directoriale N° 392-2014-MEM/DGAAM du 1 août 2014.

il que la proposition soit générale, et il manque de précision donc pas claire si l'eau dessalée sera utilisée pour la phase de construction, ou pour la phase de d'exploitation ou pour les deux.

6.3.3.2. LES AVIS DES AUTORITÉS COMPÉTENTES

En ce qui concerne la procédure d'approbation de l'EIA et les avis consultatifs, contrairement à la procédure d'approbation de la première EIA, cette fois-ci la DGAAM a demandé aux autorités compétentes leurs avis respectifs⁴⁹³. D'entre ces avis, nous nous intéressons à ceux qui concernent les droits d'usage d'eau dans la vallée de Tambo.

Les autorités compétentes, l'ANA et le MINAGRI⁴⁹⁴, sur la question d'usage de l'eau et d'agriculture dans la vallée ont présenté leur respectifs avis. Cependant, leurs avis sur les droits d'usage dans la vallée ont été restreints aux implications de l'usage de l'eau de mer dessalée (Rapport N° 354-2014-ANA-DGCRH/IGA, Rapport N° 087-2014-MINAGRI-DGAAA-DGAA-140765-13). Leurs compétences sur la matière, pour en placer le projet dans les contextes des droits existants sur la ressource en eau, ont été sensiblement réduites par la nouvelle EIA.

Cependant l'ANA, malgré son avis positif, met en évidence l'inexistence dans l'EIA d'une prévision d'usage d'eau pour la phase de construction. Rappelons que la phase de construction est envisagée pour la durée de 27 mois, plus ou moins. Par ce fait, le promoteur minier précise que l'eau sera prise de l'embouchure du fleuve Tambo⁴⁹⁵. Appart ça et d'autres petites remarques faites, la question de l'eau de surface n'a pas été abordée toute comme celles des droits sur l'eau de la vallée et des agriculteurs.

Le MINAGRI, de son côté, est moins précis et fait des remarques très générales dans son avis. La direction générale des affaires environnementales agraires, l'entité qui émet l'avis, a présenté son avis dans un document de seulement trois pages. Nous considérons que pour un projet si important qui soulève l'inquiétude de toute une population, l'on ne peut pas aborder les choses d'une telle manière. Nous pouvons constater que dans cette procédure, une inactivité systématique de la part des autorités compétentes s'est fait ressentir. Nous soutenons cette position sur la base des études faites par ces

⁴⁹³ Il me faut préciser que dans la première procédure d'approbation certains ministères et institutions ont présenté leur préavis, cependant ils ont été faits sur la base de la modification de l'EIA, celle qui présente le projet sur l'usage d'eau de mer dessalé pour l'exploitation minier. Déplus, ces avis n'ont pas été pris en compte par la DGAAM car l'irrecevabilité a été déclarée sur la base du rapport UNOPS.

⁴⁹⁴ Rapport N° 354-2014-ANA-DGCRH/IGA du 23 juillet 2014, par lequel l'autorité nationale de l'eau émet son avis positif pour l'EIA d'exploitation minière. Rapport N° 087-2014-MINAGRI-DGAAA-DGAA-140765-13 du 22 juillet 2014, par lequel le ministère de l'agriculture émet son avis positif pour l'EIA d'exploitation minière.

⁴⁹⁵ Il paraît que les six premiers mois, l'eau pour la construction sera prise du fleuve de Tambo, jusqu'à que l'usine de dessalement soit construite.

mêmes institutions. Le MINAGRI et l'ANA dans plusieurs opportunités ont réalisé des études techniques sur la ressource en eau dans la vallée de Tambo, leur avis absent dans les études sont :

Vers les années 70 pour la construction du barrage Pasto Grande prévue en 1983, une étude de bilan hydrique de la fleuve Vizcachas affluent de la vallée de Tambo a été réalisé (Rapport ONERN, 1983). En 2002, une étude de bilan hydrique des bassins affectés par le barrage Pasto Grande a été réalisée (Plan de gestion de oferta de agua 2002).

Suite au conflit de l'année 2003 entre les régions d'Arequipa et de Moquegua, en 2005 une autre étude de bilan hydrique a été réalisée (Afianzamiento hidrico del valle del Tambo 2005).

En 2012, suite à un conflit minier, encore une fois une étude du bilan hydrique dans la vallée a été réalisée.

Alors, ces études non seulement ont été exclues dans les avis des institutions citées, mais il y a aussi les droits sur la ressource en eau existants dans la vallée tels que expliqués précédemment dans cette partie. Les avis positifs en faveur de l'EIA d'exploitation minière, sans prendre en compte les études réalisées et les droits octroyés par eux même, ont notamment favorisé l'avancement du projet minier.

6.4. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

D'emblée, il faut rappeler que l'eau constitue l'intérêt principal dans la vallée de Tambo. C'est autour de cet intérêt que se rassemblent les habitants locaux ; la plupart des habitants, et presque tous les agriculteurs de la vallée. Les stratégies mises en place par les habitants locaux pour avoir un impact sur la mise en œuvre du projet minier se ressemblent et ont le même objectif : éliminer les potentiels risques et/ou parvenir à obtenir des compromis.

Pour poursuivre cette analyse, il est nécessaire de reprendre les éléments que nous avons déjà évoqués dans les chapitres précédents : les droits reconnus aux agriculteurs de la vallée, les conflits dans la vallée autour des ressources en eau, les compromis de l'Etat en faveur de la vallée.

Nous n'avons identifié que la mise en œuvre du projet Tia Maria, ainsi que le conflit que celui-ci soulevé autour de lui, met en évidence un ancien conflit sur l'eau non résolu (Entretien Gladys Marquez Chaname⁴⁹⁶). Nous faisons ici référence à la construction du barrage de Pasto Grande, qui bénéficie à la région voisine de Moquegua, et qui a entraîné la diminution du débit de l'eau du fleuve Tambo. Nous avons également identifié deux éléments inhérents à ce problème : la question de l'agriculteur dans le désert⁴⁹⁷, puisque l'activité principale de la vallée n'est pas possible sans irrigation ou avec une

⁴⁹⁶ Madame Marquez est à la tête de la direction régionale de l'environnement de la région d'Arequipa (2014)

⁴⁹⁷ Dans la partie descriptive nous avons fait référence à la position géographique de la vallée ; elle correspond à une zone désertique.

irrigation insuffisante ; et le fleuve Tambo, qui est la principale source d'eau de la vallée (Rapport MINAGRI 2005).

De plus, la cohésion sociale qui existe autour d'un intérêt commun, comme c'est le cas dans la vallée de Tambo, permet aux négociations d'aboutir à un compromis qui dure dans le temps, puisque les accords en vigueur garantissent également les droits et les usages de la ressource en question, sous-entendus dans l'accord.

6.4.1. L'INTÉRÊT LIÉ À L'EAU

L'approvisionnement en eau est le principal intérêt de la vallée. Autour de cette ressource, plusieurs accords ont été constitués au cours des trente dernières années. Ces accords concernent les intérêts principaux des habitants de la vallée, mais ils mettent aussi en évidence la persévérance et la cohésion de ces habitants locaux, dans la durée, pour maintenir en vigueur ces Accords. C'est pour cela que les habitants locaux contestent tout projet qui peut potentiellement mettre en péril la validité de ces accords.

Il nous faut désormais identifier des accords, négociés et consentis, qui prennent en compte l'approvisionnement en eau dans la vallée de Tambo. Pour cela, nous identifierons d'abord l'origine des premiers accords et le contexte dans lequel ils ont été produits.

À ce titre, nous avons identifié quatre faits importants qui se sont succédé dans la vallée de Tambo et qui impliquent l'approvisionnement en eau. Le premier est sur la construction du barrage de Pasto Grande dans la région de Moquegua, entre 1987 et 1995, puis le conflit sur l'approvisionnement en eau et sur la gestion du barrage Pasto Grande entre les régions d'Arequipa et de Moquegua, en 2003, ensuite la mise en œuvre de la politique de formalisation des usages de l'eau dans la vallée de Tambo, entre 2004 et 2009, et finalement la mise en œuvre du projet d'exploitation minière Tia Maria, en 2009.

Tout au long de cette succession d'évènements, divers accords, oraux et écrits, prenant en compte la question de l'approvisionnement en eau, ont été constitués et sont entrés en vigueur pour une durée indéterminée. Autrement dit, cette succession des accords, voire cette évolution des accords ont obtenu dans le temps une valeur juridique.

Il faut aussi souligner que chaque accord a été suivi d'études de bilan hydrique dans la vallée de Tambo ou d'études de faisabilité. Parmi ces études, certaines datent de 1972, d'autres de 2013 (Rapport MINAGRI 1971, Rapport ANA 2013). Il est évident que l'eau est le sujet le plus important dans la vallée et c'est naturellement autour de cette ressource que se sont constitués les Accords les plus importants.

6.4.1.1. BARRAGE PASTO GRANDE

Le premier accord oral constitué dans la vallée et qui prenait en compte l'intérêt des habitants de la vallée de Tambo pour l'eau est né suite à la construction du barrage de Pasto Grande. Ce premier accord avait un objectif double : I) était censée approvisionner d'eau à vallée de Tambo, et II) la construction d'un autre barrage qui permet d'irriguer la vallée. La construction du barrage de Pasto Grande, qui a débuté en 1987, est donc l'un des premiers facteurs qui entraîne la constitution d'un accord et qui, en même temps, entraîne la cohésion des habitants locaux autour de la question de l'approvisionnement en eau.

Il en résulte que pour fournir de l'eau au barrage, la rivière Vizcachas, affluent du fleuve Tambo, a été transvasée, ce qui a provoqué deux effets : la diminution du débit d'eau dans la vallée de Tambo, mais aussi la concentration plus forte de certains éléments chimiques⁴⁹⁸ dans le fleuve Tambo⁴⁹⁹ (Rapport Bustamante et Williams 1968, El Herald, journal de l'assemblée nationale 2003, EIA Tia Maria 2013). Depuis le début, la population de la vallée de Tambo s'oppose à la construction du barrage. Les actions concrètes ont plutôt été conduites par les associations des usagers de l'eau et irrigants existantes dans la vallée. Pourtant, malgré cette opposition, le barrage a été construit et la rivière transvasée sans que la population de la vallée ne reçoive aucune compensation pour cette perte. Cependant, parallèlement au projet Pasto Grande, le gouvernement avait annoncé la construction d'un autre barrage, qui lui pourrait bénéficier à la vallée de Tambo.

Le projet Tolapalca, pensé en parallèle de l'élaboration du projet du barrage Pasto Grande, a été présenté comme une alternative qui bénéficierait à la vallée de Tambo. Dans ce contexte, en 1985, une étude de faisabilité sur la construction du barrage « Clemesi », prévoit d'endiguer l'eau de la rivière Tolapalca pour en faire bénéficier la vallée de Tambo (Rapport de l'Assemblée nationale 2003). Toutefois, suite à la construction du barrage Pasto Grande et à sa mise en œuvre⁵⁰⁰, en 1995, le projet Tolapalca a lui été négligé et le mécontentement dans la vallée n'a pas diminué.

Depuis la mise en œuvre du barrage de Pasto Grande, les associations d'usagers de l'eau et d'irrigants de la vallée ont revendiqué l'eau de la rivière de Vizcachas à plusieurs reprises (LaRepublica du 08 octobre 2016, Navarro M 2015). À ce titre, plusieurs actions ont été menées, certaines pour demander

⁴⁹⁸ Ces éléments chimiques sont d'origine naturelle, plutôt le Bore.

⁴⁹⁹ L'existence d'éléments chimiques d'origine naturelle dans le fleuve de Tambo et ses affluents était régulée, voire équilibrée, par les eaux de la rivière Vizcachas, la diminution du débit d'eau accentue donc la présence de ces éléments.

⁵⁰⁰ Le barrage de Pasto Grande a été inauguré par le président Alberto Fujimori, et la région d'Arequipa a toujours été contre du projet Pasto Grande. Depuis sa mise en opération, la région a toujours revendiqué l'eau de la vallée de Tambo.

l'eau confisquée par le barrage de Pasto Grande et d'autres pour faire avancer le projet Tolapalca, le tout accompagné de fréquentes manifestations.

Dans ce contexte, un premier accord a été constitué et par cet accord, le gouvernement assure qu'une quantité d'eau du barrage Pasto Grande sera redirigée vers la vallée de Tambo. Ce compromis a été établi oralement⁵⁰¹ et suite aux demandes réitérées des habitants de la vallée, orales elles aussi. Mais ce compromis a également été inséré de façon implicite dans le plan directeur de la gestion du barrage Pasto Grande (Plan directeur Pasto Grande 1994), qui lui est écrit. Le but de cet accord a été de compenser la perte d'eau provoquée par le barrage lui-même.

De plus, le projet du barrage Tolapalca a été annoncé à deux reprises, dans le but d'apaiser la colère et de proposer à la vallée de Tambo une compensation à la perte dont la vallée est victime avec la construction du barrage de Pasto Grande. La population locale a donc reçu cette proposition comme un moyen de compenser effectivement cette perte et de satisfaire la demande d'eau de la vallée.

Au même titre que l'accord sur le débit de l'eau pour la vallée, nous trouvons ici une négociation non-traditionnelle et basée sur une communication écrite, orale et indirecte (divers communiqués de presse et présentations des projets). Ces négociations aboutissent à un compromis, et les parties prenantes, l'Etat comme les associations d'usagers d'eau et irrigants, adaptent leur comportement en fonction du compromis ; le gouvernement, de son côté, encourage la réalisation d'études de faisabilité tandis que les habitants locaux apaisent leurs manifestations. Ces deux attitudes se poursuivent jusqu'à aujourd'hui.

6.4.1.2. PRÉJUDICE ET COMPENSATION

Le point départ pour constituer ce nouvel accord est le changement de comportement des parties prenantes de l'accord précédent. Les deux parties, jusqu'en 2003, avaient remarquablement changé leur comportement par rapport à leurs engagements, notamment le gouvernement qui avait négligé ses obligations. Cependant, ce changement d'attitude était plus au moins toléré par les habitants locaux, car le projet d'un barrage en faveur de la vallée était toujours en vigueur, même s'il était resté à l'état de promesses dans les discours des politiciens (Entretien Gladys Marquez Chaname⁵⁰²). Par contre, concernant l'approvisionnement en eau dans la vallée, les associations d'usagers de l'eau et irrigants de la vallée, dès 2003, prévoient déjà des actions contre le MINAGRI.

⁵⁰¹ Le compromis est bien documenté dans les médias, cependant nous n'avons trouvé ni procès-verbal, ni décision administrative, mais un ARL oral qui contient un compromis en faveur de la vallée de Tambo.

⁵⁰² Madame Marquez est à la tête de la direction régionale de l'environnement de la région d'Arequipa (2014)

La passivité des habitants locaux jusqu'en 2003 et 2004, s'est transformée par la suite en contestation radicale. Le gouvernement a alors décidé de transférer le gouvernement régional de Moquegua⁵⁰³ à la tête du projet. La relation entre les agriculteurs de la vallée et l'administration chargée du projet de Pasto Grande était déjà très conflictuelle et le transfert apparaît alors comme un risque d'aggravation du conflit (Condori Z. et Motta R. et al 2016) : Pasto Grande ne fournissait toujours pas d'eau à la vallée de Tambo. La sécheresse a pu également provoquer un déficit en eau dans le barrage, ponctuellement. Ainsi, les agriculteurs de la vallée de Tambo se lancent dans de nouvelles manifestations contre le transfert et demandent aux constructeurs du barrage de Pasto Grande de tenir leurs engagements.

Finalement, le transfert du projet de Pasto Grande au gouvernement de Moquegua n'a pas été empêché et il devient effectif. Cependant les habitants de la vallée de Tambo obtiennent à nouveau des compromis de la part du gouvernement. D'un côté, de nouveaux projets de barrage ont été proposés pour fournir d'eau à la vallée, le projet Huayrondo et le projet Paltiture, de l'autre, la compensation pour la perte de débit d'eau a été formalisée, le gouvernement moyennant un décret suprême assurant l'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes (mmc) d'eau de Pasto Grande pour la vallée de Tambo⁵⁰⁴.

6.4.1.3. INTÉRÊT DE L'ATTACHEMENT A UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Les accords abordés précédemment prennent des formes différentes et sont composés des différents éléments. Ces formes et ces éléments leur octroient leur valeur, tant juridique que politique. Dans cette partie, nous analyserons la valeur de ces accords qui découlent de leur forme prises dans leur constitution et de la politique auquel sont attachés. Il est important d'identifier le statut politique de ces accords, car ils leur octroient une importance non négligeable dans la mise en œuvre des projets.

On peut déjà d'emblée indiquer que les accords sont par nature des produits de la mise en œuvre des politiques agricoles dans la vallée de Tambo, c'est-à-dire, qu'ils reconnaissent ou constituent des droits différents de ceux qui sont constitués par la politique minière. Ainsi la constitution et la prise en compte de ces accords par la politique minière questionne la valeur que ces politiques leur ont octroyée, ainsi que leurs effets sur les autres politiques.

6.4.1.4. VALEUR JURIDIQUE ET POLITIQUE DES ACCORDS

Les accords évoqués précédemment ont été constitués dans un cadre de politique publique bien défini, et leur formalité semble découler naturellement de celle des actes administratifs de l'autorité

⁵⁰³ Décret Suprême N° 033-2003 du 14 décembre 2003, par lequel la propriété du barrage Pasto Grande a été transférée au gouvernement régional de Moquegua.

⁵⁰⁴ Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004, par lequel a été réservé diverses sources d'eau pour le barrage Pasto Grande et compense à la vallée de Tambo avec 8.2 millions de mètres cubes d'eau.

publique. Nous affirmons cela, car ils s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, au croisement de plusieurs lois : le programme politico-administratif, la loi organique du ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) et la loi sur les ressources hydriques, à l'origine de l'autorité nationale de l'eau (ANA) et de son règlement respectif, l'arrangement politico-administratif, constitué par les autorités administratives du MINAGRI et de l'ANA et leurs tâches et compétences respectives ; le plan d'action, le programme des buts et objectifs de chaque ministère impliqué et particulièrement du MINAGRI et de l'ANA.

Les accords sont donc bien encadrés au niveau de politiques publiques. Il nous faut maintenant mettre en lumière le statut particulier que ces accords prennent dans leur constitution⁵⁰⁵. Pour cela, nous comparerons les trois types des accords précédemment mentionnés, en tenant compte de la forme finale qu'ils ont prise dans leur constitution et dans leur mise en vigueur et/ou exécution.

Le statut de ces accords est né de la procédure entreprise par les habitants locaux qui constituent ces accords. Pour identifier ce statut, il faut donc prendre en compte les règlements des procédures sur lesquels se sont constitués ces Accords, s'ils existent.

L'obligation de compensation pour le préjudice provoqué par Pasto Grande à la vallée de Tambo, contrairement aux licences d'usage de l'eau, n'est pas un acte administratif. Elle résulte d'un conflit provoqué par le mécontentement des habitants locaux suite à la construction de Pasto Grande et à sa conséquence, la perte de débit d'eau pour la vallée. Dans ce contexte, aucune procédure formelle n'a été activée pour en arriver à constituer ledit accord. Cependant, dans un premier temps, les parties prenantes ont dû adapter la procédure à des négociations qui n'étaient pas de nature traditionnelle, telles que les échanges d'avis par communiqué de presse ou les déclarations faites dans les médias par exemple. À l'initiative du gouvernement, ces négociations ont abouti à deux compromis : à compenser la perte du débit d'eau et à construire un autre barrage pour fournir de l'eau à la vallée.

L'accord sur la compensation du débit d'eau pour la vallée prend la forme d'une obligation découlant du droit positif. Suite aux conflits et négociations, le gouvernement adopte un décret suprême par lequel est assuré l'approvisionnement en eau du Pasto Grande pour la vallée de Tambo, le même qui a été ratifié en 2004, 2007, 2011, 2013 et en 2015⁵⁰⁶. Le statut final de l'accord résulte donc du droit

⁵⁰⁵ Un ARL est un acte individuel et concret, tant que le cadre juridico-politique est général et abstraits

⁵⁰⁶ Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004, par lequel un approvisionnement de 8.2 MMC d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo, ratifié par Décret Suprême N° 031-2007-AG du 30 décembre 2007, qui a été aussi ratifié par Décision Administrative de l'ANA N° 005-2011-ANA, la même qui a été aussi ratifiée par l'ANA par Décision Administrative N° 031-2013-ANA du 31 janvier 2013. Actuellement l'ANA a ratifié cette décision dans les mêmes conditions initiales par Décision Administrative N° 041-2015-ANA du 10 février 2015.

positif : il est contraignant pour les parties impliquées, et découle du pouvoir normatif de l'Etat, c'est-à-dire de son pouvoir de créer des lois.

Cependant, le projet de construction du barrage, lui, reste un compromis de nature verbale. Il faut souligner que le gouvernement a mandaté à plusieurs reprises, par l'intermédiaire du MINAGRI et de l'ANA, des études de pré faisabilité et de faisabilité pour la construction de ces barrages, ainsi que des études de bilan hydrique (Estudio hidrológico Tambo y Moquegua 2005, Afianzamiento hidrico del Tambo 2005). Des compromis existent également, résultants des conflits de 2005 entre les gouvernements d'Arequipa et de Moquegua pour faire avancer ces projets. Néanmoins, ces compromis et accords ne sont pas contraignants dans le cadre du droit administratif, ni dans celui du droit privé. Ces compromis appartiennent donc à la catégorie des accords formels et écrits, mais ils ne possèdent pas la force contraignante des contrats administratifs ou privés.

6.4.1.5. L'INDIVIDUALISATION DES ACCORDS

Le principal objet des accords constitués dans la vallée de Tambo était la ressource en eau, nécessaire à l'activité agricole et à la consommation. Néanmoins, dans cette partie, nous identifierons cet objet, c'est-à-dire que nous identifierons les engagements individualisés qui contiennent ces accords. Pour cela, nous analyserons de façon approfondie les statuts prises par les ACCORDS ci avant mentionnés lors de leur constitution.

Le but d'identifier l'individualisation de l'objet de ces accords est de déterminer les principaux éléments à prendre en compte dans la mise en œuvre du projet Tia Maria, tels que la quantité et la qualité des eaux qui peuvent être affectées par l'entrée en activité du projet minier. En effet, les agriculteurs de la vallée ont besoin d'eau en quantité et qualité suffisantes pour réaliser leur activité régulière. Ainsi, un excès ou un déficit d'eau dans la vallée altère indéniablement l'usage régulier de l'eau qui est fait dans la vallée. De même, les éléments à déterminer sont les infrastructures hydriques que pourraient bénéficier aux usagers de l'eau et irrigants dans la vallée et à prendre en compte dans la mise en œuvre du projet minier.

L'accord concernant la compensation de la perte de débit d'eau est formalisé par décret suprême, contrairement aux licences d'usage, et il n'individualise pas le bénéficiaire direct ou final. Néanmoins, il identifie parfaitement la quantité d'eau, la source et la période. Ainsi, nous avons trouvé à la lecture de ces décrets suprêmes que : la quantité d'eau était de 8.2 millions mètres cubes d'eau par saison, (mais cette quantité dans les ratifications ultérieures a été modifiée) ; la source était le barrage Pasto Grande, et l'obligation de compenser était renouvelée tous les deux ou trois ans (Decreto Supremo N° 039-2004-AG).

Le projet de construction d'un barrage pour la vallée, contrairement aux accords sur les licences ou à la compensation, ne semble pas avoir d'objet bien identifié ou bien individualisé. L'objet a été identifié d'une façon informelle, générale comme le stockage d'eau dans la partie haute de la vallée. Reste à définir si ce stockage est constitué dans le but de fournir de l'eau à la vallée pour la consommation et l'irrigation uniquement, ou également pour fournir de l'eau à d'autres activités, telles que l'exploitation minière par exemple. De plus, l'objet de l'accord n'est pas bien individualisé non plus : le site de construction varie conformément aux variations du projet, les sources d'eau varient, les quantités d'eau varient de la même manière, et les droits des tiers varient aussi. Le bénéficiaire final n'est pas identifié, néanmoins les bénéficiaires, de façon générale, sont les agriculteurs et habitants de la vallée.

Suivant cette analyse, nous pouvons déterminer que l'objet de la construction du barrage, plus au moins identifié et individualisé, est le déficit en eau dans la vallée de Tambo, ressource nécessaire pour développer l'activité agricole. Selon les études réalisées il existe donc un consensus sur cette question du déficit hydrique, cependant les chiffres varient. Il existe également un consensus quant aux dommages qui ont suivi la construction du barrage Pasto Grande, et qui aggravent ce déficit.

En résumé, nous pouvons affirmer que l'objet de ces accords, pour l'octroi des licences et pour la compensation ainsi que pour la construction d'un barrage, a été bien identifié et individualisé par ces études. De plus, ces études montrent l'étroit lien existant entre ces accords les uns avec les autres. L'identification et individualisation de l'accord est très important pour notre recherche puisque l'ensemble des intérêts des acteurs, qui sont les objets de ces accords, deviennent les objets à prendre en compte dans la mise en œuvre du projet minier Tia Maria. Ainsi, pour faire le lien avec la mise en œuvre du projet minier il nous faut désormais identifier les bénéficiaires de ces accords et les opposants à la mise en œuvre du projet minier.

6.4.1.6. LES BÉNÉFICIAIRES DES ACCORDS

Pour prendre en compte l'intérêt des habitants locaux dans la mise en œuvre d'un projet, quel que soit le projet, il semble évident d'identifier ces acteurs au préalable. Il est ainsi nécessaire d'identifier ces habitants locaux qui pourraient favoriser la mise en œuvre du projet ou au contraire l'entraver. Il s'agit donc de savoir comment ils s'organisent et surtout d'identifier la source de leur légitimité, qui pourrait être revendiquée en faveur ou contre la mise en œuvre du projet.

Sur la base de ces licences, les bénéficiaires sont organisés en associations d'usagers et d'irrigants. La loi sur les ressources hydriques reconnaît ces associations et leur octroie des tâches et des

compétences pour la gestion de l'eau au niveau local⁵⁰⁷. Ainsi, ces associations font à la fois partie de l'administration tout en étant elles-mêmes administrées, parce qu'elles sont aussi bénéficiaires des licences d'usage d'eau.

Nous avons précédemment mentionné que ces licences peuvent être demandées en groupe, c'est-à-dire par des associations. Dans la vallée de Tambo avec le programme PROFODUA plusieurs associations ont demandé des licences. Le statut de ces associations est donc double, mais nous avons trouvé que c'est leur nature d'organisation d'usagers et de bénéficiaires qui prime⁵⁰⁸.

Pour les dommages créés par la construction du barrage Pasto Grande, la compensation a été formalisée par un Décret Suprême du MINAGRI et ultérieurement par une décision administrative de l'ANA. Dans la forme du décret suprême le statut des bénéficiaires était défini comme celui de citoyens détenteurs d'un droit subjectif, car l'accord était un acte découlant du pouvoir normatif de l'Etat. Cependant, par la suite, l'accord prend la forme d'une décision administrative, alors le rapport entre l'entité publique et le bénéficiaire devient un rapport entre administration et administré. Car une décision administrative est un acte juridique administratif découlant des compétences octroyées par la loi. La source de légitimité des bénéficiaires est donc assurée par le droit administratif.

En ce qui concerne la construction d'un barrage pour la vallée de Tambo, l'accord a pris le statut d'un accord oral. Même si la promesse de construction du barrage fait partie de la compensation du dommage provoqué par Pasto Grande, sa construction est un accord à part entière. Cet accord n'a pas pris de forme écrite, cependant on le retrouve dans plusieurs documents, par exemple dans les Décrets Suprêmes de compensation⁵⁰⁹ et dans les différentes études de faisabilité de construction de barrages.

Dans le cas du barrage, le statut politico-juridique du bénéficiaire n'est pas clair du tout et le compromis fait par le gouvernement s'adresse à toute la vallée. Cependant, au vu de sa durée dans le temps et de l'adaptation du comportement des parties, nous pouvons affirmer que le rapport s'inscrit dans le cadre d'une politique publique du MINAGRI.

L'identification des bénéficiaires ainsi que l'objet et le statut que prennent les accords constitués nous aideront à comprendre, dans le prochain point à aborder, l'intérêt des habitants locaux et le sens de leur mobilisation en opposition à la mise en œuvre du projet minier Tia maria. Ces identifications nous aideront aussi à déterminer l'obligation du gouvernement, en particulier du MINEM et du MINAGRI.

⁵⁰⁷ Op.cit. loi sur les ressources hydriques, Titre II, Chapitre V, Arts. 26 -32, sur les associations d'usagers d'eau et irrigants.

⁵⁰⁸ Ces associations ont un rôle de représentation des membres associés, car à leur origine étaient des organisations sociales des agriculteurs créées dans le but de sauvegarder leurs propres intérêts.

⁵⁰⁹ Op.cit. Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004, par lequel un approvisionnement de 8.2 MMC d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo, littéralement prescrit par la compensation du préjudice provoqué par Pasto Grande et ce pour une durée indéterminée jusqu'à qu'un barrage soit construit.

6.4.2. MOBILISATION DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Dans cette partie nous aborderons la constitution éventuelle d'un accord qui pourrait prendre en compte l'ensemble des accords qui nous avons déjà décrits. Cela dans le but d'expliquer que la constitution de ce nouvel accord pourrait favoriser l'aboutissement de la politique minière.

La constitution de ce nouvel accord est donc basée sur le rassemblement des accords qui prennent en compte la ressource en eau dans la vallée de Tambo. L'intérêt des habitants locaux, comme nous l'avons identifié précédemment, concerne l'approvisionnement en eau en quantité et qualité suffisantes pour la consommation et l'activité agricole. Plus spécifiquement, cet intérêt comprend trois accords : les licences d'usage d'eau et d'irrigation, la compensation pour le dommage provoqué par Pasto Grande, et la construction d'un barrage.

La prise en compte des intérêts des habitants locaux, pour la constitution d'un nouvel accord, doit être faite dans un contexte bien déterminé. Il faut désormais aborder cette constitution dans la mise en œuvre du projet Tia Maria. Pour ce faire, nous développerons les questions suivantes : la question de l'obligation de prendre en compte les intérêts des habitants locaux lors de la mise en œuvre du projet minier, la question de l'opportunité de prendre en compte les accords et de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation minière et la question de l'autorité compétente pour la prise en compte des Accords.

Aborder ces trois questions nous permettra ainsi de pouvoir répondre à la question soulevée par la constitution d'un nouvel accord qui prendrait en compte la totalité des intérêts des habitants locaux. De même, nous pouvons supposer que d'une part ce nouvel accord peut favoriser l'avancement de la mise en œuvre de projet minier Tia Maria, et que d'autre part, en revanche, la non prise en compte ou la prise en compte partielle des intérêts des habitants locaux peut faire échouer la mise en œuvre du projet minier.

Nous reprendrons donc les faits successifs de l'étude sur l'impact environnemental (EIA) de l'exploitation Tia Maria : le rapport existant entre le promoteur minier (Southern Pérou Copper Corporation) et le ministère de l'énergie et des mines (MINEM) et les avis ou préavis des autorités concernées par le projet minier. Dans le même temps, nous placerons les accords identifiés précédemment par rapport à ces faits et aux rapports successifs du processus d'approbation de l'EIA d'exploitation Tia Maria, pour répondre à la question de la constitution d'un nouvel accord.

6.4.2.1. LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Dans la mise en œuvre du projet Tia Maria, il faut examiner la question qui concerne l'obligation de la part de l'autorité compétente de prendre en compte les intérêts des habitants locaux. L'obligation

juridique implique l'existence d'une base légale, qui est la source de légitimité, qui contraigne plus au moins l'administration publique à prendre en compte les intérêts des habitants locaux. Cette obligation implique aussi l'activation de ce droit de la part du bénéficiaire ou du détenteur du droit constitué par l'accord. Une obligation politique implique un compromis du gouvernement envers les habitants locaux, cependant elle n'implique aucun droit d'action mais peut être revendiquée au niveau politique.

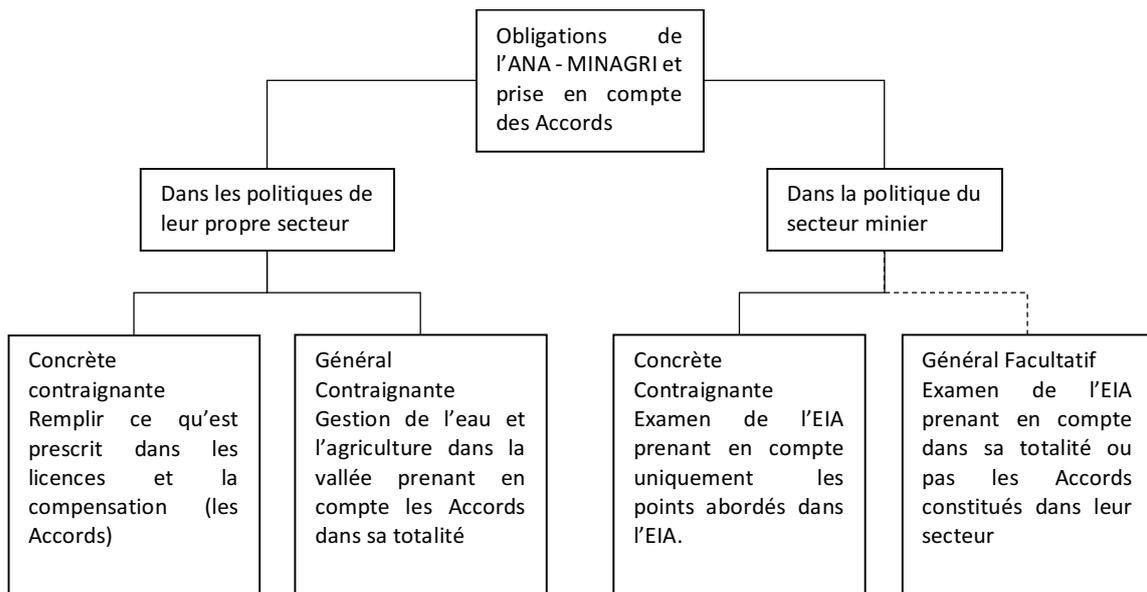
PRISE EN COMPTE DES LICENCES D'USAGE D'EAU, D'IRRIGATION ET DE LA COMPENSATION

Partons de l'obligation du MINEM, qui n'a aucune compétence concernant la ressource en eau, puisque sa compétence est formellement réduite à demander un préavis ou avis à l'autorité compétente. En effet le MINEM n'est pas l'entité compétente des politiques de gestion de l'eau ni de l'activité agricole. Cependant, suite à une demande d'approbation d'une étude sur l'impact environnemental (EIA), le MINEM est dans l'obligation de demander des avis ou préavis, sur la base de l'EIA présentée, aux autorités compétentes. Alors, en l'espèce, l'obligation du MINEM est strictement procédurale, conforme à la loi sur les activités minières et à la loi sur l'évaluation des EIA. Donc, le MINEM est contraint de faire participer à la procédure de mise en œuvre d'un projet minier les institutions publiques chargés de la gestion de l'eau.

Dans notre cas, le MINEM a mandaté à une entité privée, (l'UNOPS) pour l'examen des EIA de l'exploitation minière Tia Maria. Cependant les accords comme cela est facultatifs et les avis rendus restent aussi facultatifs dans leur prise en compte. Ainsi ils ne sont pas contraignants.

Concernant l'obligation de l'autorité national de l'eau (ANA) et du ministère de l'agriculture (MINAGRI), pour la prise en compte des accords, elle peut encore se différencier en : obligations dans la mise en œuvre des politiques publiques de leur propre secteur et obligations dans la mise en œuvre des politiques publiques des autres secteurs. Dans les deux cas, pour remplir ces obligations, elles sont dotées, par les lois de leur secteur administratif, de tâches et de compétences correspondantes.

Figure 25. Accords constitués dans la vallée de Tambo



Les obligations de l'ANA et du MINAGRI dans la mise en œuvre des politiques publiques minières, elles relèvent plutôt de la surveillance⁵¹⁰. Étant donné que la politique minière est mise en œuvre par le MINEM, l'ANA et le MINAGRI n'ont qu'une participation restreinte aux sujets qui concernent leur secteur. Plus encore, cette surveillance est centrée sur les sujets abordés dans l'EIA d'exploitation d'un projet concret, en l'espèce l'EIA du projet Tia Maria.

Cette obligation de surveillance dans la mise en œuvre d'un projet minier prend deux formes : une obligation concrète d'examiner l'EIA d'exploitation minière prenant en compte l'ensemble des ressources et leur compromis⁵¹¹, c'est-à-dire les accords constitués, et une obligation générale de se prononcer, c'est-à-dire de participer à la procédure d'approbation d'une EIA en communiquant au MINEM le résultat de son examen, par un avis positif ou négatif⁵¹².

Dans le premier cas, l'examen de l'EIA d'exploitation se fait sur demande du MINEM et il est restreint aux sujets abordés dans l'EIA. Par cette injonction l'ANA et le MINAGRI sont forcés de réaliser l'examen de l'EIA sur les sujets sur lesquels leur avis a été demandé. Dans cette partie l'ANA et le MINAGRI sont contraints légalement de réaliser cet examen, restreint aux sujets abordés par l'EIA en question. Nous avons par exemple trouvé dans l'avis positif de l'ANA un examen extrêmement centré sur chacun des

⁵¹⁰ Op.cit. loi N° 29338 du 30 mars 2009, sur les ressources hydriques, Titre II sur la gestion nationale des ressources hydriques, Chapitre I sur la structure administrative, Chapitre II et III sur l'autorité nationale de l'eau (ANA) et sa structure, Arts de 9 à 23.

⁵¹¹ Ibidem. Art. 82 sur l'approbation des EIA et l'avis favorable de l'ANA.

⁵¹² Décision administrative N° 106-2011-ANA du 25 février 2011, procédure pour émettre un préavis ou avis technique de la part de l'ANA dans les procédures d'approbation des EIA.

points annoncés dans l'EIA, chapitre par chapitre. Le MINAGRI, contrairement à l'ANA, réduit son avis à deux pages consacrées à des aspects très généraux (Rapport technique N° 354-2014-ANA-DGCRH/IGA).

L'examen de l'EIA prenant en compte la totalité de ses effets sur les intérêts des habitants locaux, n'est pas obligatoire. Ainsi l'ANA et le MINAGRI ne sont pas contraints à la réalisation d'une telle forme, facultative. Malgré tout, les licences et la compensation sont des actes administratifs contraignants pour toute l'administration publique, non seulement pour l'ANA mais aussi pour le MINAGRI. Nous avons remarqué à la lecture de l'avis positif de l'ANA et de celui du MINAGRI, précédemment mentionnés, qu'aucune référence n'est faite aux droits d'usage de l'eau ou à leur obligation quant volume d'eau disponible. De même, concernant l'agriculture, aucun examen n'a été fait.

OBLIGATION DE PRENDRE EN COMPTE LA CONSTRUCTION D'UN BARRAGE

Nous pouvons affirmer que la source de légitimité de l'accord n'est pas légale, mais politique. Il est important souligner cela, car dans l'absence de source légale, l'obligation de remplir cet accord n'est pas juridiquement contraignante. Le non-respect de ce compromis n'active pas de droit d'action contre le gouvernement.

D'ailleurs, l'autorité politico-administrative obligée n'est pas bien définie, car la mise en œuvre du barrage dépend de la convergence des compétences de différentes entités publiques. Cependant, c'est le MINAGRI qui est en charge de la première partie du projet, et qui depuis les années 70 a développé plusieurs études de bilan hydrique et de préféabilité ainsi que de faisabilité pour la construction du barrage. Ainsi, la prise en compte de l'accord dans sa totalité est à la charge du gouvernement central, car la coordination intersectorielle pour un tel projet dépend du président du conseil de ministres⁵¹³.

Sur ces éclaircissements, nous pouvons affirmer que l'obligation politique que porte l'accord comprend une obligation de coordination, et une obligation de se comporter d'une manière déterminée. Le comportement du gouvernement central, le président du conseil des ministres et le président lui-même, donc, doivent s'orienter vers la coordination de leurs actions et de celles des ministères pour arriver à remplir les clauses du compromis. S'ils ne modifient pas leur comportement, alors les habitants locaux peuvent aussi à juste titre recommencer leurs manifestations.

Dans ce contexte, le compromis que constitue la construction d'un barrage est un instrument destiné non seulement à fournir l'eau dont les agriculteurs ont besoin pour développer leurs activités quotidiennes, mais aussi à maintenir la tranquillité dans la vallée. C'est pour cela que le non-respect

⁵¹³ Constitution de Pérou du 1993, Titre IV sur la structure de l'Etat, Chapitre V sur le conseil de ministres, Art. 123.2 Sur la compétence du président du conseil de ministres de coordonner les ministères.

du compromis engendre le droit d'action au niveau politique (action collective), à travers des manifestations ou d'autres stratégies pour contraindre le gouvernement à remplir l'objet de l'accord.

Nous avons constaté que l'obligation de coordonner les diverses politiques publiques pour construire le barrage a été négligée pendant des années. Seulement, à chaque fois que les manifestations des habitants locaux apparaissent le projet était encouragé dans le but d'apaiser le conflit⁵¹⁴. De même, suite au conflit soulevé par le projet minier Tia Maria, le projet de construction d'un barrage pour la vallée apparaît pour apaiser les tensions.

6.4.2.2. LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Cette analyse se développera particulièrement autour de la procédure d'approbation d'EIA de l'exploitation minière Tia Maria. L'EIA d'exploitation a été présentée au MINEM par le promoteur minier à deux reprises, pour la première fois en 2009 puis en 2013. Rappelons que la mise en œuvre d'un projet est une procédure complexe et longue, rappelons aussi que dans notre recherche nous ne nous intéressons qu'au processus de mise en œuvre du projet minier.

Nous pouvons fixer d'emblée que l'opportunité pour faire valoir l'obligation contenue dans les Accords c'est la procédure d'approbation d'un EIA d'exploitation minière.

OPPORTUNITÉ PROCÉDURALE OU LÉGALE ET PROCÉDURE D'APPROBATION D'UN EIA

En l'espèce, le premier EIA, de 2009, a été arrêté dans la première phase, suite à l'examen fait par l'UNOPS. Le deuxième EIA, celui de 2013, a réussi la première phase et stagne actuellement dans la deuxième phase.

Dans cette procédure, le MINEM, pour prendre une décision, doit compter sur la participation des acteurs impliqués. Cette procédure est une opportunité pour constituer un accord qui puisse prendre en compte les intérêts des habitants locaux. Cette opportunité apparaît dans le but de remplir la procédure d'octroi d'une concession de bénéfice, c'est donc une opportunité strictement procédurale. Les acteurs qui doivent être impliqués ont les habitants locaux et les autorités compétentes, tous identifiés d'abord par l'EIA d'exploitation. La participation de ces acteurs est certainement, dans l'idéal, doublée d'une prise en compte leur intérêt dans la mise en œuvre du projet.

En l'espèce nous avons trouvé que l'EIA élaboré par le promoteur minier joue un rôle très important dans la procédure pour identifier les acteurs impliqués et leur avis. Pour que les intérêts des acteurs soient pris en compte dans cette opportunité, il semblerait qu'ils doivent être impliqués d'abord dans

⁵¹⁴ Décision directoriale N° 528-2013-MINAGRI-PSI du 20 septembre 2013, par laquelle le MINAGRI a adopté la décision de mandater l'élaboration d'une étude du bilan hydrique dans la vallée de Tambo dans le but de construire le barrage Paltuturu. Cette décision a été prise après les protestations des habitants de la vallée contre le projet minier Tia Maria.

le projet et préalablement mentionnées dans l'EIA⁵¹⁵. Ce fait octroie au promoteur minier une grande marge de manœuvre pour influencer la participation des acteurs impliqués et leur avis, car le MINEM ne peut pas communiquer avec ceux qui ne sont pas mentionnés dans l'EIA.

Cette identification préalable des acteurs concernés faite par le promoteur minier n'est pas une règle formelle mais elle est souvent tolérée, voire encouragée, par le MINEM. Les acteurs impliqués et mentionnés dans l'EIA peuvent se prononcer sur le projet, en revanche ceux qui ne le sont pas devront d'abord demander au MINEM d'être impliqués.

Dans ce cadre, l'avis de l'ANA est contraignant, dans la forme et sur le fond : dans la forme car le MINEM doit demander son avis à l'ANA et sur le fond car la position prise par l'ANA contraint la décision du MINEM. Dans les deux procédures d'approbation l'avis de l'ANA a été émis en faveur du projet dans les deux opportunités, en 2009 et 2013. Il faut souligner que l'ANA s'est prononcé strictement sur les sujets abordés dans l'EIA, point par point (Informe técnico N° 354-2014-ANA-DGCRH/IGA). Dans son avis l'ANA ne fait aucune référence aux droits reconnus aux habitants locaux, ni aux études de bilan hydrique, pas plus qu'aux divers accords constitués dans la vallée sur la ressource en eau.

Concernant l'avis du MINAGRI, il est facultatif, le MINEM ayant une faculté discrétionnaire pour demander ou pas son avis. Cependant, le MINEM a demandé l'avis du MINAGRI pour l'approbation de l'EIA, en 2013. Le MINAGRI se prononce de façon succincte, en deux pages assez générales sur l'EIA.

La norme procédurale minière⁵¹⁶ ainsi que la loi du système nationale d'évaluation des EIA⁵¹⁷ prévoient aussi la participation des habitants locaux. Par la prescription de ces normes, la participation des habitants locaux est contraignante. Néanmoins ils doivent d'abord être identifiés par le promoteur minier dans l'EIA d'exploitation. Le but de leur participation est de prendre en compte leurs intérêts sous la forme d'avis. Il faut souligner que ces avis sont uniquement consultatifs pour le MINEM.

OPPORTUNITÉS RATES

Nous avons trouvé que dans les deux EIA d'exploitation présentée par le promoteur minier, ces habitants locaux n'ont pas été bien identifiés. Certaines références ont été faites dans l'EIA aux

⁵¹⁵ Op.cit. loi sur le système national d'évaluation des études d'impacts environnementaux, Chapitre II, sur la procédure, Arts. 7.1.a.1, 10.1.b et 11.2, I) sur le contenu des EIA, entre autres l'identification de la zone d'influence du projet, II) sur l'identification des impacts environnementales durant toute la durée du projet et III) sur la révision des EIA et des préavis ou avis des autres institutions publiques.

⁵¹⁶ Décret Suprême N° 028-2008-EM du 27 mai 2008, par lequel le règlement de participation des citoyens a été adopté.

⁵¹⁷ Op.cit. loi sur le système national d'évaluation des études d'impacts environnementaux, Chapitre III, sur la participation et la diffusion, Arts. 13 et 14. Sur la participation des citoyens dans la procédure d'évaluation d'un EIA.

associations d'usagers d'eau et d'irrigants, mais pas aux associations des agriculteurs ni aux autres associations qui existent dans la vallée et qui n'ont qu'un droit de participation. Ainsi, dans l'identification des acteurs concernés par le projet et le plan de participation de l'EIA, seule une référence générale aux habitants de la vallée de Tambo, divisée par les districts (Plan de participation EIA Tia Maria 2009 et 2013) est faite. Dans la procédure d'approbation des EIA plusieurs habitants locaux ont demandé au MINEM d'être impliqués dans le projet en tant qu'acteurs concernés car ils n'étaient pas mentionnés dans l'EIA, c'est le cas du district de Punta de Bombon par exemple (Dossier EIA Tia Maria 2009 et 2013). Le MINEM, dans cette même logique, approuve le plan de participation de l'EIA et convoque à la procédure de participation les habitants de la vallée en général (Divers procès-verbaux des ateliers d'information et participation des EIA 2009 et 2013).

Nous pouvons alors affirmer que l'opportunité procédurale pour constituer un accord qui puisse prendre en compte les intérêts des habitants locaux a été contournée à plusieurs reprises. Le promoteur minier qui a une marge de manœuvre importante pour les identifier et les prendre en compte dans l'EIA ne le fait pas dans l'opportunité. Le MINEM qui a la faculté de transmettre d'office l'EIA aux acteurs directement ou indirectement impliqués dans le projet, même s'ils ne sont pas mentionnés dans l'EIA, ne le fait pas. Le MINEM a aussi la faculté de demander au promoteur minier d'approfondir ou d'inclure les acteurs et leurs intérêts dans l'EIA, mais il ne fait rien pour cela. La stratégie de passivité du MINEM consiste à ne rien faire pour favoriser la procédure d'approbation.

L'ANA qui est l'autorité qui possède toutes les données existantes sur les accords constitués dans la vallée ne les prend pas en compte dans son avis, de même, le MINAGRI ne fait aucune référence aux Accords constitués par son secteur dans la vallée.

6.5. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le jeu des acteurs et leurs rivalités matérialisées dans la procédure de mise en œuvre du projet minier Tia Maria mettent en lumière les buts recherchés par les acteurs et les stratégies qu'ils ont menées. D'un côté, la coalition promoteur minier – MINEM impulse la mise en œuvre, et de l'autre côté la coalition habitant locaux – autorité locale – ONG qui s'opposent à cette mise en œuvre.

Au cours de l'analyse de ce deuxième cas d'étude, comme pour le projet Cañariaco, nous soulignons les trois principales caractéristiques qui ont eu des implications directes sur la politique minière. Ces caractéristiques ont été mises en évidence sur la base de nos hypothèses, de nos variables et de notre cadre conceptuel. Dans cette partie, nous présentons les conclusions intermédiaires auxquelles nous sommes arrivés lors de notre analyse.

Tableau 23. Tableau conclusif intermédiaire N° 1

ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX MINIERES ET PRINCIPAUX ACTES QUI LES COMPOSENT

Type Arrangements	Projet minier Tia Maria / ARL
ARL unilatéraux émanant des autorités publiques : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • (Phase d'exploration aboutie) licences d'exploration et servitudes en faveur du promoteur minier. • MINEM mandate l'UNOPS pour l'examen de l'EIA d'exploitation, qui émet un rapport négatif à l'EIA, • Le MINEM rejette l'EIA 2009 d'exploitation • Le MINEM approuve une nouvelle EIA sur l'avis positif de l'ANA et du MINAGRI • Licences d'usage d'eaux octroyées par l'ANA à l'association d'usagers • Compensation pour la perte du débit d'eau par le MINAGRI et l'ANA (perte provoquée par le barrage de Pasto Grande) • Promesses orales de construction du barrage pour la vallée de Tambo.
ARL négociés et consentis : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Table ronde de négociation (échec) – participent tous les acteurs du triangle
ARL communautaires : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution du Front de défense de la vallée de Tambo, c'est l'entité coordinatrice qui organise toutes les manifestations • Enquête publique, dans les districts de Cocachacra et Dean Valdivia, où les habitants locaux refusent le projet minier.
Réalisation d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé

La première ligne de ce premier tableau montre les ARL les plus importants élaborés par l'autorité politico administrative de la politique minière. De l'ensemble des ARL élaborés par le MINEM, il est à souligner que les plus nombreux sont ceux qui ont été réalisés formellement dans le cadre de la procédure de mise en œuvre, c'est-à-dire qu'ils sont des actes administratifs au sens strict. Tous ces ARL ont été élaborés dans le but d'impulser la mise en œuvre du projet. Dans cette même ligne, nous trouvons aussi des ARL qui ont été élaborés par les autorités d'autres politiques publiques, notamment l'Autorité nationale de l'eau (ANA) et du Ministère de l'agriculture (MINAGRI). Certains de ces ARL ont été réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des projets minier et d'autres dans le cadre de leur propre politique.

Ces ARL permettent de mettre en évidence que le stade de la mise en œuvre du projet Tia Maria est avancé. Ils montrent aussi la cohérence interne de la mise en œuvre du projet minier. Les actes administratifs nécessaires pour l'avancement de la procédure ont été réalisés conformément aux règles procédurales. Cependant, il en ressort aussi que des ARL relevant d'autres politiques publiques s'opposent à cette cohérence interne et provoquent l'échec de la procédure.

La deuxième lignée montre des ARL négociés entre le promoteur minier et l'autorité publique avec le propriétaire foncier. Ce type d'ARL est presque inexistant, les essais d'instauration d'une table ronde ayant échoué à plusieurs reprises. Cela tient au fait que les rivalités entre les acteurs sont très élevées. La troisième ligne montre les ARL élaborés par les habitants locaux dans le but de faire échouer le projet, et qui répondent clairement à l'inexistence d'ARL négociés avec le promoteur minier ou le MINEM.

Concernant la cohérence externe de la politique minière, elle peut être observée dans le tableau suivant. Les ARL réalisés dans le cadre la politique foncière de protection des peuples autochtones sont opposés aux ARL de politique minière. Ces contradictions montrent déjà un degré élevé d'incohérence externe, et encore plus si la procédure de mise en œuvre échoue de ce fait.

Enfin, ces ARL qui entrent complètement en opposition les uns avec les autres montrent le niveau d'incohérence externe de la mise en œuvre. Cette incohérence est l'un des facteurs prépondérants de l'échec du projet minier. Sur cette base, on peut formuler comme conclusion intermédiaire que l'échec de la mise en œuvre du projet Tia Maria, c'est-à-dire l'absence de conclusion d'un ARL minier, s'explique par la faible cohérence interne sur laquelle s'imposent les incohérences externes.

Tableau 24. Tableau conclusif intermédiaire N° 2

ACTEUR CIBLE, HABITANTS LOCAUX EN COALITION AVEC L'AUTORITÉ LOCALE ET ONG

Variables explicatives	Association d'usagers d'eau de la vallée de Tambo / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe Cible : propriétaires/ usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opposant au projet minier</i> : Association d'usagers des eaux et irrigants de la vallée de Tambo en coalition avec les mairies de la province de Tambo, des districts de Cocachacra, Dean Valdivia et Mejia. Les ONG CooperAccion et CNDDHH participent.
Droit de consultation/ participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs de droit de participation (Droit issu de politiques environnementales et minières) Droit qui a été contourné par la coalition promoteur minier – MINEM, application partial
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : les membres de l'association participent majoritairement à des manifestations et sabotages des ateliers de participation, font appel contre les décisions de l'autorité • La mairie n'alloue pas de licences de rassemblement public, ni ses infrastructures pour le développement des ateliers
Droit de propriété/d'usage - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Les habitants locaux détiennent majoritairement les droits d'usage de l'eau (issus de la politique de l'eau et agricole) • La propriété du sol appartient à l'État (issue de la politique de gestion de patrimoine public)

Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit d'action, recours et pétition</i> : Demandent la prise en compte de leur droit d'usage dans l'EIA. Contestent le projet au niveau judiciaire et portent plainte contre le promoteur minier et le MINEM (sans succès, toutes les actions et avis ont été rejetés) (<i>concrétisation</i>) D'autre part, provoquent jurisprudence (<i>innovation, concrétisation</i>) qui pourraient servir à contrer le projet.
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • La ressource en eau pour l'activité agricole et la consommation est le principal intérêt des habitants locaux (construction d'un barrage)
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Droit d'action, recours et pétition</i> . Demandent l'accomplissement du rapport UNOPS
Réalisation d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé

Tableau 25. Tableau conclusif intermédiaire N° 3

ACTEUR CIBLE, PROMOTEUR MINIER EN COALITION AVEC LE MINEM

Variables explicatives	SPCP-MINEM / jeux d'acteurs et stratégies
Acteur Cible : promoteur minier en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • Société minière Southern Pérou Copper Corporation (coalition non identifiée).
Droit de consultation/ participation - (obligation légale)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'obligation a été partiellement accomplie</i> : Participation en ateliers d'information et participation avec une faible participation (<i>concrétisation</i>)
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique, force</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation, propose le financement des projets pour les habitants locaux (sans succès), le gouvernement soutient le projet et assure des policiers pour leur sécurité.
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière et servitudes minières</i> : ils ont été transférés par l'État (patrimoine public) et par des personnes privées (contrats privés) • <i>Ne détient pas licences d'usage d'eau</i> : les opposants possèdent en excès licences d'usage d'eau dans la vallée.
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit pétition</i> : demande à l'État les droits d'usage et propriété du sol (<i>concrétisation</i>)
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation des études d'impacts environnementaux et sociaux (EIA) et plans de rapports sociaux sans prendre en compte les intérêts des habitants locaux
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : la présentation de l'étude d'impact est une condition nécessaire pour l'octroi des licences minières et des concessions
Réalisation d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non réalisé

Les premières lignes de ces deux tableaux montrent les acteurs en coalition, d'une part l'association d'usagers en coalition avec les autorités locales et des ONG, et d'autre part la coalition entre le promoteur minier et le MINEM. Cela montre aussi leur position face à la mise en œuvre du projet minier Tia Maria. Ces acteurs mettent en place des stratégies, et sont munis de différentes ressources, si bien qu'ils procèdent à des échanges pour atteindre leur but, ce qui fait qu'il existe un riche échange de ressources.

Les deuxièmes lignes de ces deux tableaux mettent en lumière les stratégies menées autour de la participation. Lors de l'analyse de la mise en œuvre du projet Tia Maria nous avons constaté que ce droit a été contourné, voire détourné, par la coalition du promoteur minier avec le MINEM (tableau conclusif intermédiaire N° 3), dans la logique des ARL formels unilatéraux (tableau conclusif

intermédiaire N° 1). En réponse à ces stratégies, l'association d'usagers active des règles du droit de participation de la politique minière et environnementale pour contester la mise en œuvre. Ainsi, en coalition avec les autorités locales, elle mobilise stratégiquement des ressources d'action publique pour contester la non prise en compte de sa participation (tableau conclusif intermédiaire N° 2).

Les troisièmes lignes mettent en lumière la prise en compte du droit de propriété foncière. Le propriétaire, qui était l'État, transfère le droit d'usage au promoteur minier. Nous constatons donc, que la procédure de mise en œuvre est favorisée si le droit de propriété est pris en compte (tableau conclusif intermédiaire N° 3). Cependant, dans cette même ligne, nous montrons la non prise en compte des droits d'usage existant dans la vallée. Ils ont été contournés et détournés pour favoriser la mise en œuvre (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Alors, l'association d'usagers qui détient les droits les active pour contester la mise en œuvre (tableau conclusif intermédiaire N° 2). Ce fait contribue directement à l'échec de la procédure de mise en œuvre du projet Tia Maria.

Finalement, dans les quatrièmes lignes de ces tableaux est mis en évidence la non prise en compte des intérêts des habitants locaux (tableau conclusif intermédiaire N° 3). Les études d'impact (EIA), censées être des outils permettant cette prise en compte, ont été approuvées sans prendre en compte les ARL conclus concernant l'eau dans la vallée de Tambo (tableau conclusif intermédiaire N° 1 et 3). L'association d'usagers active donc le droit d'usage issu de la politique agricole et de la gestion de l'eau pour contester le projet. La stratégie est de mettre en évidence le risque de surexploitation de cette ressource. Pour ce faire, l'association trouve soutien dans le rapport de l'UNOPS (tableau conclusif intermédiaire N° 1).

En guise de conclusion, nous pouvons constater que nos première et deuxième hypothèses ont été partiellement validées. La première car le manque d'une participation qualifiée des habitants locaux n'était pas nécessaire : il semble que la participation d'une majorité simple est suffisante. La deuxième car le droit de propriété a été pris en compte, cependant le droit d'usage a été négligé. La troisième hypothèse est confirmée, car la non prise en compte des intérêts des habitants locaux entraîne l'échec de la procédure de mise en œuvre du projet minier.

CHAPITRE VII : PROJET MINIER TINTAYA

L'élaboration du projet minier Tintaya a été longue, et sa mise en œuvre date des années 1970. Le projet démarre en 1985, et se termine en 2013. Tintaya est un projet qui trouve ses origines au début du siècle dernier, voire même avant, néanmoins le projet d'exploitation n'a eu besoin que de quelques années seulement pour être mis en place, entre 1979 et 1985.

Ce projet est l'un des grands projets miniers qui a été en activité tout au long des années 1990 et 2000 sans interruption. Il naît dans un régime minier différent du régime courant, auquel il a dû s'adapter. Sa longue durée d'exploitation en fait un projet riche, à propos duquel nous disposons de nombreux détails. Aujourd'hui, ce projet a achevé d'exploiter les minerais existants dans ses gisements. Le projet Tintaya se trouve donc actuellement en phase de fermeture.

Au niveau social et économique, ce projet a aussi eu une importance majeure. La politique minière du Pérou a essayé à moment donné, de reproduire son modèle d'exploitation, sa politique sociale, mais aussi d'autres de ses caractéristiques. Au niveau académique, le projet a été objet d'étude à plusieurs reprises au moment de sa mise en œuvre et pendant la durée de son activité. Il n'est donc pas compliqué de trouver des travaux de recherche concernant ce projet, classique objet d'étude.

7.1. DESCRIPTION DU PROJET MINIER

Le projet minier Tintaya est l'un des grands projets entrés en activité sous la propriété de l'Etat⁵¹⁸ (Procès-verbal CEPRI du 1 février 1996). Le projet a été ultérieurement privatisé avec le nouveau régime minier de 1992. Ce projet, contrairement aux autres projets miniers que nous avons déjà étudiés, tels que Cañariaco et Tia Maria, arrive avec succès à obtenir la concession de bénéfice dans le régime minier de 1981. Cependant, le déroulement de ses activités d'exploitation se fait sous le régime courant jusqu'à aujourd'hui, donc sous un nouveau régime minier.

Cette partie décrit les événements importants qui concernent le projet, tout en classant toutes les données obtenues par l'étude de terrain, qui sont organisées en fonction de leur importance et présentées de façon claire et simple. Dans le prochain chapitre, ces données seront analysées.

7.1.1. L'EMPLACEMENT DU PROJET

Politiquement, le projet Tintaya est placé sous la juridiction du district d'Espinar⁵¹⁹ de la province d'Espinar, dans la région de Cusco (Rapport INEI 2012). Espinar, l'une des treize provinces de la région

⁵¹⁸ Le propriétaire du projet était la société minière Tintaya S.A.

⁵¹⁹ Nous avons déjà dit que le projet Antapaccay se situe dans le district de Yauri de la province d'Espinar, dans la région de Cusco. Nous avons aussi mentionné que le projet minier est placé dans les territoires de plusieurs communautés de paysans ou de communautés autochtones. La province d'Espinar est composée de huit

de Cusco, se trouve au sud-est de la région, dans le haut plateau des Andes. Le site minier et les infrastructures se trouvent à quinze kilomètres au sud-est de la ville de Yauri, la capitale de la province, et à 256 kilomètres au sud-est de la ville de Cusco.

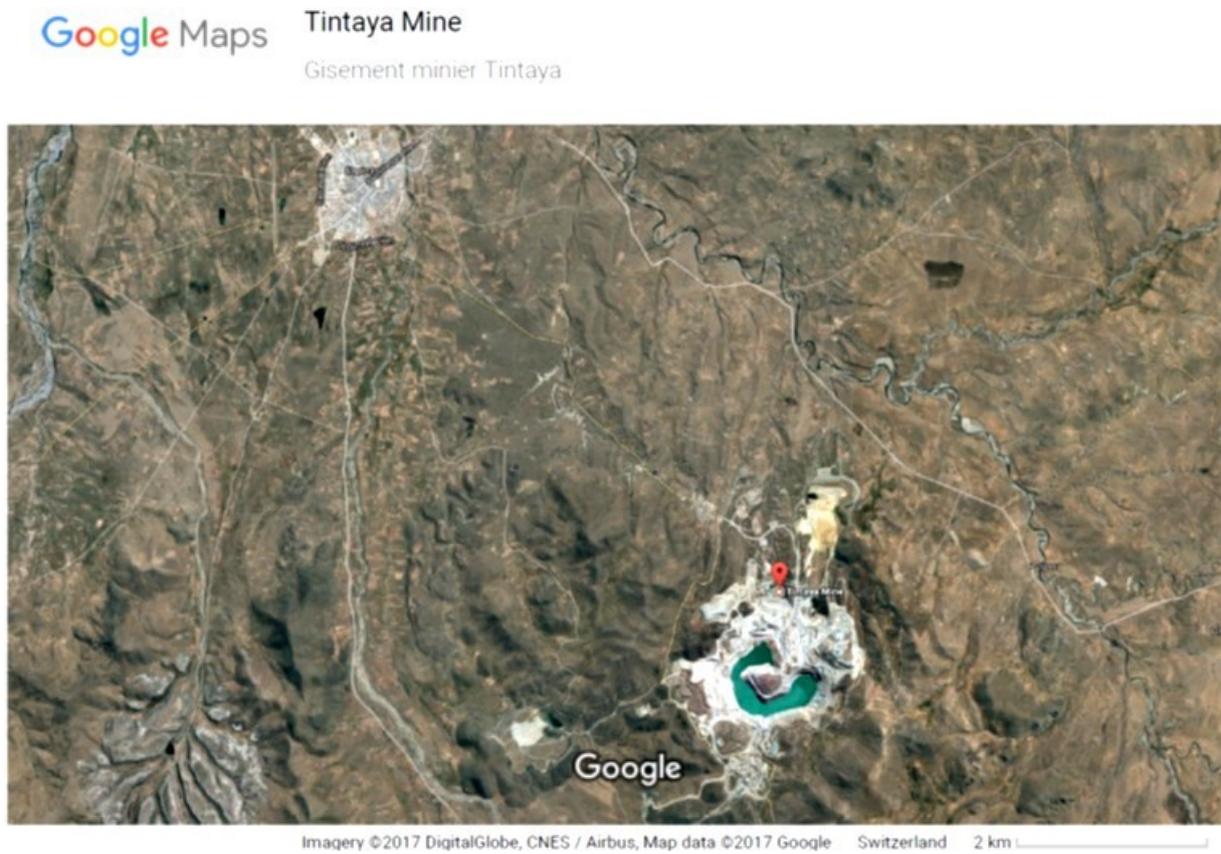
Actuellement le projet occupe les territoires de plusieurs communautés de paysans ou de communautés autochtones. Le promoteur minier a identifié deux communautés qui sont directement impliquées : Tintaya Marquiri, Alto Huancane et Bajo Huancane (Titre de propriété de la communauté Tintaya Marquiri 1990). Avant les années 1990, ces communautés faisaient partie d'une grande communauté autochtone, la communauté d'Antaycama (Titre de propriété 1928) (Carte géographique N° 5). Cette communauté a été disséminée en plusieurs communautés dans les années 1980 et 1990.

Géographiquement, le projet se situe sur le haut plateau dans la partie sud-est de la cordillère des Andes péruviennes, entre 3950 et 4325 mètres au-dessus du niveau de la mer. Le site minier est aussi placé à gauche du bassin de la rivière Cañipia, l'une des principales sources d'eau du district (Rapport Walsh 2007). Le site minier actuellement en exploitation s'étend sur une surface de 350 hectares⁵²⁰. Cependant, le promoteur minier doit élargir la concession pour remplir son objectif d'exploitation.

districts: Condorama, Espinar, Coporaque, Ocoruro, Pallpata, Suyckutambo, Alto Pichigua et Pichigua. Cependant, le seul district impliqué est le district d'Espinar (Rapport INEI 2016).

⁵²⁰ Résolution Directoriale N° 048-93-EM/DGM du 22 avril 1993, par laquelle s'est octroyée la concession minière de bénéfice pour l'exploitation du projet minière Tintaya.

Figure 26. Vue satellitaire du site d'exploitation Tintaya (Source : Googlemaps, 2017)



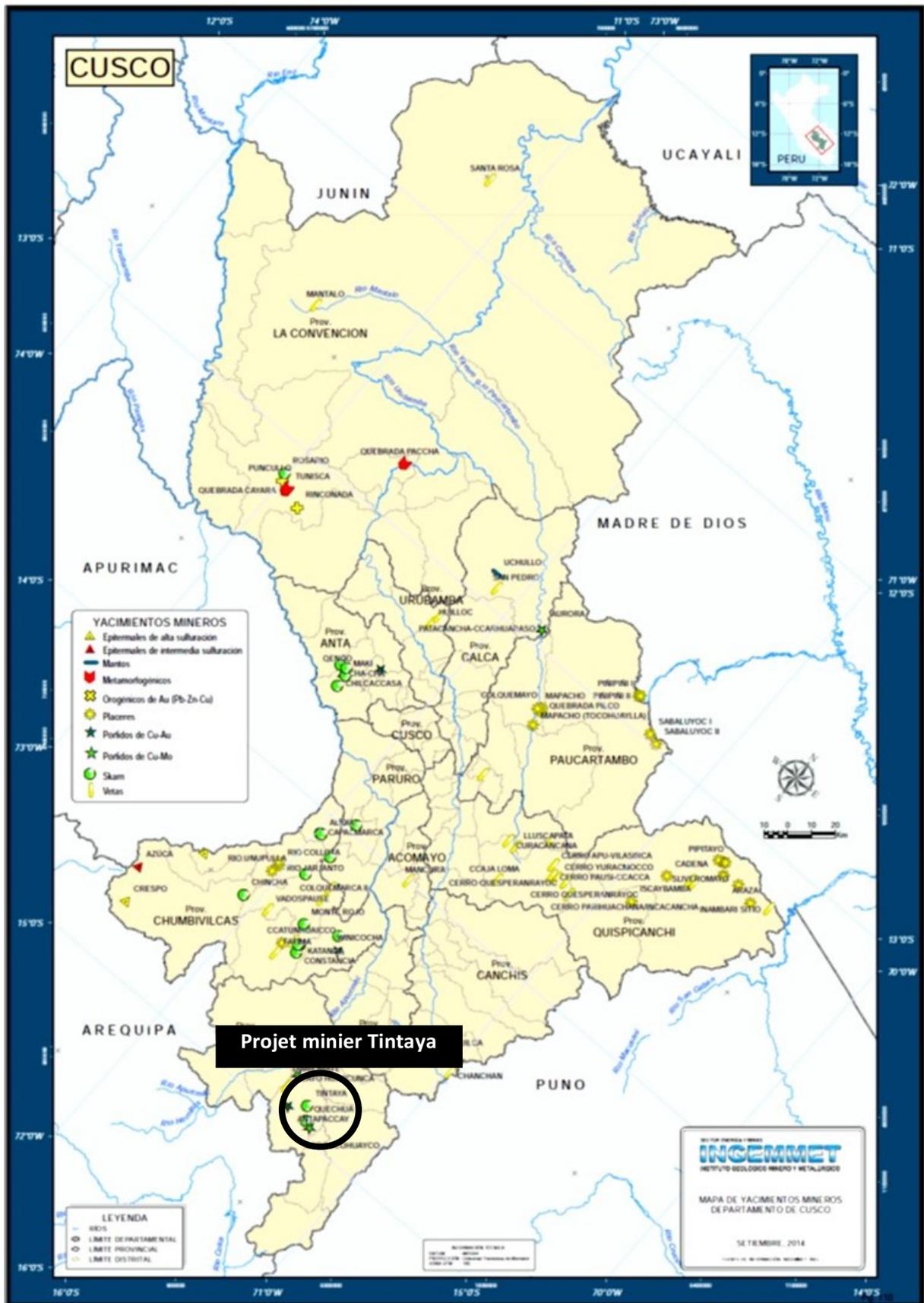


Figure 27. Localisation du site d'exploitation Tintaya (Source : Googlemaps, 2017)

LES ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET

La plupart des aspects techniques que nous mentionnerons sont constitués par des données du ministère de l'énergie et de mines (MINEM). Dans une autre partie, d'autres sources d'informations techniques développées autour du projet minier, par des acteurs tant privés que publics, seront citées.

Le projet minier Tintaya appartient actuellement à la société minière suisse GLENCORE (ci-dessous la société minière ou le promoteur minier). Le promoteur minier détient toute la propriété des concessions qui ont été exploitées dans une surface de plus de 350 hectares et ultérieurement augmentée de plus de 109 hectares. GLENCORE possède aussi l'entièreté du terrain au sud duquel ces concessions minières ont été octroyées. Le promoteur est aussi détenteur de plusieurs droits de propriété et d'usages, tels que les infrastructures minières, et l'usage de l'eau de la surface et de la nappe phréatique, entre autres (Rapport Walsh 2007).

Le projet minier est un projet d'exploitation de cuivre principalement, mais aussi, marginalement, d'exploitation d'autres minéraux. L'exploitation a commencé en 1985, et se termine en 2013. Sa mise en opération est divisée en trois phases : la première phase de construction de 1979 à 1985 ; l'entrée en activité et l'exploitation, de 1985 à 2013 ; et enfin la fermeture de la mine, prévue de 2013 à 2033⁵²¹.

Comme nous pouvons le constater, selon ce programme, le projet minier se trouve actuellement dans sa phase fermeture (Plan de fermeture Resolucion Directoral N° 122-2009-MEM/AAM). Dans la mesure où le projet a été mis en œuvre jusqu'à la fin de l'exploitation, on peut considérer qu'il est réussi.

Le projet minier Tintaya a exploité le cuivre par la technique de deux gisements à ciel ouvert ; le tajo sur et le norte. Le projet à son entrée en activité envisageait d'extraire 800 tonnes de minéraux par jour, puis a augmenté cette quantité à 13 000. Finalement vers 2012 le projet est arrivé à exploiter 3.8 millions de tonnes de minéraux par an et 9000 tonnes de cuivre (Plan de fermeture Tintaya 2009).

L'un des aspects techniques les plus importants est celui concernant les déchets miniers. Un projet de la taille de Tintaya produit en effet d'énormes quantités de déchets. Le sujet est donc traité de manière détaillée dans divers rapports de la société qui compte actuellement cinq sites consacrés aux déchets miniers. Le promoteur minier possède aussi des licences d'usage d'eau et des services d'électricité octroyés par les autorités compétentes.

7.1.2. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Concernant la population, on estime actuellement que la province d'Espinar est peuplée de 69 146 personnes, tandis que la population du district d'Espinar est quant à elle estimée à 33 242

⁵²¹ Résolution Directoriale N° 122-2009-MEM-AAM du 21 mai 2009, par laquelle le programme de fermeture du projet minier Tintaya a été approuvé.

personnes (Rapport INEI 2016). Ces estimations sont extraites du rapport publié par l'Institut national des statistiques et de l'information (INEI) du Pérou, que l'on trouve sur son site internet.

Au niveau du district d'Espinar, la population économiquement active est estimée à 10 056 (100%). Selon les estimations de l'INEI, en 2007, juste avant la présentation de l'EIA d'exploitation Atapaccay, 2 177 (21 %) individus travaillaient dans l'activité agricole, 1061 (10.55%) travaillaient dans l'activité minière, 985 (9.7%) travaillaient dans la construction, 836 (8.31%) dans le secteur de l'éducation, et 665 (6.61%) dans le transport et la communication. Dans le district d'Espinar la population au chômage s'élevait à 7.16 % (Rapport INEI 2016).

Dans la province d'Espinar, le taux d'analphabétisme en 2007 était très élevé : 5667 personnes, hommes et femmes confondus, étaient compris dans cette catégorie, soit à l'époque 14.4% de la population (Rapport INEI 2007, DIRESA Cusco 2007). Le taux de pauvreté dans le district est également très impressionnant : en 2015, l'INEI estime que 51.9 % de la population recensée peut être considérée comme pauvre (Rapport INEI 2016).

Quant à la communauté d'Antaycama, sa situation sociale n'est pas connue au moment de la mise en œuvre du projet. C'est à ce moment-là, et au moment du démembrement de la communauté, que les premières données sociales concernant les communautés de la région ont alors été récoltées. Ainsi, nous savons que vers 1989, le secteur du Tintaya Marquiri était habité par 123 personnes (Titre de propriété Tintaya Marquiri 1990), sur une surface de 40 hectares, et le secteur d'Alto Huancane par 157 personnes, sur une surface de 3 584 hectares (Titre de propriété Alto Huancane 1990).

Culturellement, ces communautés sont quechuas, de langue maternelle quechua. L'espagnol, pour les dernières générations, fait figure de deuxième langue, apprise dans les écoles. Leur communauté est régie par le droit coutumier, ainsi que par les droits d'usages de la terre et d'autres ressources existant dans leur territoire.

7.1.3. IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET

Les implications économiques de la mise en activité du projet Tintaya sont surtout perceptibles dans la recette fiscale de la province d'Espinar. Avant la fermeture du projet, le district d'Espinar percevait des impôts de l'activité minière, jusqu'à ce que ces impôts s'arrêtent en 2012 avec la fermeture du projet. La recette fiscale d'Espinar en 2011 était de 37 500 242 de soles⁵²² (à peu près 11 426 037 USA dollars), puis s'élève en 2012 à 78 802 760 millions de soles⁵²³ (à peu près 24 010 600 USA

⁵²² Loi N° 29626 du 12 septembre 2010, loi du budget général pour l'année fiscale 2011.

⁵²³ Loi N° 29812 du 30 novembre 2011, loi du budget général pour l'année fiscale 2012.

dollars), et en 2013, l'année de la fermeture du projet, dépasse les 119 427 401 de soles⁵²⁴ (36 388 619 de USA dollars).

La plus grande partie des recettes du district d'Espinar provient de l'activité minière, par le biais du canon minier⁵²⁵. Les montants payés par la société minière sont de 10.3 millions de dollars américains en 2011 et de 9.8 millions en 2012 (Rapport GLENCORE 2012). Les rapports de la société minière sont plus optimistes, puisqu'ils affirment avoir payé environ 250 millions USA dollars entre 2007 à 2012.

Plus encore, le promoteur minier s'engage à poursuivre le dédommagement de tous les acteurs directement concernés par l'ancien projet minier Tintaya, mais aussi à poursuivre l'accord de coopération signé entre le gouvernement de la province d'Espinar et le projet minier Tintaya⁵²⁶ : par cet accord le promoteur minier s'engageait alors à verser au gouvernement provincial chaque année 3% de son revenu.

Dans le cadre de ces trois engagements, il semble que le promoteur minier ait versé pendant les périodes de construction et d'entrée en activité de la mine, dans le cadre de la convention des années 2007 à 2012, environ 70 millions USA dollars, et dans le cadre de la fondation Tintaya la somme de 2.4 et 12.4 millions USA dollars américains pour les années 2011 et 2012. Enfin, dans le cadre d'autres programmes et accords, il aurait versé la somme de 20.4 et 11.1 millions USA dollars pour les années 2011 et 2012 (Rapport GLENCORE 2012, Pinto H. 2015).

Enfin, le promoteur minier a mis en place un programme d'achat qui bénéficie à la localité, puisque ses fournisseurs sont les producteurs locaux. Les projets minier Tintaya et Antapaccay ont nécessité des achats de 17 764 976 et 6 249 013 millions de USA dollars en 2011 et 2012. Cependant, ces montants représentent respectivement seulement 5.73 % et 2.24 % des sommes totales des achats des projets miniers Tintaya et Antapaccay (Rapport GLENCORE 2012).

7.1.4. CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

Le projet Tintaya ne date pas d'hier : certaines concessions datent de 1917⁵²⁷ (Titres de concession Sahara et Santa Maria 1917). Malgré l'ancienneté du projet, les propriétaires des concessions ne sont pas arrivés à mettre en œuvre le projet minier. Ainsi, dans les années 1970, sous

⁵²⁴ Loi N° 29951 du 14 décembre 2012, loi du budget général pour l'année fiscale 2013.

⁵²⁵ Le Canon Minero correspond à la partie de la recette fiscale des gouvernements régionaux, provinciaux et de districts, dont la recette fiscale nationale est prélevée par l'état sous forme d'impôt sur le revenu de l'activité minière. Cependant, nous ne pouvons pas connaître exactement les chiffres des impôts payés par la société minière car ils sont tenus secrets, et peuvent être divulgués uniquement dans le cadre d'une enquête judiciaire et sous l'ordre d'un juge.

⁵²⁶ Convention cadre pour le développement de la province d'Espinar entre le gouvernement de la province d'Espinar et la société minière BHP Billiton Tintaya S.A., signée le 3 septembre 2003.

⁵²⁷ Dossier N° 55, Titre de concession minière Sahara de 1917, Dossier N° 49, Titre de Concession minière Santa Maria de 1917.

la dictature du président Juan Velasco Alvarado (section 1.5.1) ces concessions reviennent à l'État. Au début des années 1980, sous le régime démocratique du président Fernando Belaunde Terry et le nouveau régime minier de 1981, le projet minier est fortement impulsé (Décret législatif N° 237 du 6 octobre 1981).

Ainsi, le projet minier Tintaya a été mis en œuvre en cinq ans seulement. Mais en dépit du régime démocratique de l'époque, cette mise en œuvre n'a pas été pacifique, bien au contraire ; elle a suscité de nombreux conflits. Le gouvernement arrive cependant à mettre en œuvre le projet entre 1981 et 1985. Entre 1985 et 2013, le projet est en état d'exploitation, et depuis 2013 (et ce jusqu'à 2033), il est en phase de remise en état.

7.1.4.1. EXPROPRIATION ET MISE EN ŒUVRE

Le projet minier Tintaya, dans les années 1970, comportait 18 concessions minières⁵²⁸. Les concessions ont été octroyées sous la forme de droits spéciaux en faveur de l'entreprise minière du Pérou (MINERO PERU), qui plus tard est devenu l'entreprise publique Tintaya S.A. La plupart de ces concessions appartenaient au départ à des individus et dataient des années 1917 et 1952. Dans les années 1960 et 1970, ces droits sont revenus à l'État. Les droits spéciaux ont ensuite été octroyés sous le régime de la loi générale des activités minières de 1971 en faveur de l'État.

En 1980, la surface au-dessous de laquelle les concessions ont été octroyées a été réservée par le ministère de l'énergie et des mines (MINEM)⁵²⁹ aux activités du projet Tintaya. Le gouvernement, sur demande du projet Tintaya⁵³⁰, exproprie alors 2 368 hectares de terres de la communauté autochtone d'Antaycama⁵³¹ (EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Report Security and exchange commission USA 1994).

La communauté d'Antaycama conteste l'expropriation, mais le gouvernement impose sa décision. Il faut ici souligner que le ministre de l'énergie et de mines était à l'époque le président Pedro Pablo Kuczynski. Le gouvernement alloue certaines compensations pour la communauté, promet de créer de l'emploi pour les locaux : ainsi la communauté s'est résignée et a accepté.

Les territoires de la communauté d'Antaycama les plus concernés par l'expropriation étaient les secteurs de Tintaya Marquiri, Huancane bajo et Huancane alto. Géographiquement, le projet minier

⁵²⁸ Décret Suprême N° 014-71-EM/DGM du 27 septembre 1971, par lequel 18 concessions minières, sous la forme des droits spéciaux, sont octroyées à l'entreprise minière publique Tintaya.

⁵²⁹ Décret Suprême N° 41-80-EM/DGM du 24 décembre 1980, par lequel est ratifié l'octroi des concessions minières appartenant au projet Tintaya.

⁵³⁰ Document G-F-0141 du 12 novembre 1981, demande d'expropriation de terres de la communauté d'Antaycama présentée au MINEM par EMATINSA.

⁵³¹ Décision Directoriale N° 41-81-EM/DGM du 26 juin 1981, par laquelle la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM ordonne l'expropriation de 2368 hectares de terres de propriété de la communauté d'Antaycama.

s'implante exactement au milieu du territoire du peuple autochtone d'Antaycama. Le nombre estimé de familles déplacées puis expulsées par l'expropriation était alors de 86. Le dédommagement a été estimé à 6 910 144 soleils péruviens de l'époque (Manco J. 2005, De Echave Et. al 2009, Sanborn C. et Dammert J. 2013), (soit environ 16 640,52 USA dollars⁵³²).

C'est dans ce contexte que le projet minier entre en activité. Suite à l'expropriation et à l'éviction des habitants locaux, la construction des installations peut commencer immédiatement. Ainsi, c'est en 1985 que le projet minier entre réellement en activité. Pour fournir au projet de l'électricité, le gouvernement exploite la capacité de production de la seule centrale hydroélectrique existante dans la région « machupicchu ». Ainsi dans la province d'Espinar, l'électricité était exclusivement utilisée pour l'exploitation minière, privant ainsi les habitants locaux de leur consommation.

7.1.4.2. DÉMEMBREMENT DE LA COMMUNAUTÉ D'ANTAYCAMA

Pendant les années 1989 et 1990, les communautés existantes au moment de la mise en œuvre du projet Tintaya ont été disséminées. Il semble que le projet minier Tintaya ait bouleversé l'organisation locale des communautés lors de son implantation (Yekting Vilela F. 2011).

La communauté d'Antaycama est l'une des premières à être disséminée à la fin des années 1980 et au début des années 1990⁵³³. Cependant, deux ans avant cette décision, en 1988, le gouvernement national, la direction régionale de l'agriculture et le gouvernement régional de Cusco avaient déjà donné leur accord pour favoriser ce démembrement de la communauté⁵³⁴. Le démembrement de la communauté et la dissémination de ses membres est donc bien un résultat direct de la mise en œuvre du projet Tintaya dans la région.

Suite à l'accord du gouvernement et de la société minière Tintaya, un autre accord est signé en 1990 entre cette dernière et la direction régionale de l'agriculture de Cusco⁵³⁵. Par cet accord la société minière Tintaya s'engage à financer économiquement toute la procédure de démembrement de la communauté (Dossier titre de propriété Marquiri Tintaya et Huancane Anta Collana de 1990). De son côté, la direction régionale de l'agriculture s'engage à accélérer la procédure administrative de démembrement.

⁵³² Selon la base de données de l'INEI, le taux de change de la monnaie péruvienne en dollars américains était de 415.26 soleils pour 1 dollar. A partir de ces données, nous avons effectué nos propres calculs pour convertir les montants en dollars.

⁵³³ Procès-verbal du 20 février 1990, assemblée générale de la communauté d'Antaycama par laquelle le démembrement de la communauté a été voté.

⁵³⁴ Document N° 829-89-DGRA du 4 mars 1988, document par lequel se transmet l'accord pris par la direction régionale de l'agriculture de Cusco et le gouvernement régional de Cusco.

⁵³⁵ Procès-verbal du 9 mai 1990, accord signé entre la direction régionale de l'agriculture de Cusco et la société minière Tintaya.

Ainsi, la communauté d'Antacayma disparaît dès le début des années 1990, et de nouvelles communautés sont créées sur ce territoire. Parmi ces nouvelles communautés, nous pouvons citer Tintaya Marquiri, Alto Huancane, Bajo Huancane et Huano Huano.

7.1.4.3. MANIFESTATIONS ET PRIVATISATION DU PROJET MINIER

Entre les années 1985 et 1990, la mise en œuvre et l'entrée en activité du projet minier Tintaya suscite la méfiance et le mécontentement des habitants locaux. Dans ce contexte, des manifestations sont organisées par des organisations sociales de la province d'Espinar comme l'association de défense des intérêts d'Espinar (FUDIE), la fédération unifiée des communautés des paysans d'Espinar (FUCAE), la mairie, et d'autres organisations sociales d'Espinar.

Ainsi, pour la première fois le 21 mai 1990, les habitants locaux s'organisent et sortent manifester⁵³⁶ contre le projet. Cette première manifestation devient rapidement très violente, puisque les manifestants prennent d'assaut les installations du projet minier. Les manifestations se prolongent jusqu'au 27 mai de la même année.

Lors de cette première manifestation, une table ronde est organisée pour des négociations, à laquelle participent les trois principaux acteurs : le promoteur minier, le gouvernement et les habitants locaux. Suite à une intense négociation, les habitants locaux obtiennent certains compromis de la part du gouvernement, tels que la mise en place de l'électricité et certains projets agricoles de développement (De Echave 2009, Caceres E. Et. al 2013, Ormachea I. Et. al 2014). Dans les années qui suivent, pendant quasiment toute la décennie de la dictature des années 1990, aucune manifestation importante contre le projet n'a été organisée.

L'intense mise en œuvre du programme de privatisation mené pendant les années 1990 par le président Fujimori n'épargne pas le projet minier Tintaya (Rapport CEPRI du 1 février 1996). Au cours de l'année 1993 le projet minier est mis sur l'agenda de privatisation du gouvernement. En octobre 1994, le projet est privatisé et devient la propriété de la société minière américaine Magma Copper Corporation, qui l'achète pour la somme de 273 millions de USA dollars. Dès lors, le projet est entièrement privé (Gurmendi A. 1995, Paliza R. Ruiz A. 2002, Dossier Comité Especial de Minero Péru 1996, Rapport PROINVERSION 2016).

Plus tard, en 1996, le projet est transféré à la société minière australienne Broken Hill Proprietary (BHP) qui plus tard, en 2001, s'associe avec la société minière anglaise Billintong et devient BHP Billintong

⁵³⁶ Dans ce contexte les organisations sociales de la province d'Espinar organisent des manifestations contre le projet minier : l'association de défense des intérêts d'Espinar (FUDIE), la fédération unifiée des communautés des paysans d'Espinar (FUCAE), la mairie et d'autres organisations sociales d'Espinar.

Tintaya. En 2006, cette société est transférée à la société suisse Xstrata, qui en 2013 fusionne avec Glencore et devient Glencore Tintaya.

7.1.4.4. PROGRAMME D'ACHAT DE TERRES DES COMMUNAUTÉS

Entre 1994 et 1996, et suite à la privatisation du projet minier, le nouveau promoteur envisage d'élargir l'activité d'exploitation⁵³⁷. Dans cette perspective, plusieurs projets ont été présentés au ministère de l'énergie et de mines (MINEM). Cette fois-ci, la société minière négocie l'achat et la vente de terres avec les nouvelles communautés de paysans créées lors du démembrement de la communauté d'Antaycama. Les communautés les plus concernées sont celles qui ont été victimes du démembrement.

Les négociations se déroulent de façon différente avec chacune des communautés. Ainsi, la société minière leur a acheté environ 3 261 hectares de terres⁵³⁸. Ces achats ont cependant été contestés par certains membres de ces communautés. Il semblerait que la procédure de vente n'ait pas eu lieu conformément à la loi des communautés de paysans (EIA dépôt de déchets Huinipampa 2001, Rapport Conflictos mineros CooperAccion 2006, Churats J. Et. al 2001, Ormachea I. Et. al 2014), c'est-à-dire lors d'une assemblée générale au sein de laquelle la décision est prise collectivement, par une majorité.

Les communautés les plus concernées par le programme d'achat sont celle de Tintaya Marquiri et l'association de paysans de Huinipampa, mais ce ne sont pas les seules. Des estimations plus détaillées ont été faites par des chercheurs, et nous permettent d'affirmer précisément que le promoteur minier avait acheté 1 263 hectares à la communauté de Tintaya Marquiri, 246 hectares à la communauté d'Alto Huancane, 440 hectares à la communauté d'Huano Huano et 477 hectares à la communauté d'Alto Huarca (Vittor L. 2009).

7.1.4.5. CONSTITUTION D'UN PREMIER ACCORD « CONVENIO MARCO »

Au cours de l'année 1999, les acteurs entreprennent des actions et des manifestations contre l'activité minière⁵³⁹. Les communautés directement et indirectement concernées par l'activité minière, ainsi que diverses associations, (FUCAE et FUDIE) créent une plateforme de lutte contre cette activité. Un moment clé est atteint lors des élections locales de 1999, lorsque le parti politique local « MINKA⁵⁴⁰ »

⁵³⁷ Résolution Directoriale N° 228-2001-EM/DGAAM du 13 juillet 2001, par laquelle le projet d'ouverture du site Hunipampa de déchets miniers a été autorisé.

⁵³⁸ Les quantités de terres achetées par la société minière ne sont pas exactement connues, car il s'agit de contrats privés qui contiennent des conditions de confidentialité. Néanmoins certaines estimations ont été faites par des chercheurs. Ces estimations vont de 2368 à 3261 hectares, nous choisissons ce dernier chiffre car cette donnée a été publiée par CooperAccion, une ONG qui travaille sur le terrain depuis longtemps.

⁵³⁹ Les protestations commencent en 2000 et se poursuivent jusqu'en 2002 : les acteurs locaux dirigés par le maire luttent contre le projet Tintaya. Des organismes non gouvernementaux tels que CooperAccion, Oxfam USA et Oxfam Australie soutiennent les acteurs locaux au niveau technique et logistique, pour faire pression à l'échelle nationale et internationale. Le conflit devient parfois très violent (De Echave 2009, Anguelovski I. 2011).

⁵⁴⁰ MINKA est un mot quechua qui fait référence au travail réciproque entre les membres d'une communauté.

remporte la mairie d'Espinar, et que M. Oscar Mollohuanca, dirigeant des communautés de paysans (FUCAE), est élu maire d'Espinar pour une période de trois ans.

Dès lors, des manifestations éclatent en 2000 et se poursuivent jusqu'en 2002 : les acteurs locaux dirigés par le maire d'Espinar manifestent contre le projet Tintaya. Des organismes non gouvernementaux (ONG) tels que CooperAccion, Oxfam USA et Oxfam Australie soutiennent les acteurs locaux. Leur soutien au niveau technique et logistique vise à faire pression sur la société minière Xstrata à l'échelle nationale et internationale. Le conflit est par moment très violent (De Echave J. et al 2009, Anguelovski I. 2011).

En 2003, suite aux manifestations et à la tension grandissante, une table ronde de négociations est organisée. Après plusieurs séances, les habitants locaux et la société minière arrivent à constituer un accord « Convenio Marco⁵⁴¹ ». Cet accord est important car le gouvernement et d'autres institutions participent à sa constitution, lui conférant ainsi une légitimité incontestable. Par cet accord, la société minière s'engage à fonctionner à 100% de sa capacité, et à contribuer annuellement à hauteur de 3% de son revenu à des projets de développement pour Espinar.

L'accord « Convenio Marco » aborde aussi les questions de la mise en œuvre du projet Tintaya dans le passé, notamment celle de l'expropriation. Par cet accord, le promoteur minier s'engage aussi à dédommager les communautés et les propriétaires. Par ailleurs, les habitants locaux reconnaissent dans cet accord l'importance de l'activité minière pour le développement de la province d'Espinar.

Cependant, depuis la constitution du « Convenio Marco » les manifestations n'ont pas cessé, bien au contraire : elles sont permanentes. Des manifestations ont par exemple eu lieu en 2005 suite à l'installation d'un parc à déchets miniers.

7.1.4.6. CONSTITUTION D'UN DEUXIÈME ACCORD « ACUERDO DE ESPINAR »

Entre 2010 et 2012, les habitants locaux ont recommencé à manifester contre le projet minier Tintaya. En fait, depuis la constitution du « Convenio Marco » les manifestations n'ont jamais vraiment cessé ; il semblerait que l'accord n'ait pas suffi à apaiser durablement les relations entre le promoteur minier et les habitants locaux. Les manifestations s'intensifient en 2012 autour d'une nouvelle réclamation des habitants : le projet Tintaya est accusé de polluer l'eau.

Le conflit éclate en janvier 2012 et se prolonge jusqu'en juillet de la même année. Ce conflit est précédé de deux événements significatifs : d'abord la réélection en 2010 de l'ancien maire d'Espinar M. Oscar

⁵⁴¹ La traduction littérale du « Convenio Marco » est « Convention Cadre » mais nous préférons utiliser le terme Accord en raison de la nature juridique de cet acte.

Mollohuanca puis, en février 2012, l'intervention de la parlementaire Veronika Mendoza qui dénonce publiquement la contamination de l'eau provoquée par l'activité minière⁵⁴².

À la suite de ces deux événements, les habitants locaux s'organisent autour d'actions et de manifestations, parfois violentes, contre le projet minier. À plusieurs reprises ils tentent d'attaquer les installations de la mine et se confrontent à la police. Lors de ces confrontations, quatre habitants locaux sont tués par la police (Journal ElComercio 29 Mai 2012). Dans ce contexte, le gouvernement déclare alors l'état d'urgence dans toute la province d'Espinar⁵⁴³.

En juin 2012 une nouvelle table ronde de négociation est instaurée. Cette table ronde est intégrée par les représentants de la plupart des habitants locaux impliqués et de plusieurs autorités locales et nationales. Son but est de renégocier l'ancien accord « Convenio Marco ». Depuis l'instauration de la table ronde plusieurs commissions ont été constituées en son sein, la plus importante restant pour les habitants locaux la commission qui évalue la pollution de l'eau. Ces derniers ne sont pas représentés dans la table ronde, à laquelle ils ont participé au début, mais qu'ils ont abandonnée rapidement.

Malgré tous les problèmes liés à l'organisation de la table ronde, les acteurs sont arrivés à constituer des arrangements. Le rapport final de la table ronde est sorti en septembre 2013⁵⁴⁴, il contient un nouvel accord « Acuerdo de Espinar ». Cependant, il faut souligner qu'une commission de surveillance, encore en fonction, a aussi été constituée lors de la table ronde (Rapport finale table ronde de négociation Espinar 2013, Torre E. 2014, Ormachea I. Et. al 2014, Pinto H. 2015).

7.1.4.7. FERMETURE DU PROJET MINIER

Le projet minier Tintaya, entre en phase de fermeture en novembre 2012. En réalité, les réserves de minéraux du gisement minier Tintaya ont été épuisées, donc le site minier n'est plus exploité. Cependant, le gisement à ciel ouvert du projet minier s'est transformé en site à déchet minier. Il est donc toujours exploité, mais plus pour les minerais.

Le plan de fermeture du projet minier Tintaya a été adopté par la direction générale des affaires environnementales (DGAAM) du MINEM, le 21 mai 2009. Ce plan consiste à ce que le promoteur minier s'engage à réaliser les activités nécessaires à la remise en état du site minier⁵⁴⁵ (Resolucion Directoral N° 122-2009-MEM-AAM). Le promoteur minier envoie dans un premier temps un rapport sur l'état

⁵⁴² Un rapport du Centre nationale pour la santé dans le travail et pour la protection de l'environnement pour la santé (CENSOPAS) du ministère de la santé (MINSA), qui a réalisé des études de santé sur des habitants dans la périphérie du projet Tintaya, met en lumière la présence des métaux lourds dans leurs sangs.

⁵⁴³ Décret Suprême N° 056-2012-PCM du 28 mai 2012, par lequel a été déclaré l'état d'urgence dans la province d'Espinar de la Région de Cusco.

⁵⁴⁴ Procès-verbal du 3 septembre 2013, rapport final de la table ronde de négociation Espinar.

⁵⁴⁵ Résolution Directoriale N° N° 122-2009-MEM-AAM du 21 mai 2009, par laquelle la direction générale des affaires environnementales du MINEM adopte le Plan de remise en état du projet Tintaya.

actuel du site minier au MINEM, puis il élabore un plan de remise en état, mis à disposition des habitants locaux et des autorités avant d'être adopté. Le plan de fermeture prévoyait la fin de toutes les activités de remise en état en 2020, et le maintien d'une activité de surveillance jusqu'à 104 ans après la fermeture⁵⁴⁶ (informe N° 544-2009-MEM-AAM/RPP/MPC/MES).

Le plan de remise en état du site minier Tintaya, lors de la mise en œuvre du projet minier Antapaccay, a été modifié (Resolucion Directoral N° 144-2011-MEM/AAM). Le but de cette modification est d'incorporer le gisement minier à ciel ouvert Tintaya au projet minier Antapaccay. De ce fait, la phase de remise en état a été décalée, puisqu'elle débutera en 2039 et se prolongera jusqu'en 2043 (informe N° 464-2011-MEM-AAM/SCD/ABR/MPC/RPP).

7.1.5. CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS

Lors de nos études de terrain, nous avons identifié la constellation d'acteurs qui gravitent autour du projet minier Tintaya. Nous les avons placés dans le triangle des acteurs (section 3.2.1). Le but était alors d'identifier leur positionnement face à la mise en œuvre et à l'exploitation du projet minier. Cependant, si la configuration de base des acteurs est la même que dans nos études de cas des projets de Cañariaco et de Tia Maria, le but de leur coalition semble différent.

En effet, contrairement aux deux derniers cas étudiés, le but de la coalition ici est différent. Dans les deux derniers cas mentionnés, la coalition qui réunissait les habitants locaux, les autorités locales et les ONG, avait pour objectif de faire face à la mise en œuvre des projets miniers. Dans le cas de Tintaya, le but de la coalition est différent. Partant du constat empirique que la mise en œuvre du projet est achevée, que l'exploitation est finie et que le projet est en phase de fermeture, la coalition des acteurs n'a nécessairement pas la même fonction. Néanmoins, cette coalition d'acteurs est bien réelle et ses stratégies de mobilisation et d'action s'apparentent à celles des coalitions qui s'opposent à la mise en œuvre de projets miniers à Cañariaco ou à Tia Maria.

7.1.5.1. COALITION PROMOTEUR MINIER – MINEM

Dans le cas qui nous occupe, le promoteur minier varie, car le projet a été transféré à plusieurs reprises. Cependant, quel que soit le propriétaire du projet, il est pour nous nécessaire d'identifier la continuité des stratégies employées dans la mise en œuvre du projet. Ainsi, nous ne nous intéressons pas à une société minière en particulier mais à un promoteur minier en général.

En ce qui concerne la mise en œuvre du projet minier Antapaccay, le promoteur minier était initialement la société minière TINTAYA S.A. de propriété de l'État, devenue suite à sa privatisation

⁵⁴⁶ Rapport N° 544-2009-MEM-AAM/RPP/MPC/MES du 25 mai 2009, par lequel les experts donnent leur avis positif pour l'adoption du Plan de remise en état du projet Tintaya.

Magma TINTAYA, puis BHP TINTAYA, ensuite BHP Billintong TINTAYA, puis Xstrata TINTAYA, et finalement Glencore TINTAYA. Pour notre analyse, l'ensemble de ces sociétés constituent « le promoteur minier. »

L'acteur public et le promoteur minier mènent leurs stratégies pour faire progresser le projet minier, conditionnés par leur coalition stratégique. L'intérêt pour ces acteurs de la bonne poursuite du projet est mis en évidence lorsqu'ils s'engagent ensemble au sein d'accords bilatéraux, par exemple.

Dans cette logique, le projet Tintaya étant l'un des projets plus importants du pays, il fait l'objet de contrats de garanties de leur investissement (contrat du 1er décembre 2003). D'un côté l'État, représenté par le directeur général des affaires minières (DGM) et de l'autre le promoteur minier, ont signé un contrat de garantie des investissements⁵⁴⁷ (ci-après Contrat de garantie/contrat loi). Les parties contractantes se sont engagées comme suit : l'État, à garantir une stabilité juridique pour l'investissement pour une durée de quinze ans. De son côté, le promoteur minier, lui, assure l'investissement de 54 410 595 de USA dollars pour l'exploitation du projet Tintaya. Ce contrat contenait une clause prévoyant l'arbitrage international en cas de violation.

7.1.5.2. COALITION HABITANTS LOCAUX – AUTORITÉ LOCALE - ONG

Il existe dans le district d'Espinar, où est mis en œuvre le projet Tintaya, plusieurs acteurs et associations qui interviennent dans la mise en œuvre du projet. Nous prendrons ici en compte les habitants locaux qui se réunissent dans des communautés paysannes, les autorités locales et certaines ONG. Ainsi, nous faisons ici explicitement référence à la coalition créée dans le seul but de remettre en question l'activité minière, voire l'activité d'exploitation de Tintaya. Nous avons constaté que cette coalition intègre essentiellement les communautés de paysans de Tintaya Marquiri, Alto Huancane et Bajo Huancane, les autorités locales, ainsi que des associations et ONG, telles que CONACAMI, CORECAMI, FUDIE, FUCAE, CooperAccion, Oxfam international et Oxfam USA.

Les communautés de paysans sont des organisations sociales reconnues, et elles jouissent d'un régime juridique très particulier. Elles bénéficient d'autonomie pour l'organisation et la gestion de leur territoire par exemple. L'autorité locale d'Espinar s'est beaucoup impliquée, depuis 2009, dans les protestations contre le projet minier Tintaya. Son soutien aux habitants locaux s'explique par le fait qu'ils sont les représentants de la population, élus au suffrage universel.

Les habitants locaux, pour poursuivre leur stratégie, créent et/ou rassemblent plusieurs associations et/ou organisations sociales, nouvelles ou parfois déjà existantes. C'est ainsi qu'ils forment une coalition avec les ONG CooperAccion et Oxfam international et Oxfam USA qui les soutiennent au niveau technique et au niveau personnel, leur fournissant des recherches scientifiques et publiques,

⁵⁴⁷ Ce type de contrats impliquent une contrainte forte, et sont communément appelés contrat-loi.

ainsi que des avocats pour les défendre lors d'éventuels procès. Les habitants locaux forment également des coalitions avec d'autres associations telles que CONACAMI, CORECAMI, FUDIE, FUCAE. Ces associations font partie de la structure sociale d'Espinar ; les membres de l'association CONACAMI par exemple, ressemblaient aux communautés impliquées dans le combat contre les projets minier. FUDIE rassemble l'ensemble des organisations sociales d'Espinar, et FUCAE est l'organisation qui regroupe toutes les communautés de paysans d'Espinar.

7.2. DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Nous aborderons dans cette partie la question de la participation des habitants locaux à la mise en œuvre du projet Tintaya. Le but sera donc de mettre en lumière les stratégies mises en place pour la prise en compte, ou non, de la participation des habitants locaux lors de la mise en œuvre du projet minier Tintaya.

Il est en premier lieu important de souligner que les projets miniers Tintaya et Antapaccay (notre quatrième cas à étudier) appartiennent actuellement toutes les deux à la même société minière, Glencore. De plus, les projets Tintaya et Antapaccay se situent dans le même périmètre, à quinze kilomètres l'un de l'autre, dans le même district d'Espinar. Les deux sites occupent également les territoires des mêmes communautés paysannes ou autochtones. Ainsi, leur zone d'influence, directe ou indirecte – et cela au niveau social, géographique et environnemental – est plus au moins semblable (Dossier EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Ayant précisé les rapports entre le projet Tintaya et Antapaccay, notre but sera désormais de présenter les facteurs qui favorisent la mise en œuvre du projet Tintaya, en évaluant le rôle de la participation des habitants locaux (hypothèse de travail N° 1). Nous mettrons donc en évidence l'aboutissement du projet Tintaya et nous analyserons le passage de l'ancien régime minier au nouveau régime minier, et son adaptation concernant la question de la participation.

Sur le plan de la participation, le régime minier adopté par le projet Antapaccay lui permet d'intégrer les habitants locaux de manière indirecte et informelle. Le projet minier Tintaya était alors encore en activité et en train de construire des liens avec les communautés paysannes proches, dans l'optique de développer un plan d'achat de terres afin d'élargir ses capacités d'exploitation. Ce contexte a favorisé l'intégration des habitants locaux dans le projet Antapaccay.

Cette forme d'inclusion et de participation des habitants locaux varie en fonction du statut des habitants locaux concernés. La totalité de la propriété du projet minier Tintaya a été rassemblée par l'achat ou l'expropriation de terres appartenant à des communautés paysannes ou autochtones. C'est

dans cette même logique que le promoteur minier du projet Antapaccay s'est mis en contact avec ces habitants locaux considérés comme propriétaires.

7.2.1. RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX – ANCIEN RÉGIME

La mise en œuvre du projet minier Tintaya, de 1979 à 1985, s'est faite pendant le régime minier de 1981. Ce régime ne réservait aucun droit à la participation des habitants locaux, tout type de projet était donc imposé par l'État. Cependant, le projet Tintaya, peu de temps après son entrée en activité, a dû s'adapter au nouveau régime (celui de 1992) (section 1.5.1). Dans cette partie, nous allons analyser les différences de participation des habitants locaux dans ces deux régimes miniers.

7.2.1.1. RÉGIME FERMÉ AUX HABITANTS LOCAUX

L'acteur le plus impliqué dans cette étape de la mise en œuvre du projet Tintaya était la communauté autochtone d'Antaycama. Au sein de sa structure organisationnelle, ses secteurs les plus concernés par la mise en œuvre du projet étaient ceux de Tintaya Marquiri, Huancane bajo et Huancane.

Dans ce contexte, en 1979, les concessions minières ont été octroyées en faveur de l'entreprise publique Minero Peru, qui crée la société minière Tintaya⁵⁴⁸ (EMATINSA). La forme de la concession était fondée sur des droits spécifiques à l'État. Pour la mise en œuvre du projet Tintaya, sous demande d'EMATINSA, le gouvernement en vient à exproprier 2368 hectares de terres de propriété de la communauté autochtone d'Antaycama⁵⁴⁹ (EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Rapport de la Security and Exchange Commission USA 1994).

D'une part, aucune participation potentielle des habitants locaux n'était prévue dans le cadre de la réalisation du projet Tintaya, que ce soit pour l'octroi de concessions minières, en 1979, ou pour les activités d'exploration minière qui ont suivi. La seule participation prévue dans ces régimes était de forme passive, c'est-à-dire que les requérants d'une concession minière étaient obligés de publier leur demande dans des journaux de tirage national et local, dans le but d'informer les personnes concernées. Malgré cette obligation, les concessions Tintaya ont été majoritairement distribuées sous la forme de droits spécieux, c'est-à-dire à travers la suspension de certaines obligations.

D'autre part, la participation des habitants locaux à la procédure d'expropriation était ainsi quasiment circonscrite à la décision de l'autorité et à sa compensation. La communauté d'Antaycama a contesté ces décisions, mais n'a cependant pas réussi à obtenir réparation. Ces expropriations ont été suivies de

⁵⁴⁸ Op.cit. Décret Suprême N° 014-71-EM/DGM du 27 septembre 1971, par lequel sont octroyées 18 concessions minières en faveur du Minero Peru

⁵⁴⁹ Op.cit. Décision Directoriale N°41-81-EM/DGM du 26 juin 1981, par laquelle la Direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM ordonne l'expropriation de 2368 hectares de terres, propriété de la communauté d'Antaycama.

nombreuses expulsions (Manco J. 2005, De Echave J. et al 2009, Sanborn C. et Dammer J. 2013), et à long terme, de la disparition de la communauté d'Antaycama.

Ces évènements sont à l'origine d'un grand mécontentement de la part des habitants locaux, et d'une lutte acharnée pour des compensations plus justes. De plus, des accusations concernant la pollution de l'environnement suscitée par le projet Tintaya et les inégalités creusées par sa mise en activité ont contribué à tendre la situation. Cette accumulation de griefs aura pour conséquence de nombreux conflits, parfois très violents.

7.2.1.2. PARTICIPATION ET ENTRÉE EN ACTIVITÉ

La participation des habitants locaux à l'entrée en activité du projet Tintaya, entre les années 1985 et 1996, était, de même, quasiment inexistante. Suite à la construction de l'usine dédiée au traitement des minéraux et à l'extraction des minerais, le promoteur minier fait en 1983 la demande de concession de bénéfices⁵⁵⁰. Suite à l'octroi de cette concession, le projet Tintaya entre en activité en avril 1985⁵⁵¹, représentant ainsi l'un des plus grands projets miniers du Pérou (De Echave J. et al 2009). Pour ce qui est de son entrée en activité dans sa totalité, certaines démarches administratives se sont prolongées jusqu'à 1991⁵⁵².

Cette façon d'implanter le projet minier a fait grandir le mécontentement des communautés locales, déjà outrées par l'opération d'expropriation de ses terres. D'autres évènements ont encore été à l'origine de tensions, comme par exemple l'augmentation du rendement de la centrale hydroélectrique « Machupicchu » dans le but d'alimenter le complexe minier, alors que la plupart des habitants d'Espinar ne pouvaient bénéficier de ce service. Cette situation s'est ensuite répétée pour le cas de l'usage de l'eau dédiée à l'activité minière (Camacho L. et Lossio F. 2005, De Echave J. et al 2009, Rapport Banque Mondial 2015).

Pour autant, le projet minier développe dès ses origines des liens avec les habitants de la communauté d'Antaycama. Cependant, ces rapports ne sont pas nécessaires dans le cadre de la participation entendue comme telle. Ils se concentrent plutôt sur la façon de calmer le mécontentement de la population locale, et se matérialisent principalement sous la forme de prestations de petits services :

⁵⁵⁰ Document N° 734334 du 12 août 1983, dans lequel EMATINSA demande l'octroi de la concession de bénéfices et d'entrée en activité.

⁵⁵¹ Nous n'avons pas pu avoir accès au dossier d'octroi de la concession de bénéfices du projet minier Tintaya, mais avons cependant trouvé plusieurs publications qui indiquent que l'entrée en activité du projet a eu lieu en 1985.

⁵⁵² Résolution directoriale N° 01-91-RI/DMSRC du 3 avril 1993, par laquelle la concession de bénéfices du projet minier Tintaya a été octroyée par la Direction régionale des activités minières de la région de Cusco.

programmes d'aide aux agriculteurs ou création de postes temporaires, cadeaux dans certaines fêtes locales, financement d'activités sportives ou culturelles (Rapport financier TINTAYA 1987 et 1991).

7.2.2. LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE – NOUVEAU RÉGIME

Dans le contexte des années 1990, avec l'arrivée du nouveau régime minier, la participation des habitants locaux est introduite formellement. Cependant, l'instauration d'un régime dictatorial en 1992 a empêché sa mise en œuvre.

Les habitants locaux, au début des années 1990 et juste avant de l'année 1992, s'organisent pour participer à la mise en œuvre du projet Tintaya. Cependant, cette intervention ne se fait pas contre la mise en œuvre, mais dans une logique de revendication. Ainsi, les habitants locaux⁵⁵³ commencent à s'organiser et créent une plateforme de lutte contre le projet Tintaya.

Le 21 mai 1990⁵⁵⁴ débute des manifestations contre le projet, ponctuellement très violentes. Les principales revendications des militants portent sur l'obtention de services publics et l'élaboration d'un projet de développement pour la province d'Espinar.

Au cours de cette même période, la communauté autochtone d'Antaycama se démembre en plusieurs communautés paysannes. Au cours de l'année 1990, les anciens secteurs de la communauté obtiennent officiellement leur reconnaissance comme communautés de paysans. La participation des acteurs locaux n'était donc vraiment pas possible ; le régime minier était fermé et les habitants locaux étaient en processus de démembrement, tandis qu'à ce contexte compliqué s'est ajouté ultérieurement l'instauration d'un régime dictatorial.

C'est dans ce contexte que le projet de privatisation du site de Tintaya a vu le jour en 1994. L'implication des habitants locaux suite à la privatisation diminue, puisque ce processus ne leur permet pas d'intervenir. Vers la fin des années 1990, les habitants locaux s'organisent encore une fois pour participer à la mise en œuvre du projet, mais la participation n'est toujours pas formelle, elle s'apparente plutôt à un mouvement social.

7.2.3. ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION

Pendant les années 1990, l'activation des droits de participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre du projet Tintaya est impossible. Le manque d'une base légale précise laissait une grande marge de manœuvre à la coalition réunissant le promoteur minier et le MINEM, et leur permettait de

⁵⁵³ Il s'agissait alors d'une mobilisation générale concernant toute la province d'Espinar, cela en majorité dans des zones urbaines, la participation des communautés paysannes ayant été considérée comme évidente.

⁵⁵⁴ Le 21 mai est depuis considéré comme « le jour de la dignité d'Espinar ».

gérer unilatéralement toute la procédure de mise en œuvre et d'exploitation des sites miniers. De plus, le régime réprime fortement toute tentative de revendication sociale à ce niveau.

À partir des années 2000, et suite à la chute du régime dictatorial, les règles de participation pour les habitants locaux ont été rapidement intégrées dans la politique minière. Cependant, la question de la participation concerne principalement la phase de mise en œuvre du projet minier, c'est-à-dire la phase qui précède l'octroi de la concession minière de bénéfice. Au moment de l'obtention des droits pour les habitants locaux, le projet Tintaya était déjà en phase d'exploitation, la participation de l'habitant local n'était donc déjà plus possible.

Le régime minier courant, concernant les règles procéduriers, ne prévoit aucune forme de participation au stade de l'exploitation, sauf pour certains cas ; ceux concernées par les procédures d'élargissement du site minier à exploiter ou les cas concernant la gestion de l'environnement, fondamentaux pour les acteurs qui ont un droit de propriété sur la surface⁵⁵⁵. De la même manière, la procédure d'approbation du plan d'élargissement de l'activité minière et le démarrage de l'activité ne nécessitent pas la participation des acteurs locaux s'ils n'ont pas d'impact majeur.

En guise de conclusion, nous avons constaté qu'aucun droit de participation n'a été activé lors de cette période. Cette inactivation du droit des habitants locaux concerne uniquement leur droit de participation puisqu'ils ont fréquemment activé d'autres types de droits dans cette période.

7.3. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

Dans cette partie, nous nous intéresserons aux éléments de droit de propriété et d'usage pris en compte, ou non, dans le cadre de la mise en œuvre du projet Tintaya. Nous prendrons ici en compte les stratégies menées par les acteurs concernant ces droits. Le but sera de mettre en lumière le rôle que ces droits ont joué dans l'aboutissement du projet Tintaya. Nous soulignerons le rapport étroit qui existe entre la prise en compte de ces droits dans le projet Tintaya, et dans celui d'Antapaccay.

La problématique de ce chapitre porte donc sur la capacité des acteurs locaux à mobiliser et à activer des stratégies sur la base du droit de propriété et/ou d'usage, issu de la politique minière ou d'autres politiques publiques. Nos variables explicatives seront mobilisées pour répondre à cette problématique : l'intervention d'institutions publiques telles que le MINEM ou l'autorité nationale de l'eau (ANA), les règles institutionnelles propres à l'activité minière telles que la loi générale des activités

⁵⁵⁵ Décret Suprême N° 061-2006-EM du 28 octobre 2006, par lequel le texte de procédures administratives (TUPA) du MINEM a été adopté, et abrogé ultérieurement par le Décret Suprême N° 038-2014-EM du 5 novembre 2014, TUPA en vigueur.

minières (LGM) ou des règlements procéduraux ; les règles issues d'autres politiques, c'est-à-dire principalement la loi sur les ressources hydrauliques.

L'analyse se concentrera sur le droit de propriété de la terre des communautés paysannes. Nous aborderons aussi la question des droits d'usage de l'eau d'irrigation par les associations d'usagers de l'eau et d'irrigants des bassins de Cañipia et El Salado. À ce propos nous examinerons ces droits en les déclinant selon leurs composantes essentielles : l'usage, la jouissance et la disposition.

7.3.1. DROIT DE PROPRIÉTÉ

Tout d'abord il est nécessaire d'identifier les acteurs qui détiennent le droit de propriété. Il apparaît de notre recherche que les acteurs qui détiennent le droit de propriété sont principalement les membres de la communauté autochtones d'Antaycama. Nous allons donc analyser la prise en compte, ou non de leur titre de propriété, de leur organisation, puis nous nous intéresserons aux acteurs actuellement concernés par le projet minier.

La communauté d'Antaycama était connue depuis l'époque des Incas comme habitant un territoire riche en minerais. L'étymologie du nom d'Antaycama en quechua fait d'ailleurs référence aux minerais présents sur son territoire : « Anta » en langue quechua signifie « cuivre » et « cama » est un suffixe soulignant la quantité ou l'abondance. Antaycama signifie donc littéralement "territoire riche en cuivre".

7.3.1.1. RÉGIME DU DROITS DE PROPRIÉTÉ

La communauté d'Antaycama a été reconnue en 1928 comme une communauté autochtone, c'est-à-dire une communauté d'indigènes. Le régime des communautés autochtones change avec l'arrivée de la réforme agraire dans les années 1970 et devient le régime des communautés de paysans.

Le titre de propriété de la communauté « ayllu⁵⁵⁶ » d'Antaycama date de la période coloniale⁵⁵⁷. Sa reconnaissance en tant que communauté, selon le droit occidental, date de l'année 1701. C'est en 1928 que la communauté et son titre de propriété sont reconnus par l'Etat péruvien (Titres de propriétés d'Antaycama, Huisa Ccollana et Huarca de 1928, EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Cette communauté « Ayllu » faisait partie des plus anciennes communautés autochtones du Pérou. Elle trouvait son origine dans les périodes pré-Inca et Inca, et faisait alors partie d'un groupe plus large, la

⁵⁵⁶ L'ayllu se caractérise par l'organisation communale de la propriété sur la terre et du travail. Le droit de propriété appartient à l'ensemble de la communauté, et la fonction de la propriété est décidée par l'assemblée communale. Chaque membre détient un droit d'usage pour chaque bien et service produit par la terre, par exemple : pendant certaines saisons le droit d'usage peut être octroyé à des agriculteurs, et en dehors de ces saisons il peut être destiné à d'autres membres pour le pâturage.

⁵⁵⁷ Le titre de propriété de la communauté d'Antaycama a été octroyé le 20 juillet 1701 dans la ville de Cusco par le représentant « Visitador General » du roi d'Espagne

société K'ana⁵⁵⁸. Durant l'époque coloniale, de 1542 à 1821, les communautés "ayllu" ont préservé leur ancienne organisation communale, tout en obéissant à la juridiction coloniale du Corregimiento de Canas et Canchis⁵⁵⁹. Plus tard, ces communautés ont été reconnues par la couronne espagnole comme des organisations communales autochtones ayant les pleins droits sur leur territoire, selon le droit indien de l'époque (German Zecenarro Madueño⁵⁶⁰).

L'histoire de cette communauté est riche en détails, et leur développement est dû en grande partie aux revendications territoriales. En effet, le rôle joué par Antaycama dans la lutte pour les droits des populations autochtones au Pérou est essentiel⁵⁶¹. La propriété de cette communauté sur leurs terres n'est donc reconnue par la République qu'en 1928, après la révolte de Toqroyo. L'arrivée du projet Tintaya, dans les années 1980, modifiera complètement le contexte de leur droit de propriété. Le projet s'impose dans leur territoire et la communauté d'Antaycama, alors qu'elle est la principale communauté concernée par ce projet, souffrira lourdement des conséquences.

Au moment de la mise en œuvre du projet minier Tintaya, le régime de propriété de la communauté d'Antaycama était celui des communautés paysannes. Ce régime est caractérisé par l'imprescriptibilité, l'insaisissabilité et l'inaliénabilité des propriétés des communautés⁵⁶². Malgré cela, l'expropriation était prévue dans ce régime, ce qui a permis le démembrement de la communauté.

⁵⁵⁸ K'ana est une société qui a occupé toutes les montagnes et le haut plateau au sud-est de la région de Cusco. Ses successeurs se trouvent actuellement sur deux provinces, Canas et Espinar.

⁵⁵⁹ Les Corregimientos étaient la plus petite juridiction politico-administrative de la période coloniale ; la plus haute autorité était le Corregidor.

⁵⁶⁰ Professeur d'histoire de la faculté d'Histoire de l'université Nationale Saint Antonio Abad de Cusco.

⁵⁶¹ Pendant la période coloniale, ces communautés faisaient partie des K'anas et ont participé à deux grandes révolutions contre la couronne espagnole. La première est la révolution de Tupac Amaru, qui s'est révolté avec les indigènes quechuas K'anas à Cusco, de 1780 à 1782. La deuxième est celle de Tupac Katari, 1780-1782, qui s'est révolté avec les indigènes aymaras en Bolivie. À la chute de la révolution de Tupac Amaru, ses troupes se joindront à Tupac Katari en Bolivie (Szeminski J. 1974, Campbell L. 1976, Stern S. 1987, Brysk A. 1996, Huanca D. 2006, Gutierrez A. 2006, Portugal P. 2016).

Durant la période républicaine, après que l'Etat péruvien reconnaisse l'existence des communautés autochtones, la communauté d'Antaycama s'est révoltée, entre 1921 à 1924, contre le système féodal péruvien. La révolte est connue au niveau local sous le nom de Toqroyo. Dirigée par Domingo Huarca, la communauté revendique ses droits sur la terre et se confronte aux grands propriétaires fonciers de la région (Glave L. 1990, Flores A. Et. al 2010, OXFAM 2013, EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Entretien).

⁵⁶² Op.cit. Loi N° 24656, Arts. 7 et 8.

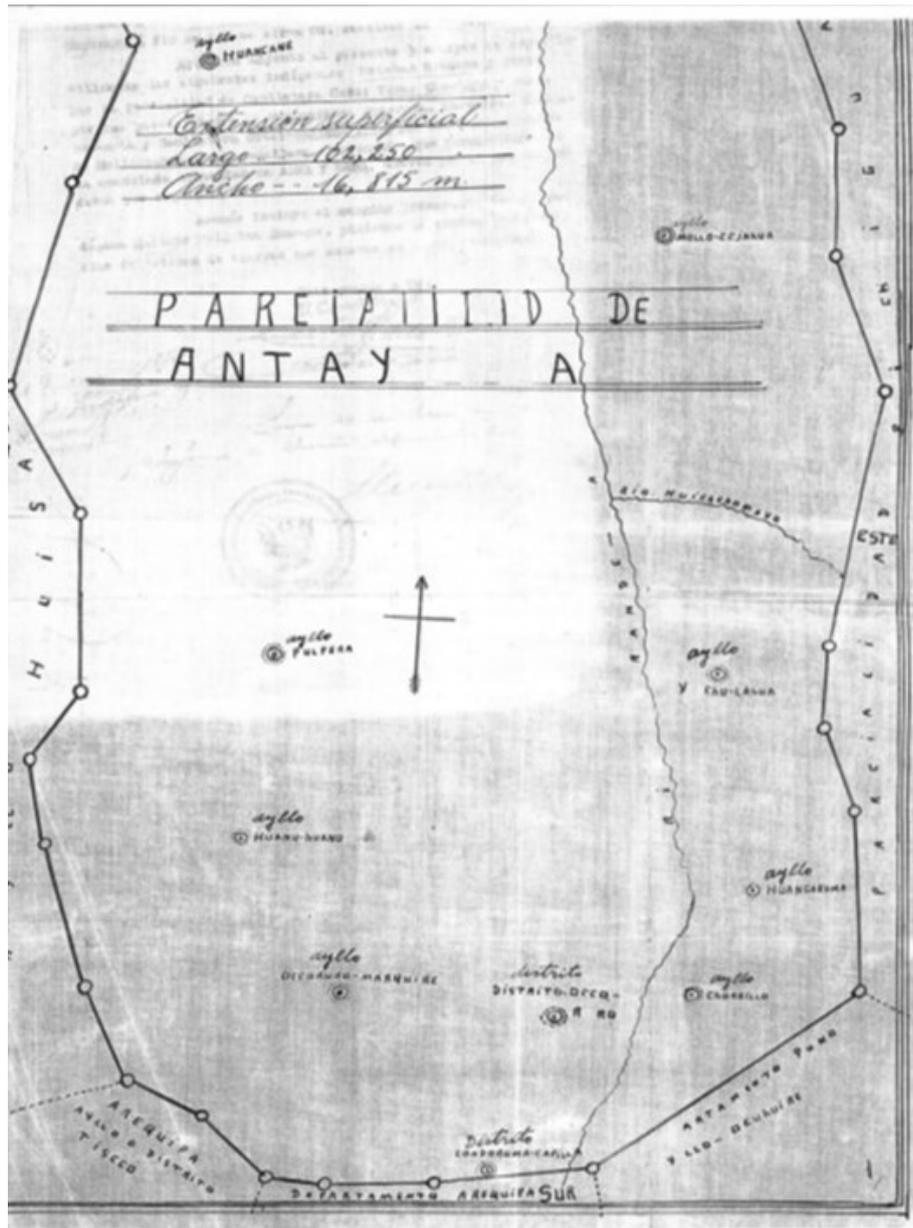


Figure 28. Carte géographique de la communauté d'Antaycama 1928.
Source : Titre de propriété Antaycama 1928.

7.3.1.2. EXPROPRIATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

L'intégralité du territoire de la communauté n'est pas exactement connue, ses frontières ont beaucoup évolué à travers le temps. Il est cependant estimé qu'elle possédait 117 155 hectares de terre au commencement du projet Tintaya (Dossier Titre de propriété communauté Huancane Anta Collana). Plusieurs chercheurs affirment que c'était l'un des plus grands territoires appartenant à des communautés autochtones du Pérou.

Au moment de sa reconnaissance l'organisation d'Antaycama était très structurée. L'assemblée générale représentait l'autorité suprême, toutes les décisions étaient prises par vote à la majorité et le

président de la communauté, « Camayoq⁵⁶³ », en était le représentant. Elle était divisée en quatorze sections géopolitiques, correspondant à des secteurs territoriaux, tous relativement autonomes : Huancane, Ayhuarane Cama, Mollo CCjahua, Tintaya Marquire, Alto Huancane, Pulpera, Ttocruyo, Ychchu Lahua, Huanu Huanu, Huangaruma, Occoruro Marquire, Distrito Occoruro et Chorrillo. C'est dans ce contexte que le projet Tintaya est lancé (Titre de propriété 1928, Lemlij M. 2014, Nuñez I. 2012, Glave L. 1990).

Pour la mise en œuvre du projet Tintaya, le gouvernement péruvien exproprie la communauté d'Antaycama de 2 368 hectares de terres. L'expropriation a été contestée par ses membres, sans conséquences cependant, le droit des autochtones était à l'époque faiblement protégé. Le projet minier s'implante ainsi en plein milieu du territoire de la communauté Antaycama (Titre de propriété Antaycama 1928, Carte de la mine Tintaya 2009).

7.3.1.3. PROGRAMME D'ACHAT DE TERRES

Lors de l'expropriation, de nouvelles communautés se sont constituées sur le territoire de celle d'Antaycama. Le projet minier Tintaya sur ce même territoire, entame encore des stratégies pour élargir l'exploitation de gisement minier. Lors de la privatisation du projet minier, le promoteur minier, devenu un acteur privé, développe un programme d'achat de terres pour élargir l'exploitation du site minier.

Le promoteur minier, en tant que promoteur du projet Tintaya, entame un programme d'achat de terres des communautés de paysans. Son objectif est alors d'en finir avec les procédures d'expansion du projet Tintaya et de mettre en œuvre le projet Antapaccay.

Plus concrètement, le promoteur minier démarre deux procédures devant le ministère de l'énergie et des mines (MINEM) : il demande l'approbation d'une étude sur l'impact environnemental (EIA) pour la construction d'un site à déchet minier « Huinipampa » (pour l'expansion de Tintaya) et l'approbation d'une EIA d'exploration minière pour la mise en œuvre d'un nouveau projet minier. Les droits de propriété et d'usage sont des conditions indispensables pour mener à bien ce programme.

Le promoteur minier met alors en place des stratégies d'acquisition des droits nécessaires pour la mise en œuvre des projets. Deux types de stratégies menées pour chaque projet sont identifiables, et à deux moments différents. La première stratégie est centrée sur l'achat de terres et la deuxième sur le démembrement d'une communauté.

⁵⁶³ Camayoq est le nom original de l'autorité d'un ayllu, cependant avec l'arrivée de la langue espagnole son appellation change pour "président".

7.3.2. DROITS D'USAGE

La formalisation de la licence d'usage d'eau du projet Tintaya date de 1991⁵⁶⁴. Cette licence a été octroyée par le MINAGRI, l'autorité compétente de l'époque. La quantité d'eau autorisée était de 400 litres/seconde d'eau, et la source était la rivière El Salado. Actuellement, cette licence est encore en vigueur et appartient au projet Antapaccay.

Le projet Tintaya, en 2001⁵⁶⁵, obtient une autre licence d'usage de l'eau. Le MINAGRI autorise l'usage d'une quantité de 36 litres/secondes, la source étant la nappe phréatique. Cette licence a été prolongée en 2007 et appartient actuellement au projet Antapaccay⁵⁶⁶.

En bref, ces licences d'usage sont des droits d'usage formels, elles ont été constituées par un acte administratif de l'ANA. Ces droits ont été clairement identifiés ; ils comprennent une quantité déterminée d'eau, la source et l'activité à laquelle est destinée l'eau sont bien identifiées, le bénéficiaire est mentionné. Ainsi, dans la même logique que pour les droits d'usage octroyés aux agriculteurs dans la vallée de Tambo en Arequipa, ces droits sont contraignants et opposables à un tiers.

Contrairement aux droits d'usages du projet minier, les droits des communautés de paysans prennent la forme de droits non identifiés et faiblement personnalisés : la communauté est le détenteur du droit d'une façon générale, les sources ne sont pas identifiées, ni la quantité d'eau ni sa qualité ne sont autorisées.

7.3.3. ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

En réponse aux faits survenus relatifs à l'expropriation de la propriété de la communauté, gérée en coalition par le promoteur minier et le MINEM, les membres de la communauté activent leur droit de propriété. Cependant, cette activation ne se fait pas dans le but de contester le projet minier. Ainsi, l'activation de droit de propriété se fait dans un sens contre-intuitif.

Nous avons identifié deux facteurs principaux expliquant l'activation du droit de propriété de la communauté et le sens dans lequel ils l'ont fait. Un premier facteur est interne à la communauté : il concerne la précarisation de son organisation, sa gestion du droit de propriété communal et l'affaiblissement de la cohésion sociale. Le deuxième facteur est externe et est lié au projet d'expansion du projet minier Tintaya.

⁵⁶⁴ Décision 052-91-DUAD-XX-C du 23 mars 1991, par laquelle est octroyée la licence d'usage de l'eau au projet Tintaya.

⁵⁶⁵ Résolution Administrative N° 03-2001-MINAG-CTAR-DRAC-ATDRS du 25 janvier 2001 par laquelle est octroyée une licence d'usage d'eau au projet Tintaya.

⁵⁶⁶ Résolution Administrative N° 016-2007-ATDRS/DRAC-MINAG-GRC du 20 février 2007, par laquelle est prolongée la licence d'usage d'eau du projet Tintaya.

7.3.3.1. DÉMEMBREMENT DE LA COMMUNAUTÉ ANTAYCAMA

En terme territorial, le fait d'exproprier l'un de leurs territoires centraux a provoqué une division géographique. La communication au sein de la communauté est devenue plus difficile, la structure organisationnelle s'est altérée, et rassembler toute la communauté pour une assemblée générale est devenu plus difficile qu'avant.

Le secteur le plus concerné par l'expropriation était Tintaya Marquiri. Ce secteur a été déplacé très près du site minier, à la frontière avec la communauté, ce qui a diminué les possibilités de développement d'activités agricoles. Ce secteur s'est appauvri, et est devenu dépendant de l'aide du secteur public ou du promoteur minier.

En termes de cohésion sociale l'implantation du projet minier a créé des rivalités, entre les membres de la communauté et entre secteurs. Entre autres, il semble que la compensation, 16 640,52 dollars américains, n'ait pas été pas suffisante pour redistribuer équitablement l'argent à tous les membres concernés, et que certains ne l'ont pas reçue. Des accusations de manque de transparence, internes et contre leurs représentants, sont apparues (Entretien de M. Porfirio Taipe Paucara⁵⁶⁷)

De plus, l'éviction exécutée violemment et la réinstallation a provoqué beaucoup de mécontentement envers la communauté et le gouvernement, alors que ces deux institutions étaient censées protéger les intérêts de la communauté (Muñoz I 2006, Zambrano G. 2009, Caceres E. 2013, De Echave J. et al 2009).

Dans ce contexte, le démembrement de la communauté a été planifié, à la fin des années 1980, par le promoteur minier et le gouvernement. Ainsi, le gouvernement, à travers la direction régionale de l'agriculture, décide en 1988 de restructurer la communauté d'Antaycama. En 1990 le gouvernement arrange un accord de financement⁵⁶⁸ avec le promoteur minier EMATINSA.

Les signataires de l'accord s'engagent à reconnaître de nouvelles communautés de paysans dans le territoire de la communauté d'Antaycama, à délimiter les nouveaux territoires pour les nouvelles communautés, et à financer des projets de développement agricole et de reforestation. Le promoteur minier s'engage par cet accord à financer toutes les procédures et programmes.

Les membres de l'ancienne communauté d'Antaycama ont donc décidé d'abandonner le régime communal et de propriété qu'ils possédaient. En conséquence, de nouvelles communautés ont été constituées à sa place, divisées sur tout son ancien territoire. D'autres ont décidé de constituer une association sous le régime du code civil : l'Association de paysans de Hunipampa. Dès lors, les nouvelles

⁵⁶⁷ M. Porfirio Taipe Paucara ancien président de l'association des communautés de paysans d'Espinar (FUCAE).

⁵⁶⁸ Accord du 9 mai 1990, par lequel les parties prenantes, la direction régionale de l'agriculture et la société minière EMATINSA constituent un accord de coopération.

communautés ont perdu leurs droits en tant que population autochtone. Leur propriété a donc cessé d'être celle d'une population autochtone, et est tombée sous le régime de communautés des paysans et du code civil puisqu'elle est devenue propriété individuelle.



Figure 29. Carte géographique d'Antaycama avec le projet Tintaya 1981.
 Source : Titre de propriété Tintaya Marquiri 1990.

— Tintaya – 2368 hectares de terres expropriées

7.3.3.2. VENTE DE TERRES ET EXPANSION DU PROJET TINTAYA

Durant la deuxième moitié des années 1990, le promoteur minier envisage d'élargir le site de déchets miniers et d'en construire un autre. En effet, le projet Tintaya sous la gestion privée augmentait sa production de cuivre, et donc produisait plus de déchets miniers. Il a présenté au MINEM le projet d'élargissement du site à déchets miniers Camacmayo et celui de construction d'un nouveau site à déchets, Huinipampa.

La principale stratégie suivie par le promoteur consiste en une négociation individuelle avec chaque propriété de l'association de paysans de Huinipampa. La négociation avec cette association est simple et rapide, car le régime de propriété sous le droit privé laisse au propriétaire l'entière faculté de disposition.

Cependant, la stratégie pour l'achat de terres des autres communautés de paysans était plus élaborée⁵⁶⁹. Le promoteur minier a construit un accord avec les communautés et développé des programmes agricoles ou de construction d'infrastructures. Puis les négociations se sont faites directement avec les représentants des communautés. Certains membres de ces communautés ont contesté le contrat d'achat-vente, néanmoins les actions n'ont pas abouti à cause de la passivité de la plupart d'entre eux.

Le projet d'expansion du projet Tintaya a aggravé la division interne de la communauté. Le potentiel commerce de terres avec le promoteur minier a créé encore plus de rivalités en son sein. La recherche de bénéfice dans la vente des terres incite chaque secteur à se séparer et à en opérer la gestion indépendamment, afin d'obtenir le plus d'avantages possible. Une stratégie de décohésion de la communauté a été mise en place par le promoteur minier de l'époque.

Les propriétaires activent donc leur droit de propriété avant tout pour bénéficier individuellement de l'opportunité, encouragés par le rapport du promoteur minier sur la communauté. Les rapports avec le promoteur à partir du début des activités en 1984 se dégradent au cours du temps et ce jusqu'à nos jours. Le promoteur minier met en place une politique d'assistance ciblée sur certains secteurs (Rapport annuelle Tintaya 1990).

7.4. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

L'absence de prise en compte des intérêts des habitants dans la procédure de mise en œuvre du projet minier est un risque d'échec. Il semblerait que l'opposition des habitants locaux soit fortement centrée sur la non prise en compte de ce qu'ils considèrent important pour leur développement.

⁵⁶⁹ La décision sur la disposition des terres communales relève de la compétence exclusive de l'assemblée générale, elle se prend par majorité qualifiée.

Cependant, le projet minier Tintaya est actuellement en exploitation, donc, il nous importe justement de savoir comment les intérêts des habitants locaux ont été pris en compte.

Dans le but d'identifier et analyser cet aspect, nous commencerons par définir les intérêts des habitants locaux qui sont directement liés au projet Tintaya. Ensuite, notre analyse se centrera sur la forme de cette possible prise en compte lors de la mise en œuvre du projet.

7.4.1. ACCORD « CONVENIO MARCO »

Dans les années 2000, les habitants locaux qui étaient déjà engagés dans le projet Tintaya, se réorganisent au sein de nouvelles associations sociales, telles que l'association des communautés de paysans (FUCAE), l'association pour la défense des intérêts d'Espinar (FUDIE), l'association des communautés concernées par l'activité minière (CORECAMI) ou encore la mairie d'Espinar. Ces acteurs, ensemble, constituent une nouvelle plateforme pour revendiquer leur intérêt face au projet Tintaya. Le maire de la province d'Espinar, Oscar Mollohuanca, est l'un des principaux acteurs à la tête de cette plateforme.

Les manifestations commencent en septembre 2000 et se prolongent jusqu'en 2005. Les habitants locaux, dans la même logique qu'en 1990, initient des manifestations qui prennent rapidement une tournure violente. Le conflit dépasse l'échelle régionale, prend une importance nationale et implique même des acteurs internationaux⁵⁷⁰. Au cours de cette période, le "convenio marco" est signé en 2004, cependant les conflits et les manifestations continuent de se succéder et ce jusqu'à aujourd'hui.

Comme nous l'avons évoqué, ce conflit présente un intérêt spécifique car il met particulièrement bien en évidence les intérêts principaux des habitants locaux. Trois épisodes du conflit en sont révélateurs : le contenu du cahier des revendications et/ou du projet d'accord, les engagements de l'accord ou « Convenio marco », et la renégociation du « Convenio marco ».

La plateforme de lutte comprenait aussi un cahier de revendications où sont incluses les revendications des habitants locaux (leurs intérêts). La plupart de ces revendications, que nous appellerons intérêts, portent sur des questions économiques et sociales : ils réclament plus d'apport économique de la part du promoteur minier pour des projets de développement et plus de respect envers les communautés et personnes des alentours. Les questions environnementales font aussi partie de ce cahier, mais dans une moindre mesure (Entretien M. Porfirio Taype Paucara 2014).

⁵⁷⁰ À l'époque, le siège de la société minière propriétaire du projet Tintaya, Xstrata, se trouve en Australie, si bien que l'ONG OXFAM-Australie envoie du personnel à l'Ombudsman minier pour faire un constat sur le terrain de l'activité de la société minière.

Lors d'une table ronde, ces revendications sont inscrites dans un projet d'accord appelé « projet du Convenio Marco » (De Echave J. et al 2009).

Les négociations de la table ronde ont permis d'aboutir à un compromis, matérialisé dans l'accord « Convenio Marco ». L'accord a été signé en septembre 2003, et il engage particulièrement le promoteur minier⁵⁷¹ à participer au développement de la province d'Espinar. Ces engagements ont permis de mettre en avant les intérêts des habitants locaux.

7.4.2. ACCORD « ACUERDO DE ESPINAR »

Toujours dans le but d'identifier les fondements des accords et les intérêts des habitants locaux dans les conflits, nous analyserons ici le conflit qui a eu lieu au cours de la première moitié de l'année 2012 autour du projet minier Tintaya. Au moment où le conflit éclate, l'étude d'impact environnemental (EIA) du projet minier Antapaccay a déjà été approuvée (en juillet 2010), et la concession minière dont il bénéficie est octroyée pendant le conflit, au second semestre 2012.

Nous avons déjà exposé les détails du contexte du conflit dans notre partie explicative. Dans cette partie, nous mettrons en évidence les intérêts des acteurs au sein de ce conflit.

Depuis la signature de l'accord « Convenio Marco », les habitants locaux ont cherché à plusieurs reprises à obtenir sa renégociation⁵⁷². Entre 2010 et 2012, les habitants locaux organisent plusieurs manifestations contre le projet Tintaya, en demandant la renégociation de l'accord signé en 2003⁵⁷³. Suite aux manifestations, le gouvernement organise une table ronde de négociations en juillet 2012⁵⁷⁴, qui se tient jusqu'en août 2013. À la fin de la table ronde, un accord général a été signé, « Acuerdo de Espinar », et une commission permanente chargée de la surveillance des accords de la table ronde a aussi été constituée⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ Quelques précisions à propos du rôle joué par la mairie d'Espinar et les ONG : Le maire d'Espinar, M. Oscar Mollo Huanca, est l'autorité politico-administrative locale qui assume la représentation de l'ensemble des intérêts des acteurs locaux. Les ONG organisent quant à elles tout le soutien technique et logistique au niveau national et international. Les ONG les plus impliquées dans le conflit étaient OXFAM USA, OXFAM Australie et CooperAccion, elles ont été en charge de toute la logistique nationale et internationale.

⁵⁷² Par exemple, en 2005, deux ans seulement après la signature de l'accord, les acteurs cherchent à renégocier l'accord lors de nouvelles protestations, requête qui a toutefois perdu sa légitimité suite à des confrontations violentes avec la police.

⁵⁷³ Les manifestations sont devenues violentes et le gouvernement a dû déclarer l'état d'urgence (décret suprême 056-2012- PCM du 28 mai 2012). Puis, le maire d'Espinar, M. Mollohuanca, a été emprisonné et envoyé dans la région d'Ica, loin de la région de Cusco.

⁵⁷⁴ Résolution Ministérielle N° 164-201-PCM du 10 juin 2012, par laquelle la table ronde de négociation Espinar a été inaugurée.

⁵⁷⁵ Procès-verbal du rapport final de la table ronde de négociations d'Espinar du 28 août 2013.

7.4.3. « CONVENIO MARCO » ET « ACUERDO DE ESPINAR »

Dans cette partie, nous analyserons la valeur des accords qui découle directement de la forme qu'ils revêtent et des éléments qui les composent. Il est important d'identifier cette forme et ces éléments, car ils confèrent aux accords un certain statut politico-juridique. De même, la forme et les éléments de composition des accords leur confèrent une valeur en toutes circonstances. En ce sens, les accords issus des tables rondes ne constituent pas une exception et sont pris en compte pour la mise en œuvre du projet minier.

Quelle que soit la forme prise par l'accord et ses éléments constitutifs, tout projet, minier ou non, doit le prendre en compte. Pour la politique minière en particulier, la loi générale des activités minières⁵⁷⁶ et la loi sur le système national d'évaluation des impacts environnementaux⁵⁷⁷ (EIA) prévoient des accords qui prennent en compte les intérêts des habitants locaux.

Il est important d'identifier la forme que prend l'accord car son introduction dans la procédure de mise en œuvre d'un projet minier en dépend.

7.4.3.1. LA FORMALITÉ DE ACCORDS DE LA TABLE RONDE ESPINAR

L'accord « Convenio Marco » en 2003 est élaboré dans le cadre de la politique minière dont est en charge le MINEM. À ce cadre s'ajoute la politique de gestion des conflits dont est chargée la présidence du conseil de ministres (PCM) et la politique interne de responsabilité sociale du promoteur minier. Les acteurs les plus impliqués dans l'élaboration de cet accord sont les habitants locaux et le promoteur minier. Les négociations ont principalement lieu bilatéralement, entre ces deux acteurs⁵⁷⁸.

L'accord final de ces négociations « Convenio Marco » prend la forme d'un accord de coopération entre le promoteur minier et les habitants locaux. Cependant, les obligations que contient l'accord ne sont pas contraignantes pour les parties prenantes et les obligations du promoteur minier sont engagées au nom de sa politique de responsabilité sociale (Convenio Marco 2013, Camacho L. et Lossio F. 2005, Muñoz I. Et al. 2006, Orihuela J. Et al. 2013), ce qui fait que la forme que prend l'accord est bien celle d'un acte volontaire et unilatéral, alors même qu'il est le fruit d'une négociation bilatérale.

Le dernier accord élaboré en 2013 « Acuerdo d'Espinar » est un accord extrêmement complexe, de par sa constitution, sa composition, et son résultat.

⁵⁷⁶ Op.cit., TUO de loi générale des activités minières Art. 37.9, sur les droits d'usage d'eau du détenteur d'une concession minière.

⁵⁷⁷ Op.cit. Loi du système national d'évaluation des impacts environnementaux, Art. 10, sur le contenu d'une EIA.

⁵⁷⁸ Trois ONG ont participé en tant qu'observateurs aux négociations, ainsi que le gouvernement péruvien et l'Ombudsman d'Australie (De Echave J. et al 2009, Rapport Banque Mondiale 2015).

La table ronde, au sein de laquelle cet accord a été élaboré, a été initiée par mandat du gouvernement moyennant la présidence du conseil des ministres (PCM), dans le cadre de la politique de gestion de conflits. Par ce mandat, c'est le MINAM qui est en charge de la direction, en tant que principal coordinateur des négociations. La table ronde s'apparente donc initialement à un acte formel du gouvernement. Ensuite, le procès-verbal de la première séance est approuvé par la PCM, ce qui est un acte administratif (procès-verbal de l'inauguration de la table ronde Espinar 17 décembre 2012).

De plus, sa composition est complexe, car plusieurs ministères y interviennent (MINEM, MINAM, MINAGRI, MINSA), ainsi que d'autres autorités publiques : l'ANA et le DP. La table ronde intègre aussi les habitants locaux, dirigés par le maire d'Espinar, et plusieurs ONG participent en tant qu'observateurs. Selon les règles de participation, tous les acteurs ont les mêmes droits de participation. Cependant, la participation de toutes les autorités politico-administratives se fait dans le cadre de leur compétence. Ainsi, la complexité de la composition ne permet pas d'identifier la forme que prend la table ronde (Résolution ministérielle 164-2012-PCM, Rapport final table ronde Espinar 2013).

Le résultat final de la table ronde témoigne de l'ensemble des compromis pris par le gouvernement et le promoteur minier. Tous ces compromis ont été inscrits dans un document « Accord d'Espinar » qui comprend aussi, comme nous l'avons mentionné plus haut, un « plan d'action ».

Là encore, la forme en est complexe et hybride (accord trilatéral) : par sa forme, ce document est un accord de coopération ; cependant, les engagements pris par le gouvernement sont pour certains des actes administratifs, et les engagements pris par le promoteur minier s'inscrivent dans sa politique de responsabilité sociale. On retrouve donc la forme initiale d'un engagement unilatéral et volontaire (Rapport final table ronde Espinar 2013).

Le plan d'action du rapport final est un accord pareillement complexe, sans forme identifiable. Ce plan d'action a été adopté au sein de la table ronde pour opérer le suivi des compromis auxquels les acteurs se sont engagés (Rapport finale de la table ronde Espinar 2013). Le plan n'est pas un acte administratif, néanmoins son exécution et son suivi reviennent au MINAGRI et à une commission permanente constituée d'habitants locaux.

Donc, l'accord « Acuerdo d'Espinar » de la table ronde d'Espinar de 2013 est un accord multilatéral accordé et consenti par les parties prenantes. Cependant, cet accord n'est pas un contrat à proprement parler : les engagements ne sont pas contraignants pour les parties prenantes, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas exigibles légalement. L'accord n'est pas non plus un acte administratif de l'autorité politico-administrative, ni un instrument de la responsabilité sociale du promoteur minier.

7.4.3.2. L'OBJET DES ACCORDS

Au sein de ces deux accords, les intérêts des habitants locaux ont été identifiés et des instruments d'intervention pour leur prise en compte ont été créés. Ainsi, la ressource économique servant à financer des projets de développement est apparue comme l'un des intérêts des habitants locaux. Par ailleurs, suite au dernier conflit, la qualité de l'eau pour la consommation et l'élevage est apparue comme un autre des intérêts qui concernent les habitants locaux.

Il nous faut maintenant dégager plus précisément l'objet de ces accords, c'est-à-dire les intérêts des habitants locaux. Ce que nous avons identifié jusqu'à maintenant relève de catégories générales, comme la ressource monétaire pour le financement du projet ou la surveillance de la qualité de l'eau. Dans cette partie il s'agit donc de cerner plus précisément cet objet : nous dégagerons donc les obligations et les bénéfices contenus dans ces accords.

Pour ce faire, nos supports d'étude seront les accords "Convenio Marco" et "Accord d'Espinar", en mettant l'accent sur le second accord parce que celui-ci reprend les intérêts des habitants locaux pris en compte dans le « Convenio Marco » et a été de surcroît élaboré dans le but d'acquérir une « légitimité sociale » pour le projet minier Antapaccay. L'accord « Convenio Marco » ne sera traité que dans la mesure où il sera utile à la compréhension de l'accord « Accord d'Espinar ».

L'OBJET DU « CONVENIO MARCO »

À la lecture de l'accord, nous avons remarqué que les intérêts des habitants locaux se retrouvent dans les engagements pris par le promoteur minier en leur faveur :

Au niveau financier : pendant cinq ans, le promoteur minier s'engage à financer des projets de développement dans la province à hauteur de 3% de son revenu, calculé hors taxe. Suite à ces cinq ans, à hauteur de 3% de son revenu, toutes taxes comprises. Ceci, à condition que le projet minier fonctionne à 100% de sa capacité (Convenio Marco 2012). Ce compromis bénéficie à toute la population locale, qu'il s'agisse ou non d'acteurs avec droit de propriété et/ou d'usage.

Au niveau social : le promoteur minier s'engage à conclure des accords avec toutes les communautés de paysans faisant partie de la FREDERMICE, l'association des communautés de paysans ayant des droits d'usage d'eau et d'irrigation dans le bassin de la rivière de Cañipia (Convenio Marco 2012).

Et au niveau social encore, le promoteur minier s'engage à respecter tous les accords des commissions s'étant déroulées au sein de la table ronde de négociation, à savoir : la commission des terres et des droits de l'homme, la commission de l'environnement et la commission du développement durable (Convenio Marco 2012).

De leur côté, les habitants locaux s'engagent à reconnaître l'importance de l'activité minière pour le développement de la province d'Espinar et à ne pas perturber l'exploitation minière (Convenio Marco 2012).

L'OBJET DE L'ACCORD « ACUERDO DE ESPINAR »

Les intérêts des habitants locaux identifiés dans le rapport final de la table ronde organisée dans le cadre du conflit de 2012 ont été classés selon les sujets abordés par les commissions ayant pris part à la négociation : la commission de responsabilité sociale du promoteur minier, la commission de l'environnement et la commission de développement.

Dans le domaine de la responsabilité sociale, l'intérêt des habitants locaux qui est représenté est celui des apports économiques qui devaient être versés par le promoteur minier conformément à l'accord « Convenio Marco » de 2003. Le promoteur s'engage à respecter l'accord « Convenio Marco » et à démarrer une autre négociation en vue de sa modification. Il s'engage aussi à modifier sa politique de rapport avec les communautés et à dédommager les personnes blessées par les confrontations avec la police⁵⁷⁹. On constate donc ici le fort accent mis sur la question du financement de projets (Rapport final de la table ronde Espinar août 2013).

Au niveau environnemental, le rapport final engage le gouvernement et le promoteur minier à financer des projets de services de base, par exemple l'approvisionnement en eau potable des habitants d'Espinar. Un programme très détaillé de surveillance de la qualité de l'eau et pour la santé des habitants locaux a été créé avec la participation des habitants locaux et grâce à un financement du gouvernement. Les autres projets seront financés par le gouvernement et le promoteur minier de manière conjointe (Rapport final de la table ronde Espinar août 2013).

Concernant le développement et la production, le gouvernement et, avec une participation moindre, le promoteur minier, s'engagent à des actions très précises : apporter des semences pour améliorer le pâturage, contrôler les animaux d'élevages et optimiser les canaux d'irrigation (Rapport final de la table ronde Espinar août 2013).

Le plan d'action contenu dans l'accord « Acuerdo d'Espinar » identifie chacun des projets, tous leurs bénéficiaires. Les projets sont classés selon leur priorité, l'autorité compétente, le but qu'ils poursuivent, les bénéficiaires et leur financement. Au moins 77 projets ont été envisagés avec un budget de 23 185 000 soleils (environ 7 141 538 dollars américains), permettant ainsi une identification bien précise de l'objet de l'accord (Plan d'action accord d'Espinar 2013).

⁵⁷⁹ Le promoteur minier s'engage à contribuer à hauteur de 500 000 soleils péruviens (environ 153 314 dollars américains) et à virer 300 000 soleils péruviens sur compte du « Convenio Marco » (environ 91 988 dollars américains).

Il faut noter que le budget est majoritairement pris en charge par le gouvernement, aux échelles nationales, régionales et locales. Le promoteur minier prend en charge seulement la part du financement correspondant aux conditions posées par le « Convenio Marco ». En plus de cet apport, il est indiqué dans le plan d'action que le promoteur minier participe avec l'ANA, l'OEFA et le MINAM au projet de surveillance environnementale d'un budget de 800 000 soleils (environ 246 159 USA dollars). Enfin, le plan d'action souligne que le promoteur minier apportera la somme de 400 000 soleils (environ 123 79 dollars américains) pour la fermeture de la mine Tintaya. Cependant, la fermeture de la mine étant une obligation légale du promoteur minier (Plan de fermeture du projet Tintaya 2009, Plan d'action de l'accord d'Espinar 2013), on ne peut pas considérer cela comme un apport de sa part.

7.4.3.3. MOBILISATION DE L'INTÉRÊT

Dans cette partie, nous nous concentrons sur l'identification des intérêts des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet Tintaya. Sur cette base, nous identifierons les stratégies de mobilisation mises en place pour aboutir à l'objet des accords qui ont été signés. De plus, nous prendrons en compte les habitants locaux impliqués dans l'élaboration de ces accords pour identifier la raison de leur légitimité.

Pour ce faire, nous reprendrons l'exemple de la mobilisation pour la constitution du « Convenio Marco » et l'accord « Acuerdo de Espinar », préalablement définis. Nous avons vu qu'il s'agissait d'un accord multilatéral complexe, qui selon son objet, prenait la forme d'un accord volontaire ou d'un acte administratif, et selon lequel le statut des bénéficiaires varie.

Parmi les projets qui relèvent de la question environnementale, les plus importants sont ceux qui concernent l'eau : surveillance de la qualité de l'eau, assainissement, et approvisionnement en eau pour la consommation. Les autorités publiques en charge de ces projets sont l'ANA, le MINAM, l'OEFA, et la mairie d'Espinar. Les bénéficiaires sont alors les citoyens dans leur ensemble, et le rapport qui s'instaure est celui d'une administration à ses administrés. Ces phénomènes se situent donc dans le régime du droit administratif.

Nous avons identifié plusieurs projets de construction d'infrastructures publiques et d'instauration de services publics de base parmi les projets qui concernent le développement. Les autorités en charge sont variées, ainsi que les bénéficiaires. Il est donc difficile de délimiter clairement les bénéficiaires car ils sont répartis dans toute la province d'Espinar. Le statut du bénéficiaire dépend alors de chaque projet particulier.

Parmi les projets qui touchent à la responsabilité sociale, l'objectif d'exécution et de renégociation de l'accord « Convenio Marco » nous est apparu comme le projet principal. L'accord « Acuerdo de Espinar » confirme que l'accord « Convenio Marco » est un acte volontaire du promoteur minier s'inscrivant dans sa politique de responsabilité sociale, qui n'est donc pas contraignant. Les acteurs en charge de

ce projet sont principalement le promoteur minier et les habitants locaux, avec la médiation du gouvernement. Les bénéficiaires sont ainsi les communautés de paysans, dont le statut est directement lié aux projets miniers Tintaya et Antapaccay. Ce statut est réglementé par la loi du système national de l'évaluation environnementale et par les règlements sur l'environnement du MINEM.

7.5. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les conclusions sont ici présentées en trois tableaux, comme nous l'avons fait pour les cas précédents ; chacun est construit sur la base des arrangements régulateurs locaux (ARL) trouvés lors de nos études de cas. Ces ARL sont classés conformément au développement conceptuel du régime institutionnel de ressources (RIR), à nos variables explicatives et à nos hypothèses. Ensuite un deuxième tableau présente la coalition constituée entre les habitants locaux, l'autorité locale et des ONG. Dans ce même tableau nous présentons de façon synthétique et cohérente leurs stratégies d'activation de droit et de mobilisation des ressources. Finalement, un troisième tableau est présenté, qui synthétise la coalition entre le promoteur minier et l'autorité politico administrative, ainsi que leurs stratégies.

Tableau 26. Tableau conclusif intermédiaire N° 1

ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX MINIERS ET PRINCIPAUX ACTES QUI LES COMPOSENT

Type d'Arrangements	Projet minier Tintaya / ARL - cohérence
ARL unilatéraux émanant des autorités publiques : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> ● Mise en œuvre aboutie : <i>Concessions minières octroyées, licences d'exploration, licences d'usage d'eau</i> ● Phase d'exploitation aboutie : plan d'exploitation minière approuvé, plan d'activité minier approuvé, autorisation de construction de la mine délivrée, plan de fermeture approuvé ● L'État exproprie la propriété de la surface et octroie des titres de propriété suite au démembrement des communautés de Antaycama (aux communautés et aux individus)
ARL négociés et consentis : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrat d'achat et vente de terres ● Ateliers de participation et consultation pour le plan d'adaptation (consensus) ● Table ronde de négociation à succès : Convenio Marco et Convenio Espinar ● Accord de financement pour le démembrement des communautés ● Compensation – dédommagements pour les préjudices
ARL communautaires : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> ● Assemblée générale de la communauté d'Antaycama ● Accords pour constituer de nouvelles communautés ● Accords pour adopter le régime privé
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier constitué

La première bande de ce tableau représente les ARL les plus importants constitués par l'autorité politico-administrative lors de la procédure administrative de mise en œuvre. Les autorités au niveau

international participent aussi à la constitution de certains ARL unilatéraux. Ils montrent que toute la procédure formelle, conforme à la loi, a été effectuée. Il faut souligner que les ARL informels sont quasiment inexistantes.

La deuxième bande figure des ARL négociés entre le promoteur minier et l'autorité publique avec le propriétaire foncier. Les constitutions de ces ARL sont nombreuses, et ces accords ont abouti avec succès, puisqu'il semble que les rivalités étaient moins nombreuses avec les acteurs locaux. Cette bande montre aussi la possibilité pour les habitants locaux en mobilisant leurs droits et en faisant valoir leurs intérêts de parvenir à la constitution d'ARL. Dans cette catégorie d'ARL, la constitution d'ARL informels est quasiment inexistante.

La troisième bande du tableau montre la constitution des arrangements au sein de la communauté d'Antaycama et de celles de Tintaya Marquiri, Bajo Huancane et Alto Huancane ; elle montre les arrangements mobilisés contre le démembrement de la communauté, et ceux pour créer de nouvelles communautés et associations et négocier l'achat-vente de leur propriété.

Sur cette base, la conclusion intermédiaire se focalise sur la constitution de l'ARL minière, c'est-à-dire le succès de la mise en œuvre du projet Cañariaco. Les constitutions d'ARL intermédiaires formels, bien coordonnés et solides -mènent (de par leur cohérence interne et externe) au succès de la mise en œuvre du projet minier Tintaya.

Tableau 27. Tableau conclusif intermédiaire N° 2

ACTEUR CIBLE, HABITANTS LOCAUX EN COALITION AVEC L'AUTORITÉ LOCALE ET ONG

Variables explicatives	Communauté de Tintaya / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe Cible : propriétaires/ usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Sans opposition</i> : Communauté d'Antaycama, Tintaya Marquiri, Alto Huancane, Bajo Huancane, en coalition avec FUCEA, Cooperacion, Oxfam International, Oxfam USA.
Droit de consultation/ participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> ● Sans droit de participation Participation qui a été appliquée de façon innovante par le promoteur minier, en décidant de les inclure dans certaines procédures
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : Les membres de la communauté participent majoritairement à des manifestations contre le projet
Droit de propriété/d'usage - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ne détiennent plus de droit de propriété, ils l'ont exproprié et/ou transféré au promoteur minier (contrats privés). ● Certains membres possèdent des droits de propriété privée
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<i>Droit de disposition</i> : les membres de la communauté décident de transférer leur propriété
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> ● L'ancienne communauté d'Antaycama et les nouvelles obtiennent et bénéficient de la part du promoteur minier
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Consensus et organisation</i> : les membres de la communauté en coalition décident de négocier leurs intérêts avec le promoteur minier
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué

Tableau 28. Tableau conclusif intermédiaire N° 3

ACTEUR CIBLE, PROMOTEUR MINIER EN COALITION AVEC LE MINEM

Variables explicatives	GLENCORE / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe Cible : promoteur minier en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • Actuellement la société minière GLENCORE (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique, fiscal et policier)
Droit de consultation/ participation - (obligation légale)	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas d'obligation formelle, néanmoins la population impliquée est invitée à participer à certains projets d'élargissement du projet et de gestion de l'environnement (<i>concrétisation-innovation</i>)
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : participe aux tables rondes de négociation
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière</i> : est le propriétaire de l'ensemble du sol utile à l'activité minière qui a été acheté à des communautés lors de leurs démembrements (issu du droit foncier des communautés transformé stratégiquement en droit privé) • <i>Détient droit d'usage d'eaux</i> : licences d'usage (issu de la politique de l'eau)
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation et pour le faire légitimer, mobilise les habitants locaux pour les ateliers, propose le financement des projets (convention cadre), et constitue une ONG.
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • S'engage à des compromis lors de la constitution des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar »
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore un plan de rapport avec les habitants locaux et le plan de gestion de l'environnement
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué

La première bande de ces deux tableaux représente les acteurs en coalition : d'une part, le propriétaire foncier en coalition avec l'autorité locale et les ONG, et d'autre part la coalition du promoteur minier avec le MINEM. Les différents acteurs de cette coalition sont munis de différentes ressources qu'ils échangent pour atteindre leurs buts, créant ainsi un riche échange de ressources. Les ressources les plus échangées sont le patrimoine et l'argent.

Les deuxièmes bandes de ces deux tableaux mettent en lumière l'inexistence d'une règle formelle de participation. Lors de l'analyse de la mise en œuvre du projet Tintaya nous avons constaté que ce droit est encore en vigueur dans les années 2000, laissant comprendre que le promoteur minier a dû seulement en adapter certains aspects (tableau conclusif intermédiaire N° 3), ce qu'on peut constater dans la constitution des ARL formels unilatéraux (tableau conclusif intermédiaire N° 1). En réponse à cette inexistence de règle formelle, les habitants locaux activent des règles informelles pour négocier avec le promoteur minier, telles que la constitution des tables rondes et d'accords (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Pour ce faire, ils mobilisent stratégiquement des ressources d'action publique pour conduire le promoteur minier à ces tables rondes (tableau conclusif intermédiaire N° 2).

De ce jeu d'acteurs, il ressort que la puissance des habitants locaux était au départ faible dans le rapport de force. Cependant, ils consolident par la suite leur positionnement et constituent des coalitions qui

leur permettent de se munir des ressources d'action publique nécessaires. Ainsi, leurs revendications concernant le droit de propriété et/ou leurs intérêts sont prises en compte par le promoteur minier.

Les troisièmes bandes mettent en lumière la prise en compte d'un élément essentiel pour le succès de la procédure de réalisation du projet minier. La communauté détient le droit de propriété foncière (tableau conclusif intermédiaire N° 2), néanmoins il a été exproprié (tableau conclusif intermédiaire N° 3) par des actes unilatéraux de l'État (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Ultérieurement, ce droit a été aussi pris en compte, cette fois sous la forme des contrats d'achat-vent. Pour ce faire, le promoteur minier active stratégiquement des règles de propriété de la politique minière, foncière, et du droit civil. Ainsi, le promoteur minier arrive à faire de la propriété une nécessité pour développer ses activités (tableau conclusif intermédiaire N° 1). La stratégie se concentre ainsi sur le changement de régime, passant de celui des communautés autochtones et des paysans à d'autres moins protecteurs, notamment à celui du droit civil.

Enfin, dans les quatrièmes bandes de ces tableaux est soulignée la prise en compte des intérêts des habitants locaux (tableau conclusif intermédiaire N° 3) lors de la constitution des accords. Les habitants locaux en tant que communauté de paysans revendiquent la perte de leur droit de propriété et les démarches provoquées dans le but faire prendre en compte leurs intérêts (tableau conclusif intermédiaire N° 2). La stratégie est clairement d'obtenir des compensations et des ressources pour le financement d'autres projets dans la région. Dans ce but, les habitants locaux forment une coalition et constituent des accords avec le promoteur minier (tableau conclusif intermédiaire N° 1).

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que seulement deux de nos trois hypothèses ont été confirmées. Cependant, il faut préciser que la participation au moment de la mise en œuvre du projet n'était pas comprise dans les règles formelles de la politique minière. Ce droit, qui a été instauré bien plus tard, n'a donc pas pu être activé. La faiblesse en ressources d'action publique des habitants locaux de l'époque contribue aussi à cette situation. Concernant le droit de propriété et/ou d'usage, nous avons constaté qu'il a été pris en compte dans sa totalité. L'expropriation, bien que qualifiée d'injuste ultérieurement par les habitants locaux, à ce moment-là était une forme de prise en compte de ce droit. Concernant la prise en compte des intérêts, elle a été négligée au départ, mais ceux-ci ont été ultérieurement introduits dans les accords. En bref, dans ces deux cas, la prise en compte de ces deux variables a favorisé la mise en œuvre du projet, et plus particulièrement la poursuite du projet précédent et son élargissement.

CHAPITRE VIII : PROJET MINIER ANTAPACCAY

Le projet minier Antapaccay est un projet construit sur la longue durée, mais le succès de sa réalisation s'est concrétisé dans un court laps de temps. Antapaccay est un projet qui trouve ses origines dans les années 90⁵⁸⁰, voire même avant, néanmoins le projet d'exploitation a nécessité à peine quatre ans pour être exécuté, entre 2009 et 2012. Ce projet, contrairement aux projets Cañariaco et Tia Maria qui datent des années 70, est parvenu à faire aboutir les deux phases de la mise en œuvre d'un projet minier dans les délais prévus.

De plus, ce projet est construit sur la base du projet minier Tintaya. La mise en œuvre de ce projet reprend beaucoup des éléments de celle de Tintaya. Antapaccay et Tintaya ont la même société minière comme promoteur. Les habitants locaux sont presque les mêmes, ainsi que les acteurs qui entrent dans les coalitions. En outre, les stratégies de la mise en œuvre de ce projet, semblent être reprises ou poursuivre celles du projet minier Tintaya. Ainsi, Antapaccay, est un projet qui se fonde sur la base du projet Tintaya.

8.1. DESCRIPTION DU PROJET MINIER

Le projet minier Antapaccay est un projet construit sur la longue durée, mais le succès de sa mise en œuvre s'est concrétisé dans un court laps de temps. Antapaccay est un projet qui trouve ses origines dans les années 90, voir même avant, néanmoins le projet d'exploitation a nécessité seulement quatre ans pour être exécuté, entre 2009 et 2012. Ce projet, contrairement aux projets Cañariaco et Tia Maria qui datent des années 70, voit l'aboutissement des deux phases de la mise en œuvre d'un projet minier dans les délais prévus.

Dans cette partie nous allons faire un descriptif du projet minier Antapaccay. Ce descriptif vise à mettre en lumière les aspects les plus importants du projet et de sa mise en œuvre. Par ce descriptif nous allons aussi présenter le projet dans un contexte plus large que celui de la procédure d'octroi d'une concession minière, ce qui nous aidera à voir l'importance de ce projet pour la politique minière et l'ampleur de ses impacts, positifs ou négatifs, dans le lieu de son implantation.

À ce stade il ne s'agit pas de fournir une analyse, mais simplement de décrire des faits que l'on peut considérer comme cruciaux. De plus, le but de cette partie est de classer toutes les données obtenues par l'étude de terrain, de les organiser en fonction de leur importance, et de les présenter de façon claire et simple. Dans le prochain chapitre ce descriptif sera analysé.

⁵⁸⁰ Le projet minier Antapaccay figure, sur les années 2011, 2012 et 2013, dans le portefeuille des grands projets miniers élaboré par le ministère de l'énergie et des mines (MINEM).

8.1.1. L'EMPLACEMENT DU PROJET

Politiquement, le projet Antapaccay est placé sous la juridiction du district d'Espinar⁵⁸¹ et de la province d'Espinar de la région de Cusco (Rapport INEI 2012). Espinar est l'une des treize provinces de la région de Cusco et se trouve au sud-est de la région. Le site minier à exploiter et les infrastructures se trouvent à quinze kilomètres au sud-est de la ville de Yauri, la capitale de la province, et à 256 kilomètres au sud-est de la ville de Cusco.

Le projet occupe les territoires de plusieurs communautés de paysans ou de communautés autochtones. Le promoteur minier a identifié sept communautés qui sont impliquées directement, et quatre indirectement : Cala Cala, Alto Huarca, Huarca, Huisa, Huisa Ccollana, Antacollana, Suero y Cama, Tintaya Marquiri, Bajo Huancane, Alto Huancane et Huano Huano (EIA d'exploitation Antapaccay 2009). Avant les années 80 et 90, ces communautés faisaient partie de deux grandes communautés autochtones : la communauté d'Antaycama et celle de Huisa Collana. Elles se sont ensuite départagées en plusieurs communautés dans les années 80 et 90.

⁵⁸¹ Nous avons déjà dit que le projet Antapaccay se trouve dans le district de Yauri de la province d'Espinar, dans la région de Cusco. Nous avons aussi mentionné que le projet minier est placé dans les territoires de plusieurs communautés de paysans ou de communautés autochtones. La province d'Espinar est composée de huit districts: Condoroma, Espinar, Coporaque, Ocoruro, Pallpata, Suyckutambo, Alto Pichigua et Pichigua. Cependant, le seul district impliqué est le district d'Espinar (Rapport INEI 2016).

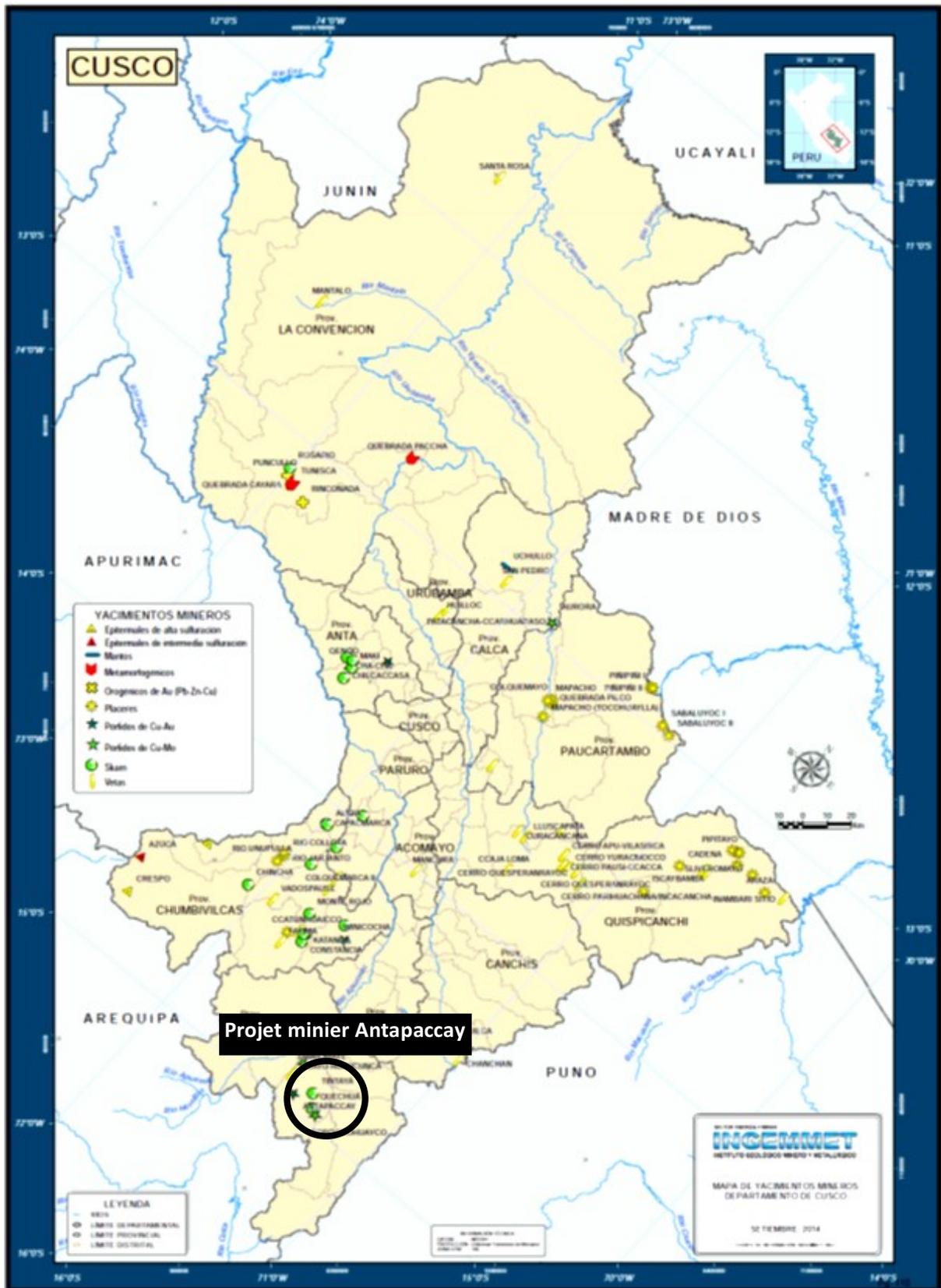
Figure 30. Vue satellitaire du site d'exploitation Antapaccay



Géographiquement, le projet se trouve sur le haut plateau dans la partie sud-est de la cordillère des Andes péruvienne, 4000 mètres au-dessus du niveau de la mer. Le site minier est aussi placé à gauche du bassin de la rivière Cañapia, une des principales sources d'eau du district (EIA d'exploitation Antapaccay 2009). Le site minier actuellement en exploitation Antapaccay s'étend sur une surface de 3224, 7427 hectares⁵⁸². Cependant, le promoteur minier envisage encore d'acheter 4 281,8 hectares pour remplir son objectif d'exploitation.

⁵⁸² Toutes les infrastructures minières qui servent à l'exploitation et à l'extraction de minerais se trouvent à douze kilomètres du site minier, vers le nord-est. Ces infrastructures ont été installées entre les deux bassins les plus importants du district, à la droite du bassin de la rivière de Cañapia et à la gauche du bassin de la rivière El Salado.

Figure 31. Localisation du site d'exploitation Antapaccay (Source : INGEMMET, 2014)



8.1.2. LES ASPECTS TECHNIQUES DU PROJET

La plupart des aspects techniques que nous mentionnerons concernent l'étude de l'impact environnemental (EIA) que représente l'exploitation minière du projet Antapaccay. Dans une autre partie seront prises d'autres sources d'information technique développées autour du projet minier, par des entités privées ou publiques.

Souvent, ces grands projets d'exploitation minière sont attaqués par leurs opposants, à tort ou à raison, à propos de l'insuffisance ou du manque de spécialisation technique dans certaines études⁵⁸³ (Soler Mar 2013, Arellano Javier 2011). C'était en effet le cas pour Cañariaco et Tia Maria : les opposants ont mis en évidence les incohérences techniques des EIA présentées, et l'UNOPS a lui aussi fait cette remarque.

Cependant dans le cas d'Antapaccay les exigences techniques ont été, nous semble-t-il, largement accomplies. Le dossier complet du projet d'exploitation minière Antapaccay comporte 65 tomes, de deux cents à trois cents pages chacun. Le dossier comprend l'EIA, des avis des autorités publiques et des personnes privées, des commentaires et les documents propres aux formalités administratives. De la même manière, l'EIA d'exploitation est extrêmement détaillée à tous les niveaux, elle comprend 29 tomes⁵⁸⁴ et dans chaque tome sont abordés plusieurs aspects de la mise en œuvre du projet minier.

Le projet minier Antapaccay est la propriété de la société minière suisse GLENCORE (ci-dessous la société minière ou le promoteur minier). Le promoteur minier détient pareillement, dans le cadre du projet Antapaccay, treize concessions minières : Altuarca 1-7, Huarca 1 et 2, Huarca 1-A, Aurora Tintaya 4 et Atahuarca 97. Il est aussi le propriétaire de l'entièreté du terrain au sud duquel les concessions minières ont été octroyées. Le promoteur est aussi détenteur de plusieurs droits de propriété et d'usages, tels que les infrastructures minières, l'usage de l'eau de la surface et de la nappe phréatique entre autres (EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Resolucion Directoral N° 225-2010-MEM/AAM).

Il s'agit principalement d'un projet d'exploitation de cuivre, mais aussi, marginalement, d'exploitation d'autres minéraux. La fin du projet est estimée à 2038, et sa mise en opération est divisée en quatre phases : I) construction, de 2010 à 2012 ; II) entrée en activité et exploitation, de 2012 à 2034 ; III) fermeture de la mine, de 2034 à 2037 ; et IV) post-fermeture, dès 2038. Comme nous pouvons le

⁵⁸³ Presque tous les avis présentés contre les projets miniers que nous avons étudiés font des remarques sur le manque de spécialisation de l'étude, les commentaires des institutions impliquées dans l'EIA font aussi souvent des observations techniques et soulignent la pauvreté des études.

⁵⁸⁴ Nous avons eu accès à presque la totalité du dossier du projet d'exploitation minière Antapaccay, c'est-à-dire à plus de 64 tomes.

constater, selon ce programme, le projet minier se trouve actuellement dans sa phase d'exploitation (EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Resolucion Directoral N° 225-2010-MEM/AAM).

Le projet est réalisé à ciel ouvert, et il est envisagé d'exploiter deux gisements miniers. Le projet prévoit d'extraire 520 millions de tonnes de cuivre sur une durée d'environ vingt-deux ans, c'est-à-dire environ la durée de l'exploitation réelle du site. Le taux d'extraction envisagé est de 370 000 tonnes de minerais par année. Néanmoins, suite au traitement des minerais, la moyenne est estimée à 133 000 tonnes de cuivre de haute pureté extraites.

Le projet, pour développer l'activité d'exploitation minière, requiert un total de 2 226,5 litres d'eau par seconde pendant toute la durée de l'exploitation⁵⁸⁵. Le transport est détaillé par l'EIA : les minerais du gisement seront transportés à l'usine d'extraction par un minéroduct (en anglais *pipeline*), puis par voie terrestre de l'usine jusqu'au port maritime de Matarani, dans la région d'Arequipa, pour l'exportation. L'EIA détaille tous les aspects du transport et de la construction des routes dans ce but.

Un aspect technique très important est celui des déchets miniers. Un projet de la taille de celui d'Antapaccay produit d'immenses quantités de déchets, c'est pourquoi le sujet est traité de manière détaillée dans l'EIA. Les sites miniers de l'ancienne mine Tintaya, qui sont en réalité des espaces creusés pour l'exploitation de minerais, seront utilisés comme réservoir de déchets. Des usines de traitement des déchets miniers et des voies pour le transport de ces déchets seront aussi construites. Finalement, il est estimé que le projet produira environ 568 millions de tonnes de déchets miniers. Les réservoirs et infrastructures destinés au traitement des déchets s'étendront sur une surface de 350 hectares (EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Resolucion Directoral N° 225-2010-MEM/AAM).

8.1.3. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Concernant son peuplement, la province d'Espinar compte actuellement une population estimée à 69 146 habitants, la population du district d'Espinar est quant à elle estimée à 33 242 habitants (Rapport INEI 2016). Ces estimations sont tirées du rapport publié par l'Institut national des statistiques et de l'information (INEI) du Pérou, trouvable sur son site internet.

Au niveau du district d'Espinar, la population économiquement active est estimée à 10 056 habitants (100%). Selon les estimations de l'INEI, en 2007 juste avant la présentation de l'EIA d'exploitation Antapaccay, 2 177 (21 %) personnes travaillaient dans l'activité agricole, 1061 (10.55%) travaillaient dans l'activité minière, 985 (9.7%) travaillaient dans la construction, 836 (8.31%) dans le secteur de

⁵⁸⁵ L'usage de l'eau est rationné par chaque phase de l'activité, selon les phases que nous avons décrites ci-dessus. Les diverses sources d'eau ont été identifiées, ainsi que les autres ressources nécessaires au développement de l'exploitation : électricité, combustible, explosif et d'autres ressources encore.

l'éducation, 665 (6.61%) dans le transport et la communication. Dans le district d'Espinar la population au chômage s'élevait à 7.16 % (Rapport INEI 2016).

Dans la province d'Espinar, le taux d'analphabétisme en 2007 était très élevé : 5 667 individus, hommes et femmes, étaient compris dans cette catégorie, soit à l'époque 14.4% de la population (Rapport INEI 2007, DIRESA Cusco 2007). Le taux de pauvreté dans le district est également impressionnant : en 2015, l'INEI estime que 51.9 % de la population recensée peut être considérée comme pauvre (Rapport INEI 2016).

Le promoteur minier a bien identifié la population des communautés de paysans⁵⁸⁶. Nous avons déjà mentionné que sept de ces communautés sont impliquées dans le projet. Il y a 1 713 individus qui habitent dans la communauté d'Alto Huarca et qui sont regroupées en 324 familles. On compte 983 habitants dans la communauté de Huarca, regroupés en 140 familles ; 413 personnes sont regroupées en 80 familles et habitent dans la communauté Huisa ; 971 personnes sont regroupées en 156 familles dans la communauté de Huisa Ccollana ; 648 personnes regroupées en 100 familles habitent dans la communauté d'Anta Ccollana ; 966 personnes regroupées en 140 familles habitent dans la communauté de Suero y Cama ; 109 personnes regroupées en 22 familles habitent dans la communauté de Cala Cala. De plus, une association des agriculteurs a été identifiée, l'association des agriculteurs indépendants, qui regroupe 160 personnes regroupés en 28 familles. Un total de 5 963 personnes et 990 familles ont donc été identifiées par le promoteur minier (EIA d'exploitation Antapaccay 2009).

8.1.4. IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET

L'importance économique du projet réside principalement dans le montant à investir par le promoteur. Ainsi, au niveau économique, ce dernier envisage d'investir 1 365 millions de dollars américains. Actuellement l'investissement prévu a dépassé 1 400 millions de dollars américains en 2015 (Rapports annuels du MINEM 2010, 2015).

Le promoteur minier envisageait la création de 2 200 à 3 650 postes de travail pendant la période de construction de la mine. Puis, pour sa période d'exploitation, il envisageait de créer 1 460 postes de travail. Il semble que pendant l'année 2012, 492 postes ont été créés pour les habitants locaux.

⁵⁸⁶ De plus, la population locale directement impliquée par le projet a été identifiée par sexe, par âge, par l'éducation formelle qu'elle a suivie, par sa formation technique ou professionnelle, par son origine, par son activité économique, par le revenu économique (obtenu par eux-mêmes ou reçu par d'autres personnes), et même par le type de voyage effectués ou encore par la condition migratoire. Les habitants ont aussi été identifiés en fonction de leur qualité de vie, de leur habitation et des services publics qu'ils reçoivent tels que : l'électricité, l'eau de consommation, le téléphone, la radio ou la télévision. En bref, une identification bien ciblée et très détaillée de la population locale a été faite (EIA d'exploitation Antapaccay 2009).

Les impacts économiques de la mise en activité du projet Antapaccay se voient plutôt dans la recette fiscale. Avant l'entrée en activité du projet Antapaccay, le district d'Espinar percevait déjà des impôts de l'activité minière, le projet Tintaya étant en activité depuis les années 80. Ces impôts s'arrêtent en 2012 avec la fermeture de ce projet. La recette fiscale d'Espinar en 2011 était de 37 500 242 de soles⁵⁸⁷ (à peu près 11 426 037 millions USA dollars), puis en 2012 monte à 78 802 760 millions de soles⁵⁸⁸ (à peu près 24 010 600 millions USA dollars), en 2013 dépasse 119 427 401 millions de soles⁵⁸⁹ (36 388 619 millions USA dollars), en 2014 le budget était de 50 265 073 millions de soles⁵⁹⁰ (15 315 384 millions USA dollar) et en 2015 il était de 58 859 858 millions de soles⁵⁹¹ (17 934 150 millions USA dollar).

La plus grande partie des recettes du district d'Espinar vient de l'activité minière, par le biais du canon minier⁵⁹². Après une augmentation du budget en 2013, il diminue les années suivantes, ce qui s'explique par la baisse d'exportation minière et la fermeture du projet minier Tintaya. Suite à l'entrée en activité en 2013 du projet Antapaccay, le budget se stabilise dans le district d'Espinar. Dans ce contexte, les montants payés par la société minière sont de 10.3 millions de dollars américains en 2011 et de 9.8 millions en 2012 (Rapport GLENCORE 2012). Les rapports de la société minière sont plus optimistes, ils affirment avoir payé environ 250 millions de dollars américains entre 2007 à 2012.

Le projet minier Antapaccay propose aussi un important programme d'investissement dans le cadre de son programme social, avec deux formes d'investissement : I) sous forme de compensations financières, pour les préjudices que pourraient provoquer la mise en activité du projet et II) sous forme de projet de développement. Par le premier compromis, le promoteur minier s'engage à poursuivre le dédommagement de tous les acteurs directement concernés par l'ancien projet minier Tintaya. Par le deuxième compromis, il s'engage à poursuivre l'accord de coopération signé entre le gouvernement de la province d'Espinar et le projet minier Tintaya⁵⁹³ : par cet accord le promoteur minier s'engageait à verser annuellement au gouvernement provincial 3% de son revenu.

De plus, le promoteur minier déclare prendre part au programme de « fond social » auprès du ministère de l'énergie et mines (MINEM). Par le biais de ce programme, il s'engage à prendre part à un

⁵⁸⁷ Loi N° 29626 du 12 septembre 2010, loi du budget général pour l'année fiscale 2011.

⁵⁸⁸ Loi N° 29812 du 30 novembre 2011, loi du budget général pour l'année fiscale 2012.

⁵⁸⁹ Loi N° 29951 du 14 décembre 2012, loi du budget général pour l'année fiscale 2013.

⁵⁹⁰ Loi N° 30114 du 2 décembre 2013, loi du budget général pour l'année fiscale 2014.

⁵⁹¹ Loi N° 30281 du 4 décembre 2014, loi du budget général pour l'année fiscale 2015.

⁵⁹² Le Canon Minero est la partie de la recette fiscale correspondant aux gouvernements régionaux, provinciaux et de districts, dont la recette fiscale nationale prélevée par l'état sous forme d'impôt sur le revenu de l'activité minière (je n'ai pas bien compris la définition, la formulation n'est pas très claire). Cependant, nous ne pouvons pas connaître exactement les chiffres des impôts payés par la société minière car ils sont tenus secrets, et peuvent être divulgués uniquement dans le cadre d'une enquête judiciaire et selon l'ordre d'un juge.

⁵⁹³ Convention cadre pour le développement de la province d'Espinar entre le gouvernement de la province d'Espinar et la société minière BHP Billiton Tintaya S.A., signée le 3 septembre 2003.

projet de développement spécifique, qui est géré par la direction générale des affaires sociales (DGAS) du MINEM. De plus, la société minière s'engage à financer la fondation Tintaya, créée dans le cadre de l'exploitation de la mine Tintaya (Rapport GLENCORE 2013).

Dans le cadre de ces trois programmes, il semble que la société minière a versé pendant les périodes de construction et d'entrée en activité de la mine, la somme de 70 millions USA dollars dans le cadre de la convention des années 2007 à 2012 environ ; pendant les années de mise en œuvre du projet Antapaccay (en 2011 et 2012) la somme de 8.3 et 3.5 millions USA dollar ; dans le cadre de la fondation Tintaya la somme de 2.4 et 12.4 millions USA dollars pour les années 2011 et 2012 ; dans le cadre d'autres programmes et accords, la somme de 20.4 et 11.1 millions USA dollars pour les années 2011 et 2012 (Rapport GLENCORE 2012, Pinto H. 2015).

Finalement, le promoteur minier a mis en place un programme d'achat local, leurs fournisseurs étant les producteurs locaux. Par ce programme les projets minier Tintaya et Antapaccay ont réalisé des achats de 17 764 976 et 6 249 013 millions de dollars américains en 2011 et 2012. Cependant, ces montants représentent respectivement seulement 5.73 % et 2.24 % des sommes totales d'achats des projets miniers Tintaya et Antapaccay (Rapport GLENCORE 2012).

8.1.5. CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

Le projet minier Antapaccay, s'est développé pendant environ 17 ans jusqu'à l'entrée en activité en 2013⁵⁹⁴. Ce projet comprend aussi une concession octroyée en 1952, néanmoins nous prendrons comme point de départ du projet les années 90. Nous ferons référence à la concession de 1952 uniquement lorsqu'elle sera pertinente pour l'analyse.

Le projet minier Antapaccay, bien que né avec la demande des concessions dans la deuxième moitié des années 90, était précédé par un autre projet minier. Dans le district d'Espinar le projet minier Tintaya est entrée en activité dans les années 80. Ce projet s'est développé jusqu'en 2012, année au cours de laquelle la mine a été fermée. Le projet Antapaccay a été mis en œuvre sur la base des travaux techniques, économiques et sociaux développés par Tintaya. Par conséquent, nous considérons essentiel de commencer notre descriptif par certains faits sur la mise en œuvre de Tintaya.

Nous commencerons par faire un descriptif diachronique, remontant jusqu'aux origines du projet, vers la fin des années 70. Puis nous arriverons jusqu'à l'exploitation réelle du projet minier Antapaccay, en 2013. Nous divisons notre descriptif de la manière suivante : période Tintaya (origine) de 1979 à 1996,

⁵⁹⁴ Le nombre des années est estimé depuis l'octroi de la plupart des concessions minières, octroyées entre les années 1996 et 1999

et période Antapaccay ; de concessions minières, de 1996 à 1999, période d'exploration minière, de 1999 à 2009, période de concession minière de bénéfice et période d'entrée en activité.

Cette description diachronique du projet Antapaccay nous aidera à correctement identifier les principaux faits qui se succèdent tout au long de la mise en œuvre du projet Antapaccay. Ce descriptif nous aidera aussi à placer le projet dans un contexte plus large que celui de sa réalisation : l'évolution et les changements des régimes miniers, mais aussi le contexte des régimes économiques, des régimes de propriétés, le contexte environnemental, les communautés de paysans, etc.

Dans la partie suivante, nous commencerons la description (depuis sa naissance) du projet Antapaccay. Selon cette logique, nous remonterons jusqu'aux années 90, lorsque les concessions minières composantes du projet Antapaccay ont été octroyées⁵⁹⁵.

8.1.5.1. OCTROI DE CONCESSIONS MINIÈRES

Les treize concessions minières qui composent le projet Antapaccay ont été octroyées entre les années 1996 et 1999. Cependant, une concession date de 1952 : c'est l'une des concessions du projet Tintaya. La surface occupée par ces concessions minières est de 3 224,7427 hectares, s'étalant sur le territoire de sept communautés de paysans d'Espinar.

Deux concessions ne datent pas de l'intervalle mentionné : la concession la plus ancienne du projet Antapaccay, appelée Atalaya⁵⁹⁶, qui date de 1952, ainsi que la concession Altuarca 2, qui date de 1991. Parmi les autres onze concessions, une date de 1996, sept datent de 1998, et trois, de 1999.

Les concessions minières Huarca 1 et 2 sont aussi assez anciennes : demandées en 1968, elles ont été octroyées en 1970⁵⁹⁷ et 1999⁵⁹⁸. La surface occupée par les concessions était de 490 et 540 hectares

⁵⁹⁵ Les concessions minières à décrire sont celles qui composent actuellement le projet minier Antapaccay : Atalaya, Aurora Tintaya 4, Atahuraca 97, Huarca 1-A, Huarca 1 et 2, ainsi que Altuarca 3-9. Dans notre description du projet Tintaya nous avons déjà mentionné les événements des années 90, nous allons maintenant aborder dans cette même période les faits qui correspondent au projet Antapaccay. Il semble pertinent de rappeler que les deux projets se sont développés parallèlement. Nous les étudierons cependant séparément dans le but de mettre en exergue leurs spécificités.

⁵⁹⁶ Résolution Directoriale N° 535 du 8 août 1952 de la direction régionale des activités minières de Cusco, par laquelle la concession Atalaya a été octroyée à la faveur de M. Juan Mariano Velasco Segura.

La concession Atalaya a été demandée en 1949 et octroyée en 1952, Cette concession se trouve au sud d'une propriété de 120 hectares, dans le territoire de la communauté autochtone d'Alto Huarca. Par la suite, la concession a été transférée à la société minière ATALAYA puis transférée, en 1999, à la société minière BHP Tintaya.

⁵⁹⁶ En 2013 cette société change de dénomination et devient Antapaccay. Autour de cette concession se développe alors tout le projet minier Antapaccay dans la deuxième moitié des années 90.

⁵⁹⁷ Résolution Directoriale N° 0460-70-EM/DGM du 12 octobre 1970, par laquelle la direction régionale des activités minières de Cusco octroi la concession minières Altuhuarca 2 en faveur de M. Juan Mariano Velasco Segura.

⁵⁹⁸ Résolution Directoriale N° 1300-99-RPM du 27 mai 1999, par laquelle la concession minière Huarca 1 a été octroyée. Cette concession avait été déjà octroyée antérieurement par Resolucion Directorial N° 0489-70-EM/DGM du 5 octobre 1970 mais elle avait été annulée.

dans le territoire de la communauté d'Alto Huarca. Le promoteur minier de la concession Huarca 2, en 1991, a obtenu la concession d'exploitation en 1991⁵⁹⁹. Cependant, la concession Huarca 1 a été annulée et octroyée à nouveau en 1999. Plus tard, autour de 1999 et 2000, ces concessions ont été transférées à XSTRATA Tintaya (Dossier Titres de concession des Altuarca 1 et 2). La concession Huarca 1-A est une fraction de la concession Huarca 1. La concession minière Atalaya et la concession Huarca se superposaient, le MINEM a exigé des détenteurs de ces concessions qu'ils règlent ce problème, ce qui a conduit la concession Huarca 1-A à être octroyée en 1999⁶⁰⁰.

Les sept concessions minières d'Altuarca, qui vont de trois à neuf, ont toutes été demandées par la société minière BHP Tintaya en 1998. Suite à une procédure rapide, selon le régime minier courant, les concessions ont été octroyées en 1999⁶⁰¹. Chacune de ces concessions correspond à une surface de 100 hectares. À la différence des anciennes concessions, ces dernières sont plus détaillées et mieux identifiées dans leurs délimitations (Dossiers des Titres de concessions minières Altuarca 3-9).

Les deux dernières concessions Aurora Tintaya 4 et Atahuraca 97 ont été demandées en 1994 et 1997, puis ont été octroyées respectivement en 1996 et 1998⁶⁰². Elles correspondent à des surfaces de 300 et 500 hectares. La concession minière Aurora Tintaya 4 appartenait initialement à la société minière Phelps Dodge del Pérou S.A. et la concession Atahuarca 97 à Inca Pacific S.A. Ces concessions ont ensuite été transférées, en 1998, à la société minière BHP Tintaya (Dossier de Titres miniers Tintaya Aurora et Atahuarca).

8.1.5.2. EXPLORATIONS MINIÈRES

Actuellement, le projet Antapaccay, en activité depuis 2012, se trouve dans la phase d'exploitation effective de la mine. La procédure de mise en œuvre a donc abouti, comme nous l'avons déjà expliqué. Nous avons par ailleurs déjà décrit les phases de la procédure de mise en œuvre précédant l'entrée en activité. Dans cette même logique, nous décrivons la dernière phase de la mise en œuvre de la manière suivante : tout d'abord la période de présentation et d'approbation de l'étude d'impact

⁵⁹⁹ Résolution Directoriale N° 315-91-EM/DGM du 16 mai 1991, par laquelle la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM octroie la concession d'exploitation de la concession minière Altuarca 2.

⁶⁰⁰ Décision administrative N° 1634-99-RPM du 22 juin 1999, par laquelle la concession minière Huarca 1-A a été octroyée.

⁶⁰¹ Résolutions Administratives N° 2887-98-RPM du 31 août 1998, N° 0335-99-RPM du 19 février 1999, N° 2882-98-RPM du 31 août 1998, N° 2329-98-RPM du 30 juillet 1998, N° 2827-98-RPM du 31 août 1998, N° 2334-98-RPM du 30 juillet 1998, N° 2817-98-RPM du 31 août 1998, par lesquelles les concessions minières Altuarca 1 – 9 ont été octroyées.

⁶⁰² Résolution Administrative N° 7412-96-RPM du 4 novembre 1996, par laquelle la concession minière Aurora Tintaya 4 a été octroyée à Phelps Dodge del Pérou S.A. Résolution Administrative N° 0934-98-RPM du 24 mars 1998, par laquelle la concession minière Atahuarca 97 a été octroyée à Inca Pacific S.A.

environnemental (EIA), puis la période de construction des infrastructures minières et de demande de la concession de bénéfice ainsi que l'entrée en activité.

Étude d'impact environnemental d'exploitation minière Antapaccay (2009-2010). L'EIA d'exploitation minière a été présentée en 2009 et a été approuvée en 2010. La procédure d'approbation de cette EIA se distingue par sa rapidité, ainsi sa nature participative et extrêmement technique.

La procédure a duré huit mois seulement, depuis la déposition de l'EIA jusqu'à son approbation⁶⁰³, elle était donc beaucoup plus rapide que les procédures d'EIA pour les projets Cañariaco et de Tia Maria. Le promoteur avait rempli toutes les conditions d'approbation de l'EIA dans ce court laps de temps : **(Décembre 2008)**. Les ateliers d'information et participation se sont réalisés en deux moments : avant et après la présentation de l'EIA. Dans cette partie nous décrivons les ateliers qui se sont développés avant la présentation de l'EIA.

Le premier atelier d'information a eu lieu dans la communauté d'Alto Huarca, en décembre 2008⁶⁰⁴. Puis, quelques jours après ce premier atelier, un autre s'est déroulé avec l'association d'usagers de l'eau du bassin de la rivière de Cañipia⁶⁰⁵.

Un autre atelier a eu lieu dans le cadre de l'approbation de l'EIA d'exploration minière Antapaccay, dans les installations de la mine Tintaya, avec la communauté de Tintaya Marquiri. Les quatre communautés des alentours, soit environ 325 personnes, ont participé à cet atelier⁶⁰⁶ (Annexe de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009, Resolución directoral N° 225-2010-MEM/AAM).

Enfin, un grand atelier de participation s'est déroulé pendant cette période, en décembre 2008, dans la mairie d'Espinar. Le public ciblé concernait tous les représentants des associations et institutions de la province d'Espinar. Les invitations ont été adressées à plus de vingt-quatre représentants, de

⁶⁰³ Document N° 1947323 du 12 décembre 2009 par lequel l'EIA d'exploitation minière du projet Antapaccay a été présentée à la DGAAM. Resolución Directoral N° 225-2010-EME/AAM du 6 juillet 2010, par laquelle l'EIA d'exploitation minière a été approuvée par la DGAAM.

⁶⁰⁴ Procès-verbal du 9 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay développé dans la communauté d'Alto Huarca. L'invitation a été adressée au président de la communauté d'Alto Huarca, l'association des femmes de la communauté, l'association pour la jeunesse et à deux associations de commerçants.

Le promoteur a invité à cet atelier toute la communauté et plusieurs organisations, quatre associations existantes au sein de la communauté sont identifiables, ainsi que la communauté elle-même. Selon le procès-verbal, environ 250 membres de la communauté ont participé à l'atelier (Annexe de l'EIA d'exploitation minier Antapaccay 2009).

⁶⁰⁵ Procès-verbal du 11 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay développé dans la communauté de Cruzpata. L'invitation a été adressée aux présidents des communautés autochtones de : Suero y Cama, Anta Ccollana, Huarca et Huisa Ccollana.

L'atelier a rassemblé environ 125 personnes, avec parmi eux les représentants des communautés.

⁶⁰⁶ Procès-verbal du 12 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay organisé dans les installations de la mine Tintaya.

communautés, mairies, syndicats et associations⁶⁰⁷. À la lecture du procès-verbal, plus de la moitié d'entre eux ont participé (Resolucion directoral N° 225-2010-MEM/AAM).

(Mars-Aout 2009) En dehors de la procédure régulière de participation, le promoteur minier a volontairement organisé des ateliers d'information et de coordination pour rassembler la plupart des habitants locaux. En août 2009 le promoteur organise deux ateliers, un dans la communauté d'Alto Huarca et l'autre dans celle de Cruz Pata. Le but de ces ateliers était de communiquer sur l'état de l'élaboration de l'EIA d'exploitation minière. Les participants à ces ateliers sont variés, issus de différentes associations et institutions d'Espinar.

(Décembre 2009) En décembre 2009, la demande d'approbation de l'EIA d'exploitation Antapaccay a été présentée à la DGAAM du MINEM⁶⁰⁸. Il faut tout d'abord souligner la manière dont le caractère hautement technique et détaillé de l'EIA conduit les habitants locaux à se concentrer sur les aspects techniques du projet.

Dans ce document sont abordés dans le détail plusieurs aspects concernant le projet d'exploitation Antapaccay. Ainsi, le promoteur minier a présenté un document de 29 tomes, d'environ 300 pages chacun. Les parties techniques de l'EIA sont rédigées en anglais, tout comme l'intégralité du programme environnemental (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

(Février 2010) À la suite de la demande puis de l'approbation du plan de participation par la DGAAM, une phase de participation des habitants locaux doit aboutir. Le promoteur minier met en place des ateliers d'information et de participation dans ce but.

Deux ateliers se déroulent pendant le mois de février, un dans la communauté d'Alta Huarca et l'autre dans la communauté de Huisa Ccollana⁶⁰⁹. Le promoteur minier informe cette fois-ci les habitants locaux du projet d'exploitation. Un troisième atelier a lieu pendant le mois de mars. Son but était d'informer tous les usagers de l'eau du bassin de la rivière de Cañipia⁶¹⁰ (FREDERMICE).

(Mars 2010) Suite à ces ateliers, le promoteur minier reçoit plusieurs avis, opinions et commentaires sur l'EIA d'exploitation minière Antapaccay. Plusieurs associations sociales de la province d'Espinar, communautés de paysans et ONG ont ainsi présenté leur opinion. On trouve parmi ces organisations : le gouvernement régional de Cusco, la mairie d'Espinar et Coporaque, FUDIE, FUCAE, FREDERMICE, les

⁶⁰⁷ Procès-verbal du 13 décembre 2008, atelier participatif sur le projet Antapaccay organisé dans la mairie de la province d'Espinar.

⁶⁰⁸ Document N° 1947323 du 12 décembre 2009, demande d'approbation de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay.

⁶⁰⁹ Procès-verbal N° 002-2010-MEM/AAM du 3 février 2010, atelier de participation organisé dans la communauté de Huisa Ccollana.

⁶¹⁰ Procès-verbal du 29 avril 2010, atelier d'information organisé dans les installations de la mine Tintaya avec FREDERMICE.

communautés d'Atun Ayracollan Chaco I, Atun Ayracollan Chaco II, Alto Ayra Ccollana, Suero y Cama, l'association des paysans de Chipta et l'ONG CooperAccion (Dossier EIA exploitation minière Antapaccay 2009). Le promoteur minier répond à toutes ces remarques et soumet sa réponse au MINEM ainsi qu'aux habitants locaux en mai 2010⁶¹¹.

Suite à la phase de participation, l'EIA d'exploitation Antapaccay a été soumise aux institutions publiques impliquées dans le projet. Les institutions ayant présenté leurs remarques sont les suivantes : l'autorité nationale de l'eau (ANA), le ministère de l'agriculture (MINAGRI), le ministère de la santé (MINSa) et le ministère de la culture (MINC). Le promoteur minier commence par répondre aux remarques, ou expliquer et corriger l'EIA selon les préavis, puis les institutions émettent un avis positif suite à cette réponse (Dossier EIA exploitation minière Antapaccay 2009).

Cette procédure conduit en juillet 2008 à l'approbation de l'EIA par la DGAAM du MINEM⁶¹². Cette décision est basée sur le rapport technique élaboré par la même DGAAM⁶¹³

8.1.5.3. CONCESSION MINIÈRE DE BÉNÉFICE

Après l'approbation de l'EIA commence la phase de construction des infrastructures minières. Suite à cette phase a lieu la demande d'octroi de la concession de bénéfice et l'entrée en activité. Dès lors, le projet minier Antapaccay a été présenté comme faisant partie du projet Tintaya. Une concession de bénéfice ne semblait donc pas être nécessaire (Dossier de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Le promoteur du projet Antapaccay dans son EIA propose d'utiliser toutes les infrastructures minières nécessaires du projet Tintaya pour son activité. Il n'était donc pas utile de construire de nouvelles infrastructures. Cependant, le promoteur demande l'élargissement de certaines infrastructures du projet Tintaya afin de les utiliser dans le projet Antapaccay.

Après ces deux phases le promoteur minier a fait sa demande d'entrée en activité. La seule condition était de présenter un plan d'exploitation minière à la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM. La DGM approuve le plan et autorise l'entrée en activité.

(Mai 2012) Le plan d'exploitation Antapaccay est approuvé par la DGM, mais la direction technique des activités minières (qui fait partie de la DGM), soit l'entité compétente pour examiner le plan, émet

⁶¹¹ Document N° 1992753 du 23 mai 2010, le promoteur minier transmet sa réponse à tous les commentaires faits par les acteurs locaux et le MINEM.

⁶¹² Resolución Directoral N° 225-2010-MEM/AAM du 6 juillet 2010, par laquelle l'EIA d'exploitation minière Antapaccay a été approuvée par la DGAAM du MINEM.

⁶¹³ Rapport N° 648-2010-MEM-AAM/EAF/PRR/YBC/WAL/MES/RST/CMC/RBG/RBC/JCV/ACHM du 31 mai 2010, par lequel la section technique de la DGAAM examine et recommande l'approbation de l'EIA d'exploitation du projet minier Antapaccay.

certaines commentaires. En mars, cette direction recommande à la DGM d'approuver le plan⁶¹⁴. Sur cette base, la DGM approuve le plan, et a autorisé par la même occasion l'entrée en activité⁶¹⁵.

Pendant ce même mois de mars, des manifestations violentes contre le projet Tintaya ont lieu en Espinar, suite aux accusations de pollution de l'eau. Un rapport d'étude de santé réalisé pour le ministère de la santé signalait certaines quantités de métaux dans le sang des habitants locaux. Cependant, aucune manifestation contre la mise en œuvre du projet Antapaccay n'est à signaler (De Echave J. Et al 2015).

(Novembre 2012) Le projet entre en activité d'exploitation effective en 2012, le promoteur minier prévoyait alors l'exploitation de 70 mille tonnes de cuivre en juin 2013 (Rapport social Antapaccay 2014, Journal Gestion du 28 novembre 2012).

Les manifestations contre le projet Tintaya se prolongent au cours de l'année 2013. Des tables rondes de négociation sont organisées pour discuter les conflits, néanmoins aucune référence au projet Antapaccay n'y est faite.

8.1.6. CONSTELLATION DES ACTEURS ET DES COALITIONS

L'enjeu de cette partie est d'analyser la participation de toute la constellation d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet Antapaccay. La complexité des structures d'organisation sociale autour du projet ne facilite pas cette étude. Le promoteur minier a cependant bien identifié les différents types d'acteurs présents dans le cadre de ses EIA d'exploration et exploitation. Ce canevas sera mis à contribution dans notre analyse de l'identification des acteurs de la mise en œuvre et de leur forme de participation.

Nous allons plus rapidement évoquer les acteurs qui entrent en jeu pour ce cas. Ainsi, nous avons d'un côté le promoteur minier et le MINEM, et de l'autre, les associations créées uniquement pour la mise en œuvre du projet. Pour ces dernières, nous avons dénombré douze communautés de paysans, la mairie d'Espinar, les diverses associations sociales FUCAE, FUDIC, FREDEMICE et d'autres.

8.1.6.1. COALITION PROMOTEUR MINIER – MINEM

Dans une large mesure, le groupe principal dans la mise en œuvre de ce projet est le détenteur des concessions minières du projet minier Antapaccay. Tout au long de sa réalisation, de nombreuses sociétés minières ont obtenu un droit de propriété. Ici, il est impératif de souligner que nous

⁶¹⁴ Rapport technique N° 14-2012-MEM-DGM-DTM/PM du 9 mars 2012, par lequel la direction technique des activités minières de la DGM recommande l'approbation du plan d'exploitation minière Antapaccay.

⁶¹⁵ Résolution Directoriale N° 036-2012-MEM/DGM du 9 mars 2012, par laquelle la DGM approuve le plan d'exploitation minière Antapaccay et autorise l'entrée en activité.

n'entrerons pas en détail sur la liste de toutes les sociétés minières qui ont été propriétaires de ce projet. En revanche, nous nous focaliserons sur les ressemblances entre leurs stratégies.

Cependant, le promoteur minier est actuellement la société transnationale suisse « Glencore ». Cette société est l'une des grandes corporations exploitantes de cuivre dans le monde. Plusieurs de ses activités minières, d'exploitations et de raffineries sont centrées en Amérique latine, mais elle a aussi des projets d'exploitations minières dans d'autres continents.

La coalition entre le promoteur minier et le MINEM est basée sur des contrats de garanties juridique et fiscale, signés dans le but de garantir la mise en œuvre d'un projet. Ces contrats comportent des obligations pour les partis contractants. Ce qui nous intéresse ici est de voir à quel niveau ces contrats conditionnent la mise en œuvre d'un projet et la mise en application des stratégies de contentement.

Ainsi, le projet Antapaccay étant devenu un projet important, il fait l'objet de contrats de garanties (contrat du 17 juin 2011). D'un côté l'État, représenté par le directeur général des affaires minières (DGM), et de l'autre le promoteur minier, ont tous deux signé un contrat de garantie des activités d'exploration⁶¹⁶ (ci-après Contrat de garantie/contrat loi). Les parties contractantes se sont engagées comme suit : l'État garantit une stabilité juridique pour l'investissement dont bénéficie le promoteur minier, et fait avancer la procédure de mise en œuvre du projet. Le promoteur minier, s'est engagé à assurer l'investissement de 853 912 000 USA dollars dans un délai de deux ans (Contrat 2011). Par ce même contrat, le promoteur minier s'engage à construire toutes les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre et à l'exploitation du projet minier. Ce contrat contenait, en cas de violation de contrat, une clause prévoyant l'arbitrage.

8.1.6.2. COALITION HABITANTS LOCAUX – AUTORITÉ LOCALE - ONG

La coalition entre habitants locaux, autorité locale et ONG est la continuation de la coalition déjà constituée qui concernait les revendications de droit dans le contexte du projet minier Tintaya. Néanmoins, certains aspects ont changé, notamment sur le nombre des habitants locaux cette fois-ci organisés en plusieurs communautés. Les autorités locales s'impliquent majoritairement dans cette coalition et les associations telles que le FUDIC et FUDIE reprennent un rôle prépondérant. Finalement à cette coalition participèrent les ONG tels que CooperaAccion, CNDDHH, Caritas Sicuani, et DDHH sin fronteras.

⁶¹⁶ Ces types des contrats sont connus comme contrats de garantie juridique et ils se caractérisent par le fait qu'ils ont un niveau de loi pour l'état. Ils sont couramment utilisés pour garantir l'exploitation de ressources naturelles et communément appelés contrat-loi.

La complexité de cette coalition mérite que nous entrons dans le détail de certains de ses aspects fondamentaux, c'est-à-dire les caractéristiques de ces acteurs et les ressources d'action qu'ils mobilisent.

Communautés des paysans. Les communautés de paysans impliquées par la mise en œuvre du projet Antapaccay sont toutes des organisations sociales sous le régime de la loi générale de communauté de paysans. Elles ont été énumérées dans la section 8.1.3. à propos du contexte socio-économique du projet. Il existe deux associations des paysans qui ne sont pas sous le régime de la loi de communauté mais qui sont également impliquées dans le projet minier. Elles détiennent le droit de propriété et/ou d'usage.

La mairie d'Espinar. Les mairies sont des institutions politiques qui représentent les intérêts de tous les citoyens. La position des maires est toujours variable et dépend des partis politiques qu'ils représentent. Cependant dans une situation hautement conflictuelle, les maires se positionnent souvent du côté de leur population (leur électorat). L'acteur fondamental depuis le projet Tintaya est M. Oscar Mollohuanca, l'ancien maire de la province. Cet acteur bénéficie d'un soutien politique et de ressources humaines, ainsi que du patrimoine.

FUCAE. C'est l'association qui rassemble toutes les communautés de paysans et d'autochtones de la province d'Espinar. C'est une ancienne association, réputée pour la défense des intérêts des communautés à tous niveaux. Elle fait partie de l'association régionale et nationale des associations de communautés de paysans et d'autochtones. De ce fait, cette association possède un énorme pouvoir d'influence sur la mobilisation au niveau local. Cet acteur permet à la coalition de parvenir à un consensus.

FUDIC. C'est une association qui rassemble des citoyens ou des associations, plutôt urbaines. Son but est de protéger et veiller sur les intérêts publics de la province d'Espinar. Cette association a une forte capacité de mobilisation des associations et habitants de Yauri, mais une capacité moindre quand il s'agit des habitants de la campagne. Cet acteur apporte de la force à la coalition car il permet la mobilisation dans les manifestations.

FREDERMICE. C'est l'association des usagers de l'eau du bassin de la rivière de Cañipia. Cette association est récente, et fonctionne sous le régime de la loi générale sur les ressources hydrauliques. Son but est de protéger le plus d'eau possible et de garantir la qualité des eaux de la rivière de Cañipia. Cet acteur veille à la protection du patrimoine, et est détenteur de droits d'usages.

8.2. DROIT DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

Dans cette partie, notre but sera de présenter les facteurs qui favorisent la mise en œuvre du projet Antapaccay, cela en lien avec la participation des habitants locaux (hypothèse de travail N° 1). Pour ce faire, nous mettrons en évidence le succès ou l'échec du projet Antapaccay par la participation, ou non, des habitants locaux.

La mention du droit de participation ne fait pas uniquement référence à l'existence de règles procéduriales de participation. Cette notion sera intégrée aux considérations faites sur les stratégies des acteurs, telles que de potentiels contournements, détournements ou innovations des règles de participation. Dans cette mesure, nous ne prendrons pas seulement comme indicateur l'ensemble de règles de participation, mais également les stratégies des acteurs par rapport à elles. Dans ce sens, les ateliers de participation et d'information compléteront l'analyse de l'implication.

Dans le cas du projet minier Antapaccay, l'intervention des habitants locaux participe de manière significative à la mise en œuvre de l'opération, cela dans le but de le faire progresser⁶¹⁷. Il nous faut donc analyser pourquoi et comment cette participation favorise la constitution d'un ARL minier.

L'enjeu de cette partie est d'analyser la participation de toute la constellation d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet Antapaccay. La complexité des structures d'organisation sociale autour du projet ne facilite pas cette étude. Le promoteur minier a cependant bien identifié les différents types d'acteurs présents dans le cadre de ses EIA d'exploration et exploitation. Ce canevas sera mis à contribution pour notre analyse de l'identification des acteurs, de la mise en œuvre et de leur forme de participation. Seront inclus dans cette étude les acteurs dont le droit de participation a été refusé malgré leur demande de participation, et ceux qui ont agi de manière indirecte.

Par ailleurs, sur le plan chronologique, le projet Antapaccay succède au projet Tintaya, aussi entre-t-il en activité au moment de la fermeture du projet Tintaya. Le projet Antapaccay occupe ainsi les infrastructures de l'ancien projet. De ce fait il a repris ses licences – d'usage d'eau par exemple – et a réembauché les mêmes travailleurs.

Enfin, le projet Antapaccay s'est engagé à respecter les mêmes accords avec la population locale concernée par le projet Tintaya. C'est en fonction de tous ces facteurs que le projet Antapaccay a été désigné comme l'héritier du projet minier Tintaya.

⁶¹⁷ Le projet minier Antapaccay a surmonté toute la procédure de mise en œuvre. Les concessions minières ont été obtenues et les activités d'exploration développées. L'évaluation individuelle annuelle (EIA) d'exploitation et l'acceptation par le MINEM du projet d'exploitation ont permis l'entrée en activité du complexe minier. Le projet est actuellement en phase d'exploitation effective de la mine.

Ainsi, le projet Antapaccay est directement lié au projet Tintaya. C'est pour cela que notre analyse nécessite l'identification des éléments les plus marquants du projet Tintaya et leur influence sur la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet Antapaccay. Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons principalement sur la participation des habitants locaux du projet Antapaccay.

8.2.1. RÉGIME DE PARTICIPATION DES HABITANTS LOCAUX

La politique minière dans laquelle s'insère la mise en œuvre du projet Antapaccay se place dans le sillage du Texte Unifié de la Loi Générale des Activités Minières de 1992⁶¹⁸ (TUO de la LGM).

La mise en œuvre du projet Antapaccay, contrairement à celle des projets Cañariaco et Tia Maria, était ouverte à la participation d'habitants locaux. Cependant, les règles du régime minier dans l'octroi de concessions minières ne prévoient pas la participation d'habitants locaux, à l'exception de ceux qui ont des intérêts juridiquement contraposés au droit d'octroi de la concession. Dès lors, c'est l'arrangement de la mise en œuvre du projet Antapaccay qui contribue à la participation des habitants locaux. Le développement du projet minier Tintaya dans le district d'Espinar, parallèlement aux demandes des concessions Antapaccay, avait déjà favorisé la participation des habitants locaux.

Pendant la période d'octroi des concessions minières, de 1996 à 2001, les habitants locaux n'étaient pas totalement écartés du processus de décision. Leur participation s'intensifie lors de la période d'exploration minière, qui a eu lieu de 2001 à 2009. C'est pendant la période de l'élaboration et de la présentation de l'étude d'impact environnemental (EIA) d'exploitation minière Antapaccay, entre 2009 à 2010, qu'a lieu la phase la plus intense de participation des habitants locaux.

Dans le but d'aborder le sujet du régime de participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet minier Antapaccay, nous nous appuyerons sur le régime minier de 1991. Les phases de mise en œuvre à utiliser comme étalon de mesure sont celles que nous venons de nommer : I) l'octroi de la concession, II) d'exploration minier et III) l'élaboration et l'approbation de l'EIA d'exploitation.

8.2.1.1. TINTAYA, LE PRÉCÉDENT DU PROJET ANTAPACCAY

Il est nécessaire ici d'éclaircir le lien existant entre les projets Tintaya et Antapaccay. Nous aborderons dans cette perspective le sujet de la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet Tintaya et son rapport avec celle du projet Antapaccay⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Op.cit. Décret Législatif N° 708 6 novembre 1991, loi de promotion de l'investissement dans l'activité minière.

⁶¹⁹ Les origines du projet minier Antapaccay remontent à la fin des années 1970 et au début des années 1980. C'est pendant cette période que s'est dessinée la mise en œuvre du projet minier Tintaya. A cette époque le

Il est en premier lieu important de souligner que les concessions minières des projets Tintaya et Antapaccay appartiennent toutes les deux à la même société minière, Glencore. De plus, les projets Tintaya et Antapaccay se situent fondamentalement dans le même périmètre, à quinze kilomètres l'un de l'autre, dans le même district d'Espinar. Les deux sites occupent également les territoires des mêmes communautés paysannes ou autochtones. Ainsi, leur zone d'influence, directe ou indirecte – et aux niveaux social, géographique et environnemental – est plus au moins semblable (voir le dossier EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Par ailleurs, sur le plan chronologique, le projet Antapaccay succède au projet Tintaya, et entre en activité quand le projet Tintaya ferme. Le projet Antapaccay occupe ainsi les infrastructures de l'ancien projet, a repris ses licences – d'usage d'eau par exemple – et a réembauché les mêmes travailleurs. Enfin, le projet Antapaccay s'est engagé à respecter les mêmes accords avec la population locale concernée par le projet Tintaya. C'est en fonction de tous ces facteurs que le projet Antapaccay a été désigné comme l'héritier du projet minier Tintaya.

Ainsi, le projet Antapaccay est directement lié au projet Tintaya. C'est pour cela que notre analyse nécessite l'identification des éléments les plus marquants du projet Tintaya et leur influence sur la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre du projet Antapaccay. Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons principalement sur la participation des habitants locaux du projet Antapaccay.

Sur le plan de la participation, le régime minier adapté par le projet Antapaccay lui permet d'intégrer les habitants locaux de manière indirecte et informelle. Le projet minier Tintaya était alors en activité et en train de construire des liens avec les communautés paysannes proches, dans le contexte du développement d'un plan d'achat de terres pour l'élargissement de ses capacités d'exploitation. Ce contexte favorise l'intégration des habitants locaux dans le projet Antapaccay.

Cette forme d'inclusion et de participation des habitants locaux est fondamentalement due au statut des habitants locaux concernés. La totalité de la propriété du projet minier Tintaya a été rassemblée par l'achat ou l'expropriation de terres appartenant à des communautés paysannes ou autochtones. C'est dans cette même logique que le promoteur minier du projet Antapaccay s'est mis en contact avec ces habitants locaux considérés comme propriétaires.

projet était public, et ce n'est qu'en 1994 qu'il est privatisé et devient la propriété de la société minière américaine Magma Copper Corp. En 1996, le projet est acheté par la société minière australienne Broken Hill Proprietary (BHP), qui plus tard, en 2001, s'associe avec la société minière anglaise Billintong pour devenir BHP Billintong Tintaya. En 2006, le projet est transféré à la société suisse Xstrata, qui fusionne en 2013 avec Glencore.

8.2.1.2. LA PARTICIPATION ET LES CONCESSIONS MINIÈRES

La majorité des treize concessions minières du projet Antapaccay ont été octroyées pendant la seconde moitié des années 1990 (1996 - 1999), cela toujours avec l'obligation de publier les demandes de concessions minières dans des journaux de tirage national et régional. À la lecture de dossiers des concessions minières mentionnées, nous avons remarqué que la plupart de ces publications ont été effectuées dans les journaux suivants : le journal officiel de tirage national « El Peruano », le journal de tirage régional « Diario el Cusco » et le journal de tirage national « El Comercio » (Dossier de concessions minières Altuarca 3-9).

Les demandes de concession, suivant les publications, n'ont pas été contestées par les habitants locaux directement impliqués⁶²⁰, ce qui nous indique que ces acteurs restent passifs face à l'octroi de concessions. Les habitants locaux indirectement concernés n'ont pas non plus semblé réagir à l'octroi de ces concessions. Cela peut être expliqué par la stratégie menée par le promoteur minier, ainsi que par l'intérêt des habitants locaux.

Les liens entre le projet Tintaya et les habitants locaux se sont, dans ce laps de temps, renforcés. Le site Tintaya développe rapidement le projet d'intensifier son activité d'exploitation et d'élargir dans ce but les capacités de l'usine de traitement des minéraux et du site de déchets miniers. Le promoteur minier de Tintaya démarre ainsi dans cette perspective un programme d'achat de terrains, qui résulte en l'obtention d'environ 3261 hectares de terres. Ce projet d'intensification de la productivité du site passe également par l'identification et l'individualisation par le promoteur des tous les habitants locaux impliqués et considérés comme propriétaires⁶²¹.

Pour ce qui est de la participation des habitants locaux dans la procédure d'octroi des concessions minières, nous avons identifié deux types de stratégies menées par le promoteur minier. Ces stratégies mêlent la mise en œuvre des projets Tintaya et Antapaccay dans une logique d'inactivation et d'innovation du droit de participation. La position prise par les habitants locaux est également un facteur explicatif du succès de cette phase de la mise en œuvre.

D'une part, le promoteur minier se limite à remplir les règles procédurières dans le but de l'octroi d'une concession (stratégie de concrétisation). D'autre part et dans le cadre du plan d'élargissement

⁶²⁰ Nous faisons ici référence aux acteurs locaux directement impliqués seulement en matière de droit de propriété de la surface. Entre ces acteurs nous avons identifié les communautés suivantes : les nouvelles communautés démembrées de la communauté autochtone d'Antaycama, la nouvelle communauté de Tintaya Marquiri et l'association des paysans de Huinipampa, ainsi que la communauté d'Alto Huarca, Huisa.

⁶²¹ Les groupes concernés sont les suivants : les nouvelles communautés créées suite au démembrement de la communauté d'Antaycama, (les plus directement impliquées étant les communautés paysannes Tintaya Marquiri, Alto Huancane, Huano Huano et Alto Huarca) et l'association des paysans de Huinipampa.

de Tintaya⁶²² est mise en place une stratégie d'innovation. Par cette stratégie, il profite de l'opportunité d'informer une partie des habitants locaux concernés sur le projet Antapaccay pour démarrer la négociation d'achat de terres pour les deux projets.

8.2.2. LES HABITANTS LOCAUX FACE À LA MISE EN ŒUVRE

Nous avons jusqu'à présent analysé la contestation des habitants locaux face aux projets d'exploitation minière, sous un mode décrit par le titre de cette partie. En effet, dans le cas des sites de Cañariaco et de Tia Maria, cette intervention en nombre d'habitants locaux avait pour but de faire échouer la progression des projets. Dans le cas du site Antapaccay, nous avons pu observer que le but de l'engagement des habitants locaux n'allait pas dans ce sens, mais dans le sens du soutien à la mise en œuvre du projet.

La période de présentation de l'EIA d'exploration du projet Antapaccay débute en 2009 et prend fin avec sa validation par la Direction générale des affaires minières (DGAAM) du Ministère de l'énergie et mines (MINEM). Pendant cette période, le nombre d'habitants locaux augmente considérablement, tout comme leur participation dans les ateliers d'information et participation. Les rapports conflictuels concernant le projet Tintaya se prolongent durant cette phase et profitent également à la mise en œuvre du projet Antapaccay.

Suite à l'aboutissement de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation, le promoteur lance une demande d'approbation du plan d'exploitation minière et d'autorisation pour le démarrage d'activité, pour le cas d'Antapaccay entre 2011 et 2012. L'aboutissement de cette procédure n'est pas corrélé à la participation formelle des habitants locaux, mais c'est à cette période que la participation en question est la plus intense. À nouveau, le contexte du projet Tintaya permet au projet Antapaccay des conditions plus favorables. Face à la progression du processus, les habitants locaux organisent de nouveau des manifestations (violentes) contre le complexe minier Tintaya. Dans ce contexte, des tables rondes de négociation sont mises en place pour débattre des conditions d'exploitation du projet Tintaya, qui font également office de conditions d'exploitation du projet Antapaccay (stratégie d'innovation encore).

Nous pouvons d'emblée considérer que la participation des habitants locaux sous ses formes les plus radicales se fait en dehors de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation minière. Cela nous incite à fonder notre analyse sur l'intervention des habitants locaux dans le contexte du projet Tintaya. Cette implication des habitants locaux se fait sur la base de mobilisation de ressources d'action fondées

⁶²² Projet de construction du site de déchets miniers Huinipampa et élargissement des gisements miniers à exploiter.

dans le cadre légal du régime démocratique, celui de la participation à la vie publique et de la manifestation.

8.2.2.1. LA PARTICIPATION À L'OCTROI DES LICENCES MINIÈRES

Les réglementations concernant la participation des habitants locaux dans la phase de l'exploration sont beaucoup plus inclusives que celles de l'octroi des concessions minières. La participation dans cette phase est liée au statut des habitants locaux en fonction de leur droit de propriété ou d'usage, cela également en lien avec les implications entre le projet minier et le droit sur l'eau.

Les propriétaires, en tant que tels, participent à la phase d'exploration dans le cadre de l'octroi du permis d'accès au terrain pour l'exploration. Cette participation n'est pas nécessaire si le promoteur est propriétaire de la surface. Dans l'EIA d'exploration, le promoteur minier doit identifier les acteurs directement et indirectement concernés par le projet. Le but est ainsi de les informer, moyennant ateliers d'information et de participation, sur le projet minier, mais aussi qu'ils puissent de ce fait bénéficier d'un espace d'expression.

Par ailleurs, l'implication des habitants locaux (communautés des paysans) dans cette phase n'est que dans le cadre de la procédure d'approbation de l'étude d'impact environnemental (EIA) d'exploration minière.

Dans ce cas spécifique, les habitants locaux sont directement impliqués et consultés, au même titre que les propriétaires de la surface. Cette disposition leur donne plus d'espace pour intervenir dans la mise en œuvre du projet : nous allons ainsi analyser l'implication des habitants locaux pendant la procédure d'approbation de l'EIA d'exploration Antapaccay (période 2000 à 2009).

Période de préparation de l'exploration minière (2000-2001). Une telle période de préparation n'est pas formellement fixée par les règles institutionnelles, mais semble cependant réaliste. La préparation de l'EIA est une procédure technique, à la charge du promoteur minier. Dans ce cas particulier, nous avons observé que la période préparatoire impliquait également une stratégie de prévention de la participation des habitants locaux dans la mise en œuvre de l'exploration et de l'exploitation du projet minier Antapaccay, évidemment dans une logique d'innovation. C'est pourquoi nous souhaitons souligner que cette période est cruciale pour la mise en œuvre du projet minier.

Ainsi, la stratégie du promoteur minier était centrée sur le droit de propriété. Dans cette perspective, vers les années 2001-2002, celui-ci entre en négociation avec la communauté de Cala Cala et son association paysanne. Après négociation, le promoteur minier achète un large terrain, au-dessous duquel ses concessions minières étaient octroyées. La surface achetée était d'environ 4 281.8 hectares de terres (De Echave J. et al 2009).

Participation au premier groupe de licences d'exploration (2001-2005). Dans le même laps de temps dédié à la négociation de terres Cala Cala, le promoteur minier fait la demande de licences d'exploration minière pour le projet Antapaccay. Suite à ces achats, les explorations sont développées avec succès, entre autres parce que le promoteur a réussi à obtenir les droits d'accès sur le terrain, nécessaires à la progression du projet.

Dans ce contexte, il apparaît que la seule implication des habitants locaux réellement nécessaire à la réalisation du projet était celle liée aux procédures d'approbation de l'EIA d'exploration. Les règles procédurales se limitent à certaines formalités de communication auprès d'acteurs choisis. La participation formelle des acteurs directement impliqués dans cette période est en conséquence très restreinte.

Durant cette phase, le promoteur minier a demandé à quatre reprises des licences d'exploration minière pour le projet Antapaccay. La première licence a été délivrée en 2001⁶²³ et les trois suivants en 2005⁶²⁴. Les EIA présentées pour mettre en place les activités d'exploration ont été approuvées par la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM) du Ministère de l'énergie et mines (MINEM), suivant la procédure habituelle.

Nous avons observé que, dans le cadre de la procédure d'approbation de ces EIA, le promoteur minier souligne à de multiples occasions qu'il est le propriétaire des concessions minières et des terres de la surface à explorer, et qu'il a fait les publications nécessaires à la continuation de l'installation du complexe (Rapport N° 061-2005-MEM-AAM/LS/CPA). Pour autant, concernant la participation des habitants locaux directement concernés⁶²⁵, la communauté d'Alto Huarca et d'autres associations à l'intérieur de cette communauté n'ont pas participé formellement à ces procédures d'approbation⁶²⁶. Des manifestations à l'encontre du projet Tintaya ont cependant éclaté, parmi les acteurs directement et indirectement impliqués, comme par exemple dans la communauté d'Alto Huarca. Pour répondre à ces manifestations, différentes tables rondes de négociation ont été mises en place entre 2001 et 2003 afin de discuter des conditions d'exploitation du projet Tintaya⁶²⁷. Plusieurs sujets y ont été abordés,

⁶²³ Op.cit. Résolution directoriale N° 31-2001-MEM/DGAA du 30 janvier 2001. C'est la première fois que le projet est appelé « projet Antapaccay ».

⁶²⁴ Op.cit. Résolution directoriale N° 176-2005-MEM/AAM du 5 mai 2005, Résolution directoriale N° 365-2005-MEM/AAM du 26 août 2005 et Résolution directoriale N° 463-2005-MEM/AAM du 3 novembre 2005, par laquelle les EIA d'exploration 360, Antapaccay Norte et Antapaccay Sur sont approuvés.

⁶²⁵ Ces acteurs sont aussi reconnus comme les groupes sociaux directement impliqués, placés dans la zone d'influence directe et indirecte du projet.

⁶²⁶ Rapport technique N° 061-2005-MEM-AAM/LS/CPA du 3 mai 2005, dans lequel sont décrites les procédures suivies pour l'approbation de l'EIA d'exploration 360.

⁶²⁷ Les trois principaux acteurs qui ont participé à ces tables rondes sont les acteurs locaux les plus engagés, le maire de la province d'Espinar, le Ministère de l'énergie et mines (MINEM) et le promoteur minier de l'époque (Xstrata).

et nous les traiterons dans un chapitre dédié, pour continuer dans cette partie d'analyser les liens de ces événements avec le projet Antapaccay.

Le but des discussions dans le cadre de ces tables rondes était d'assurer l'exploitation du projet minier Tintaya. Dans l'accord final nommé « Convenio Marco » le promoteur minier s'engage à exploiter le projet à 100% de sa capacité (Rapport Convenio Marco 2003, De Echave J. et al 2009). Contrairement aux autres manifestations contre les projets miniers, il semble que celle-ci conteste non pas le projet en lui-même, mais ses conditions d'application.

En prenant en compte les points communs qui lient les projets Antapaccay et Tintaya, nous pouvons affirmer que cette garantie d'exploitation a finalement été formellement validée avec le projet Antapaccay. Ce point est un facteur supplémentaire d'explication quant à l'absence d'opposition de la part des habitants locaux au projet d'exploration Antapaccay.

Participation au deuxième groupe de licences d'exploration (2006-2009). Dans la deuxième moitié des années 2000, le promoteur minier demande à nouveau quatre licences d'exploration minière. Contrairement aux quatre licences déjà octroyées, la participation formelle des habitants locaux est cette fois-ci beaucoup plus évidente.

Le promoteur minier demande ensuite une cinquième licence d'exploration minière en 2007, octroyée la même année⁶²⁸. Il en demande encore trois, la sixième licence octroyée en 2008⁶²⁹, la septième en 2009⁶³⁰ et la huitième en 2011⁶³¹. Il est ici important de souligner que seule la licence d'exploration octroyée en 2007 est une licence à proprement parler. Les autres trois licences de 2008, 2009 et 2011 sont en réalité des prolongations de celle de 2007.

Cette fois, la participation des habitants locaux est fortement conditionnée par le « Convenio Marco ». Dans le cadre des tables rondes faites avec le MINEM et le promoteur minier, ils participent en permanence aux prises de décisions concernant l'exploitation minière Tintaya. Pour autant, la participation des habitants locaux dans ces tables rondes n'opère pas de distinction entre les acteurs qui ont un droit de propriété ou d'usage, ni entre les acteurs directement ou indirectement concernés. C'est dans le contexte de la licence de 2007 que la participation formelle des habitants locaux a été le plus visible, contrairement aux licences antérieures. Le projet d'exploration a été publié dans des journaux de tirage national et régional. De plus, le promoteur minier a fait participer la municipalité d'Espinar, en lui faisant parvenir une copie de l'EIA d'exploration. Dans cette perspective, la mairie

⁶²⁸ Op.cit. Rapport technique N° 228-2007-MEM/AAM du 6 juillet 2007.

⁶²⁹ Op.cit. Rapport technique N° 262-2008-MEM/AAM du 23 octobre 2008 (par lequel l'EIA d'exploration minière Antapaccay a été octroyé)

⁶³⁰ Op.cit. Rapport technique N° 035-2009-MEM/AAM du 16 février 2009.

⁶³¹ Op.cit. Rapport technique N° 085-2011-MEM/AAM du 15 mars 2011.

d’Espinar a déclaré qu’elle était opposée au projet minier, et le promoteur minier a pris en compte ses remarques.

Dans le contexte des prolongements de la licence d’exploration, l’implication des acteurs s’est encore intensifiée. Ce changement semble répondre aux nouvelles réglementations concernant leur participation, qui rendent les ateliers d’information et participation obligatoires.

C’est dans la continuation de cette logique que le promoteur minier identifie et individualise les différents acteurs directement impliqués dans le projet⁶³². Il met en place des ateliers d’information en septembre 2008 et novembre 2010 dans la communauté d’Alto Huarca. Le promoteur fait également participer la mairie d’Espinar à qui il envoie une copie des modifications de l’EIA. Dans ces procédures, plusieurs prises d’opinion des habitants locaux sont présentées.

En conclusion, nous pouvons affirmer qu’une participation des habitants locaux, et particulièrement des acteurs directement concernés par le projet minier, a bien été aménagée. Le promoteur minier est parvenu à un consensus. Cette implication dans le contexte du premier groupe de licences d’exploration n’est pas évidente, car les règles de participation ne sont pas assez encadrées. Bien que portant sur le projet Tintaya, les manifestations et la réponse donnée à celles-ci – par le biais des tables rondes – ont finalement favorisé l’implication des acteurs dans le projet Antapaccay.

Dans le cas du deuxième groupe de licences d’exploration, la participation est plus intense. Les habitants locaux avec droit de propriété ou d’usage ont été individualisés, c’est-à-dire que d’une certaine manière leurs droits ont été pris en compte⁶³³.

La participation qualifiée de ces acteurs identifiés est cependant moins évidente dans le cadre de la procédure d’approbation des EIA d’exploration, même si cette condition a été remplie pour l’achat-vente des terres de la communauté d’Alto Huarca, Cala Cala ou de l’association paysanne. Au-delà d’une stratégie de négociation, la décision en faveur de la vente de terres d’une communauté doit être prise à partir de l’accord d’une majorité qualifiée de ses membres. Il est enfin intéressant de souligner que durant cette phase, contrairement à d’autres projets miniers, les habitants locaux n’ont pas directement remis en question le projet Antapaccay, et ont donc implicitement donné leur accord quant à sa mise en œuvre.

⁶³² Ces acteurs directement impliqués et identifiés sont la communauté d’Alto Huarca et tous les secteurs qui le composent, ainsi que l’association paysanne détachée de cette communauté. Les acteurs indirectement impliqués identifiés sont entre autres la province d’Espinar et différentes associations.

⁶³³ La forme des négociations pour l’achat et la vente de terres de la communauté a vraisemblablement été ciblée dans ce but. Concernant les habitants locaux directement ou indirectement touchés par le projet Antapaccay, ceux-ci ont également été individuellement identifiés, et ils ont en outre participé aux ateliers développés par le promoteur minier.

L'individualisation des habitants locaux dépend de leur statut de propriétaire ou d'utilisateur ainsi que de leur implication directe ou indirecte, elle a donc favorisé leur participation. Nous avons ainsi identifié les facteurs qui ont permis cette identification des acteurs : les engagements réciproques entre les habitants locaux et le promoteur minier du projet Tintaya dans le « Convenio Marco », le changement des règles de participation, favorisant la participation des habitants locaux et les négociations de l'achat-vente de terres par le projet minier.

8.2.2.2. PARTICIPATION ET EIA D'EXPLOITATION ANTAPACCAY

Il nous faut identifier les habitants locaux au sein de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation présentée en 2009 afin d'évaluer leur participation à la mise en œuvre du projet Antapaccay, selon les indicateurs mentionnés précédemment. Pour cela, nous allons en premier lieu étudier l'identification effectuée par le promoteur minier dans les l'EIA d'exploitation minière telle que présentée au Ministère de l'énergie et mines (MINEM). Dans un second temps, nous identifierons tous les acteurs qui sont impliqués dans le cadre formel de la procédure d'approbation de l'EIA. Enfin, nous replacerons ces acteurs dans la procédure de participation, ateliers d'information et participation, ainsi que dans le cadre de leur intervention depuis l'extérieur de la procédure, c'est-à-dire dans le contexte du projet Tintaya.

Nous allons ainsi étudier la participation des habitants locaux dans trois moments-clés : dans la préparation de l'EIA, avant la présentation de l'EIA au MINEM et pendant la procédure d'approbation en elle-même.

Participation des habitants locaux à la préparation de l'EIA d'exploitation (2008). C'est sur le principe de l'autonomie du promoteur minier et non sur une base formelle que cette phase s'est fondée. Les règles existantes concernant la participation à l'élaboration des EIA étaient très restrictives et ambiguës, et les ateliers étaient uniquement prévus pour la procédure d'approbation des EIA⁶³⁴. Cependant, le promoteur minier n'était pas non plus contraint de développer des ateliers plus complets et participatifs. Ainsi, la possibilité d'inclure à ce stade les habitants locaux reste à la discrétion du promoteur minier.

La participation des habitants locaux commence par leur identification et individualisation, le promoteur minier mobilise donc les ressources d'information et d'humanité. Rappelons ici que l'EIA du projet d'exploitation minière Antapaccay est extrêmement détaillée, et que 380 pages sont dédiées à l'unique identification de l'état de lieu des habitants locaux « base social y económica⁶³⁵ ». Le rapport

⁶³⁴ Décret Suprême N° 596-2002-EM/DM du 21 décembre 2002, participation à la procédure d'approbation des EIA minières.

⁶³⁵ En espagnol : « base social y económica », faisant référence à l'état de lieu social et économique des acteurs locaux.

contenait également un tome sur les impacts sociaux « *impactos sociales*⁶³⁶ » d'environ 212 pages, et un tome sur les stratégies des relations « *plan de relacionamiento*⁶³⁷ » avec les habitants locaux d'environ 100 pages.

Dans le cadre de la préparation de l'EIA ont été identifiées neuf communautés paysannes en fonction de leur droit de propriété⁶³⁸. L'EIA distingue également plusieurs associations paysannes – qui ont abandonné l'organisation communale, mais ont gardé le droit de propriété – entre autres l'Association des paysans de Cala Cala (*productores independientes*) (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Le promoteur minier précise ensuite l'identification des habitants locaux avec droit de propriété, et définit sur la base de neuf critères les catégories suivantes : leur type de propriété⁶³⁹, la structure de leur organisation et des associations existantes, le nombre de familles qui la composent et la position de chaque membre dans sa communauté⁶⁴⁰.

Dans la continuité de cette classification ont été identifiées des associations⁶⁴¹ (tiers gagnant et perdants) sans droit de propriété ni droit d'usage bien défini, mais qui pour autant rassemblent les acteurs qui détiennent ces droits (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009, De Echave J. et al 2009).

Certaines de ces catégories avaient déjà été identifiées pendant la phase d'exploration du projet Antapaccay, voire vraisemblablement déjà au moment du projet Tintaya. Cette phase d'élaboration de l'EIA a permis au promoteur de travailler à cibler les habitants locaux pour faire avancer son projet. Ce mouvement d'identification a également pu être étayé à l'occasion des conflits autour du projet Tintaya et des tables rondes qui ont suivi.

Cette identification ne devient cependant un outil pratique qu'au moment de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation, plus précisément lors des ateliers d'information et de participation, par la présentation de leurs opinions et dans le cadre des négociations pour disposer de leurs droits de propriété ou d'usage.

Participation des habitants locaux avant la présentation de l'EIA au MINEM (2008-2009). Il était prévu par le promoteur minier d'inciter à la participation des habitants locaux dans le projet avant la

⁶³⁶ Dans ce document, le promoteur minier fait connaître tous les implications de la mise en œuvre du projet minier Antapaccay avec l'environnement social.

⁶³⁷ Ce document décrit tout le programme du promoteur minier pour développer ses relations avec les acteurs locaux, dans le présent et dans le futur.

⁶³⁸ Alto Huarca, Cala Cala, Huarca, Huisa, Huisa Ccollana, Anta Ccollana et Suero y Cama

⁶³⁹ La propriété sur la terre et ses usages est le type de propriété le plus détaillé dans l'EIA, le promoteur l'ayant découpée sur la base de douze critères, pour obtenir les éléments suivants : étendue de la propriété, état légal, types d'usages et forme de distribution au sein de la communauté.

⁶⁴⁰ Cela inclut le statut de chaque famille et son influence au sein de sa communauté.

⁶⁴¹ L'Association de défense des intérêts d'Espinar (FUDIE), l'Association des communautés paysannes et autochtones (FUCAE), l'Association régionale des communautés concernées par l'activité minière (CORECAMI) et l'Association nationale des communautés concernées par l'activité minière (CONACAMI)

présentation de l'EIA au MINEM. Leur implication s'est déroulée en deux phases, avant l'élaboration de l'EIA et pendant l'élaboration (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Durant cette période, le promoteur minier a ainsi permis la mise en place de deux ateliers en fonction des règlements de participation. Chacun de ces deux groupes a été développé pour trois et sept séances respectivement. Le promoteur a ensuite proposé neuf ateliers supplémentaires : deux ateliers sous la forme de tables rondes de négociation et six sous la forme d'ateliers de coordination et d'information.

Les deux groupes, développés à partir des règles de participation du MINEM, ont eu lieu en décembre 2008 et en août 2009, au cours de trois et deux séances respectivement⁶⁴².

Concernant l'implication des habitants locaux et suite à la lecture des rapports et procès-verbaux des ateliers réalisés, il en résulte que le nombre de participants était conséquent : le premier groupe a attiré 831 participants et le second 550. De nombreux représentants des communautés, associations sociales et autorités locales étaient également sur place⁶⁴³.

L'opération de vulgarisation de l'EIA semble avoir été l'un des facteurs les plus importants de la réussite de la convocation. La stratégie mise en place a eu un effet drastique sur le nombre de participants et leur implication dans les ateliers. Nous avons défini cinq facteurs de cette stratégie pour expliciter son succès :

- Des invitations personnalisées envoyées à tous les représentants d'habitants locaux identifiés⁶⁴⁴
- La promotion des ateliers par le biais de de plusieurs radios locales, principalement Radio Sterio Tintaya et Los Andes.

⁶⁴² Les séances ont eu lieu les 9, 11 et 13 décembre 2008 et les 6 et 7 août 2009.

Le premier groupe avait pour but de s'adresser à un public plus large que les communautés paysannes et le second groupe était plus ciblé, dans le sens où il était strictement destiné aux communautés paysannes. Les lieux de mise en place des ateliers reflètent également le public auquel ils étaient adressés : les séances du premier groupe ont pris place au sein des communautés d'Alto Huarca, Huisa Ccollana secteur de Cruz Pata et la mairie d'Espinar, et les séances du second groupe ont été organisées au sein des communautés d'Alto Huarca et de Cruz Pata (Rapport Xstrata Tintaya Annexe F18)

⁶⁴³ Entre autres des représentants des communautés d'Alto Huarca et Cala Cala, les communautés les plus directement concernées par le projet minier.

Le premier groupe en comptait 64, dont onze représentants des communautés paysannes, sept maires de districts de la province d'Espinar, des membres d'associations tels que FUCAE, FUDIE, FREDERMICE ET CORECAMI et de multiples représentants des autorités publiques (Rapport de consulta Xstrata Tintaya Annexe F18).

Le second groupe en comptait 30, dont cinq représentants des communautés paysannes, sept maires de districts de la province d'Espinar, le représentant de l'association des paysans de Huinipampa, et plusieurs représentants d'autorités et d'associations (Rapport de consulta Xstrata Tintaya Annexe F18)

⁶⁴⁴ Nous avons eu accès aux copies de plus de 80 invitations adressées à de multiples autorités publiques et associations, toutes indiquées comme reçues par le destinataire.

- L'adaptation de la promotion de l'évènement au contexte social, celle-ci ayant été diffusée en espagnol et en quechua.
- La publication dans chaque communauté d'affiches donnant les informations pratiques de l'atelier : l'objet, le lieu et la date.
- La mise à contribution cruciale de l'expérience du projet Tintaya « Convenio Marco », par l'utilisation de son ancienne structure et de ses contacts avec les communautés.

Dans le cadre du déroulement des ateliers, il nous a semblé que la vulgarisation du contenu des études réalisées et présentées a également joué un rôle proéminent. Cette vulgarisation a entre autres été permise par une attention accrue à la langue d'origine des communautés, soit le quechua. Dans cette mesure, les ateliers étaient menés en espagnol, avec des intervalles de questions-réponses en quechua⁶⁴⁵ (Entretien habitant locaux⁶⁴⁶).

Suite à la réalisation de ces ateliers, la Direction régionale des activités minières de Cusco a rédigé un rapport destiné au MINEM pour en assurer la conformité. Les procès-verbaux ont ensuite été validés par la DGAAM du MINEM⁶⁴⁷.

Le nombre de participants locaux aux ateliers et la discussion bilingue portant sur l'EIA nous permet d'avancer que ces ateliers ont rempli leurs objectifs. Il est également ici intéressant de noter qu'aucune manifestation ou action contre la mise en œuvre du projet minier n'a été observée.

Suite à ces ateliers formels, neuf ateliers supplémentaires ont été organisés par le promoteur minier, deux sous la forme de « tables rondes⁶⁴⁸ » et six sous la forme de séances de coordination-information⁶⁴⁹.

⁶⁴⁵ Nous ne pouvons pas être sûre que les évènements se sont déroulés de cette manière, car l'information provient d'un témoin unique, et n'a pu être confirmée auprès des autres témoins. L'entretien a également été rendu anonyme.

⁶⁴⁶ La personne entretenue n'a pas voulu être susmentionnée ou identifiée avec son nom et prénom.

⁶⁴⁷ Rapport de procédure de consultation présenté par Xstrata Tintaya (11 décembre 2009), par lequel le promoteur minier présente au MINEM son plan de stratégies relationnelles avec les acteurs locaux. La Direction régionale des activités minières de Cusco veille quant à elle à la réalisation des ateliers et rédige le rapport final.

⁶⁴⁸ Ces tables rondes ont pour objectif d'encourager la participation des habitants locaux dans le cadre de la procédure de mise en œuvre du projet. Il semble dans cette mesure que le promoteur minier a pu profiter des structures d'ateliers de négociation héritées de celles installées dans le contexte du conflit contre le projet Tintaya. Cette affirmation est fondée sur les rapports du défenseur du peuple (DP) d'entre autres décembre 2008 et août 2009 : il y est indiqué que le but de plusieurs de ces ateliers était de renégocier les conditions du « Convenio Marco » (Rapport DP décembre 2008 et août 2009)

⁶⁴⁹ Le premier groupe d'ateliers supplémentaires « tables rondes » a été conçu sous la forme de deux séances : une en décembre 2008 et une en août 2009. Il est ici nécessaire de souligner que ces ateliers sont des tables rondes initialement prévues pour le projet Tintaya et non pour le projet Antapaccay. Ces ateliers ont eu lieu à la suite des premiers ateliers de participation concernant la mine Tinta (Tinta est-il le nom de la mine, ou est-ce Tintaya, dans la communauté de Tintaya Marquiri. Le but d'alors était d'informer les communautés membres de FREDERMICE des implications du projet Antapaccay (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009, Rapport Tintaya N° 089-4153121 2009).

Il semble ainsi que la participation remarquable des habitants locaux visait également une augmentation de la contribution financière que le projet Tintaya pourvoyait à Espinar, qui représente 3% de son revenu annuel. De ce fait, l'implication accrue des habitants locaux aux ateliers d'information et de participation était fortement conditionnée par le « Convenio Marco ».

Participation des habitants locaux à la procédure d'approbation de l'EIA (2009-2010). Durant cette période, les incitations à la participation des habitants locaux dans le cadre de la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation minière sont très contraignantes.

Suite à la présentation de l'EIA, le promoteur minier met en place un « plan de participation », c'est-à-dire un programme descriptif des stratégies de relations à développer par le promoteur pour impliquer les habitants locaux. La mise en œuvre de ces stratégies se fait dans le cadre de la réalisation du projet minier.

De toutes les stratégies de participation proposées par le promoteur minier, nous nous concentrons sur celles qui sont cruciales pour la mise en œuvre du projet Antapaccay : les ateliers de participation et d'information, ainsi que les ateliers complémentaires.

La campagne de sensibilisation à la participation est lancée par le promoteur minier avec l'envoi de copies du résumé de l'EIA, en format papier et digital, à 29 acteurs- clés : les communautés paysannes, les autorités locales et de multiples associations sociales. C'est sur la base de ce document que les ateliers sont organisés.

Dans cette deuxième phase d'organisation, chaque atelier est prévu sur 2 séances, respectivement en février et mars 2010⁶⁵⁰.

Au niveau des habitants locaux organisés, parmi lesquels entre autres les communautés paysannes directement impliquées, nous avons observé que :

Le deuxième groupe d'ateliers supplémentaires, dits de coordination-information, a eu lieu sous la forme de six séances, en octobre, mars et juin 2009⁶⁴⁹. Ces ateliers se sont déroulés dans la quasi-totalité des communautés paysannes concernées par le projet Antapaccay. Chaque séance a permis d'aborder de nombreux thèmes ayant trait aux intérêts des habitants locaux. Des ateliers ont également pris place dans des zones liées au projet mais indirectement impliquées dans celui-ci : la population d'Espinar ayant une part de ses habitants originels dans la ville d'Arequipa⁶⁴⁹ - les jeunes pour étudier, les adultes pour travailler – un autre atelier s'est développé dans la ville d'Arequipa pour les immigrants⁶⁴⁹, cela en présence de représentants des communautés et d'associations, les coûts de l'opération ayant été pris en charge par le promoteur

⁶⁵⁰ Les séances des ateliers d'information et participation ont eu lieu les 2 et 3 février et les 11 et 12 mars 2010. Les ateliers sont conçus pour prendre place dans les communautés d'Alto Huarca, Hatun Ccollana secteur Cruz Pampa et à la mairie d'Espinar. Le public à qui étaient destinés ces ateliers se compose fondamentalement des acteurs directement concernés, même si le promoteur minier encourage la participation du plus grand nombre possible d'habitants locaux d'Espinar⁶⁵⁰ (Rapport de consulta Xstrata Tintaya Annexe F18, EIA d'exploitation Tia Maria 2009).

Pour le premier groupe d'ateliers, les séances ont respectivement accueilli 295 et 217⁶⁵⁰ participants, pour le deuxième groupe d'ateliers, les séances ont respectivement accueilli 583 et 1909 participants.

- Au cours de la seconde séance du premier atelier, environ 74 représentants des communautés des paysans et autochtones étaient présents⁶⁵¹. Lors de la seconde séance du deuxième atelier, environ 73 représentants des communautés paysannes et autochtones ont été comptabilisés.
- On peut noter la participation de la quasi-totalité des maires des districts de la province d'Espinar aux deux séances.
- On a compté une moyenne de 100 représentants de diverses associations sociales⁶⁵² aux deux ateliers, et parmi eux les associations les plus importantes : FUCAE, FUDIE, FREDERMICE et l'ONG CooperAccion.

Les ateliers ont été conçus sur la base de formalités prescrites par le MINEM, sous l'impulsion du représentant désigné par la Direction régionale de l'énergie et des mines de Cusco, du représentant de la Direction générale des affaires environnementales minières (DGAAM), du maire d'Espinar et d'un représentant du promoteur minier.

Il est ici également important de souligner l'implication des habitants locaux dans le développement de ces ateliers, ainsi qu'en général dans la mise en œuvre du projet. Lors des exposés d'experts techniques, nous avons observé que parmi les questions posées, de nombreuses renvoyaient à un spectre de sujets large⁶⁵³. En outre, presque la totalité des communautés paysannes directement impliquées dans le projet ont présenté leur avis sur des aspects techniques du projet, cela sous forme écrite⁶⁵⁴. D'autres communautés ont demandé à être incluses dans le pool des acteurs directement impliqués. Enfin, certains groupes ont directement demandé au promoteur le financement de projets de développement dans leur territoire (Dossier de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay TOME 39-43).

⁶⁵¹ Nous utilisons ici le nombre de représentants car nous ne disposons pas de preuve que les personnes mentionnées sont effectivement les présidents des communautés, sachant que chaque président de communauté a été explicitement invité aux ateliers.

⁶⁵² Lors de la seconde séance du second atelier, 114 représentants d'acteurs locaux ont été comptés, dont la plupart issus d'associations sociales, commerciales, sportives et culturelles.

⁶⁵³ À la fin des exposés, les promoteurs de ces ateliers ont distribué différents formulaires dédiés aux remarques des participants. De très nombreux formulaires ont été rendus, ce qui est indiqué dans le dossier de l'EIA d'exploitation Antapaccay.

⁶⁵⁴ C'est durant cette phase que l'ONG CooperAccion – l'une des plus actives en matière de soutien aux habitants locaux – a rendu publique son opinion. Sont explicitées des remarques générales sur le processus d'implication, la réalisation des ateliers, les diverses procédures d'achat de terres, ainsi sur les rapports ambigus entre les ateliers de participation Antapaccay et les tables rondes Tintaya. Il est ici important de noter que la mise en œuvre du projet en lui-même n'a pas été remise en question.

Suite à la réalisation de ces ateliers, la Direction régionale des activités minières de Cusco a envoyé un rapport au MINEM, cela dans le but de faire valider les ateliers. Les procès-verbaux de ces ateliers ont également été envoyés en copie pour leur validation par la DGAAM du MINEM⁶⁵⁵.

Une fois cette phase close, l'EIA est mise en examen par les autorités compétentes. De celles-ci, soit entre autres l'Autorité nationale de l'eau (ANA), le Ministère de l'agriculture (MINAGRI), le Ministère de la culture (MINC), le Ministère de la santé (MINSA) émane un avis positif⁶⁵⁶.

Par ces observations, nous pouvons affirmer que les ateliers ont servi leurs objectifs avec succès : ils ont rempli les formalités exigées par le MINEM pour la validation du projet, et ont permis au promoteur de fédérer une majorité des habitants locaux, obtenant par ailleurs leur participation active.

Enfin, suite à cette procédure en juillet 2010, la DGAAM du MINEM approuve l'EIA d'exploitation minière du projet Antapaccay⁶⁵⁷. Il ne manque à ce stade des négociations que la construction de la mine, la concession de bénéfices, l'approbation du plan d'exploitation minière et l'autorisation de démarrage pour finaliser la mise en œuvre du projet.

8.2.3. PARTICIPATION À L'OCTROI DE LA CONCESSION MINIÈRE DE BÉNÉFICE

Il est à ce stade nécessaire de souligner que le projet d'exploitation minière Antapaccay n'a pas techniquement demandé de concession de bénéfices. Le promoteur minier a obtenu la concession minière de bénéfices en adaptant la concession du projet Tintaya. Afin d'obtenir l'approbation de la concession, le promoteur minier a présenté un plan d'exploitation minière, que le DGAAM a approuvé, et a dans le même acte autorisé le démarrage d'activité.

Concernant la participation des habitants locaux à la procédure d'octroi de la concession de bénéfices, nous pouvons avancer qu'elle n'est plus nécessaire. Les règles procéduraires ne prévoient aucune forme de participation, sauf celle des acteurs qui ont un droit de propriété sur la surface⁶⁵⁸. De la même manière, la procédure d'approbation du plan d'exploitation minière et le démarrage d'activité ne nécessitent pas la participation des habitants locaux pour leur validation, à l'exception à nouveau des acteurs qui ont un droit de propriété sur la surface.

Cette exception dans les deux procédures semble juste aménagée pour s'assurer que le promoteur minier détiendra au final le droit de propriété qui lui permettra l'usage sans restriction du terrain. Ainsi,

⁶⁵⁵ Rapport des ateliers du projet minier Antapaccay du 15 mars 2010, par lequel la Direction régionale de l'énergie et mines de Cusco valide auprès du MINEM la conformité des ateliers réalisés.

⁶⁵⁶ Rapport technique N° 648-2010-MEM-AAM/EAF/PRR/YBC/WAL/MES/RST/CMC/RBG/RBC/JCV/ACHM du 5 juillet 2010, rapport technique des spécialistes de la DGAAM

⁶⁵⁷ Op.cit. Résolution directoriale N° 225-2010-MEM/AAM

⁶⁵⁸ Décret Suprême N° 061-2006-EM du 28 octobre 2006, par lequel le texte de procédures administratives (TUPA) du MINEM a été adopté, et abrogé ultérieurement par le Décret Suprême N° 038-2014-EM du 5 novembre 2014, TUPA en vigueur.

l'une des conditions pour l'octroi de la concession et pour l'approbation du plan d'exploitation est de montrer un titre de propriété ou autre document qui lui autorise l'usage de la surface.

Dans cette partie, nous analyserons la participation des acteurs dans l'octroi de la concession de bénéfices. La procédure pour l'octroi de cette concession comprend deux phases : d'une part la licence de la construction des infrastructures minières, dont, entre autres, l'usine de traitement des minéraux et les sites de déchets miniers, et d'autre part l'approbation du plan d'exploitation minière et l'autorisation de démarrage des activités.

8.2.3.1. CONSTRUCTION DES INFRASTRUCTURES MINIÈRES

Nous venons de mentionner que cette concession n'a pas été demandée indépendamment. En outre, le but de cette concession est d'autoriser le traitement des minéraux exploités pour l'extrait des minerais. Ainsi, dans le cadre de la procédure de traitement il est nécessaire de construire des usines qui ont la capacité de traiter les minéraux exploités ainsi que les infrastructures pour disposer des déchets miniers.

Comme le promoteur minier propose dans l'EIA d'utiliser l'usine du projet Tintaya, il semble que la concession minière Antapaccay était finalement juste une prolongation de la concession Tintaya.

Dans le cadre de la procédure d'octroi de la concession de bénéfices, la seule forme d'implication des habitants locaux était générée par leur statut de propriétaire. Pour clore la procédure, le promoteur minier a besoin, entre autres conditions, de posséder un titre de propriété ou d'usage pour son activité. S'il n'a pas ce titre, la procédure est bloquée tant que le promoteur ne négocie pas avec le propriétaire de la surface.

Dans ce cas particulier, cette procédure n'a été pas suivie, pour deux raisons : le promoteur minier a annoncé qu'il utiliserait l'usine de traitement des minéraux du complexe de Tintaya et la propriété du sol et des infrastructures revient au même promoteur. Ainsi, la concession minière de bénéfices Tintaya rend possible l'activité du projet Antapaccay. La concession a cependant été adaptée aux besoins du projet Antapaccay, cela par modifications successives de la concession de bénéfices.

Les objets de modifications les plus notables sont la capacité de l'usine et les sites conditionnés pour disposer des déchets miniers. Pour autant, concernant la participation, ces procédures ne prévoient à nouveau pas d'implication des habitants locaux. Les modifications ont de plus eu lieu avant la demande d'approbation de l'EIA d'exploitation minière, cela dans un contexte qui ne prévoyait pas de participation des habitants locaux non plus. Nous avons cependant eu accès à une modification contemporaine du projet Antapaccay, que nous analyserons.

8.2.3.2. CONCESSION DE BÉNÉFICE ANTAPACCAI

La concession minière de bénéfices Tintaya a été octroyée en 1985⁶⁵⁹, la demande ayant été présentée dès 1983. Depuis l'octroi de la concession de bénéfices, elle a été modifiée à plusieurs reprises, dans le but premier d'augmenter la capacité de l'usine de traitement et des sites de déchets miniers. La concession comprend ainsi cinq modifications dans les années 90⁶⁶⁰ et quatre dans les années 2000⁶⁶¹. Pour ce qui est de l'implication des habitants locaux, la capacité de traitement des minéraux de la concession minière représente un enjeu, car elle est directement liée à sa capacité d'émissions des déchets miniers, et donc, à la pollution du site⁶⁶².

Dans l'EIA du projet Antapaccay était prévue une stratégie d'augmentation de la capacité de l'usine Tintaya. Il a d'abord été décidé de présenter le projet Antapaccay comme le prolongement du projet Tintaya, pour ensuite contourner la procédure d'octroi d'une concession minière de bénéfices. Ainsi, pour le projet Antapaccay, les concessions de bénéfices ont à nouveau été modifiées, et la concession minière de bénéfices du projet Antapaccay a été octroyée en 2012 et puis modifiée en 2013⁶⁶³.

Les sites de déchets miniers constituent ici un point particulièrement sensible : Huinipampa y Camacmayo, la société minière du site pendant plusieurs années, a été accusée par les communautés locales d'effectuer des achats injustes et de polluer le bassin des rivières El Salado et Cañipia. La source de ces conflits portait en grand partie sur les achats de terres pour la construction du site de déchets

⁶⁵⁹ Rapport technique N° 115-93-EM-DGM/TON du 1993, par lequel la Direction technique et normative du MINEM livre un avis positif à l'élargissement de la capacité de l'usine Tintaya.

⁶⁶⁰ Résolution directoriale N°001-91-RI/DMSRC du 3 avril 1991, par laquelle la concession minière de bénéfices est octroyée en 1985 par la Direction régionale de l'énergie et mines de Cusco. Résolution Directoriale N° 048-93-EM/DGM du 23 avril 1993, par laquelle la DGM du MINEM élargit la capacité de la concession de bénéfices Tintaya pour traiter les minéraux. En 1996, la capacité de traitement des minéraux de l'usina Tintaya a été à nouveau augmentée, cela par une Résolution directoriale du 12 décembre 1996. Résolution directoriale N° 405-97-EM/DGM du 19 novembre 1997, par laquelle la DGM du MINEM élargit la capacité de la concession de bénéfices Tintaya pour augmenter la capacité du traitement de l'usine et pour construire le site de déchets miniers. Rapport technique N° 448-99-EM-DGM/DPDM du 22 novembre 1999, par lequel une autre modification et amplification de la capacité de traitement des minéraux de l'usine Tintaya est approuvée. La même année, par Résolution directoriale du 19 août 1999 la capacité est également augmentée.

⁶⁶¹ Résolution directoriale N° 228-2001-EM/DGAA du 13 juillet 2001, par laquelle le projet du site de déchets miniers HUINIPAMPA a été approuvé par la DGAAM du MINEM. Résolution directoriale N° 074-2003-EM/DGM du 17 mars 2003, par laquelle la capacité de l'usine Tintaya a été augmentée. Résolution Directoriale N° 148-2005-MEM/DGM, par laquelle la capacité de l'usine Tintaya a été augmentée. La même année, un autre site de déchets miniers « CAMACMAYO » a été autorisé à la construction par la DGM par Résolution directoriale N° 264-2006-MEM-DGM/V du 24 février 2006. Décision administrative N° 265-2007-MEM-DGM/V du 2 mars 2007, par laquelle l'entrée en activité du site de déchets miniers CAMACMAYO est autorisée.

⁶⁶² Ainsi, depuis 1993, le complexe a une concession de bénéfices de 8 000 tonnes/jour, et passe en 2005 à 19400 tonnes/jour. Par la suite, entre 2005 et 2007, entrent en activité deux sites dédiés aux déchets miniers : « Huinipampa » (de 145 hectares) et « Camacmayo ». Avec la concession de bénéfices Antapaccay, la capacité d'émission monte jusqu'à 70 000 tonnes/jour, puis à 100 000 tonnes/jour (Rapport Tintaya du Gobierno Reional INKA, Resolucion Directoral N° 379-2013-MEM/DGM-V)

⁶⁶³ Op.cit. Résolution directoriale N° 379-2013-MEM/DGM-V du 23 du septembre 2013.

miniers Huinipampa, et par la suite sur la pollution remarquable produite par ce site et celui de Camacmayo (De Echave J. et al 2009, OXFAM 2015). La prolongation de la concession de bénéfices déjà existante permettait d'éviter un débat avec les habitants locaux.

En outre, de nouvelles installations ont été construites dans le prolongement de la concession minière de bénéfice Tintaya. Dans son approbation de l'EIA, la DGAAM souligne que des usines seront construites pour le traitement des minéraux, sans qu'aucune concession de bénéfices ne soit nécessaire.

8.2.3.3. PLAN D'EXPLOITATION ET DÉMARRAGE DES ACTIVITÉS

Dans cette procédure, la participation en tant que telle des acteurs n'est pas prévue par la loi. Cependant, par la nature de l'activité-même, plusieurs licences sont demandées dans le cadre de l'approbation du plan d'exploitation minière et l'autorisation de démarrage des activités.

Les licences cruciales que doivent posséder le promoteur minier, et qui sont directement en lien avec les habitants locaux, sont celles qui correspondent à l'usage de l'eau et au droit d'émissions dans l'eau. Le sujet de l'usage de l'eau de la rivière de Cañipia et El Salado, ainsi que d'autres sources d'eau, a été consciencieusement abordé durant les ateliers et l'examen de l'EIA d'exploitation (Annexe Sources d'eaux et impacts de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009). La question des émissions dans l'eau n'a pas été abordée dans les détails, même pendant l'examen de l'EIA. Ce thème a été ouvert à la discussion dans les tables rondes de la renégociation autour du complexe de Tintaya (Pinto H. 2014, Procès-verbal table ronde de négociation du 5 septembre 2012).

Les acteurs concernés par le sujet de la distribution de l'eau et de sa qualité sont les communautés paysannes associées dans le FREDERMICE, l'association d'usagers et irrigants du bassin de la rivière de Cañipia. Cette association a joué un rôle capital dans le cadre des ateliers de participation de l'EIA Antapaccay.

Deux stratégies sont ainsi mises en place pour que la procédure soit un succès : une stratégie d'inactivation, car une implication des acteurs dans cette procédure n'est pas prévue formellement, et de contournement, car le sujet de la pollution de l'eau et de la participation des habitants locaux a été abordé par la table ronde de négociation Tintaya.

En gardant la concession de bénéfice Tintaya, le promoteur minier n'a demandé aucune licence de construction. Dans l'EIA d'exploitation minière était proposé que le projet Antapaccay soit considéré comme un simple prolongement du projet Tintaya, position qui avait été acceptée par le MINEM. En conséquence, la seule procédure à remplir par le promoteur minier était celle de l'approbation de son plan d'exploitation, ce qui a été obtenu.

Avec l'approbation du plan d'exploitation a aussi été obtenu le démarrage des activités, cela en mars 2012⁶⁶⁴. Par cette autorisation, le projet s'est mis en marche et un programme de participation des habitants locaux a dû être mis en œuvre.

8.2.4. ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION

Les effets du conflit Tintaya sur le projet Antapaccay sont plus clairs après son entrée en activité. Les liens entre ces deux projets sont encore plus visibles suite à l'intervention des habitants locaux dans ce rapport. Sous le régime courant, leur participation est nécessaire à l'entrée en activité.

L'EIA d'exploitation minière Antapaccay prévoit un programme de participation lors de la phase d'exploitation de la mine, présenté dans le tome qui correspond aux plans de relations avec les habitants locaux (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009). Ce programme prévoit plusieurs formes de participation à mettre en œuvre durant tout la phase de l'exploitation du projet Antapaccay, jusqu'à l'année 2088.

Pour autant, ce programme a été accéléré, modifié et adapté dans sa mise en œuvre suite au conflit apparu dans le cadre du projet Tintaya. Il s'agissait d'un contexte de conflit permanent dû aux abus concernant la procédure d'achat et de vente de terres, l'insuffisance de l'appui économique à la population locale, la persistance de rapports inégaux avec les communautés et dans la pollution de l'environnement (De Echave J. et al 2009, OXFAM 2014).

Il est ici nécessaire de rappeler que le projet Tintaya était alors en phase de fermeture d'activité. Cette précision influence énormément la participation des habitants locaux, et la phase d'exploitation du projet Antapaccay.

Dans cette partie, nous allons ainsi analyser la participation des habitants locaux pendant le démarrage d'activité du projet Antapaccay comme influencé par le conflit Tintaya. Deux phases sont à prendre en compte : le conflit Tintaya et la participation des habitants locaux et leur participation lors de la phase d'exploitation suite au conflit.

8.2.4.1. CONFLIT ET TABLE RONDE DE NÉGOCIATION

Il est dans un premier temps crucial d'étudier le contexte des années 2012-2013 : I) En janvier 2012, Les habitants locaux annoncent des manifestations⁶⁶⁵. II) En février, sur la base d'un rapport du Ministère de la santé, la société minière est accusée d'avoir provoqué différentes pathologies chez 28

⁶⁶⁴ Résolution directoriale N° 036-2012-MEM/DGM du 9 mars 2012, avec laquelle le plan d'exploitation minière a été approuvé et le démarrage d'activité autorisé.

⁶⁶⁵ Les acteurs les plus impliqués : la FUDIE et la FUCAE.

personnes⁶⁶⁶. III) En mai, des manifestations violentes contre le projet se succèdent, quatre personnes meurent pendant des confrontations avec la police. IV) En mai toujours, le gouvernement déclare l'état d'urgence et le maire d'Espinar est emprisonné. V) En juillet, une table ronde est organisée pour aborder le sujet, et est prolongée jusqu'en 2013. VI) Une commission permanente prend sa place pour effectuer le suivi des décisions adoptées pendant la table ronde (Rapport final Table ronde Tintaya 2013, Torre E. 2014, Zeisser M. Et. al 2015).

La mise en place de la table ronde permet aux habitants locaux d'avoir une réelle influence sur la mise en œuvre du projet minier Antapaccay. Il faut cependant souligner ici que lors des séances de la table ronde, les habitants locaux n'ont pas remis en question le projet en lui-même. Ainsi, au travers de cette table ronde, tous les anciens engagements du projet Tintaya aux niveaux économique et social du « Convenio Marco » ont été repris par le projet Antapaccay.

Ainsi, la participation des habitants locaux dans cette table ronde a permis l'union des forces de plusieurs types d'habitants locaux⁶⁶⁷, à savoir tous les maires de tous les districts de la province d'Espinar et toutes les associations concernées. La structure créée dans le cadre de cette table ronde, une commission générale accompagnée de trois sous-commissions, a permis aux habitants locaux de localiser leur participation dans tous les espaces de négociation (Rapport final Table ronde Tintaya 2013).

Les séances mènent à plusieurs engagements de la part de tous les acteurs, dont les niveaux de participation ont été distribués en plusieurs commissions : développement, environnement et responsabilité sociale. Ces commissions étaient intégrées par plusieurs ministères, le promoteur minier et les habitants locaux concernés accompagnés par plusieurs ONG (Rapport final table ronde Tintaya 2013, Zeisser M. Et. al 2015).

Alors que cette table ronde a été à l'origine créée pour résoudre le conflit autour du complexe de Tintaya, le projet Antapaccay a été contraint de récupérer cette structure à son tour. La participation s'est vue renforcée avec cette table ronde, même si les problèmes liés à l'activité minière de la région persistent (OXFAM 2014).

C'est dans ce contexte que le projet minier Antapaccay est entrée en activité, son plan d'exploitation minière ayant été approuvé en plein conflit Tintaya. Cette information nous confirme que la stratégie de contourner la participation des habitants locaux tout en prolongeant la concession minière de

⁶⁶⁶ Rapport Tintaya 2012 du Centre national pour la santé et l'environnement sur le lieu de travail (CENSOPAS) du Ministère de la santé (MINSa).

⁶⁶⁷ Résolution ministérielle N° 164-201-PCM du 10 juillet 2012, par laquelle la table ronde de négociation pour la province d'Espinar a été créée. Acteurs mobilisés principaux : la mairie d'Espinar, la FUDIE et la FUCAE.

bénéfices Tintaya a également permis d'éviter le débat portant sur les effets polluants du projet Antapaccay⁶⁶⁸.

8.2.4.2. PHASE D'EXPLOITATION ANTAPACCAY

Les aspects les plus remarquables de la participation dans le cadre de la phase d'exploitation ont été observés lors de la table ronde portant sur Tintaya. Les sous-commissions – créées dans le but de négocier plus concrètement les enjeux de la table ronde – ont été prolongées pour effectuer le suivi des réformes promises pour le projet Antapaccay.

Se sont ainsi créés sur la base de ces sous-commissions des comités permanents de suivi de l'activité minière : un comité de suivi portant sur les enjeux d'environnement et de santé et un comité de suivi des investissements. Les habitants locaux ont des représentants dans chaque comité.

Ces comités de suivi travaillent également sur un plan d'action qu'ils ont eux-mêmes défini, aux moyens d'un budget alloué par l'État et par la société minière pour leur fonctionnement. Plusieurs ministères ont pris la charge de contrôle et de supervision de ce plan d'action. Par ailleurs, les comités ont ouvert leurs portes aux acteurs-tiers pour effectuer le suivi du fonctionnement, impliquant entre autres différentes ONG et le défenseur du peuple (DP) (Rapport final Table ronde Tintaya 2013, rapport OXFAM 2014).

Nous avons ainsi noté que la participation a été renforcée, et a même dépassé les estimations de participation du MINEM.

8.3. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET/OU D'USAGE

Dans cette section, nous identifierons comment la prise en compte, ou non, du droit de propriété et/ou d'usage a permis le succès du projet minier Antapaccay (hypothèse de travail N° 2). Puis, nous mettrons en lumière la manière par laquelle ils ont été activés ou non dans la mise en œuvre dudit projet. Dans un dernier temps, nous analyserons les effets de ces stratégies d'activation, et la manière dont elles expliquent l'aboutissement du projet.

Nous nous intéresserons à l'ensemble de la période de mise en œuvre du projet minier Antapaccay, de 1996 à 2012, en nous attachant sur plusieurs accords formels constitués par les acteurs public et privés : l'octroi des concessions minières, l'approbation des études d'impact environnemental (EIA) d'exploration et d'exploitation minière et l'approbation d'un plan minier et l'autorisation du

⁶⁶⁸ Le site de déchets miniers du projet Antapaccay est le même que celui du projet Tintaya, mais les accusations de pollution de l'environnement n'ont visé que le projet Tintaya.

démarrage des activités⁶⁶⁹. Dans ces accords nous analyserons la capacité des habitants locaux à mobiliser et activer des stratégies sur la base du droit de propriété et/ou usage, issu d'autres politiques publiques, pour contester ou faire avancer un projet minier.

L'analyse se concentrera sur le droit de propriété foncier des communautés paysannes. Nous aborderons aussi, plus rapidement, la question des droits d'usage de l'irrigation par les associations d'usagers de l'eau et irrigants des bassins de Cañipia et El Salado. À ce propos nous examinerons ces droits en distinguant leurs éléments essentiels : l'usage, la jouissance et la disposition.

Il est aussi nécessaire d'analyser la qualité du propriétaire dans les régimes de propriété existants et de les identifier, et ce plus particulièrement sous le régime des communautés paysannes et autochtones : leur origine, leur structure d'organisation et leur propriété, dans le but d'expliquer leur influence sur la mise en œuvre du projet Antapaccay.

Nous aborderons brièvement l'analyse des droits d'usage, parmi lesquels nous nous concentrerons sur le droit d'usage de l'eau, en examinant le régime du droit d'usage, et la qualité de ceux qui détiennent ce droit. Le but est d'identifier ces droits pour comprendre leurs implications dans la mise en œuvre du projet Antapaccay.

8.3.1. DROITS DE PROPRIÉTÉ

Pour l'étude du cas d'Antapaccay, nous nous intéressons uniquement au droit de propriété et d'usage directement impliqués dans le projet minier. Il s'agit de celui de la propriété des communautés de paysans et des associations existantes, ainsi que les droits d'usage de l'eau du bassin de la rivière Cañipia.

Le point de départ chronologique de notre analyse se trouve dans les années 80, aux origines du projet Antapaccay. Durant cette période, la mise en œuvre du projet Tintaya requiert de la part du promoteur qu'il rentre en contact avec les propriétaires de la surface⁶⁷⁰. Ce rapport s'est ensuite prolongé dans le temps et élargi géographiquement jusqu'à être repris actuellement par le projet Antapaccay.

L'identification des habitants locaux est un autre point primordial de l'analyse. Les propriétaires de la surface au-dessous de laquelle la concession minière Antapaccay a été octroyée doivent être connus. Pour mieux identifier les droits de propriétés existants nous partirons des propriétaires de la surface

⁶⁶⁹ Décret Suprême N° 061-2006-EM du 28 octobre 2006, par lequel le texte ordonné de procédures administratives (TUPA) du MINEM a été adopté. Il a été abrogé ultérieurement par le Décret Suprême N° 038-2014-EM du 5 novembre 2014, TUPA en vigueur.

⁶⁷⁰ Op.cit. Décision Directoriale N° 41-81-EM/DGM du 26 juin 1981, expropriation de 2 368 hectares de terres alors possédées par la communauté d'Antaycama.

au-dessous de laquelle la concession minière Tintaya a été octroyée, soit les communautés autochtones d'Antaycama et de Huarca (Titre de propriété Antaycama 1928).

Les communautés d'Antaycama et d'Huarca sont aussi les propriétaires des droits d'usage. Pour comparer et adapter ce droit au régime courant, nous nous référerons aux communautés dans leur forme associative, comme la FREDERMICE (communautés de paysans), bien que cette association ait été créée ultérieurement.

Les détenteurs du droit de propriété sont ici les communautés autochtones d'Huarca et d'Antaycama. Nous analyserons leur organisation, puis nous étudierons les acteurs actuellement concernés par le projet minier, soit les nouveaux propriétaires de la surface : les communautés paysannes.

Le promoteur minier dans son étude d'impact environnemental (EIA) d'exploitation minière Antapaccay reconnaît sept communautés de paysans comme étant directement impliquées : Alto Huarca, Cala Cala, Huarca, Huisa, Huisa Ccollana, Antacollana, Suero y Cama (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009). Nous avons cependant découvert que ces communautés trouvent en fait leur origine dans trois communautés autochtones « communautés Ayllu ou Communautés mères » : Antaycama, Huarca et Huisa Ccollana.

Ces trois communautés autochtones ont traversé plusieurs conflits pendant les années 80 et 90, entre autres suscités par les projets Tintaya et Antapaccay. Ces conflits ont provoqué leurs démembrements successifs, ce qui a abouti à une multiplication du nombre de ces communautés, aujourd'hui reconnues comme directement touchées par le projet Antapaccay (Titre de propriété Tintaya Marquiri 1990, titre de propriété Cala Cala 1998).

Pour mieux identifier les droits de propriété nous partirons des deux communautés autochtones anciennes, puis nous identifierons les droits des communautés actuelles.

8.3.1.1. COMMUNAUTÉS D'ANTAYCAMA, HUARCA ET HUISA CCOLLANA.

Le titre de propriété de la communauté « ayllu⁶⁷¹ » d'Antaycama date de la période coloniale. Sa reconnaissance en tant que communauté, selon le droit occidental, date de l'année 1701⁶⁷². C'est en 1928 que la communauté et son titre de propriété sont reconnus par l'Etat péruvien. Les titres de

⁶⁷¹ L'ayllu se caractérise par l'organisation communale de la propriété sur la terre et du travail. Le droit de propriété appartient à l'ensemble de la communauté, la fonction de la propriété est décidée par l'assemblée communale. Chaque membre détient un droit d'usage pour chaque bien et service produit par la terre, par exemple : pendant certaines saisons le droit d'usage peut être octroyé à des agriculteurs, et en dehors de ces saisons il peut être destiné à d'autres membres pour le pâturage.

⁶⁷² Le titre de propriété de la communauté d'Antaycama a été octroyé le 20 juillet 1701 dans la ville de Cusco par le représentant « Visitador General » du roi d'Espagne.

propriété des communautés de Huarca et Huisa Ccollana ont aussi des origines coloniales⁶⁷³, et sont reconnus en 1928, comme Antaycama (Titres de propriétés d'Antaycama, Huisa Ccollana et Huarca de 1928, EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Ces communautés « Ayllu » faisaient partie des plus anciennes communautés autochtones du Pérou, elles trouvaient leurs origines dans les périodes pré-Inca et Inca, et faisaient alors partie d'un groupe plus large, la société K'ana⁶⁷⁴. Durant l'époque coloniale, de 1542 à 1821, les communautés "ayllu" ont préservé leur ancienne organisation communale, tout en obéissant à la juridiction coloniale du Corregimiento de Canas et Canchis⁶⁷⁵. Plus tard, ces communautés ont été reconnues par la couronne espagnole comme des organisations communales autochtones ayant les pleins droits sur leur territoire, selon le droit indien de l'époque (German Zecenarro Madueño⁶⁷⁶).

L'histoire de ces communautés est riche en détails. Leur développement est dû en grande partie aux revendications territoriales, sujet sur lequel il est compliqué de s'attarder. Nous mentionnerons simplement deux exemples significatifs de leur importance historique. En effet, le rôle joué par Antaycama dans la lutte pour les droits des populations autochtones est essentiel :

« I) Pendant la période coloniale ces communautés en faisant partie des K'anas ont participé à deux grandes révolutions contre la couronne espagnole. La première est la révolution de Tupac Amaru, qui s'est révolté avec les indigènes quechuas K'anas à Cusco, de 1780 à 1782. La deuxième est celle de Tupac Katari, 1780-1782, qui s'est révolté avec les indigènes aymaras en Bolivie. À la chute de la révolution de Tupac Amaru, ses troupes se joindront à Tupac Katari en Bolivie (Szeminski J. 1974, Campbell L. 1976, Stern S. 1987, Brysk A. 1996, Huanca D. 2006, Gutierrez A. 2006, Portugal P. 2016).

II) Durant la période républicaine, après que l'Etat péruvien reconnaisse l'existence des communautés autochtones, la communauté d'Antaycama s'est révoltée, entre 1921 à 1924, contre le système féodal péruvien. La révolte est connue au niveau local sous le nom de Toqroyo⁶⁷⁷. Dirigée par Domingo Huarca, la communauté revendique ses droits sur la terre et se confronte aux grands propriétaires fonciers de la région » (Glave L. 1990, Flores A. Et. al 2010, OXFAM 2013, EIA d'exploitation Antapaccay 2009, Entretien).

La propriété de ces communautés sur leurs terres n'est donc reconnue par la République qu'en 1928, après la révolte de Toqroyo (Glave L. 1992). Ces communautés sont laissées tranquilles jusqu'aux années 80.

L'arrivée du projet Tintaya, dans les années 80, modifiera complètement le contexte de leur droit de propriété. Antaycama est la première communauté concernée par ce projet. Elle s'est démembrée des années après, ce qui l'a conduite à sa disparition (section 7.3.3.1). Le projet Antapaccay suit la même

⁶⁷³ Nous n'avons pas pu avoir accès à ces titres, mais on peut supposer qu'elles les possédaient, car l'une des conditions pour être reconnues en 1928 était d'être déjà propriétaire.

⁶⁷⁴ K'ana est une société qui a occupé toutes les montagnes et le haut plateau au sud-est de la région de Cusco. Ses successeurs se trouvent actuellement sur deux provinces, Canas et Espinar.

⁶⁷⁵ Les Corregimientos étaient la plus petite juridiction politico-administrative de la période coloniale, la plus haute autorité était le Corregidor.

⁶⁷⁶ Professeur d'histoire de la faculté d'Histoire de l'université Nationale Saint Antonio Abad de Cusco.

⁶⁷⁷ Toqroyo était un secteur de la communauté d'Antaycama.

stratégie et les communautés de Huarca et Huisa Ccollana se démembrent de la même façon qu'Antaycama.

8.3.1.2. DÉMEMBREMENT DE LA COMMUNAUTÉ DE HUARCA

Nous avons rappelé l'origine du titre de propriété au sein de cette communauté, ainsi que la manière dont elle est structurée. Il convient à présent de présenter la stratégie mise en place par le promoteur minier pour réaliser son opération d'achat.

La constitution d'un bureau chargé du programme d'achat⁶⁷⁸ représente la première étape nécessaire à l'acquisition de ces terres. Or, la création de ce bureau par le promoteur minier a incité le démantèlement de la communauté de Huarca, à l'image du cas d'Antaycama, où une stratégie similaire avait provoqué la disparition de la communauté indigène. Parallèlement, cet éclatement du groupe autochtone de Huarca favorise l'apparition de nouvelles communautés, qui se réunissent d'ailleurs au sein d'une association afin de mieux défendre leurs intérêts. Par ailleurs, ce démantèlement provoque un changement du régime de propriété, qui se traduit par une baisse significative du degré de protection de la propriété des communautés autochtones.

Vers la fin des années 1990, profitant de conflits internes de la communauté, le promoteur minier encourage le démantèlement de la communauté Huarca. Ainsi, un accord entre les représentants de cette dernière et le promoteur est signé en 2001. Par cet accord, l'entreprise s'engage à financer, à hauteur de 50 000 USA dollars, toute la procédure de démantèlement ainsi que les démarches légales de reconnaissance des nouvelles communautés autochtones.

En ce qui concerne la communauté d'Alto Huarca, le promoteur garantit le financement de certains projets, mettant à disposition la somme de 60 000 USA dollars par année (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

En outre, l'exploitant minier incite une partie des membres de la communauté à adopter un régime de propriété privée, notamment en leur promettant le rachat de leurs propriétés à prix fort. Ainsi, une partie des autochtones adopte le système de propriété communale, sous le régime des communautés de paysans, tandis que les autres membres du groupe indigène choisissent un régime de propriétés individuelles, encadré par les règles de droit privé (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009, Entretien M. Porfiro Taype).

⁶⁷⁸ Le bureau de responsabilité sociale de la société minière GLENCORE est désigné pour assurer cette fonction.

Dans le cadre du projet Antapaccay, la plupart des terres achetées l'ont été auprès des individus ayant décidé d'adopter le régime privé. Le reste des terrains, dépendants directement de la communauté, représentent une totalité de 4 281,8 hectares de terres.

Par l'actualisation de son plan de fermeture du projet Tintaya, datant de 2014, l'entreprise informe que le dernier programme d'achat de terres pour la mise en œuvre du projet Antapaccay a impliqué 125 propriétaires, sans préciser néanmoins le nombre d'hectares achetés. Il est précisé dans ce rapport, que les contrats ont été directement signés par les propriétaires. À *contrario*, il n'existe aucune référence de quelque contrat signé par des communautés, ce qui indique que les groupes autochtones alentour n'ont pas encore achevé leur processus de changement de régime de propriété.

8.3.2. DROITS D'USAGE DES EAUX DES COMMUNAUTÉS DES PAYSANS

Les habitants locaux possédant les droits d'usage d'eau les plus concernés par la mise en œuvre des projets miniers Tintaya et Antapaccay sont les communautés de paysans associés dans la FREDERMICE. Cette association rassemble les usagers d'eau et irrigants du bassin de la rivière de Cañipia (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

La particularité d'organisation des communautés paysannes est propice à une analyse des droits d'usage des eaux selon deux critères : en fonction du droit coutumier et en fonction de la politique de gestion de l'eau. Nous utiliserons aussi pour notre analyse les types de sources d'eau identifiées par le promoteur dans l'EIA : la rivière de Cañipia, la nappe phréatique et les petites sources d'eau.

8.3.2.1. RÉGIME D'USAGE SUR DROIT COUTUMIER ET COMMUNAUTÉS

Le droit reconnu par l'autorité nationale de l'eau (ANA) fonctionne selon le régime de la politique de gestion de l'eau (politique de l'eau) : il découle donc d'un acte administratif. Cette compétence revient à l'ANA dans le cas où la source d'eau et/ou le bassin concerne deux communautés ou plus. Les règles de la politique de l'eau sont institutionnelles. Par ailleurs, la communauté est une association d'usagers d'eau et d'irrigants.

Pour avoir une licence d'usage dans le cadre de ce régime, les communautés doivent effectuer une procédure relevant de l'autorité locale de l'eau. Les communautés membres de la FREDERMICE sont à cet effet formellement reconnues par l'ANA. Elles sont regroupées selon leur usage des canaux d'irrigation, avec environ 181 usagers et cinq canaux d'irrigation (EIA d'exploitation minière Antapaccay).

Elles n'exigent cependant pas, selon leur organisation, de licence d'usage. La plupart ne possèdent donc pas ces licences. La gestion des usages se fait de manière traditionnelle, ce qui amène les

autorités à se contenter de garantir les usages, par manque de compétences (Entretien de M. Humberto Condori⁶⁷⁹).

8.3.2.2. RÉGIME D'USAGE SUR DROIT FORMEL ET PROJET MINIER

Tous les usages de l'eau du projet minier Antapaccay (consommation et émission) ont été octroyés par un acte administratif de l'ANA. Le promoteur minier, pour favoriser l'octroi des droits d'usage en sa faveur a présenté une étude de bilan hydraulique et des études sur la disponibilité de l'eau pour l'usage industriel. Ainsi, les trois principales sources d'eau identifiées pour le projet sont : la rivière de Cañipia, la nappe phréatique de la rivière de Cañipia et plusieurs petites sources d'eau aux alentours du projet minier (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

Les licences d'usage de l'eau pour le projet minier Antapaccay ont été octroyées sur la base des droits déjà créés pour le projet minier Tintaya. Le projet Antapaccay obtient de cette manière quatre licences d'usage de l'eau pour différentes sources.

La quantité d'eau nécessaire à l'exploitation minière était estimée à 2 226,5 litres d'eau par seconde. Les données envisagées par l'EIA ne correspondent pas aux quantités rendues disponibles par les licences d'usage de l'eau octroyées par l'ANA. Nous estimons la quantité réelle d'usage de l'eau comme étant celle autorisée par l'ANA.

Pour la mise en œuvre du projet minier Antapaccay le promoteur doit être en possession des différentes licences d'usage d'eau. Il semble que le promoteur a rempli toutes les conditions : les licences nécessaires ont été octroyées par l'ANA et validées par la direction générale des affaires minières (DGM) du ministère de l'énergie et des mines (MINEM).

Les habitants locaux n'ont pas contesté, ni sur la forme ni le fond, l'octroi de ces licences d'usages des eaux. Contrairement à ce que nous avons mis en évidence dans le cas des associations d'irrigants de la vallée de Tambo, ici les habitants locaux et les acteurs politico-administratifs sont restés passifs. Cependant, ils ont fortement contesté les licences d'émission d'eaux usées dans les rivières. Le promoteur minier du projet Tintaya avait été accusé, entre 2012 et 2013, de polluer les eaux des rivières, mais ces accusations ne semblent pas avoir compliqué l'exécution du projet Antapaccay.

8.3.2.3. DROITS D'USAGE DE L'EAU, DROIT FORMEL ET COUTUMIER

Dans le cas d'Antapaccay, les communautés paysannes membres de l'association d'usagers de l'eau et d'irrigants de la FREDERMICE sont une association d'usagers (le bassin de la rivière de Cañipia traverse plusieurs communautés). Cependant, certaines d'entre elles sont aussi concernées individuellement

⁶⁷⁹ M. Humberto Condori est le chef de l'autorité locale de l'eau alto Apurimac-Velille

par l'usage de l'eau dans le projet minier, car il a identifié dans l'EIA des petites sources qu'il envisage d'utiliser.

Le droit d'usage de la FREDERMICE ne découle pas du droit administratif d'après nos recherches, l'ANA n'a pas octroyé les licences nécessaires. Elle se caractérise donc plutôt comme une association des communautés qui se rassemblent autour d'un intérêt commun ; la protection de la qualité de l'eau de la rivière de Cañipia. La FREDERMICE participe donc à l'ensemble de la procédure de mise en œuvre du projet Antapaccay. Il est difficile de limiter son rôle à un droit d'usage, même si aucun droit formel n'a été reconnu aux communautés. La FREDERMICE permet tout de même aux communautés de faire valoir leurs intérêts devant le gouvernement et le promoteur.

Plusieurs petites sources d'eau et ruisseaux ont été identifiés par le promoteur minier. Les communautés possèdent le droit d'usage de ces sources sur la base de principes juridiques et les gèrent sur la base du droit coutumier. Mais l'usage formel de ces sources n'a pas été formalisé en faveur des communautés, et a été octroyé au promoteur minier.

En bref, les droits d'usage du promoteur minier sont des droits d'usage formels. Elles ont été constituées par un acte administratif de l'ANA. Ces droits ont été clairement identifiés ; elles comprennent une quantité déterminée d'eau, la source est bien identifiée, l'activité à laquelle est destinée l'eau l'est aussi, le bénéficiaire est bien identifié. Ainsi, dans la même logique que pour les droits d'usage octroyés aux agriculteurs dans la vallée de Tambo en Arequipa, ces droits sont contraignants et opposables à un tiers.

Contrairement aux droits d'usages des communautés de paysans prennent la forme de droits coutumiers, non identifiés et faiblement personnalisés. La communauté est le détenteur du droit d'une façon générale, les sources ne sont pas identifiées, ni la quantité d'eau, ni sa qualité.

8.3.3. ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Contrairement aux cas étudiés antérieurement, les droits de propriété et/ou d'usage n'ont pas été activés pour contester le projet minier d'Antapaccay, ils ont tout de même servi la stratégie de certains acteurs, mais plutôt de façon à favoriser la mise en œuvre du projet minier. Ainsi, les propriétaires fonciers transfèrent leur propriété au promoteur minier.

Le transfert de propriété est une façon certaine d'activer le droit de propriété. Cependant, dans ce cas, les propriétaires fonciers ne l'activent pas pour contester le projet minier, mais pour le favoriser. Concernant les droits d'usage, leurs détenteurs par droit formel ou coutumier ne l'activent pas. Ils restent passifs afin de favoriser la mise en œuvre du projet minier.

Nous avons identifié que les propriétaires fonciers activent leur droit de propriété en deux moments. Ces moments répondent aussi aux stratégies menées par la coalition du promoteur minier – MINEM.

8.3.3.1. CHANGEMENT DE RÉGIME DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

Les propriétaires fonciers activent donc leur droit de propriété suite à la stratégie de la coalition entre le promoteur minier et le MINEM, qui était de changer le régime de propriété. Pour ce faire, ils activent des règles du droit foncier des communautés des paysans. Avec cette même stratégie, de nouvelles communautés et associations ont été constituées, ainsi que de nouveaux propriétaires privés.

La plupart de ces nouvelles communautés reprennent l'ancien régime d'organisation des communautés, ainsi que l'ancien régime de propriété. Donc, ces communautés gardent encore leur titre de propriété en tant que communauté des paysans, sous le régime de propriété foncière des communautés. Cependant, certaines personnes prennent la forme d'associations de paysans et utilisent un titre de propriété collectif ; d'autres, le régime privé de propriété.

Le fait du changement de régime de propriété en lui-même n'aurait pas d'impact sur le projet Antapaccay si ces associations et individus n'adoptaient pas le régime privé de propriété. La stratégie ciblait donc le groupe de personnes qui possédaient les terres utiles pour la mise en œuvre du projet minier. C'est pourquoi le droit de propriété a été mobilisé pour démembrer les communautés d'Antaycama et Huarca.

Ainsi, les membres des communautés qui possédaient les terres utiles à l'activité minière, décident de démembrer la communauté, d'en créer de nouvelles, et de se séparer de la communauté.

8.3.3.2. TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ SOUS RÉGIME PRIVÉ

Le promoteur minier, profitant de certaines rivalités créées par le profit qu'offre l'activité minière ou des rivalités historiques, provoque les divisions internes parmi les communautés. Ainsi, il suscite le démembrement de deux communautés et entraîne non seulement leur disparition, mais également l'apparition de nouvelles petites communautés propriétaires et propriétaires fonciers privés.

Lors des démembrements, certains membres des anciennes communautés adoptent le statut d'association de paysans et le régime de droit privé. Ces personnes sont celles qui possédaient les terres utiles à la mise en œuvre du projet minier. Cette stratégie répond principalement au besoin du promoteur d'accéder à certains droits d'exploration et d'exploitation minière.

Ainsi, arrive un deuxième moment d'activation du droit de propriété, cette fois-ci, les nouveaux propriétaires décident de transférer les terres au promoteur minier. Le régime privé facilite le processus de transferts, d'acquisition du droit de disposition et de propriété, alors que le régime de

communautés exige certaines conditions avant que la propriété soit transférée. De ce fait, une fois que la propriété est acquise par le promoteur, le projet minier se déroule sans incidents.

En résumé, il apparaît ici que le droit de propriété et son régime privé ou communal, jouent un rôle qui détermine directement l'issue de la mise en œuvre d'un projet minier. De plus, la stratégie visant à individualiser les droits de propriété permet d'établir une stratégie de changement de régime, qui devient alors moins favorable à la défense des droits de propriété des communautés, mais favorable à la mise en œuvre du projet. De même, l'identification des intérêts des habitants locaux, de leur organisation sociale et de la nature de leur régime de propriété, permet de faciliter ce processus de changements du régime de propriété.

8.4. LES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Dans cette partie, notre analyse s'appuiera uniquement sur les accords qui prennent en compte les intérêts des habitants locaux qui sont concernés par la mise en œuvre du projet minier Antapaccay. Ainsi, le point de départ de notre analyse sera l'identification et l'individualisation des intérêts des habitants locaux. Pour ce faire, nous cernerons ce que ces intérêts impliquent, pour les habitants locaux comme pour la mise en œuvre du projet Antapaccay.

Dans cette perspective, nous pouvons déjà annoncer que les intérêts les plus importants pour les habitants locaux tournent autour du financement des projets : pour le développement de leurs activités agricoles, l'élevage ou les services de base. La préservation et le contrôle de la qualité des eaux superficielles. C'est autour de ces intérêts que les habitants locaux et toutes les nouvelles communautés de paysans créés se ressemblent pour négocier avec le gouvernement et le promoteur minier.

Donc, nous identifierons des accords qui prennent en compte les intérêts des habitants locaux. Cependant, nous nous limiterons aux accords qui peuvent favoriser l'octroi d'une concession de bénéfice, ou au contraire l'entraver. En bref, nous consacrons cette partie à l'analyse des accords qui ont des conséquences directes sur la mise en œuvre du projet minier Antapaccay.

8.4.1. ACCORDS DE TINTAYA FAVORISANT ANTAPACCA Y

Dans cette partie nous identifierons les accords communautaires qui sont nés dans un contexte conflictuel et qui ont favorisé la mise en œuvre du projet Antapaccay. Toutefois, comme le projet Antapaccay n'a pas fait l'objet de manifestations de la part des habitants locaux, ainsi que nous l'avons annoncé dans notre descriptif, nous étudierons le conflit Tintaya, un projet qui a été à plusieurs reprises fortement contesté par les habitants locaux. Ces conflits ont abouti à plusieurs accords

communautaires entre ceux-ci, le promoteur minier et le gouvernement. Ultérieurement, à la fermeture de la mine Tintaya, les compromis ont été repris et validés pour le projet Antapaccay.

L'identification du conflit est d'une importance majeure pour notre analyse, car celui-ci fait apparaître les intérêts les plus cruciaux pour les habitants locaux. L'analyse du conflit met en évidence non seulement les intérêts des habitants locaux mais aussi les stratégies utilisées pour défendre ces intérêts. Or, plus l'intérêt est primordial, plus la stratégie est développée. Ainsi, le conflit nous permet d'identifier les vrais intérêts qui concernent les habitants locaux et leurs stratégies.

Au cours de ce conflit, des accords ont été élaborés par les habitants locaux, avec le promoteur minier et le gouvernement. Les accords les plus complets sont connus sous le nom de « Convenio Marco » et « Acuerdo Espinar ».

Pour cette partie de notre analyse, il est important de souligner le lien entre les accords et la cohésion sociale. Tandis que le démembrement des anciennes communautés « mères » était signe d'un affaiblissement de la cohésion sociale, les conflits autour du projet Tintaya, eux, renforcent cette cohésion. Les communautés de paysans rassemblées en associations, la population locale et les autorités locales se rassemblent en effet autour d'un intérêt commun : le développement financé par l'activité minière.

La cohésion sociale est d'autant plus mise en évidence par le conflit que celui-ci requiert unanimité et constance de la part des membres de la communauté dans la mise en œuvre des stratégies de négociation. Ainsi, nous avons pu constater lors de nos recherches que les communautés de paysans ont soutenu à l'unanimité les initiatives du maire d'Espinar, et ce dans toutes ses démarches, durant plusieurs mois, voire années.

C'est l'accord négocié et consenti « Convenio Marco » qui constituera la base de notre analyse dans cette partie. Puisque, comme nous l'avons mis en évidence, Antapaccay peut être considéré comme un projet de prolongation de Tintaya, nous situerons cet accord au sein de la mise en œuvre du projet Antapaccay. Pour bien le situer, nous analyserons sa validité, la forme qu'il prend et la façon dont il a été introduit dans la procédure de mise en œuvre.

8.4.2. LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Un aspect à ne pas omettre dans l'analyse de la mise en œuvre du projet Antapaccay est l'obligation, pour l'autorité compétente, le MINEM, de prendre en compte les intérêts des habitants locaux. Cette obligation est prescrite par la loi générale des activités minières, par la loi sur le système national d'évaluation des impacts environnementaux et, dans le cas particulier de la ressource en eau, par la loi sur les ressources hydriques.

Les intérêts des habitants locaux qu'il fallait prendre en compte pour la mise en œuvre du projet minier ont été identifiés et délimités dans l'étude d'impact environnemental (EIA) d'exploitation minière Antapaccay. L'obligation juridique de prise en compte des intérêts de l'acteur local a donc été remplie formellement par l'approbation de l'EIA.

Dans cette partie, nous identifierons la prise en compte dans la mise en œuvre du projet Antapaccay les accords élaborés dans le cadre du projet minier Tintaya. D'emblée il faut souligner que la prise en compte de ces accords ne se fait pas de manière directe et selon la procédure régulière de mise en œuvre du projet minier Antapaccay : elle est intégrée d'une façon indirecte.

8.4.2.1. ACCORDS DANS LA PROCÉDURE D'APPROBATION DE L'EIA

ANTAPACCAY

Pendant la procédure d'approbation de l'EIA, entre 2009 et 2010, les arrangements du « Convenio Marco » sont abordés tout d'abord dans l'EIA par le promoteur minier dans le chapitre correspondant au plan de relation avec la population locale, Puis lors des ateliers d'information et de participation.

Le « Convenio Marco » s'inscrit dans la responsabilité sociale du promoteur minier, il n'a donc aucune obligation de le présenter formellement dans la procédure d'approbation de l'EIA. Pourtant, le promoteur minier a décidé de l'intégrer à l'EIA et d'en renforcer l'importance en le mettant aussi au centre des ateliers d'information et de participation (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009), décision qui relève d'une stratégie.

En effet, le promoteur minier, en introduisant indirectement le « Convenio Marco » dans la procédure d'approbation de l'EIA d'exploitation Antapaccay, prolonge ses engagements pris dans le cadre du projet Tintaya. Cette stratégie lui permet de justifier l'idée que le projet Antapaccay est un projet de prolongement du projet Tintaya. Dans cette logique, les engagements pris en 2003 sont aussi valables pour le projet Antapaccay (EIA d'exploitation minière Antapaccay 2009).

La participation de l'autorité publique, le MINEM, est réduite à la procédure d'approbation de l'EIA, ce qui s'explique notamment par le fait que l'ARL est un acte inscrit dans le cadre de responsabilité sociale du promoteur minier.

8.4.2.2. ACCORDS DANS LA PROCÉDURE DE CONCESSION DE BÉNÉFICE

ANTAPACCAY

La concession de bénéfice Antapaccay est étroitement liée au projet Tintaya. Trois facteurs montrent que l'accord « Convenio Marco » a été pris en compte pour le projet Antapaccay : le facteur temporel, l'identité de l'objet et des acteurs et la continuité de l'activité minière de Tintaya à Antapaccay.

Pour ce qui est du facteur temporel, on constate que la signature de l'accord, la fermeture du projet Tintaya et l'entrée en activité du projet Antapaccay se déroulent simultanément. Les habitants locaux se mobilisent contre le projet minier Tintaya, bien qu'il soit déjà en phase de fermeture, en invoquant les revendications du conflit de 2012, à savoir la renégociation du « Convenio Marco ». Pendant ce temps, contrairement au projet Tintaya, le projet Antapaccay était en phase d'entrée en activité. C'est dans le contexte de ces revendications que la table ronde de négociations d'Espinar s'est tenue jusqu'en août 2013, aboutissant à l'accord « Accord de Espinar ». Au même moment, la concession de bénéfice Antapaccay et l'autorisation d'entrée en activité ont été octroyées, respectivement en mars et en décembre 2012, et les premières exportations ont eu lieu en 2013 (Table ronde de négociation Espinar 2012, Titre de concession de bénéfice Antapaccay 2012, Rapport Antapaccay 2013).

Venons-en maintenant à l'identité des acteurs et de l'objet. La majorité des acteurs qui étaient impliqués dans le projet Tintaya le sont dans le projet Antapaccay. Par ailleurs, on observe que l'objet pris en compte est inchangé : les intérêts pris en compte dans l'accord « Acuerdo d'Espinar » et dans l'EIA du projet d'exploitation Antapaccay sont les mêmes⁶⁸⁰.

Concernant la continuité de l'activité minière, ce facteur est crucial pour la mise en œuvre du projet minier, ainsi que pour la validité de l'accord « Acuerdo de Espinar ». En effet, le projet Tintaya était en phase fermeture et cette fermeture était prévue pour 2012 (Plan de fermeture Tintaya 2009). Elaborer un accord qui soit valable pour le projet Tintaya n'aurait donc eu aucun sens.

Au cours des divers séances de négociation de la table ronde qui ont mené à la signature de l'« Accord d'Espinar », le projet Antapaccay a toujours été présenté comme faisant partie du projet Tintaya, ou comme étant sa prolongation. On retrouve cette caractéristique dans le rapport final de la table ronde et dans le plan d'action du projet Antapaccay.

Nous avons donc mis en évidence que les engagements pris par les acteurs dans le contexte du projet Tintaya sont valables dans leur totalité pour le projet minier Antapaccay. La stratégie mise en œuvre pour faire valoir l'accord dans le projet Antapaccay est une innovation. Les règles créées pour la mise en œuvre de la table ronde de négociation d'Espinar dans le cadre du projet Tintaya ont été validées pour le projet Antapaccay.

⁶⁸⁰ Les intérêts pris en compte, en termes généraux sont : les droits de propriété et les droits d'usage d'eau, les engagements du « Convenio Marco » et sa renégociation, le paiement des indemnités et le sujet de surveillance environnementale.

8.5. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis le point de vue de la politique minière, la mise en œuvre du projet minier Antapaccay est un cas de succès. Les facteurs qui expliquent ce succès sont mis en évidence par l'analyse de la constitution d'accords qui prennent en compte les intérêts des habitants locaux et par l'activation stratégique des droits de propriété et/ou d'usage et de la participation (nos variables explicatives). Nos conclusions sont construites sur la base de ces variables explicatives.

Ces conclusions seront présentées dans la même structure que nos conclusions précédentes. Le premier tableau conclusif ci-dessous est construit sur la base des arrangements régulatifs locaux (ARL) que nous avons déjà soulignés précédemment lors de notre analyse. Ces ARL sont des accords qui sont classés conformément au développement conceptuel du régime institutionnel de ressources (RIR). Nous soulignons aussi dans ce tableau la cohérence interne et externe de la politique minière lors de la mise en œuvre du projet minier.

Puis, le deuxième tableau met en lumière la coalition qui s'est constituée entre les acteurs, regroupés autour d'un acteur principal. Dans ce même tableau nous présentons synthétiquement et de manière cohérente leurs stratégies d'activation de droit de propriété et/ou d'usage, ainsi que les mobilisations stratégiques de ressources. Enfin, un troisième tableau est présenté ci-dessous synthétisant la coalition entre le promoteur minier et l'autorité politico administrative, ainsi que leurs stratégies.

Tableau 29. Tableau conclusif intermédiaire N° 1

ARRANGEMENTS RÉGULATIFS LOCAUX MINIERS ET PRINCIPAUX ACTES QUI LES COMPOSENT

Type Arrangements	Projet minier Antapaccay / ARL – cohérence
ARL unilatéraux émanant des autorités publiques : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • (Phase d'exploration aboutie) <i>licences d'exploration, licences d'usage d'eau, contrat de stabilité.</i> • Phase d'exploitation (EIA d'exploitation minière approuvé, plan d'activité minier approuvé, autorisation de construction de la mine délivré). • L'État octroie titres de propriétés suite au démembrement des communautés de Antaycama et Huarca (aux communautés et privés). • Le promoteur minier crée un ONG
ARL négociés et consentis : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Accord pour l'achat vente de terres • Ateliers de participation et consultation aboutis (consensus) • Table ronde de négociation Tintaya, validé pour projet Antapaccay • Accord de financement pour le démembrement des communautés • Convention cadre d'Espinar Tintaya, validée aussi pour Antapaccay
ARL communautaires : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblé générale de la communauté d'Huarca où décident se démembrement • Accords pour constituer nouvelles communautés • Accords pour adopter le régime privé
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier constitué

La première ligne de ce tableau montre les plus importants ARL constitués par l'autorité politico-administrative lors de la procédure administrative de mise en œuvre. Elle montre que toute la procédure formelle, conforme à la programmation de la politique, a été effectuée. Il faut souligner que les ARL informels sont quasiment inexistants. Ce fait est important car il révèle le niveau de cohérence interne de la politique lors de la mise en œuvre du projet.

La deuxième ligne montre des ARL négociés entre le promoteur minier et les propriétaires fonciers. Les constitutions de ces ARL sont nombreuses et formelles, et ces accords ont abouti avec succès. L'ensemble de ces ARL révèle la rivalité et les intérêts des acteurs qui, par des accords privés ont été stabilisés. Cette ligne montre aussi la possibilité pour les habitants locaux d'aboutir à la constitution des ARL sur la base de la mobilisation de leurs droits et intérêts. Dans cette catégorie des ARL informels sont quasiment inexistants.

La troisième ligne montre la constitution des ARL au sein de la communauté de Huarca et des nouvelles communautés créées lors du démembrement de la communauté d'Antaycama. Ces ARL montrent l'activation des propriétaires fonciers de leurs droits de propriété pour favoriser la mise en œuvre du projet Antapaccay. Ils montrent aussi la stratégie pour le démembrement de la communauté, pour créer de nouvelles communautés et associations pour l'achat-vente de leurs propriétés, notamment les communautés de Tintaya Marquiri, Bajo Huancane et Alto Huancane, c'est-à-dire celles qui ont été vivement mobilisées.

Sur cette base, la présente conclusion intermédiaire se focalise sur la constitution de l'ARL minier, c'est-à-dire sur le succès de la mise en œuvre du projet Antapaccay. Les constitutions d'ARL intermédiaires formels, bien coordonnées et solide, mènent (haute cohérence interne et externe) au succès du projet minier Tintaya. Cela comprend aussi la prise en compte de la participation, du droit de propriété et/ou d'usage, et l'inclusion dans le projet des intérêts des habitants locaux.

Tableau 30. Tableau conclusif intermédiaire N° 2

ACTEUR CIBLE, HABITANTS LOCAUX EN COALITION AVEC L'AUTORITÉ LOCALE ET ONG

Variables explicatives	Communauté de Antaycama et Huarca / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe Cible : propriétaires/ usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sans opposition</i> : Fédération des communautés des paysans d'Espinar (FUCAE), coalition locale avec la mairie de la province d'Espinar (FUDIE) et l'association d'usagers de l'eau (FREDERMICE), Cooperacion, Oxfam, Caritas, DHSF.
Droit de consultation/ participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs du droit de participation (Droit issue de politiques environnementales et minières) - Droit qui a été appliqué de façon innovatrice par le promoteur minier.
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Consensus et organisation</i> : les habitants locaux, les membres de la FUCAE, FUDIE, FREDERMICE et les autorités locales participent majoritairement dans les ateliers.
Droit de propriété/d'usage - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Ne détiennent plus droit de propriété, ils l'ont transféré au promoteur minier (contrats privés). • Certains membres possèdent droits d'usage d'eau formels (FREDERMICE) – restent passifs
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • Les propriétaires fonciers décident de se démembrer et transfèrent leur propriété au promoteur minier
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • Accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » prennent en compte les intérêts des habitants locaux
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Consensus et organisation</i> : les membres de la communauté en coalition décident de négocier leurs intérêts avec le promoteur minier
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué

Tableau 31. Tableau conclusif intermédiaire N° 3

ACTEUR CIBLE, PROMOTEUR MINIER EN COALITION AVEC LE MINEM

Variables explicatives	Glencore / jeux d'acteurs et stratégies
Groupe Cible : promoteur minier en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • Actuellement la société minière GLENCORE (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique, fiscal et policier)
Droit de consultation/ participation - (obligation légale)	<ul style="list-style-type: none"> • Invite à toute la population impliquée, par média adapté au contexte et langue de la population (<i>concrétisation-innovation</i>)
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation et pour le faire légitimer mobilise les habitants locaux pour les ateliers, propose le financement des projets (convention cadre), et constitue une ONG.
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière</i> : est le propriétaire de l'ensemble du sol utile à l'activité minière, ils ont été achetés à des communautés lors de leurs démembrements (issue de droit foncier des communautés transformé stratégiquement en droit privé) • <i>Détient droit d'usage d'eaux</i> : licences d'usage (issue de la politique de l'eau)
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accords d'achat-vent avec les propriétaires fonciers</i>
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • S'engage à des compromis lors de la constitution des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar »
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore un plan de rapport avec les habitants locaux et le plan de gestion de l'environnement
Constitution d'un ARL MINIER	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué

La première ligne de ces deux tableaux montre les acteurs en coalition, d'une part le propriétaire foncier en coalition avec l'autorité locale et des ONG, et d'autre part la coalition du promoteur minier avec le MINEM. Les différents acteurs de cette coalition sont munis de différentes ressources qu'ils échangent pour atteindre leurs buts, créant ainsi un échange dynamique. Il me faut souligner que les ressources les plus échangées concernent le patrimoine, l'argent et fondamentalement le consensus (propriété en échange d'argent, les consensus en échange des projets).

Les deuxièmes lignes de ces deux tableaux mettent en lumière la prise en compte des droits de participation et les stratégies de mobilisation des ressources opérées dans ce but. Lors de l'analyse de la mise en œuvre du projet Antapaccay, nous avons constaté que ce droit a été l'objet de stratégies d'innovation. Pour ce faire, plusieurs ressources d'action publique du promoteur minier ont été mobilisées (tableau conclusif intermédiaire N° 3). Cette mobilisation de ressources aboutit avec succès à la participation des habitants locaux. Les constitutions des ARL formels et unilatéraux (tableau conclusif intermédiaire N° 1) résultent directement de la prise en compte de la participation. Ces lignes montrent aussi la cohérence externe de la mise en œuvre du projet Antapaccay. Ainsi, les acteurs activent des règles d'autres politiques publiques afin de favoriser la mise en œuvre du projet (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Pour cela, le promoteur minier mobilise stratégiquement des ressources d'action publique pour attirer et voir une participation intense des habitants locaux (tableau conclusif intermédiaire N° 2).

De ce jeu d'acteurs, il ressort que les rivalités entre habitants locaux, provoqués par les successifs démembrements, constituent un facteur qui favorise la procédure de mise en œuvre. Ces habitants locaux se disputent pour obtenir des bénéfices de l'activité minière. Ainsi, leur participation est bien conditionnée par l'échange de ressources avec le promoteur minier.

Les troisièmes lignes mettent en lumière la prise en compte du droit de propriété, élément essentiel au succès de la procédure de mise en œuvre du projet. Les communautés qui détiennent le droit de propriété foncière (tableau conclusif intermédiaire N° 2) l'activent pour favoriser la mise en œuvre du projet. Néanmoins, cette activation est aussi incitée par le promoteur minier, cela se fait par un échange de ressources (tableau conclusif intermédiaire N° 3).

Les ARL bilatéraux figurent l'échange de ressources entre les propriétaires fonciers et le promoteur minier (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Cela montre la prise en compte de leurs droits. Qui se fait sur la forme des contrats d'achat-vente. Pour ce faire, les propriétaires fonciers activent des règles de propriété de la politique minière, du foncier et du droit civil. Ainsi, ils parviennent à déplacer leur régime de propriété vers un autre régime. De son côté, le promoteur minier arrive à obtenir la propriété nécessaire pour développer ses activités (tableau conclusif intermédiaire N° 1). Dès lors, on

peut dire que la stratégie se centre sur le changement de régime, à savoir celui des communautés autochtones, celui des paysans, ou encore d'autres propriétaires moins protectifs et protégés, notamment en matière de droit civil.

Finalement, dans les quatrième lignes de ces tableaux sont mis en évidence la prise en compte des intérêts des habitants locaux (tableau conclusif intermédiaire N° 2 et 3). Elle se fait lors de la constitution et validation des accords qui introduisent les intérêts des habitants locaux, Ainsi, la constitution des ARL bilatéraux ou multilatéraux, favorisent la mise en œuvre des projets (tableau conclusif intermédiaire N° 2). La stratégie consiste en l'échange de ressources économiques pour le financement des projets dans la région. Dans ce but, les habitants locaux en coalition entament des accords avec le promoteur minier, qui de son côté s'engage formellement à respecter ces accords (tableau conclusif intermédiaire N° 1).

En guise de conclusion, nous pouvons dire que seulement deux de nos trois hypothèses ont été confirmées, et l'une a été partiellement confirmée. Il faut préciser que la participation qualifiée des habitants locaux n'est pas nécessaire pour favoriser la mise en œuvre du projet, par conséquent, il s'avère qu'une majorité simple est suffisante. Il semble aussi que la participation non qualifiée peut être complétée par la prise en compte du droit de propriété et des intérêts des habitants locaux.

Concernant le droit de propriété et/ou d'usage, nous avons constaté qu'il a été pris en compte dans sa totalité. L'achat-vente, bien que qualifié d'injuste par de nombreuses ONG, à ce moment-là était une forme de prise en compte de ce droit et a favorisé par conséquent la mise en œuvre du projet minier. Concernant les accords pour la prise en compte des intérêts, ils ont été reconstitués et reformulés en tenant compte de l'apprentissage du projet Tintaya. Ainsi, dans le cas du projet Antapaccay ils ont été introduits dans des accords propres au projet. Dès lors, on peut aussi conclure que la prise en compte des intérêts des habitants locaux favorise la mise en œuvre du projet minier Antapaccay.

TROISIÈME PARTIE

RÉSULTATS ET CONCLUSIONS

Cette troisième partie est dédiée aux résultats de notre recherche. Dans la logique de notre cadre d'analyse, il s'agit de mettre à l'épreuve nos hypothèses. C'est aussi l'opportunité de mettre sur la table nos conclusions et d'oser proposer des recommandations. Cependant, il ne s'agit pas simplement de rendre compte de nos résultats académiques : en effet, cette partie est aussi l'occasion de tirer un enseignement de notre expérience en tant que chercheur.

Ainsi, à partir du prisme académique par lequel nous abordons le réel, recueillons des données, analysons et interprétons la réalité, nous arrivons au stade où nous pouvons réunir le plus adéquatement possible ce que nous avons proposé lors des chapitres précédents. Ainsi, les concepts (notre cadre d'analyse) utilisés pour appréhender la mise en œuvre de la politique minière (nos études de cas) nous permettent d'aborder nos premières propositions (nos hypothèses), pour maintenant leur donner leur forme finale (nos résultats et conclusions).

Le travail de recherche développé autour d'un problème au Pérou, tout au long de la durée de mon séjour à l'Institut De Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP), m'a permis de redécouvrir mon propre pays. La complexité de l'activité minière a presque parfois dépassé mes compétences, mais elle m'a en même temps passionné, car le cadre d'analyse de la politique publique m'a permis d'observer la réalité à travers un angle très différent, au plus proche de la façon dont elle est vécue par les acteurs.

CHAPITRE IX : RÉSULTATS ET TEST DES HYPOTHÈSES

Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord les résultats de nos cas d'études, ces résultats seront présentés cette fois à travers la lecture du RIR. Cette reprise des résultats sera faite autour de l'arrangement régulateur local, la concession minière de bénéfice, tout en répondant en partie à la question générale que nous avons proposée (section 3.7.1), c'est-à-dire autour de l'échec ou du succès de la mise en œuvre des projets miniers Cañariaco, Tia Maria et Antapaccay. Dans une première partie, nous reprendrons aussi synthétiquement les principaux arrangements locaux constitués lors de la mise en œuvre des projets (Tableau conclusion N°1). Ces arrangements seront partiellement expliqués car nous les aborderons en profondeur dans la relecture de nos hypothèses dans la dernière partie. Dans cette même logique, nous reprendrons les particularités de la configuration d'acteurs et les activations stratégiques de leurs ressources d'actions, ainsi que la mobilisation stratégique des règles du droit (participation et propriété foncière) (Tableau conclusion N° 2 et 3).

Ensuite, nous discuterons nos hypothèses. Cette discussion mettra en lumière le droit objectif activé par le droit subjectif dans la procédure administrative de mise en œuvre, déjà énoncés (section 2.4) ; le droit de participation, le droit de propriété et/ou d'usage, en plus de la prise en compte des intérêts des habitants locaux lors de la constitution de l'ARL minier.

La section suivante conduit, sur la base de nos résultats, à une discussion générale autour de la problématique de la politique minière au Pérou. Cette partie se déroulera de façon réflexive. Nous reviendrons sur nos résultats, mais cette fois-ci tout en regardant vers l'avenir ; ceci nous aidera à repenser certains aspects de notre objet d'étude et de la problématique. Finalement, sur la base de ces réflexions, nous proposerons des recommandations prudentes et modestes adressées aux acteurs qui sont impliqués dans la politique publique minière au Pérou.

9.1. RÉSULTATS DE NOS ANALYSES, CAS PAR CAS

La procédure de mise en œuvre, en tant qu'espace où se nouent et se structurent les interactions des acteurs, est le scénario le plus complet où l'on peut observer dans toute leur ampleur les acteurs faire leur jeu, tout en cherchant à influencer la prise de décision finale de l'autorité politico-administrative. C'est dans cette perspective que nous signalerons ce jeu stratégique dans nos cas d'étude, tout en mobilisant nos variables explicatives.

Pour mieux placer et contextualiser l'analyse de nos cas d'études, nous reprendrons les éléments procéduraux de la politique publique minière (section 2.4), et l'on détaillera les phases de la procédure administrative à suivre pour les constitutions d'une concession minière de bénéfice (schémas N° 3, 4, 5, et 6). Ce scénario nous permettra d'observer nos variables explicatives. Les acteurs, la façon dont ils

s'organisent et créent des coalitions (section 3.2), la mobilisation stratégique des ressources d'action (plutôt patrimoine, droit, consensus et force) (section 3.2.2), ainsi que l'activation stratégiques des règles de droit (section 3.2.3) peuvent favoriser l'octroi de la concession minière permettant l'exploitation effective du site minier ou pas (ARL minier).

Nous soulignons que la logique à partir de laquelle nous construisons cette partie est une logique qui met en évidence les rivalités existantes entre acteurs. Nous voulons montrer que les stratégies menées par un acteur sont mutuellement contestées par les autres, dans la logique de la contradiction (action et réaction).

9.1.1. PROJET MINIER CAÑARIACO

Lors de notre recherche, nous avons constaté que la procédure de mise en œuvre du projet Cañariaco⁶⁸¹ a échoué, alors que la phase d'exploration était encore en cours. Cependant, les droits de propriété minière sont aujourd'hui encore en vigueur.

Nous avons trouvé que ce premier cas d'étude met en évidence un jeu d'acteurs très inégalitaires en termes de ressources d'action dont les acteurs sont munis. D'un côté, le promoteur minier muni de ressources (soutien politique, argent, logistique) met en œuvre (en coalition avec le MINEM) des stratégies de contournement et de détournement du droit de participation et de propriété. De l'autre côté, les Kañaris restent passifs par ignorance de l'existence du projet et des droits dont ils bénéficient. Cependant, ce rapport inégalitaire entre les acteurs change et les habitants locaux contestent énergiquement le projet minier.

LA CONFIGURATION DES ACTEURS

L'une de nos premières conclusions porte sur les coalitions des acteurs que se sont construites au cours des années. La communauté de Kañaris (la population locale), avec le soutien des autorités locales, s'oppose à l'implantation du projet minier sur son territoire. Ainsi, elles déroulent des stratégies pour contraindre le gouvernement à arrêter la mise en œuvre du projet minier. Dans le sens contraire, le promoteur minier, avec le soutien du gouvernement (MINEM), ménage ses efforts pour faire du projet un succès.

Selon le plan de la politique publique minière du Pérou (section 3.2.1), les acteurs censés modifier leur comportement sont le promoteur minier (CANDENTE) et les propriétaires fonciers (les Kañaris). Les

⁶⁸¹ Pour rappel : Le projet Cañariaco est un projet d'exploitation d'or et cuivre. Il est en propriété de la société minière canadienne *Candente Cooper Corporation*. Le projet est situé dans le territoire du peuple autochtone de Kañaris (désormais appelés les *Kañaris*), dans la région de Lambayeque, dans le nord du Pérou

acteurs bénéficiaires sont les autorités locales⁶⁸² (Mairie de Kañaris). Cependant, dans ce cas, la configuration d'acteurs et sa logique de coalition au niveau local va en sens contraire. Ainsi, le propriétaire foncier, qui est censé être à l'origine des problèmes dont souffrent les autorités locales, entre en fait en coalition avec celles-ci (Communauté de Kañaris et Mairie de Kañaris). L'autre acteur, également censé modifier son comportement (CANDENTE) entre en coalition avec l'acteur censé d'être le régulateur (MINEM).

Ainsi, les opposants aux projets se positionnent à la tête de la communauté, et de là, ils organisent un parti politique qui peut même prendre le pouvoir local⁶⁸³. Nous avons trouvé que cette cohésion sociale au sein de Kañaris pour contester le projet était fréquemment mobilisée (ressource confiance et force).

DROIT DE PARTICIPATION

Nous avons constaté que la mise en œuvre a débuté avec deux stratégies d'activation des règles de droit. Elles ont été promues par la coalition CANDENTE et MINEM. La première est basée sur une stratégie de contournement et de détournement du droit de participation (issue de la politique environnementale et minière), et la deuxième comprend un détournement systématique du droit de consultation des Kañaris (issue de la politique de peuples autochtones). Ces deux stratégies se concentrent déjà dans la phase de délivrance des licences minières d'exploration.

Nous avons trouvé que le droit de participation a été stratégiquement activé au cours de la reconfiguration des acteurs et de la progression de la réalisation du projet minier. Les Kañaris, pour contester le projet plus efficacement, demandent la reconnaissance de leurs droits en tant que peuple autochtone.

La stratégie qui consiste à mobiliser le droit à la consultation, montre nettement l'opposition au projet minier et à la politique minière d'octroi massif de concessions sur le territoire des Kañaris. Cette stratégie d'activation (innovation) revient donc à chercher à arrêter cette politique minière, moyennant un changement du régime de propriété : de celui des communautés de paysans à celui des peuples autochtones. Le régime des peuples autochtones est extrêmement protecteur ; le passage obtenu par les opposants à ce régime complique la mise en œuvre du projet minier.

⁶⁸² Pour rappel, ce sont les gouvernements locaux qui reçoivent les bénéfices économiques de la mise en œuvre du projet minier, notamment parce qu'ils reçoivent une partie de l'impôt sur le revenu qui paie le promoteur minier « canon minero ». Par ce fait, la logique de la politique minière va dans le sens d'inciter les autorités locales à soutenir les projets miniers, et non l'inverse.

⁶⁸³ Il faut souligner que plusieurs ONG travaillent aussi avec la communauté, mais elles jouent un rôle secondaire, car elles ne possèdent ni de droits de propriété, ni de droits d'usage, donc leur soutien se limite à munir du soutien politique, économique et logistique à la communauté (INDER, IDS, GRUFIDES, VICARIA DE SOLIDARIDAD, COPERACCION).

DROIT DE DE PROPRIÉTÉ

La logique visant à activer le droit de propriété foncier consiste à opposer ce droit au droit d'explorer dont bénéficie le promoteur minier. En effet, l'exploration ne peut pas être réalisée si le promoteur minier ne détient pas le droit d'accès sur le terrain (section 2.6.2). La stratégie activée par les Kañaris est de démontrer d'abord qu'ils sont les légitimes propriétaires en tant que peuple autochtone (titre de propriété de 1714), puis de refuser le droit d'accès.

En réponse, une combinaison de stratégies de concrétisation et de contournement a été menée de la part du promoteur minier. Autour de cette stratégie, le juge local et un groupe de membres de la communauté se sont mobilisés pour octroyer, sans majorité qualifiée, le droit d'accès. Le procès-verbal a été dressé pour remplir certaines formalités, authentifiées, et a ensuite été rendu au MINEM qui l'a validé. Cette démarche correspond clairement à une logique de passivité et de contournement du droit foncier des communautés. À première vue, il semble que les stratégies de contournement et de détournement des droits de propriété et d'usage favorisent la mise en œuvre. En effet, cinq licences minières d'exploration ont été octroyées, et sur la base de ces licences se sont aussi constituées des servitudes minières, dans le but de faciliter la mise en œuvre.

Finalement, la procédure de mise en œuvre a échoué, car les Kañaris activent le droit de propriété, mobilisant la ressource d'action droit devant la cour interaméricaine de protection des droits de l'homme (C-IDH). Celle-ci alloue aux Kañaris des mesures préventives, interdisant au gouvernement péruvien de violer la propriété de la communauté des Kañaris ainsi que leur identité en tant que peuple autochtone.

LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Un risque potentiel lié à l'activité minière, plus l'agression externe infligée par la police aux membres de la communauté incitent la majorité des membres de la communauté à s'opposer radicalement au projet. Les aspects socio-culturels (territoriales et juridiques du peuple autochtone) n'ont pas été pris en compte ni dans l'étude d'Impact environnemental (EIA) d'exploration, ni dans les actes administratifs de la mise en œuvre du projet.

9.1.2. PROJET MINIER TIA MARIA

Au cours de notre recherche, nous avons constaté que la procédure de mise en œuvre du projet minier Tia Maria⁶⁸⁴ a échoué, tout en restant bloquée dans la phase préliminaire à l'exploitation.

⁶⁸⁴ Le projet Tia Maria est un projet d'exploitation de cuivre. L'entreprise est propriété de la société minière mexicaine *Southern Peru Copper Corporation* (désormais CPCC). Le projet est situé dans la juridiction du district de Cocachcra, province d'Islay, dans la région d'Arequipa, dans le sud du Pérou.

Cependant, la phase de l'exploration a été surmontée avec succès, et actuellement les droits des propriétés minières acquises lors de cette phase sont encore en vigueur.

LA CONFIGURATION DES ACTEURS

De la même manière que pour le projet de Cañariaco, cette première conclusion sur le projet Tia Maria porte sur les coalitions constituées par les acteurs. On observe la même logique que celle de la coalition des acteurs du projet Cañariaco au niveau local. Celle-ci va ainsi à contre-courant, car l'association des usagers d'eau et irrigants de la vallée de Tambo entre en coalition avec les autorités locales pour s'opposer au projet (les opposants).

La phase de l'exploration du projet Tia Maria a été menée avec succès, sans opposition au projet, la phase a donc rempli ses objectifs. Ici, l'absence d'opposants a facilité la mise en œuvre, cependant cela ne signifie pas que le promoteur minier n'avait pas mené de stratégies malines pour la faire aboutir. Évidemment, les stratégies mêmes étaient moins élaborées et très peu de ressources ont été activées.

DROIT DE PARTICIPATION

Les facteurs qui favorisent le succès de la phase d'exploration sont essentiellement dus à la taille du projet et son emplacement. Dans cette phase, le projet était de taille moyenne, et situé au milieu du désert, mais proche de la vallée de Tambo. Ce n'est qu'après la découverte d'un deuxième gisement minier que le projet a été classé comme grand projet, puis que les oppositions sont apparues.

Les stratégies se sont centrées strictement autour de la procédure administrative d'approbation de l'EIA. D'emblée, nous pouvons affirmer que les opposants, contrairement aux Kañaris, possèdent la ressource en information et la connaissance de la procédure qui leur permet de participer en mobilisant toutes les ressources d'action à leur disposition, et ce de façon stratégique, et même bien ciblée.

Les habitants locaux participent à la procédure de mise en œuvre en activant le droit de participation au sens négatif. Ils pratiquent le sabotage des ateliers car leur non-réalisation implique son échec. Dans le même esprit, les mairies refusent d'octroyer les permis administratifs et la population locale refuse d'y participer (détournement-contournement). En outre, ils mobilisent le droit de recours, et la présentation abondante d'avis techniques contre l'EIA (concrétisation et ressource en information) tout en soulignant la problématique de l'eau dans la vallée.

DROIT DE PROPRIÉTÉ

La propriété du sol, pour la mise en œuvre du projet minier, appartient au promoteur minier. Ces droits leur ont été transférés par l'État et par des propriétaires individuels privés. Le concessionnaire détient le droit de demander la propriété du sol ou la servitude minière si le sol appartient à l'État

(concrétisation). Cependant, dans ce cas le centre du problème n'est pas le propriétaire foncier mais les droits d'usage de l'eau.

Dans la vallée, les agriculteurs détiennent des droits d'usage sur l'eau pour l'irrigation et des droits de compensation en ressource en eau. Le projet néglige ces droits dans l'EIA, et l'Autorité Nationale de l'eau (ANA) rend un avis favorable sur l'EIA sans les prendre en compte aussi. Dans ce contexte, les stratégies de mobilisation de ressources d'action, se sont appuyées sur les règles de politiques agricoles et de gestion de l'eau. Pour faire valoir ces droits, les opposants ont intégré des recours qui ont tous néanmoins été rejetés par le conseil minier (CM) (concrétisation et contournement).

En réaction, les habitants locaux activent leurs ressources d'action, force et consensus. La première stratégie amorcée dans ce contexte consiste à renforcer la cohésion sociale. Celle-ci a été faite sur la base des droits d'usage d'eau et de l'activité agricole. Puis, toutes les associations d'usagers d'eau et d'irrigants de la vallée de Tambo ont été stratégiquement mobilisées contre le projet minier (ressources en force et consensus).

PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Ces dynamiques de la mise en œuvre du projet se mettent en place car les opposants demandent la prise en compte de leur intérêt (l'eau). À partir de là, ces groupes réagissent sur trois niveaux : le rassemblement de la population locale, l'obstruction au sein de la procédure administrative, et enfin l'attaque physique des miniers et de leurs forces de sécurité. Les ressources d'action mobilisées sont aussi variées et combinées.

Le MINEM, dans le but de restituer sa légitimité, mandate à l'UNOPS l'examen de l'EIA. Cependant, son rapport final contredit ses attentes. L'UNOPS souligne le manque d'études et le risque du projet minier concernant la ressource en eau dans la vallée. Puis, une deuxième EIA censé avoir corrigé les observations de l'UNOPS est approuvée par le MINEM, cependant elle ne corrige pas ces observations, et le MINEM approuve tout de même l'EIA. Nous voyons ici une stratégie de contournement. Des manifestations contre cette approbation et contre le projet se sont succédées. Dès lors la procédure de mise en œuvre du projet a stagné, en raison du haut degré de conflit, ce qui a mené à l'échec.

9.1.3. PROJET MINIER TINTAYA

Lors de notre recherche, nous avons constaté que la procédure de mise en œuvre de ce projet a abouti à son succès. Le site est actuellement en phase de fermeture, les minerais ont été exploités et exportés. Ce projet nous sert aussi pour l'analyse d'un deuxième cas, le projet minier Antapaccay. Il semble qu'au-delà de nos variables explicatives, ce cas représente un élément explicatif pour le projet Antapaccay.

LA CONFIGURATION DES ACTEURS

Comme pour les cas précédents, qui se sont soldés par un échec, on remarque que, bien que le résultat soit un succès, la configuration des acteurs est à peu près la même. Ainsi, les propriétaires fonciers (Communauté d'Antaycama et les nouvelles communautés) s'unissent avec les autorités locales et les tiers privés (bénéficiaires et perdants) du projet minier (FUDIE) (coalition des habitants locaux), tandis que le promoteur constitue une coalition avec le MINEM (contrats de stabilité juridique).

Cependant, contrairement aux cas précédents, ces coalitions ne donnent pas lieu à une rivalité entre les opposants au projet minier et ceux qui l'appuient. L'inexistence de la coalition a favorisé la mise en œuvre. Dans la phase d'exploitation, le but des coalitions était plutôt d'assurer l'exploitation minière ; ce faisant les opposants misaient sur l'obtention de conditions d'exploitation favorables à leurs intérêts (Accords avec le promoteur minier). Leurs stratégies d'activation des règles de droit, notamment du droit de propriété et/ou d'usage vont donc dans un sens qui favorise la continuation du projet minier.

DROIT DE PARTICIPATION

Le droit de participation des habitants locaux (en coalition) à la mise en œuvre n'existe pas, le régime minier de l'époque ne le prévoyait pas. De la sorte, le manque de droit de participation favorise fortement la mise en œuvre du projet minier Tintaya. Ceci est expliqué aussi par la faiblesse en ressources d'action publique des habitants locaux de l'époque.

Cependant, à l'arrivée du nouveau régime minier qui prévoit la participation, le promoteur minier a mis en place des stratégies d'adaptation des mesures de participation. Il a mobilisé ses ressources d'action (information, patrimoine, ressources humaines, argent et soutien politique locale) en faveur d'une collaboration pacifique avec les opposants potentiels. Ainsi, le projet Tintaya a continué l'exploitation des minerais et s'est élargi.

L'exécution du projet, qui est arrivé jusqu'à la phase de fermeture, a été favorisée par la mobilisation stratégique du consensus autour du projet minier Tintaya, notamment au sein des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » (sur le financement), accords établis entre le promoteur minier de Tintaya et les habitants locaux. Cette stratégie a été renforcée par une mobilisation intelligente de la ressource temps, qui joue un rôle très important, car l'échéance de la « convention cadre » qui accompagnait la fermeture du projet Tintaya n'a pas eu lieu : la convention a été prolongée et validée pour la durée de l'activité d'un nouveau projet.

DROIT DE PROPRIÉTÉ

Pour la mise en œuvre du projet minier, la propriété du terrain revient au promoteur minier, dont le sol a cependant été exproprié de la communauté d'Antaycama. Ultérieurement, la propriété a été achetée aux nouvelles communautés des paysans et aux nouveaux propriétaires fonciers. Cette procédure a impliqué des interactions entre les acteurs et une stratégie d'activation du droit de propriété foncier, vers un échange de la ressource en droit contre de l'argent.

Les conditions pour la mise en œuvre d'un projet minier sur le territoire des communautés des paysans sont extrêmement complexes. Cependant, cette complexité diminue considérablement si le régime de propriété est privé. Dans le cas qui nous occupe, la stratégie des acteurs consiste donc à promouvoir le changement de régime de la propriété des communautés de paysans en un régime privé.

Lors de l'expropriation, dans le but d'élargir le projet Tintaya, la stratégie des promoteurs était de promouvoir le démembrement des communautés. Systématiquement, les communautés ont été démembrées afin de transformer le régime de leurs propriétés présentant un intérêt pour le projet minier en des propriétés de droit privé (stratégie de concrétisation-contournement). Pour ce faire, le promoteur minier et le gouvernement ont mobilisé leurs ressources d'action comme l'argent, l'information et le personnel ainsi que des politiques publiques (formalisation des titres de propriété) dans une logique de concrétisation du droit privé.

Ce changement de régime facilite la négociation pour l'achat des terres. Les nouveaux propriétaires et les nouvelles associations de paysans motivées par un profit économique acceptent donc de rendre leur propriété. Cette stratégie sert de base aussi pour favoriser la mise en œuvre d'un nouveau projet dans la région.

PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Nos recherches nous ont permis d'identifier plusieurs intérêts des habitants locaux lors de la mise en œuvre et l'exploitation du projet Tintaya. Cependant, les intérêts qui ont un impact direct sur l'élaboration de l'ARL minier sont traités et régulés dans la « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar ».

La prise en compte de l'intérêt des habitants locaux passe d'abord par l'identification de celui-ci. C'est dans cette perspective que le promoteur minier a identifié plusieurs besoins des habitants grâce à une étude sociale détaillée de la province d'Espinar et des communautés concernées par le projet minier, avant de présenter l'EIA d'exploitation minière en vue d'une approbation. De plus, il a présenté un plan de participation plus large que ceux des projets Cañariaco et Tia Maria, qui implique la population

locale dans la construction des projets de développement, ce qui permet la prolongation de la « convention cadre ».

L'élaboration de ces accords suit deux logiques différentes. D'une part, elle suit une logique d'innovation : celle d'élaborer un accord qui puisse aborder la question du financement des projets locaux (avec tous les acteurs concernés) ; et d'autre part, elle suit une logique de détournement qui consiste à contredire ou au moins à ne pas appliquer la loi sur les droits fonciers des communautés de paysans.

De plus, l'élaboration de ces accords constitue une stratégie de contournement, dans le sens où elle conditionne la constitution de l'ARL minier, et notamment la continuité du projet Tintaya. Puis les différentes licences des constructions pour l'élargissement de la mine, et enfin l'adoption du plan des activités minières sont aussi conditionnés par les bénéfices créés par ces accords. Ils entraînent donc l'inactivité stratégique des habitants locaux afin de bénéficier économiquement de cet accord.

Finalement, grâce à la prise en compte du droit de participation, du droit de propriété, et des intérêts des habitants locaux, l'ARL minier du projet Antapaccay contenant la concession minière de bénéfice a abouti avec succès. Ainsi, les accords constitués dans le cadre du projet Tintaya sont activés pour bénéficier de la mise en œuvre du projet Antapaccay.

9.1.4. PROJET MINIER ANTAPACCAY⁶⁸⁵

Lors de notre recherche, nous avons constaté que la procédure de mise en œuvre de ce projet a abouti en succès sur la base du succès du projet minier Tintaya. Ce projet minier est donc un cas de succès qui s'explique grâce aux variables explicatives que nous avons formulé. Nous avons trouvé qu'il existe aussi d'autres facteurs qui l'ont favorisé. Le site est aujourd'hui en fonctionnement, les minerais sont exploités et exportés, et les autorités locales reçoivent les bénéfices économiques dérivant de cette activité.

Pour présenter le résultat de notre analyse, uniquement pour ce cas, la logique analytique sera modifiée. Les questions de droit de participation, de droit de propriété et/ou d'usage ainsi que les questions des intérêts des habitants locaux seront prises en compte. Cependant, pour construire une explication plus précise, nous aborderons les questions d'apprentissage de mise en œuvre des politiques publiques (*Policy Learning*). Nous reprendrons les variables que nous avons initialement conçus, et analyserons le cas par le prisme du *Policy Learning*.

⁶⁸⁵ Le projet minier Antapaccay est un projet d'exploitation de cuivre qui appartient à la société minière Suisse GLENCORE. Le projet est situé sur le territoire de sept communautés de paysans (FREDERMICE) sous la juridiction de la province d'Espinar, dans la région de Cusco, au Sud-Est du Pérou. Il est techniquement considéré comme un projet faisant partie de la prolongation du projet Tintaya.

9.1.4.1. L'APPRENTISSAGE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET MINIER

Le processus d'apprentissage (*Learning*) est un phénomène qui désigne la transmission d'une connaissance et/ou d'une maîtrise, c'est-à-dire le savoir-faire. Concernant la politique publique, cette idée de « *Policy Learning* » est aussi comprise comme la transmission institutionnalisée du savoir-faire (section 2.2.4). Dès lors que cet apprentissage se centre dans un contexte institutionnel régulé, on peut noter des rivalités et des jeux d'acteurs, (Mytelka, Lynn K. et Smith, Keith 2002).

Au niveau théorique, le *Policy Learning* est un outil d'analyse et d'explication du processus des changements que rencontre la politique publique. Le concept est en train d'évoluer depuis les années 80, et une riche littérature ainsi que de subtiles variations existent autour de ce concept (Borrás S. 2011). Cependant, nous n'entendons pas faire une analyse en profondeur du « *Policy Learning* » pour notre analyse. Notre but étant d'expliquer plus en détails le succès du projet Antapaccay sur la base de l'expérience. Nous nous fonderons sur un processus d'apprentissage et un type d'apprentissage pour faire notre analyse sur les cas de Tintaya et d'Antapaccay. Il s'agira de l'apprentissage des instruments de la politique et de l'intérieur.

Nous entendons analyser à quel point l'expérience de mise en œuvre de Tintaya a influencé la mise en œuvre d'Antapaccay (apprentissage à l'intérieur). Cette analyse sera faite sur la base de nos variables explicatives, comparant ainsi le cas de Tintaya à celui d'Antapaccay. Le but est de démontrer si l'expérience de Tintaya apporte de l'apprentissage à la mise en œuvre du projet Antapaccay, à savoir l'activation et mobilisation du droit et de ressources d'action publique (section 2.2.3).

9.1.4.2. LA CONFIGURATION DES ACTEURS ET L'APPRENTISSAGE

Comme pour les cas précédents qui se sont soldés par un échec, on remarque que malgré le succès des résultats, la configuration des acteurs est à peu près la même. Ainsi, les propriétaires fonciers regroupés (FREDERMICE) s'unissent avec les autorités locales et les tiers acteurs (bénéficiaires et perdants) du projet minier (FUDIE, FUCAE, CooperAccion, Oxfam, CNDDHH, DHSF) (coalition des habitants locaux), tandis que le promoteur constitue une coalition avec le MINEM (contrats de stabilité juridique).

Concernant le projet Tintaya, cette coalition était plus ou moins la même. Pour le projet Antapaccay, les habitants locaux ont augmenté en nombre, néanmoins la plupart des mêmes acteurs ont participé à la constitution des accords avec le promoteur minier Tintaya. Contrairement aux cas précédents, cette coalition ne donne pas lieu à une rivalité entre opposants au projet minier et ceux qui l'appuient. La coalition du promoteur minier avec le MINEM reste la même dans tous les cas, aussi bien pour le projet Tintaya que pour celui d'Antapaccay.

À ce stade, la question est de savoir s'il existe un processus d'apprentissage vu que les acteurs Tintaya sont les mêmes que pour Antapaccay. À cet effet, rappelons que lors des ateliers d'information et de participation pour le projet Antapaccay, le promoteur minier a mobilisé les acteurs qui font partie des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » (section 8.2.2). On pourrait dire qu'il existe un processus d'apprentissage de la structure d'organisation et une mobilisation de la coalition des habitants locaux de la part du promoteur minier. Ainsi, il est parvenu à reproduire la même coalition pour faciliter les ateliers d'information et de participation.

9.1.4.3. ÉVOLUTION DE L'ACTIVATION DU DROIT DE PARTICIPATION

Le droit de participation des habitants locaux en coalition lors de la mise en œuvre est un des facteurs qui détermine le succès ou l'échec de la réalisation d'un projet minier. La prise en compte de ce droit favorise le développement de la procédure administrative d'octroi d'une concession minière.

Pour la mise en œuvre du projet Antapaccay, le promoteur minier a mis en place des stratégies d'activation du droit de participation des habitants locaux et a mobilisé ses ressources d'action (information, patrimoine, ressources humaines, argent et soutien politique locale) à cette fin. Le promoteur minier est alors complètement en faveur de la participation des habitants locaux qui sont potentiellement des opposants à la mise en œuvre du projet. Pour cette perspective, il mobilise des stratégies novatrices pour faire participer le plus grand nombre d'habitants locaux (ressource en consensus).

Il faut souligner que la stratégie d'activation novatrice n'est pas produite à partir de l'expérience ; elle a à voir avec le processus d'apprentissage. Cependant, nous constatons que cette stratégie avait déjà été activée lors des conflits autour du projet Tintaya, notamment lors de la constitution de tables rondes de négociation (section 7.2.3). Cette stratégie a alors ses origines dans le projet Tintaya et évolue dans la mise en œuvre du projet Antapaccay (section 8.2.2).

Ainsi, la réalisation du projet Antapaccay a été favorisée par la mobilisation stratégique de la ressource consensus échangée autour du projet Tintaya, notamment au sein du « Convenio Marco » (sur le financement). Cette stratégie a été renforcée par une mobilisation du temps, qui joue un rôle très important car l'échéance du « Convenio Marco » qui accompagnait la fermeture du projet Tintaya n'a pas eu lieu : la convention a été prolongée et validée pour la durée de l'activité du projet Antapaccay « Acuerdo de Espinar ». Incités par ces accords, les habitants locaux participent massivement aux ateliers d'information et de participation développés lors de la procédure administrative.

Ici, nous avons trouvé la mobilisation stratégique de deux ressources en vue de l'aboutissement de la procédure de mise en œuvre, et qui font l'objet d'un échange entre les promoteurs et les habitants locaux : la ressource en consensus en échange de la ressource en argent.

Concernant l'apprentissage, nous constatons qu'il existe une évolution d'une stratégie plutôt qu'une transmission d'elle. Le promoteur minier, profitant d'une expérience dans un contexte différent, celui du conflit, la répète pour la procédure de mise en œuvre du projet Antapaccay. Les acteurs impliqués dans cette évolution sont plutôt le promoteur minier et les habitants locaux, l'acteur public reste inaperçu (Convenio Marco - contexte Tintaya). Plus tard, la mobilisation de la stratégie s'est présentée au sein du rapport entre les habitants locaux, le promoteur minier, et l'autorité publique (Acuerdo de Espinar - contexte Antapaccay).

9.1.4.4. APPRENTISSAGE DE L'ACTIVATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Pour la mise en œuvre du projet minier, la propriété du sol revient au promoteur minier, mais ce sol a été acheté aux propriétaires fonciers, aux communautés de paysans et aux entités privées. Cette procédure implique donc aussi des interactions entre les acteurs et une stratégie d'activation du droit de propriété foncier.

Rappelons que les conditions pour la mise en œuvre d'un projet minier sur le territoire des communautés des paysans sont extrêmement complexes (section 1.4 et 1.6). Cependant, cette complexité diminue considérablement si le régime de propriété est privé. La prise en compte du droit de propriété se centre autour la stratégie qui a incité le changement de régime de la propriété des communautés de paysans en un régime privé.

Dans cette perspective, la stratégie de prise en compte du promoteur minier était de promouvoir le changement de régime de propriété. Pour faire cela, il a incité le démembrement des communautés autochtones et des paysans de manière à ce qu'ils puissent se diriger vers un autre régime. Ainsi, les communautés ont été systématiquement démembrées afin de transformer le régime des terrains présentant un intérêt pour le projet minier en des propriétés de droit privé (stratégie de concrétisation-contournement). Pour ce faire, le promoteur minier et le gouvernement ont mobilisé leurs ressources d'action qui sont l'argent, l'information et le personnel, ainsi que des politiques publiques (formalisation des titres de propriété) dans une logique de concrétisation du droit privé.

Cette stratégie a déjà été mobilisée lors de l'exploitation du projet minier Tintaya (section 7.3.3). Le promoteur minier la mobilise à nouveau lors de la mise en œuvre du projet Antapaccay (8.3.1). Elle a été mobilisée dans la même logique que dans le cas de Tintaya avec les mêmes incitations, les mêmes types d'acteurs ciblés ainsi que les mêmes accords. De plus, les trois acteurs qui sont le propriétaire foncier, le promoteur minier et l'autorité publique, y sont impliqués.

Il est certain que cette stratégie est le résultat d'un processus d'apprentissage. La mise en œuvre du projet minier a été largement facilitée lors de son succès. On peut le considérer comme un cas très solide d'apprentissage par le gouvernement, car la coalition promoteur minier-MINEM a agi de

manière coordonnée au cours de plusieurs années. Ce cas montre aussi l'apprentissage des instruments de la politique publique, car pour aboutir à cette stratégie, la maîtrise des instruments des différentes politiques est fondamentale. Enfin, c'est aussi un apprentissage social étant donné que les propriétaires fonciers et le promoteur minier s'engagent par des accords les favorisant mutuellement. Ce changement de régime facilite la négociation pour l'achat des terres.

En somme, nous pouvons dire que la prise en compte du droit de propriété pour la mise en œuvre du projet Antapaccay est le résultat de l'apprentissage de l'expérience du projet Tintaya.

9.1.4.5. PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES HABITANTS LOCAUX

Nos recherches nous ont permis d'identifier plusieurs intérêts des habitants locaux lors de la mise en œuvre du projet. Cependant, les intérêts qui ont un impact direct sur le succès de la mise en œuvre du projet Antapaccay sont traités et réglés dans les accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar ».

La prise en compte de l'intérêt des habitants locaux passe d'abord par l'identification de celui-ci. C'est dans cette perspective que le promoteur minier a identifié plusieurs besoins des habitants grâce à une étude sociale détaillée de la province d'Espinar et des communautés concernées par le projet minier. Le rapport de cette étude a été présenté avant de demander l'approbation de l'EIA d'exploitation minière. De plus, il présente un plan de participation et montre un lien avec les habitants locaux plus fort que ceux des projets Cañariaco et Tia Maria. Pour rappel, la prise en compte des intérêts se concrétise dans les accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » du projet Tintaya.

Cependant, pour prendre en compte les intérêts des habitants locaux, le promoteur minier se base sur le projet minier Tintaya. Les effets et bénéfices des accords constitués sont par conséquent validés et élargis pour le projet Antapaccay.

La constitution de ces accords suit deux logiques différentes dans le contexte de Tintaya : il y a d'une part une logique d'innovation, celle d'élaborer un accord qui puisse aborder la question du financement des projets locaux (avec tous les acteurs concernés) et qui se distingue des projets Cañariaco et Tia Maria ; et, d'autre part, une logique de détournement qui consiste à contredire ou au moins à ne pas appliquer la loi sur les droits fonciers des communautés de paysans par une « convention cadre » dont le contenu est contrôlé par le promoteur.

De plus, l'élaboration de ces accords constitue une stratégie de contournement, dans le sens où elle conditionne la constitution de l'ARL minier et notamment l'approbation de l'EIA d'exploitation, puis la licence des constructions de la mine, et enfin l'adoption du plan des activités minières. Elle entraîne donc l'inactivité stratégique des habitants locaux.

La logique de validation et de prolongement de ces accords n'a pas changé pour la mise en œuvre du projet Antapaccay. Ils ont été activés dans le même but de conditionner les bénéficiaires octroyés par ces accords grâce à l'inactivité des habitants locaux au moment de la mise en œuvre. Encore une fois, les stratégies activées lors du projet Tintaya avaient pour objectif de favoriser la mise en œuvre du projet Antapaccay. Le succès de cette stratégie est appris lors de l'expérience de mise en œuvre du projet Tintaya.

Pour conclure, l'apprentissage d'activation stratégique du droit et mobilisation de ressources est un facteur qui favorise la mise en œuvre du projet Antapaccay. Dans ce cas particulier, cela implique la maîtrise des instruments des différentes politiques publiques. La façon dont les habitants locaux négocient et conditionnent les constitutions des accords pour prendre en compte leurs intérêts a évolué. Cependant, les autorités ne s'impliquent pas trop dans cet apprentissage, révélant que celui-ci représente très peu pour eux.

9.2. TEST DE NOS HYPOTHÈSES

Les résultats et les réponses trouvés lors de nos analyses de cas nous permettent de mettre à l'épreuve les hypothèses formulées dans notre première partie (section 3.7.3). Sur la base de ce test, nous introduisons une discussion sur les enseignements généraux qui ressortent des résultats du développement de cette thèse.

9.2.1. HYPOTHÈSE 1

Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les droits de participation, qualifiés et basés sur le droit des populations locales, ne sont pas pris en compte, alors le projet risque d'échouer, car les habitants locaux activent leurs droits dans le but de contester le projet.

Nos études nous permettent de confronter nos hypothèses à des faits concrets qui ont lieu lors de la mise en œuvre d'un projet, et ce à l'aide de notre cadre d'analyse. Ainsi, l'hypothèse qui a été mise à l'épreuve sur la réalité du terrain peut être confirmée.

Les résultats de l'analyse des éléments factuels de nos cas d'études mis en évidence dans le chapitre précédent montrent que dans deux cas, Cañariaco et Tia Maria, le droit de participation n'a pas été pris en compte, car les ateliers d'information et de participation ont été détournés et/ou contournés. Ces faits entraînent l'activation de ce droit de la part des opposants au projet minier, les uns dans une logique de le faire intégrer à la procédure de mise en œuvre (Cañariaco), et les autres par le rejet de la forme sous laquelle elle a été élaborée, c'est-à-dire par le promoteur minier (Tia Maria). Dans le cas des projets Tintaya et Antapaccay, la participation sous le régime actuel a été prise en compte dans

toute son ampleur. Le promoteur minier, par la mise en place d'une stratégie novatrice, arrive à rassembler dans les ateliers d'information et de participation un nombre maximal d'acteurs concernés par le projet.

L'absence de prise en compte du droit de participation, dans les cas des projets Cañariaco et Tia Maria, provoque chez les habitants locaux la mobilisation des ressources d'action dont ils sont munis. Dans le premier cas, ils mobilisent leur droit de recours, faisant ainsi entrer en jeu le régime de protection interaméricaine des droits de l'homme (C-IDH), qui empêche *in fine* l'État de mettre en œuvre le projet. Dans le deuxième cas, ils activent les ressources en force et consensus, refusent donc de participer aux ateliers et les sabotent. Dans les deux cas, la participation ne prend pas en compte la majorité qualifiée des habitants locaux, ni leurs droits en tant que peuple autochtone ou leur organisation sociale. Ce que l'on peut en conclure, c'est que le détournement ou le contournement de l'activation concrète de la règle sans ajustement avec le régime institutionnel du contexte local entraîne l'échec de la mise en œuvre du projet.

Dans le cas des projets Tintaya Antapaccay, l'hypothèse est partiellement confirmée : si la participation est adaptée au régime contextuel local et associée à une activation stratégique de règles novatrices, elle permet l'octroi de la concession minière de bénéfice. Dans ce cas, le droit de participation n'a pas simplement été activé de manière mécanique, il a été adapté au contexte local, et renforcé par la politique de responsabilité sociale du promoteur minier (Convenio Marco et Acuerdo de Espinar). Donc, la prise en compte de la majorité simple qui n'est pas nécessairement qualifiée, même si elle relative au nombre de participants des ateliers, permet de baser cette participation en droit des populations locales et de faire aboutir la mise en œuvre d'un projet minier.

9.2.2. HYPOTHÈSE 2

Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les droits de propriété et/ou d'usage issus d'autres politiques (foncier, de l'eau, agricole) ne sont pas pris en compte ou ne le sont que partiellement, alors le projet risque d'échouer, car les propriétaires et usagers locaux les activent dans le but de contester le projet.

Cette hypothèse a été également validée par notre recherche. Sa confirmation met en évidence le rapport étroit entre le sol et le sous-sol, cette interdépendance qui doit être prise en compte lors de la mise en œuvre d'un projet.

Les faits documentés dans nos cas d'étude mettent en évidence le fait que la non prise en compte du droit d'usage de l'eau, issu de la politique de gestion de l'eau (Tia Maria), ainsi que du droit de propriété foncier (usage, jouissance et disposition) (Cañariaco), est directement causée par l'échec de la mise en

œuvre des projets miniers. A l'inverse, l'acquisition dans sa totalité de ces droits (Tintaya et Antapaccay) permet aux promoteurs de continuer la procédure de mise en œuvre jusqu'à la fin.

La confirmation de cette hypothèse nous amène à souligner que ces droits (fonciers et sur l'eau) présentent de fortes implications quant au succès ou à l'échec de la mise en œuvre du projet minier. Ainsi, lors de la mise en œuvre, la concrétisation de la politique minière doit prendre en compte les régimes de régulation et de protection de la propriété. Grâce à nos études de cas, nous avons confirmé que, selon la particularité du régime de propriété et de la politique publique auxquels elle se rattache, la mise en œuvre doit adapter son mode de prise en compte à ce régime et à cette politique. En effet, les politiques protègent différemment la propriété et les usages, donc l'absence d'adaptation (*non prise en compte – incohérence externe*) entraîne l'échec du projet minier.

Lorsque la propriété n'a pas été prise en compte ou ne l'a été que partiellement, les acteurs activent le droit de propriété non seulement en mobilisant stratégiquement des ressources d'action, mais en les plaçant dans le contexte d'autres politiques plus protectrices (qui mettent en évidence les incohérences externes). Le facteur déclencheur se trouve dans les stratégies menées par le promoteur ou le MINEM pour contourner ou détourner ce droit (faible cohérence interne). Ainsi, le droit d'usage de l'eau inséré dans la politique agricole et de gestion de l'eau (Tia Maria) est mobilisé pour contester le projet. Il en va de même pour le droit de propriété qui se trouve dans le régime (foncier) des communautés paysannes et qui est protégé dans le droit des peuples autochtones, si bien qu'il relève de la politique de protection de peuples autochtones (Cañariaco). Dès lors, dans ces deux cas, le non prise en compte des éléments du droit de propriété et d'usage entraîne l'échec de la mise en œuvre du projet minier.

Dans les cas de Tintaya et Antapaccay, notre hypothèse est confirmée aussi par la stratégie inverse. La propriété dans le régime de communautés autochtones, et telle qu'elle est insérée dans la politique agricole, est plus protectrice que la propriété dans le régime privé. Le promoteur minier, en accord avec le gouvernement, a donc changé le régime des terres qui l'intéressait pour le projet, et a acheté ces terres (cohérence externe). Dans ce cas, la propriété a été prise en compte sous tous ses aspects, disposition, usage et jouissance, et, afin d'en réduire le degré de protection, son régime a été changé et compensée financièrement. Une telle prise en compte accompagnée de cette stratégie a donc permis l'aboutissement du projet minier (cohérence interne).

9.2.3. HYPOTHÈSE 3

Si lors de la procédure de mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière, les intérêts particuliers des habitants locaux ne sont pas pris en compte dans les arrangements régulatifs

locaux, alors le projet risque d'échouer, car les habitants locaux les activent dans le but de contester le projet.

Cette hypothèse a mis à rude épreuve notre capacité d'analyse étant donnée l'ampleur des intérêts que cette hypothèse pourrait inclure. Malgré cette difficulté, nous pouvons assurer que cette hypothèse a, elle aussi, été confirmée.

Dans les cas de Cañaris et Tia Maria, les justifications des habitants locaux pour leur opposition au projet tournent autour d'aspects culturels et de l'activité principale agricole de leur région. Ainsi, les Cañaris demandent au gouvernement d'être reconnus comme peuple autochtone et les habitants locaux de la vallée de Tambo exigent que leurs droits d'usage de l'eau ainsi que leurs activités agricoles soient renforcés. Dans les deux cas, les habitants locaux s'inquiétaient des risques que le projet minier représentait pour les eaux et pour leur identité culturelle.

Les règles juridiques concernant les EIA et les aspects sociaux, culturels ou les activités des habitants locaux à prendre en compte ne sont pas claires, et n'existent dans certains cas même pas (régime incohérent). C'est pourquoi ces règles ont souvent été négligées (Cañariaco) ou contournées dans le cas où elles existaient (Tia Maria). Ceci a pour conséquence que la volonté et les critères du promoteur minier déterminent tout. Dans un terrain très peu réglementé, on observe donc que les marges de manœuvre des acteurs sont larges, et qu'ils peuvent activer leurs ressources d'actions publiques pour faire valoir ce qu'ils croient être correct.

Les demandes sont souvent complexes, mais ouvrent des opportunités pour activer des droits. Dans le cas du projet Cañariaco, les exigences montent même vers les instances internationales (elles mobilisent alors la ressource droit) et entraînent l'échec du projet minier à ce niveau. Dans d'autres cas, la mise en œuvre peut échouer à cause de l'arrêt de la procédure par différents moyens conjugués : l'intervention technique (ressource en droit et en information), des manifestations violentes (ressource en force) ou la cohésion sociale (ressource en consensus) renforcée par un mouvement d'opposition (ressource en consensus).

Cependant, on observe aussi le cas où s'est présentée l'opportunité d'obtenir le soutien des habitants locaux (Tintaya et Antapaccay) grâce à l'identification de leurs intérêts, et ainsi d'une proposition d'alternatives pour satisfaire ces intérêts de la part du promoteur minier (convention cadre). De cette manière, la procédure de mise en œuvre s'est soldée par un succès.

CHAPITRE X : CONCLUSIONS ET DISCUSSIONS

Nous avons indiqué au moment de commencer nos conclusions que le choix d'étudier la politique minière au Pérou s'est révélé stimulant, malgré le fait que notre idée de départ concernait l'étude de la politique environnementale et les conflits sociaux autour des projets miniers. À cette étape de notre travail, l'analyse des politiques publiques a permis d'éclairer ce sujet de conflits, en introduisant une approche plus concrète : savoir qui est derrière ces conflits (acteurs), comment ils agissent (comportement stratégique), ce qu'ils mobilisent pour faire valoir leurs intérêts (ressources d'action), et surtout quelles règles institutionnelles les encadrent (politique minière).

Pour mieux saisir notre objectif, nous avons analysé la mise en œuvre des grands projets miniers (l'exploitation de l'or et du cuivre), par le cadre d'analyse du régime institutionnel de ressources (RIR). Ainsi, nous avons identifié le régime institutionnel spécifique à l'activité minière, les différentes règles des politiques publiques impliquées et, fondamentalement, la régulation du droit de propriété et d'usage.

La problématique minière au Pérou a été abordée à partir de plusieurs disciplines, mais cette thèse sera l'un des rares travaux à l'aborder à partir de l'analyse de politiques publiques et par le cadre d'analyse du RIR. Dans le contexte plus large sud-américain, on observe le même phénomène : la problématique minière a été étudiée depuis l'angle des sciences sociales, de l'économie, de l'anthropologie, et d'autres sciences. Cependant, si cette thèse n'innove pas dans le sujet qu'elle étudie, elle innove dans la manière de l'étudier, à savoir du point de vue des politiques publiques.

10.1. DISCUSSION

Pour commencer cette discussion, revenons sur la configuration des acteurs de la politique minière. Celle que nous observons dans cette thèse contredit la vision classique que la recherche propose (schéma N° 7, page 75). Les études les plus renommées sur les conflits miniers au Pérou assignent aux habitants locaux une position de perdant ou de tiers perdant qui souffrent des effets négatifs de l'activité minière (De Echave J. 2009, 2014, Bebbington A. 2007, 2012, Silva R. 2013 et autres). Sans nécessairement contredire cette vision des choses, nous proposons, dans la perspective de la politique minière, de les placer dans le même groupe que les promoteurs miniers, soit dans le groupe de ceux dont le comportement est décisif pour résoudre le problème public, comme y prétend la politique publique minière. Cette conceptualisation est donc innovante, et est certainement perçue comme allant à l'encontre de la représentation classique des phénomènes.

Notre thèse met en lumière la logique d'intervention de la politique publique minière au Pérou, mais aussi une configuration d'acteurs munis de ressources d'action publique, ainsi que de moyens

importateur (schéma conclusif N° 2 et 3). Nous soulignons aussi le fait que les acteurs, dans un contexte plus au moins démocratique, peuvent se comporter stratégiquement, en cherchant à faire valoir leurs intérêts. C'est pourquoi le succès ou l'échec d'un projet minier est avant tout conditionné par ce jeu des acteurs, par leur façon de combiner leurs ressources d'action et d'activer stratégiquement les droits issus d'autres politiques.

Cette thèse permet aussi de discuter le pouvoir d'intervention des habitants locaux, car la majorité des travaux de recherche présente le promoteur minier et le MINEM comme les acteurs les plus puissants. Cependant, nous tenons à souligner que les habitants locaux et leur coalition avec les autorités locales sont aussi puissants lors de la procédure de mise en œuvre, puisqu'ils ont le pouvoir de faire échouer la réalisation des projets miniers (Cañariaco et Tia Maria), ou de la faire aboutir (Tintaya et Antapaccay) (schéma conclusif N° 1).

Ainsi, nous mettons en évidence le fait que les habitants locaux munis des droits de participation, des droits de propriété et/ou d'usages, ainsi que des intérêts régulés dans les politiques publiques détiennent aussi le pouvoir de conditionner la mise en œuvre d'un projet. De plus, nous mettons en évidence les stratégies qui peuvent se construire, activant ainsi des droits ou mobilisant des ressources de façon à mettre en évidence les incohérences, internes ou externes, de la politique minière.

De la sorte, notre thèse soutient l'idée que les droits de propriété et de participation, mobilisés dans des contextes politiques distincts, sont plus ou moins décisifs. Leur protection et leur garantie varient selon la politique publique sous laquelle elles sont placées. D'autre part, nous avons aussi démontré que ces droits ne sont ni statiques ni figés dans un régime et qu'ils peuvent être activés et soumis à des changements, des modifications et des adaptations en fonction des intérêts stratégiques des acteurs.

DISCUSSIONS AUTOUR DE NOS SCHEMA CONCLUSIFS - MONTÉE EN GÉNÉRALITÉ

Pour mieux développer nos discussions, nous avons développé trois schémas conclusifs. Nous soulignons dans ces schémas les principaux éléments de mise en œuvre de chacun de nos cas d'études. Dans nos conclusions intermédiaires, nous avons déjà nuancé certaines idées générales sur la base des schémas intermédiaires, et la discussion a été développée dans une logique verticale. Dans le cas des schémas suivants, nos discussions se développeront dans une logique horizontale.

Le premier schéma est un résumé des principaux arrangements régulatifs de chaque cas étudié. Il sert à percevoir la cohérence interne et/ou externe de la politique minière. Le deuxième et le troisième schéma sont des résumés du jeu d'acteurs, de l'activation stratégique du droit et de la mobilisation des ressources d'action publique. Ils ont été construits sur la base de nos variables explicatives, sur la prise en compte du droit de participation, du droit de propriété, et des intérêts des habitants locaux.

Tableau 32. Schéma conclusif N° 1

CATALOGUE DES ARL – COHÉRENCE versus INCOHÉRENCE

ARRANGEMENT RÉGULATIF LOCAL MINIER ET PRINCIPAUX ACTES QUI LE COMPOSENT / cohérence vs incohérence				
Type Arrangements	Cañariaco	Tia Maria	Tintaya	Antapaccay
ARL unilatéraux émanant des autorités publiques : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> Phase d'exploration non aboutie ; licences d'exploration, licences d'usage d'eau, et servitudes minières en faveur du promoteur minier Contrats de stabilité juridique, administrative et fiscale Mesure préventive de la C-IDH contre l'État péruvien en faveur des Cañaris 	<ul style="list-style-type: none"> (Phase d'exploration aboutie) licences d'exploration et servitudes en faveur du promoteur minier. MINEM mandate l'UNOPS pour l'examen de l'EIA d'exploitation, qui émet un rapport négatif à l'EIA, Le MINEM rejette l'EIA 2009 d'exploitation Le MINEM approuve une nouvelle EIA sur l'avis positif de l'ANA et du MINAGRI Licences d'usage d'eaux octroyées par l'ANA à l'association d'usagers Compensation pour la perte du débit d'eau par le MINAGRI et l'ANA (perte provoquée par le barrage de Pasto Grande) 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre aboutie : <i>Concessions minières octroyées, licences d'exploration, licences d'usage d'eau</i> Phase d'exploitation aboutie : plan d'exploitation minière approuvé, plan d'activité minier approuvé, autorisation de construction de la mine délivrée, plan de fermeture approuvé L'État exproprie la propriété de la surface et octroie des titres de propriété suite au démembrement des communautés d'Antaycama (aux communautés et aux individus) 	<ul style="list-style-type: none"> (Phase d'exploration aboutie) <i>licences d'exploration, licences d'usage d'eau, contrat de stabilité.</i> Phase d'exploitation (EIA d'exploitation minière approuvé, plan d'activité minier approuvé, autorisation de construction de la mine délivré.) L'État octroie titres de propriétés suite au démembrement des communautés de Antaycama et Huarca (aux communautés et privés). Le promoteur minier crée un ONG
	<ul style="list-style-type: none"> Licences et servitudes minières (procédure irrégulière) Le MINC nie la reconnaissance de Cañaris comme peuple autochtone Le MINC et le MINEM rejettent verbalement la réalisation de la consultation préalable 	<ul style="list-style-type: none"> Promesses orales de construction du barrage pour la vallée de Tambo. 		
ARL négociés et consentis : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> Table ronde de négociation – tous les acteurs du triangle (échec) Contrats d'accès écrits sans majorité qualifiée, à la limite de l'illégalité - communauté et promoteur minier 	<ul style="list-style-type: none"> Table ronde de négociation (échec) – participent tous les acteurs du triangle 	<ul style="list-style-type: none"> Contrat d'achat vente de terres Ateliers de participation et consultation pour le plan d'adaptation (consensus) Table ronde de négociation à succès : Convenio Marco et Convenio Espinar Accord de financement pour le démembrement des communautés Compensation – dédommagements pour les préjudices 	<ul style="list-style-type: none"> Accord pour l'achat vente de terres Ateliers de participation et consultation aboutis (consensus) Table ronde de négociation Tintaya, validé pour projet Antapaccay Accord de financement pour le démembrement des communautés Convention cadre d'Espinar Tintaya, validée aussi pour Antapaccay
	<ul style="list-style-type: none"> Contrats d'accès oraux incomplets (contournés ou détournés) – société civile, communauté et promoteur minier (échec) 			
ARL communautaires : Formels et informels	<ul style="list-style-type: none"> Contrat d'accès au terrain refusé par l'assemblée générale du propriétaire foncier (Cañaris) – communauté de Cañaris 	<ul style="list-style-type: none"> Constitution du Front de défense de la vallée de Tambo, c'est l'entité coordinatrice qui organise toutes les manifestations 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblée générale de la communauté d'Antaycama Accords pour constituer de nouvelles communautés Accords pour adopter le régime privé 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblée générale de la communauté d'Huarca où décident se démembrement Accords pour constituer nouvelles communautés Accords pour adopter le régime privé
	<ul style="list-style-type: none"> Auto consultation, la communauté de Cañaris refuse la massification de concessions dans leur territoire Droit coutumier (règles d'organisation, de propriété et d'usages) incompatible avec la servitude minière, l'activité minière et/ou négligé dans l'EIA 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête publique, dans les districts de Cocachacra et Dean Valdivia, où les habitants locaux refusent le projet minier. 		
Constitution d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier constitué

Tableau 33. Schéma conclusif N° 2

CATALOGUE DE STRATÉGIES D'ACTIVATION DE DROIT ET MOBILISATION DE RESSOURCES

Groupe cible, habitants locaux en coalition / jeux d'acteurs				
Variables explicatives	Cañariaco	Tia Maria	Tintaya	Antapaccay
Groupe Cible : propriétaires/usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opposant au projet minier</i> : Propriétaire foncier (communauté de Cañaris) en coalition avec la mairie de Cañaris et des ONG (CARITAS, IIDS, INDER) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opposant au projet minier</i> : Association d'usagers des eaux et irrigants de la vallée de Tambo en coalition avec les mairies de la province de Tambo, des districts de Cochachra, Dean Valdivia et Mejia. Les ONG CooperAccion et CNDDHH participent. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sans opposition</i> : Communauté d'Antaycama, Tintaya Marquiri, Alto Huancane, Bajo Huancane, en coalition avec FUCAE, Cooperacion, Oxfam International, Oxfam USA. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sans opposition</i> : Fédération des communautés des paysans d'Espinar (FUCAE), coalition locale avec la mairie de la province d'Espinar (FUDIE) et l'association d'usagers de l'eau (FREDERMICE), Cooperacion, Oxfam, Caritas, DHSF.
Droit de consultation/participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs du droit à la consultation (droit issu de politiques de peuples autochtones) et du droit de participation (issu de la politique environnementale minière) • Droit qui a été contourné et détourné par la coalition Promoteur minier-MINEM pour sa non-application. 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs de droit de participation (Droit issu de politiques environnementales et minières) Droit qui a été contourné par la coalition promoteur minier – MINEM, application partial 	<ul style="list-style-type: none"> • Sans droit de participation Participation qui a été appliquée de façon innovante par le promoteur minier, en décidant de les inclure dans certaines procédures 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteurs du droit de participation (Droit issue de politiques environnementales et minières) - Droit qui a été appliqué de façon innovatrice par le promoteur minier.
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<p><i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : Les membres de la communauté participent majoritairement à des manifestations contre le projet, contestent le projet en justice, sabotage de la phase d'exploration jusqu'à la déchéance des licences</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : les membres de l'association participent majoritairement à des manifestations et sabotages des ateliers de participation, font appel contre les décisions de l'autorité • La mairie n'alloue pas de licences de rassemblement public, ni ses infrastructures pour le développement des ateliers 	<p><i>Force, consensus, organisation, droit, patrimoine et temps</i> : Les membres de la communauté participent majoritairement à des manifestations contre le projet</p>	<p><i>Consensus et organisation</i> : les habitants locaux, les membres de la FUCAE, FUDIE, FREDERMICE et les autorités locales participent majoritairement dans les ateliers.</p>
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté détient le titre de propriété du sol (issu de la politique foncière des communautés et des peuples autochtones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne détiennent le droit de propriété - La propriété du sol appartient à l'État (issue de la politique de gestion de patrimoine public) • Les habitants locaux détiennent majoritairement les droits d'usage de l'eau (issus de la politique de l'eau et agricole) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne détiennent plus droit de propriété, ils l'ont exproprié et/ou transféré au promoteur minier (contrats privés) • Certains membres possèdent des droits de propriété privée 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne détiennent plus droit de propriété, ils l'ont transféré au promoteur minier (contrats privés). • Certains membres possèdent droits d'usage d'eau formels (FREDERMICE) – restent passifs
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<p><i>Droit d'accès sur le terrain refusé</i> : par d'accord les représentants de la communauté refusent le droit d'accès demandé par le promoteur minier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit d'action, recours et pétition</i> : Demandent la prise en compte de leur droit d'usage dans l'EIA. Contestent le projet au niveau judiciaire et portent plainte contre le promoteur minier et le MINEM (sans succès, toutes les actions et avis ont été rejetés) (<i>concrétisation</i>) D'autre part, provoquent jurisprudence (<i>innovation, concrétisation</i>) qui pourraient servir à contester le projet. 	<p><i>Droit de disposition</i> : les membres de la communauté décident de transférer leur propriété</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les propriétaires fonciers décident de se démembrer et transfèrent leur propriété au promoteur minier
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté de Cañaris est un peuple autochtone, droit à l'identité et à l'autodétermination – non prise en compte 	<ul style="list-style-type: none"> • La ressource en eau pour l'activité agricole et la consommation est le principal intérêt (construction d'un barrage) – non prise en compte 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ancienne communauté d'Antaycama et les nouvelles obtiennent bénéfices de la part du promoteur minier 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » prennent en compte les intérêts des habitants locaux
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<p><i>Droit d'action, recours et pétition</i> : à un niveau international pour violation de droit de la propriété et de l'identité (CIDH) (<i>concrétisation-innovation</i>), et à un niveau national droit de consultation (<i>innovation-concrétisation</i>)</p>	<p><i>Droit d'action, recours et pétition</i>. Demandent l'accomplissement du rapport UNOPS</p>	<p><i>Consensus et organisation</i> : les membres de la communauté en coalition décident de négocier leurs intérêts avec le promoteur minier</p>	<p><i>Consensus et organisation</i> : les membres de la communauté en coalition décident de négocier leurs intérêts avec le promoteur minier</p>
Constitution d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier constitué

Tableau 34. Schéma conclusif N° 3

CATALOGUE DE STRATÉGIES D'ACTIVATION DE DROIT ET MOBILISATION DE RESSOURCES

ACTEUR CIBLE, PROMOTEUR MINIER EN COALITION AVEC LE MINEM / Jeu des acteurs				
Variables explicatives	Cañariaco	Tia María	Tintaya	Antapaccay
Acteur Cible : propriétaires/ usagers fonciers en coalition	<ul style="list-style-type: none"> • Société minière Candente Copper Corporation (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique et fiscale). 	<ul style="list-style-type: none"> • Société minière Southern Pérou Copper Corporation (coalition non identifiée). 	<ul style="list-style-type: none"> • Actuellement la société minière GLENCORE (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique, fiscal et policier) 	<ul style="list-style-type: none"> • Actuellement la société minière GLENCORE (coalition avec le MINEM, par contrat de sécurité juridique, fiscal et policier)
Droit de consultation/ participation - (droit objectif / droit à activer)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'obligation n'a pas été respectée</i> : la consultation préalable n'a pas eu lieu • <i>L'obligation a été partiellement accomplie</i> : les ateliers d'information et de participation ont été contournés et détournés. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'obligation a été partiellement accomplie</i> : Participation en ateliers d'information et participation avec une faible participation (<i>concrétisation</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas d'obligation formelle, néanmoins Invite la population impliquée à participer à certains projets d'élargissement du projet et de gestion de l'environnement (<i>concrétisation-innovation</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Invite à toute la population impliquée, par media adapte au contexte et langue de la population (<i>concrétisation-innovation</i>)
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<p><i>Connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique, force</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation, propose le financement des projets pour les habitants locaux (sans succès), le gouvernement soutient le projet et assure des policiers pour leur sécurité.</p>	<p><i>Connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique, force</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation, propose le financement des projets pour les habitants locaux (sans succès), le gouvernement soutient le projet et assure des policiers pour leur sécurité.</p>	<p><i>Connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : participe aux tables rondes de négociation</p>	<p><i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore l'EIA et le plan de participation et pour le faire légitimer mobilise les habitants locaux pour les ateliers, propose le financement des projets (convention cadre), et constitue une ONG.</p>
Droit de propriété/d'usage - (obligation d'avoir droit d'accès)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sans titre de propriété foncière.</i> • <i>Obligation partiellement accomplie (obligation contournée et détournée)</i> : détient droit de servitude minière, sans titre, irrégulièrement obtenue (issue de la politique minière), détient licences d'usage d'eau temporaire pour les explorations (issues de la politique de l'eau). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière et servitudes minières</i> : ils ont été transférés par l'État (patrimoine public) et par des personnes privées (contrats privés) • <i>Ne détient pas licences d'usage d'eau</i> : les opposants possèdent en excès licences d'usage d'eau dans la vallée. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière</i> : est le propriétaire de l'ensemble du sol utile à l'activité minière, ils ont été achetés à des communautés lors de leurs démembrements (issu du droit foncier des communautés transformé stratégiquement en droit privée) • <i>Détient droit d'usage d'eaux</i> : licences d'usage (issu de la politique de l'eau) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Détient titre de propriété foncière</i> : est le propriétaire de l'ensemble du sol utile à l'activité minière, ils ont été achetés à des communautés lors de leurs démembrements (issue de droit foncier des communautés transformé stratégiquement en droit privée) • <i>Détient droit d'usage d'eaux</i> : licences d'usage (issue de la politique de l'eau)
Activation stratégique de règles de droit (typologie) (droit subjectif / droit activateur)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : Obtient servitudes minières dans les licences d'exploration (<i>en détournant le droit de propriété</i>), et obtient droit d'accès demandé à une minorité de membres de la communauté (<i>contournement du droit à la consultation</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : demande à l'État les droits d'usage et propriété du sol (<i>concrétisation</i>) • <i>Droit de pétition</i> : demande licences d'usages 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accords d'achat-vent avec les propriétaires fonciers</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accords d'achat-vent avec les propriétaires fonciers</i>
Prise en compte des intérêts des habitants locaux – (droits culturels)	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation des études d'impacts environnementaux et sociaux (EIA) et plans de rapports sociaux sans prendre en compte les intérêts des habitants locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation des études d'impacts environnementaux et sociaux (EIA) et plans de rapports sociaux sans prendre en compte les intérêts des habitants locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • S'engage à des compromis lors de la constitution des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar » 	<ul style="list-style-type: none"> • S'engage à des compromis lors de la constitution des accords « Convenio Marco » et « Acuerdo de Espinar »
Ressources d'action stratégiquement mobilisées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : la présentation de l'étude d'impact est une condition nécessaire pour l'octroi des licences minières et des concessions 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Droit de pétition</i> : la présentation de l'étude d'impact est une condition nécessaire pour l'octroi des licences minières et des concessions 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore un plan de rapport avec les habitant locaux et le plan de gestion de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consensus, connaissance, organisation, argent, Information, soutien politique</i> : Élabore un plan de rapport avec les habitant locaux et le plan de gestion de l'environnement
Constitution d'un ARL MINIER	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Échec de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier non constitué.	Succès de la mise en œuvre ARL minier constitué

La première ligne de notre premier schéma conclusif montre la rivalité entre les acteurs au moment de la mise en œuvre de la politique minière. La rivalité est, de fait, un élément présent dans la réalité, mais néanmoins très peu régulé par la politique minière.

Puis, la seconde ligne fait émerger le fait que des ARL unilatéraux formels sont manifestement octroyés par l'autorité publique, ce qui montre ainsi un dégradé de cohérence interne de la politique minière. En effet, les normes procédurales sont nombreuses et la procédure est bien détaillée. Cependant, il apparaît que si ces règles procédurales sont complétées par des ARL unilatéraux informels, la cohérence interne quant à elle est faible, ce qui conduit à l'échec de la politique minière. A l'inverse, l'absence des ARL unilatéraux informels montre une cohérence interne solide, ce qui permet d'aboutir à un succès de la politique minière. Mais il a aussi été relevé que le manque ou l'absence des ARL négociés et consentis qui complètent la mise en œuvre de la politique minière révèle son degré d'incohérence externe. Cela conduit par conséquent la politique à un échec. Tandis que la présence en nombre de ces ARL montre un haut degré de cohérence de la politique minière, favorisant son succès.

D'autre part, la constitution des ARL communautaires formels ou informels est totalement relative à sa portée. Ils varient conformément au jeu des acteurs dont certains favorisent la politique minière tandis que d'autres peuvent la contraindre.

Dans nos deuxième et troisième schémas conclusifs, nous mettons en évidence le jeu d'acteur depuis l'angle de nos trois variables explicatives.

La première ligne de ce tableau montre la coalition des acteurs, ce qui permet de conclure qu'ils ne se réunissent pas forcément comme la politique publique le prévoit. Chaque acteur, selon sa particularité contextuelle, peut joindre ou non l'acteur avec qui il échange les ressources. De la sorte, il n'est pas possible de réguler les coalitions qui resteront toujours en dehors de la programmation de la politique minière.

La seconde ligne signale l'importance de la participation des habitants locaux lors de la mise en œuvre de la politique publique. Dans un état de droit, la participation des habitants locaux est majeure pour assurer le succès de la mise en œuvre, autrement ils activent le droit et mobilisent des ressources pour s'y opposer. Même en l'absence des règles de participation, les habitants locaux, dans certaines conditions, interviendront dans la mise en œuvre. Concrètement, le rapport entre le succès de la politique publique et la participation est donc essentiel.

Les troisièmes lignes montrent la prise en compte du droit de propriété. La prise en compte du droit de propriété et/ou d'usage dans leurs différents régimes favorise la mise en œuvre d'une politique. En effet, les propriétaires fonciers peuvent facilement s'opposer à la mise en œuvre d'une politique parce que le pouvoir que leur octroie le droit de propriété est parfois difficile à surmonter. De plus, les limites

de la propriété semblent ne pas être suffisantes dans les régimes comme celles des peuples autochtones et/ou des communautés paysannes dans le cas de Pérou. La propriété octroie un grand pouvoir de négociation au propriétaire foncier qui, pourtant, est censé être l'acteur le plus faible dans le rapport économique.

Finalement, les quatrièmes lignes montrent la prise en compte des intérêts des habitants locaux. De cette partie émerge le fait que l'étude d'impact environnemental (EIA) est un outil très important pour la mise en œuvre de la politique publique minière. En effet, l'élaboration d'une EIA est l'occasion d'identifier et de prendre en compte les intérêts des habitants locaux. Il en résulte que si les intérêts des habitants locaux ne sont pas pris en compte, alors la politique minière échoue. Par contre, s'ils sont pris en compte, les habitants locaux peuvent favoriser la mise en œuvre de la politique.

En bref, cette partie met en évidence le pouvoir d'organisation et de cohésion des habitants locaux pour faire valoir leurs intérêts. Ici, on observe une société bien organisée, solidement structurée pour mobiliser les droits issus d'autres politiques afin de faire prendre en compte leurs intérêts légitimes. Nous pouvons retenir que la question de cohésion sociale à ce stade-là est fondamentale.

10.2. APPORTS

Nous constatons humblement que notre apport se situe plutôt à un niveau pratique que théorique. Nous présenterons les enseignements généraux qui ressortent du développement de cette thèse.

Un apport pratique de notre thèse à d'autres études est la documentation que nous avons recueillie et que nous présentons ici et lors de la description des cas. Ce fait est important car c'est le produit de plus de trois ans de recherches sur des cas qui n'avaient pas fait l'objet de recherches aussi approfondies jusqu'à aujourd'hui (Tia Maria et Cañariaco). Cela constitue donc un apport pour de futures recherches ou pour des praticiens qui travaillent sur le terrain. Pareillement, le projet Antapaccay n'a pas fait l'objet d'étude en tant que tel, cependant ce projet est lié au projet Tintaya, sur laquelle les écrits sont nombreux. Notre apport pratique est centré sur l'angle sous lequel nous présentons les données recueillies (analyse de politiques publiques).

Un troisième apport pratique concerne le contenu et les résultats de notre thèse. Elle peut en effet servir aux promoteurs miniers, aux habitants locaux ou au gouvernement comme guide pour la gestion de la mise en œuvre de projets miniers. Nous affirmons cela modestement, car nous présentons, depuis l'approche innovante du RIR, les choses dans un contexte beaucoup plus large que celui d'autres recherches faites sur le sujet minier au Pérou.

Au niveau théorique, cette thèse vise à renforcer l'utilité et la pertinence du concept analytique du régime institutionnel des ressources (RIR) lors de l'analyse de politiques publiques. Les outils d'analyse qui ont été mobilisés lors de notre recherche servent aussi à montrer l'efficacité du RIR lors d'analyses de cas hautement conflictuels et complexes. La logique de *bottom-up* qui caractérise le RIR et les ARL représente aussi un instrument qui aide à entreprendre des études de façon plus réaliste, pour ensuite accéder à un niveau plus général et tirer des connaissances d'études de cas empiriques.

Concernant les enseignements qui ressortent du développement de la thèse, nous estimons que l'apport majeur de cette thèse concerne la forme de concevoir la concession minière de bénéfice. Du point de vue du droit administratif, il s'agit d'un acte administratif qui constitue un droit, supposé permettre l'exploitation effective du site minier. Cependant, nous avons réactualisé ce concept en y ajoutant la notion d'arrangement régulateur local (ARL) minier comme qu'outil qui permet l'exploitation effective du site minière. L'ARL minier en tant qu'ensemble des actes concrets publics et privés de mise en œuvre dépasse largement le concept restrictif de la concession minière de bénéfice. Tandis qu'un acte administratif est limité à la stricte mise en œuvre des bases légales de la politique minière, un ARL minier est souvent un ensemble d'actes administratifs et contractuels que les acteurs pourraient mettre en œuvre afin de satisfaire leur propre intérêt tout en permettant l'aboutissement de la mise en œuvre.

Notre apport se situe aussi au niveau de la procédure de mise en œuvre. Nous plaçons cette procédure sur un plan très important : il s'agit du terrain où les acteurs jouent. Si l'ARL minier est l'objectif de la politique minière, la procédure administrative en est le terrain réglementaire, tandis que l'arbitre du jeu, les stratégies et les intérêts des acteurs doivent être placés de façon à ce qu'ils intègrent tous l'ARL minier. Autrement, la procédure finit par s'essouffler en raison du jeu des acteurs, et par être moins efficace en créant plus de problèmes que de solutions.

10.3. RECOMMANDATIONS

L'état idéal de la mise en œuvre d'un grand projet minier serait celui où l'ARL minier regroupe de façon satisfaisante non seulement les buts de la politique minière nationale, mais aussi le produit de la participation et du consensus de tous les acteurs. Il prendrait en compte tous les éléments du droit de propriété, tout en incluant et en satisfaisant les intérêts des habitants locaux.

Nous proposons trois recommandations concrètes qui sont certainement loin de rendre l'ARL minier idéal, mais qui peuvent atténuer le degré de conflictualité existant à propos de la mise en œuvre des projets miniers.

La première est adressée aux acteurs publics : il s'agirait de fixer des règles plus claires et moins lacunaires concernant la participation des habitants locaux, de façon à ce qu'ils puissent participer et rendre leur avis de manière plus démocratique et prévisible. Pour améliorer la prise en compte des droits des populations locales, il suffirait que le MINEM applique la loi sans la contourner, ni la détourner. Des instruments pour faire valoir le droit de propriété manquent. Il en va de même pour l'honnêteté de la part des fonctionnaires publics au moment d'appliquer la loi. Ces deux changements recommandés n'assurent pas l'aboutissement de la politique minière, mais pourraient la rendre moins conflictuelle.

La deuxième recommandation est adressée aux promoteurs miniers : il s'agirait de promouvoir une participation plus large et plus prolongée de façon à améliorer leurs rapports avec les habitants locaux. En effet, nous avons remarqué au cours de nos recherches que les ateliers sont souvent proposés seulement pour s'acquitter des formalités de la procédure de mise en œuvre, dans des délais très courts et très contestés. Une ouverture à ce niveau ne garantit pas le soutien de la part de la population locale, mais peut apaiser les rapports avec celle-ci.

La dernière recommandation est adressée aux habitants locaux : leur cohésion sociale assure certainement la mobilisation efficace de leur force. Cependant ils devraient revoir et restructurer les moyens à leur disposition dans un sens plus stratégique, ainsi que ma thèse en montre les possibilités. Cette démarche pourrait diminuer le niveau de violence dans leurs manifestations et peut-être même sauver la vie de membres de leur communauté.

RÉFÉRENCES

BIBLIOGRAPHIE

- USA Security and Exchange Commission (1994) « Repport FORM 8-K/A-1 MAGMA COPPER COMPANY ». <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/61425/0000061425-95-000001.txt>
- Martínez H. (2009) « *Comentarios sobre la servidumbre en Minería* » revue « *Círculo de Derecho Administrativo* », N° 8, Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Abanto A. (2011) « *La institucionalidad indígena en el Perú* », revue « *Argumentos* », année 5 N° 4, Edt. Instituto de Estudios Peruanos, Lima-Pérou
- Aguado M. (2009) « *La concesión minera. Jurisdicción y procedimiento* » Revue « *Revista de derecho administrativo PUCP* ». Edt. PUCP. N° 8, lima-Pérou
- Agusti F. (2008) « *Evaluación ambiental estratégica del proyecto de reordenamiento y rehabilitación del valle del vilcanota* ». Edt. ECSA Ingenieros, Lima-Pérou
- Alegria J. Et. al (2012) « *Gestion del agua y los conflictos en su interrelación con el cambio climático en la región Cusco* ». Edt. CBC. PACC N°7, Cusco-Pérou
- Altomonte H. et Sánchez R. (2016) « *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en America Latina y el Caribe* ». Edt. CEPAL-UN, Santiago de Chile-Chili
- Alva Mariñas P. (2013), *Las tensiones minera Candente Copper Corp. y comunidad campesina San Juan de Cañaris*, en : blog.pucp de l'Université Pontificale Catholique du Pérou, Lima.
- Alva P. (2008) « *Don Víctor Huamán Reyes : el « cacique moral de Cañaris* » Revue « *l'Institut français d'études andines* », Vol 37, N° 1, pp. 257-270, IFRE, Lima-Pérou
- Álvarez-Icaza E. (2015) « *Afectaciones al derecho al agua como consecuencia de la implementación de proyectos extractivos en la región* ». Edt. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington-États Unis
- Amado J. (2005) « *La expropiación indirecta y la protección de las inversiones extranjeras* » Revue « *Themis* ». Edt.PUCP, N° 50, Lima-Pérou.
- ANA-GORA-GORM (2012) Rapport « *Estudio hidrológico para la determinación del potencial hídrico de las cuencas de los ríos Tambo y Moquegua mediante la elaboración de un modelo de soporte de decisiones con la aplicación del software WEAP* », Volume I, Tome 1, Lima.
- André R. Et. al (2014) « *Las mejores (y peores) prácticas para la extracción de recursos naturales en America Latina* », Edt. Americas Quarterly.
- Anguelovski I. (2011) « *Understanding the Dynamics of Community Engagement of Corporations in Communities: The Iterative Relationship Between Dialogue Processes and Local Protest at the Tintaya Copper Mine in Peru* » Revue « *Society & Natural Resources* ». Edt. T&F, N° 24:4, pp. 384-399, en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08941920903339699>
- Antezana I. Et al (2005) « *Poverty in Potato Producing Communities in the Central Highlands of Peru* ». Edt. SLE, Humboldt Universität zu Berlin, Berlin-Allemagne
- APCI (2005), *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004*, dans *Visión PC Perú SAC*, Lima – Perú
- Arana M. (2011), *Sistematización de la mesa de diálogo, desarrollo y estrategias del resistencia y negociacion del caso minas conga, cajamarca*, en : Edit. GRUFIDES, Pérou.
- Arellano J. (2014), *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*, en Fondo editorial de la Univerisdad Catolica del Perú, Lima
- Arellano J. (2014), *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*, en Fondo editorial de la Univerisdad Catolica del Perú, Lima Baldeon J., *Apuntes de historia del derecho minero peruano*, en; artículo publicado en <http://www.socioscamiper.com/>
- Arellano-Yanguas J. (2008) « *A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru* », working paper N° 300, Edt. Institute of Development Studies, Brighton-Royaume Uni
- Arellano-Yanguas J. (2011) « *Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru* » Revue « *Journal of Development Studies* ». Vol 47, N° 4, pp. 617-638, Edt. Taylor and Francis Group, Londres-Royaume Uni
- Arias R. (Coordinateur) (2014) « *Experiencia de diálogo, transformación de conflictos y construcción de consensos* » en « *Sistematización de la Mesa de Diálogo de Moquegua* ». Edt. UNDP, Lima-Pérou
- Assemblée nationale du Pérou (2013) Procès-verbal des débats, débat dur projet de loi sur les associations d'usager/irrigants d'eau, 19ème séance du 19 décembre.

- Aste J. (2003) «Perú: La expansión minera y la necesidad de una zonificación ecológica-económica para el desarrollo sostenible» Revue «Aportes al debate» Edt. CEPAL, N° 8. Santiago de Chile.
- De Echave j. Aste J. et Glave M. (2005) « Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú ». Edt. CooperAcción, Lima-Pérou
- Aste J. De Echave J., Glave M. (2003) « Procesos Multi: actores para la cogestión de impactos mineros en Perú ». Edt. CooperAcción, Lima-Pérou
- Avendaño J. (1994) «El derecho de propiedad en la constitucion» Revue «Themis». Edt. PUCP, N° 30, Lima-Pérou
- Baca E. (2013) «Estudio sobre marco normative minero en Pérou». Edt. Propuesta Ciudadana, Lima-Pérou.
- Baca E., Ávila G. (2014) « Concesiones mineras en el Perú: Análisis y Propuestas de Política ». Edt. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima-Pérou
- Baldeon J., *Apuntes de historia del derecho minero peruano*, en; publié en <http://www.socioscamiper.com/>
- Bamber P., Fernandez-Stark K. et Gereffi G. (2016) « Peru in the Mining Equipment Global Value Chain: Opportunities for upgrading ». Edt. DUKE, Durham-États Unis
- Banque mondiale (2012), rapport « *Evaluating the Impacts of the Formalization of Water Right for Agriculture Use: Water Rights in Peru* ». Washington : Policy note de la Banque Mondiale.
- Banque mondiale (2013), rapport « *El futuro del riego en el Pérou, desafíos y recomendaciones* ». Washington : Policy note de la Banque Mondiale.
- Barton B. (2005) « *A Global/Local Approach to Conflict Resolution in the Mining Sector: the Case of the Tintaya Dialogue table* ». Edt. The Fletcher School – Tufts University, Medford-États Unis
- Bebbington A, Scurrah M. et Chaparro A. (2013) «*Proyecto industrias extractivas, conflictos sociales e innovaciones institucionales en la región andion amazonica*», Working Paper N° 7, en: <https://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2013/08/dt-7-la-participacion-ciudadana-en-las-industrias-extractivas1.pdf>
- Bebbington A. (2000) « *Reencountering Development: Livelihood Transitions and Place Transformations in the Andes* », revue « *Annals of the Association of American Geographers* », Vol 90 N° 3, p: 495-520, Edt. Blackwell Publishers, Oxford-Royaume Uni
- Bebbington A. (2007) « *Minería, movimientos, sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales* ». Edt. CEPES, Lima-Pérou
- Bebbington A. (2007), *Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development*, en: *Development and Change*, 39(6): 965–992 (2008). Institute of Social Studies. Malden –USA
- Bebbington A. (2008) « *la sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en latinoamérica* » dans la revue « *Debate Agrario* ». Edt. CEPES, N° 42, Lima-Pérou
- Bebbington A. (2008) « *Social capital and development studies III: social capital and the state (seen from Peru)* », revue « *Progress in Development Studies* », Vol 8 N° 3, p: 271-279, Edt. SAGE Publications
- Bebbington A. (2008) « *Social Dimensions of Rural Resource Sustainability* », en « *Toward a Vision of Land in 2015: International Perspectives* », Edt. Lincoln Institute, Boston-États Unis
- Bebbington A. (2009) « *Latin America: contesting extraction, producing geographies* », revue « *Singapore Journal of Tropical Geography* », N° 30, Edt. Blackwell Publishing Asia
- Bebbington A. (2009) « *Please Mr. Bebbington, don't come here and tell us what to do* », revue « *Antipode 2009* », N° 41 Issue 1, Edt. Antipode Foundation
- Bebbington A. (2009) « *The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?* », revue « *NACLA Report on the Americas* » N° 42, Edt. NACLA, New York-États Unis
- Bebbington A. (2009) «*Industrias extractivas, actores sociales y conflictos*» en «*Extractivismo, política y sociedad*». Edt. CAAP, Lima-Pérou.
- Bebbington A. (2012) « *Social conflict, Economie développement and extractive Industry: evidence from south america* » Edt. Routledge, Oxford-Royaume Uni
- Bebbington A. (2013), *Los conflictos no son anti-estatales, buscan una estructura. Están entre imaginando y exigiendo un nuevo Estado. No un Estado desde cero, sino un Estado que funcione de otra manera*, en: *Conflictos sociales y gestión pública*, en: Willaqniki N° 07, PCM & ONDS, Lima
- Bebbington A. Et al (2008) « *Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development* », revue « *Development and Change* », Vol 39 N° 6, P 887-914, Edt. Blackwell Publishing, Oxford-Royaume Uni
- Bebbington A. Et. al (2007) « *Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes*», revue « *World Development* », N° 36 Issue 12, Edt. Elsevier
- Bebbington A. Et. al (2008) « *Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development* », revue « *Development and Change* », N° 39, Issue 6, p: 965-992, Edt. Blackwell Publishing, Oxford-Royaume Uni
- Bebbington A. Et. al (2009) « *Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo* », revue « *Debate Agrario* », N° 44, Edt. CEPES, Lima-Pérou

- Bebbington A., Abramovay R., Chiriboga M. (2008) « *Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America* », revue « *World Development* », N° 36 Issue 12, P: 2874-2887, Edt. Elsevier
- Bebbington A., Bebbington D. (2009) « *Actores y ambientalismos: Conflictos socio-ambientales en Perú* », revue « *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* », N° 35, p: 117-128, Edt. FLACSO, Quito-Equateur
- Bebbington A., Bebbington D. (2011) « *An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries* », working paper N° 117, Edt. BWPI, Manchester-Royaume Uni
- Bebbington A., Bebbington D., Bury J. (2010) « *Federating and defending: water, territory and extraction in the Andes* », en « *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity* », Edt. Routledge, Londres-Royaume Uni
- Bebbington A., Bury J. (2009) « *Institutional challenges for mining and sustainability in Peru* », Vol 106 N° 41, Edt. PNAS, Washington-États Unis
- Bebbington A., Bury J. (2009), *Institutional for mining and sustainability in Peru*, en: PNAS N° 41, vol. 106
- Bebbington A., Williams M. (2008) « *Water and Mining Conflicts in Peru* », en « *Mountain Research and Development* », Vol 28 N° 3-4, Edt. International Mountain Society, Berne-Suisse
- Bebbington D., Bebbington A. (2010) « *Extraction, Territory, and Inequalities: Gas in the Bolivian Chaco* », revue « *Canadian Journal of Development Studies* », N° 30, Issue 1-2, Edt. Routledge, Londres-Royaume Uni
- Benavides R. (2012) « *La minería responsable y sus aportes al desarrollo del Perú* ». Edt. Comunica2 SAC, Lima-Pérou.
- Bennett A. et al (2015) « *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* ». Edt. Cambridge University Press, Cambridge-Royaume Uni
- Bennett C. et Howlett M. (1992) “*The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*” Ed. Springer, V 25, N° 3 pp. 275-294.
- Bertoni E. (2010) « *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina* ». Edt. Universidad de Palermo, Buenos Aires-Argentine
- Bewes W. (1920) « *The New Constitution of Peru* » en « *Journal of Comparative Legislation and International Law* », Third Series, Vol 2. N° 3, pp. 266-269, Edt. Cambridge University Press, Cambridge-Royaume Uni
- Boelens R., Seemann M. (2014) « *Forced Engagements: Water Security and Local Rights Formalization in Yanque, Colca Valley, Peru* », revue « *Human Organization* » Vol. 73 N° 1, Edt. SfAA, Oklahoma City-États Unis
- Boissière P. et al (2014) « *Corporate Conquistadors: The many ways multinationals both drive and profit from climate destruction* ». Edt. The Democracy Center, Cochabamba-Bolivie
- Bonds E. et Downey L. (2012) « *“Green” Technology and Ecologically Unequal Exchange: The Environmental and Social Consequences of Ecological Modernization in the World-System* » en « *American Sociological Association* », Vol 18, N° 2, Pages 167-186, Edt. American Sociological Association, Washington-États Unis
- Boutilier R. et Thomson I. (2011) « *Modelo y medidas de la licencia social para operar: Fruto del diálogo entre la teoría y la práctica* » en « *The Social Licence to Operate* ». Edt. University of Queensland, Brisbane-Australie
- Brysk A. (1996) « *Turning Weakness Into Strength. The Internationalization of Indian Rights* » dans la revue « *LATIN AMERICAN PERSPECTIVES* ». Edit Latin American perspective, Issue 89, Vol 23 No 2, Spring 1996 38-57
- Braun D., Benninghoff M. (2003) “*Policy learning in Swiss research policy—the case of the National Centres of Competence in Research, Research Policy*”, Volume 32, Issue 10, 2003, Pages 1849-1863, ISSN 0048-7333, [http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333\(03\)00063-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0048-7333(03)00063-5).
- BSR (2003) « *The Social Licence to Operate* ». Edt. Business for Social Responsibility, San Francisco-États Unis
- Burneo de la Rocha M. (2008) « *La movilización de los agricultores frente al TLC Perú-estados unidos: hipótesis para la discusión* », revue « *Debate Agrario* », N° 43, Edt. CEPES, Lima-Pérou
- Burneo de la Rocha M., Ortiz de Zevallos A. (2010) « *Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay* », revue « *Anthropologica* », année XXVII N° 28 Suplemento 1, P: 85-110, Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Bursey D. et Whiting V. (2015) « *Rethinking Social Licence to Operate - A Concept in Search of Definition and Boundaries* » Revue « *Environment and Engery Bulletin* », Vol 7, Issue 2, Edt. BCBC, Vancouver-Canada
- Bury J. (2004) « *Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru* », revue « *The Geographical Journal* », Vol. 170 N° 1, P: 78-91, Edt. The Royal Geographical Society, Dorchester-Royaume Uni
- Bury J. (2007) « *Mining Migrants: Transnational Mining and Migration Patterns in the Peruvian Andes* » Revue « *The Professional Geographer* », Vol. 59, Issue 3, Edt. Wiley

- BUSTAMANTE S WILLIAMS ASOC (1968) Rapport «*Estudio del Boro en el sistema Tambo - Hidrología*», ANA, Lima.
- Cabrera V. (1999) «*Farm problems, solutions, and extension programs for small farmers in Cañete, Lima, Peru*». Edt. University of Florida, Florida-États Unis
- Cáceres E. et Rojas J. (2013) «*Minería, desarrollo y gestión Municipal en Espinar*», Edt. OXFAM, Lima-Pérou.
- Caier IIMP (2013) «*Cierre de mina Tintaya: Obra de ingeniería multidisciplinaria para la rehabilitación del medio ambiente*». Edt. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, Lima-Pérou
- Calderón L. (2010) «*Necesidad de regular adecuadamente la servidumbre minera*». Edt. UNMSM, Lima-Pérou
- Cárdenas M. et Chaparro E. (2004) «*Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en América del Sur*» en recursos naturales e infraestructura, N° 76, Edt. CEPAL-UN, Santiago de Chile-Chili
- Casamalón J. Armas F. Deustua J. Monsalve M. et Salina A. (2011) «*Economía de la primera centuria independiente*». Edt. IEP, Tome IV, Lima-Pérou.
- Castillo M., Castillo L., Monge C., Bustamante M. (2004) «*Las comunidades campesinas en el siglo XXI: Situación actual y cambios normativos*». Edt. Grupo ALLPA, Lima-Pérou
- Castillo P., Diez A., Burneo Z., Urrutia J., del Valle P. (2007) «*¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*». Edt. Grupo ALLPA, Lima-Pérou
- Castro X. (2009) «*El Título Minero como Acto Administrativo Habilitante*» Revue «*Revista de derecho administrativo PUCP*». Edt. PUCP, N° 8, Lima-Pérou.
- Chaparro A., Scurrah M., Bebbington A. (2013) «*Movimientos sociales, conflictos y posibilidades de cambio institucional en el sector extractivo*» en «*Minería y movimientos sociales en el Pérou: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*». Edt. TAREA, Lima-Pérou.
- Chau G., Gonzales J. et Luna J. (2011) «*Impactos del régimen tributario en la evaluación de proyectos minero en el Perú y Chile*». Edt. ESAN, Lima-Pérou.
- Chavez M. et Gallardo M. (2011) «*Proyecto minero Tia Maria y sus potenciales impactos y riesgos ambientales*» en «*Valle de Tambo-Islay: Territorio, agua y derechos locales en riesgo con la minería a tajo abierto*». Sonimágenes del Peru SCRL, Lima.
- Chirinos R. (2015) «*Conflicto social e inversión minería en el Perú*», Revue «*Revista Moneda*». Edt. BCRP, Juin N° 162, Lima-Pérou.
- Chocano M., Contreras C., Quiroz F., Mazzeo C. et Flores R. (2010) «*Economía del período colonial tardío*» en «*Historia Económica*», Vol 3. Edt. IEP, Lima-Pérou
- Chuecas A. (2008) «*El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú*». Edt. CAAAP, Lima-Pérou
- Churas J. (2001) «*El impacto social y ambiental del manejo alternativo de conflictos sobre recursos naturales en la zona andina del Peru*». Edt. CBC, Cusco-Pérou.
- Churats J., Escalante C., Laats H., (2001) «*El impacto social y ambiental del manejo alternativo de conflictos sobre recursos naturales en la zona andina del Peru*». Edt. Universidad for Peace, Cusco- Pérou
- Cisneros P. (2016) «*Política minera y sociedad civil en América Latina*» en «*Estudios estratégicos*». Edt. IAEN, Quito-Equateur
- Condo V. (2011) «*Competencias de gestión de los bienes ambientales por los pueblos indígenas derivados del derecho internacional*» memoir de Master – Université Complutense de Madrid, sans publication.
- Condori Z. et Motta R. (2016) Article «*La larga espera del valle del Tambo por una represa*». Journal La République du 14 septembre 2016.
- Contreras C. (1988) «*Mineros y Campesinos en los Andes: Mercado laboral y economía campesina en la sierra central siglo XIX*». Edt. IEP, Lima-Pérou
- Contreras C. (1994) «*La Minería en la historia de Perú*» en «*América Latina en la historia económica*» Vol 1, N° 1, pp 33-40. Edt. El Colegio de México, Mexico
- Contreras C. et Cueto M. (2008) «*Pathways, science, and the State in Peru, 1850-1930*» en «*História, ciências, saúde-Manguinhos*». Vol 15, N° 3, pp. 635-655 Edt. Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro-Brésil
- Contreras C. et Cueto M. (2008) «*Pathways, science, and the State in Peru, 1850-1930*» en «*História, ciências, saúde-Manguinhos*». Vol 15, N° 3, pp. 635-655 Edt. Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro-Brésil
- Contreras C., Gruber S. et Mazzeo C. (2012) «*Orígenes históricos de la desigualdad en el Perú*», working paper N° 328, Edt. PUCP, Lima-Pérou
- CooperAccion (2006) «*Informe de conflictos mineros: Los casos de Majaz, Tintaya y la Oraya*». Lima, Edt. CooperAccion.
- Coronel O. (2012) «*La presión social sobre las políticas públicas*» en «*Perú Debate*», année 1, N° 5, Edt. PUCP Lima-Pérou

- Cueva S. (2012) “*El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú*”, mémoire de master, Edt. PUC, Lima-Pérou
- Cuipa A. (2013) « *Sabor a nada: el extraño caso de la servidumbre y el derecho a la libertad de tránsito en el Perú* » en « Gaceta Constitucional », N° 71 Edt. Gaceta Constitucional, Lima-Pérou
- Dale C., Gastellu J., Valer L. (1990) « *Familia, comunidad campesina y unidad de producción en el Perú* », en « Familia y comunidad campesina », en « Problemática Campesina », P: 440-456 Edt. Horizonte, Lima-Pérou
- Daly G. (2015) Editorial « *Tia Maria : Los factores detras del conflicto - informe* ». Journal Elcomercio du 12 avril 2015, Lima.
- Dammert A. et Molinelli F. (2007) « *Panorama de la Minería en el Perú* ». Edt. Osinergmin, Lima-Pérou
- David Dumoulin (2006), Les ONG latino-américaines après l’âge d’or : internationalisation et dispersion, dans *Amérique latine 2006*, en : Paris, La documentation française, mai, pp. 31-50
- Davis R. et Franks D. (2014) « *Costs of company-community conflict in the extractive sector* » en « Corporate social responsibility initiative ». Edt. Harvard Kennedy School, rapport N° 66, USA.
- De Buren G. (2014) Thèse doctorale « *La gestion des services environnementaux : entre règles et régulation négociée* ». Edt. UNIL, Lausanne-Suisse.
- De Buren G. (2013) « *La régulation des interdépendances entre les forêts et l’eau domestique en Indonésie* ». Edt. IDHEAP, Lausanne-Suisse.
- De Buren G. (2012) « *La régulation des interdépendances entre les forêts et l’eau potable en Suisse* ». Edt. IDHEAP, Lausanne-Suisse.
- De Buren G. (2015) « *Understangin natural resource mangement* ». Edt. ETH, Zurich-Suisse.
- De Echave J. (2009) “*El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú*”, mémoire de master, Edt. PUC, Lima-Pérou
- De Echave J. (2012) « *La minería peruana y los escenarios de transición* ». Edt. CooperAcción, Lima-Pérou
- De Echave J. Et al (2015) « *La experiencia de la mesa de dialogo en Espinar 2012-2013 ¿un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* ». Edt. CooperAccion, Lima-Pérou.
- De Echave J. Hoetmer R. et Palacios M. (2009) « *Minería y territorio en el Perú: Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización* ». Edt. UNMSM, Lima-Perou.
- De Echave J., Diez , Huber L., Revesz B., Lanata X., Tanaka M. (2009), *Minería y conflicto social*, en: IEP & CIPCA & CBC & CIES, Lima.
- De Echave J., Flores C., Leyva A., Garcia M. (2015) Editorial Actualidad Minera « *Tia Maria : Intentando hacer un recuento del conflicto* », mai-n° 191, Lima, Cooperaccion.
- De Echave J., Hoetmer R. Y Palacios M. (2009), *Minería Y Territorio En El Perú; Conflictos, Resistencias Y Propuestas En Tiempos De Globalización*, En: UNMSM, Lima
- De La Cruz J. (2014) « *La servidumbre minera como alternativa para el desarrollo de proyectos mineros* » Revue « Minas y Derecho », N° 2, Edt. USMP, Lima-Pérou
- De Soto H. (2004) « *La ley y la propiedad fuera de occidente: algunas ideas para combatir la pobreza* » Revue « Themis ». Edt. PUCP, N° 48, Lima-Pérou
- Del Castillo L. (2000) « *Derechos de propiedad y manejo de recursos* » en « Desafíos del desarrollo rural en el Peru ». Edt. CIES, Lima-Pérou.
- Del Castillo L. (2015) « *Redescubriendo el interés social: Análisis jurídico de los límites de la Enervación de la Propiedad en los Procedimientos de Constitución de Servidumbre Minera.* ». Edt. UCSM, Arequipa-Pérou
- Del Risco L. (2011) « *Las restricciones convencionales al derecho de propiedad y su oponibilidad a terceros* » Revue « Themis ». Edt. PUCP, N° 60, Lima-Pérou
- Del Pozo, C., Guzman, E. et Pucarmayta, V. (2013) « *¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex post) y esquemas alternativos (ex ante) de redistribución del canon minero, elementos para el debate.* » en « Informe Final ». Edt. CIES-CBC, Lima-Pérou
- Della Porta D. et Diani M. (2006) « *Social movements : An introduction* », 2em edition. Edt. Blackwell Publishing, Oxford-Royaume Uni
- DGAAM del MINEM (1997), *Guía para elaborar programas de adecuación y manejo ambiental*, en: Metrocolor S.A., Lima.
- Camacho L., Lossio F. (2005) « *La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Campbell, L. (1976). « *The Army of Peru and the Túpac Amaru Revolt, 1780-1783* ». dans la revue « The Hispanic American Historical Review ». Edt Duke University Press, 56(1), 31-57. doi:10.2307/2513724
- Campodónico H. (1999) « *De la crisis del sudeste asiático a la crisis financiera internacional: impacto en América Latina y el Caribe.* » Revue « Facultad de Ciencias Economicas » deuxième période, anné IV, N° 11, Edt. UNMSM, Lima-Pérou

- Campodónico H. (2004) « *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina* » en « *Serie recursos naturales e infraestructura* ». Edt. CEPAL-UN, Santiago de Chile-Chili
- Campodónico Sánchez, H. (1999), *Las reformas estructurales en el sector minero peruano y la características de la inversión 1992-2008*, Serie de reformas económicas 24, working paper publicado en <http://www.cristaldemira.com>
- Carmen M. (2005) « *Conflictos ambientales en la gestión del santuario histórico de machupicchu: el caso de la instalación y manejo de la central hidroeléctrica machupicchu* ». Edt. Centro de estudios regionales andinos bartolome de las casas, Cusco-Pérou
- Carranza F., Iglesias N., Mazuelos A., Romero R., Forcat O. (2009) « *Ferric leaching of copper slag flotation tailings* » en « *Minerals Engineering* », N° 22, Issue 1, pp. 107-110, Edt. Elsevier
- Del Pozo, C., Guzman, E. et Pucarmayta, V. (2013) « *¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex post) y esquemas alternativos (ex ante) de redistribución del canon minero, elementos para el debate.* » en « *Informe Final* ». Edt. CIES-CBC, Lima-Pérou
- Díaz O. (2008) « *Comunidades campesinas y nativas, derechos humanos e industria extractiva: una visión desde el derecho constitucional* », revue « *RPDE* », N° 65, P: 272-289, Edt. Revista Peruana de Derecho de la Empresa, Lima-Pérou
- Diez A. (2011) « *Inversiones privadas y derechos comunales* » Revue « *Tiempo de Opinión* », anné 2, N° 4, pp. 22-31, Edt. ESAN, Lima-Pérou
- Diez A. (2012) « *Tensiones y Transformaciones en comunidades campesinas* ». Edt. CISEPA, Lima-Pérou
- Dirección de Catastro Minero – INGEMMET (2014), Atlas Catastral y Minero Geológico, en: <http://www.ingemmet.gob.pe>
- Eckhard K., Gironda A., Lugo J., Oyola W., Uzcátegui R. (2009), *Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento*, en: Esan ediciones, Lima
- Eckhardt K. Et. al (2009) « *Empresas mineras y población: estrategias de relacionamiento y comunicación* ». Pérou, ESAN ediciones.
- Eduardo Bertoni (2010), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y Libertad de Expresión en América Latina*, en Universidad de Palermo, Voros S.A.
- Eguren F., del Castillo L., Burneo Z., Wiener E. (2008) « *Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas* ». Edt. CEPES
- EIGPP (2007) « *Historia y Cosmovisión Indígena* ». Edt. Fondo Indígena, La Paz Bolivia.
- ELAW (2010) « *Guía para evaluar EIAs de proyectos mineros* ». Edt. ELAW, USA.
- EMATINSA (1990) Rapport annuel « *Examen financiero-operativo: por el año terminado al 31 de diciembre de 1990* ». Portal Bronw y Asociados – Contadores públicos, Lima-Pérou.
- Alasino E. (2008), Perú: *El reino de las ONG? Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización*. Estudio de caso III, FRIDE, Working paper n° 49
- Epstein R. (2013) « *Playing by Different Rules? Property Rights in Land and Water* » Revue « *Ius et Veritas* ». Edt. PUCP, N° 45, Lima-Pérou.
- Escajadillo F. (2014) « *Concesión minera vs derecho de propiedad: Sobre los conflictos entre el concesionario minero y el propietario del suelo* » en « *Premio Darío Herrera Paulsen* », Edt. USMP, Lima-Pérou
- Escobar R. (2015) « *Licencia social para operar: Una licencia que no es licencia* » Revue « *Minas & Derecho* », anné 2, N° 4., Edt. USMP, Lima-Pérou
- Escobedo J. (2011) « *Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú* » Revue « *La revista agraria* ». Edt. CEPES, N° 135, Lima-Pérou.
- Ferro R. (Directeur) (2010) « *Licencia social en Perú : Explorando el origen de la discordia* » Revue « *Mining Intelligence Series* ». Edt. Business News Americas, Santiago de Chile-Chili
- Fløysand A. et Jakobsen S. (2007) « *Commodification of rural places: A narrative of social fields, rural development, and football* » Revue « *Rural Studies* », N° 23, pp. 206-221, Edt. Elsevier
- Franciskovic M. (2015) « *Sistemas de dominio originario de los yacimientos, Domain systems originating in the fields* » Revue « *Vox juris* ». Edt. USMP, Vol 30, N° 2, Lima-Pérou.
- Franks D. Et al (2014) « *Conflict translates environmental and social risk into business costs* », Edt. PNAS, Washington-États-Unis
- Franks D. et Cohen T. (2012). « *Social License in Design: Constructive technology assessment within a mineral research and development institution.* » en « *Technological Forecasting and Social Change* », Vol 79, Issue 7, Edt. University of Queensland, Brisbane-Australie
- García G. (2004) « *Tambogrande: Vale más que Oro* ». Edt. Guarango, Lima-Pérou
- Gay D., González C. (2014) « *Conceptos de Derecho Minero* » Revue « *Materiales de Investigación* », anné 7, N° 6 Edt. UBP, Lima-Pérou
- Glave L. (1990) « *Personero o cabecilla* » dans la revue « *Debate Agrario* » . Edt. Cepes, N° 14.

- Glave M. et Kuramoto J. (2002) « Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú ». Edt. GRADE, Lima-Pérou
- Gómez H. et Granados M. (directeurs) (2014) « *El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales* ». Edt. OEFA, Lima-Pérou
- Gonzales G. et Espinoza A. (2014) « *Constitución de las servidumbres* » Revue « *Juridica Thomson Reuters* », année 2, N° 56, Edt. Thomson Reuters
- Gonzales J. (1995) « *La nueva ley de tierras y el derecho de propiedad de las comunidades campesinas* » Revue « *Themis* ». Edt. PUCP, N° 32, Lima-Pérou.
- Guevara E. (2015) « *Evolución histórica de la Legislación Hídrica en el Perú* », revue « *Círculo de Derecho Administrativo* », N° 15, Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Gutiérrez A. (2010) « *The mining property* » Revue « *Instituto de investigación FIGMMG* ». Edt. UNMSM, Vol. 13, N° 25, pp. 42-48, Lima-Pérou.
- Hernández R., Trivelli C. (2011) « *Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes Valle Sur – Ocongate (Cuzco – Perú)* », working paper N° 65, Edt. Programa Dinámicas Territoriales rurales, Santiago-Chili
- Himlay M. (2012) « *Regularizing Extraction in Andean Peru: Mining and Social Mobilization in an Age of Corporate Social Responsibility* » Revue « *Antipode* », Vol 45, N° 2, pp. 394-416 Edt. Antipode Foundation
- Hoetmer R. (2013), *Minería, movimientos sociales y las disputas del futuro: claves de lectura y pistas de reflexión-acción*, en: R. Hoetmer, M. Castro, M. Daza, J. De Echave, C. Ruiz (2013), *Minería y movimientos sociales en el Perú*, en: Acsur & Entrepueblos & Copper Accion & PDTG, Lima. Pp 265-280
- Hoetmer R., Castro M., Daza M., De Echave J., Ruiz C. (2013), *Minería y movimientos sociales en el Perú*, en: Acsur & Entrepueblos & Copper Accion & PDTG, Lima
- Huamanchumo J. Peña Y., Silva L., Hendriks J. (2010) « *Desarrollo de capacidades en organizaciones de Usuarios de Agua. La evolución de conceptos, enfoques y programas en el caso del Perú* », revue « *peruana geo-atmosférica* », N° 2, p: 1-15, Edt. RPGA, Lima-Pérou
- Hurtado V. (2015) « *El conflicto político como mecanismo de legitimización de alcaldes provinciales. Análisis de los casos de Arequipa (2002) y Espinar (2012)* » dans la revue « *Politai: Revista de ciencia política* ». Edt. Asociación civil POLITAI, N° 10, pp. 85-102
- Jahncke J. et Meza R (2007) « *Derecho a la participación y a la consulta previa en latinoamérica: análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos de industrias extractivas* ». Edt. CIDSE, Piura-Pérou.
- Jaskoski M. (2014) « *Environmental Licensing and Conflict in Peru's Mining Sector: A Path-Dependent Analysis* » Revue « *World Development* », Vol 64, pp. 873-883. Edt. Elsevier
- Kervran D. (2006) « *Les "terres indiennes pour la conservation", un dispositif clé du néo-indigénisme international.* ». Etre Indien dans les Amériques, Editions de l'Institut des Amériques, pp. 91-103, 2006
- Kiefer-Marchand X. (1946) « *Derecho Minero: La explotación del oro en el Perú y su legislación* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Knoepfel P. Corinne L. Frédéric V. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, en : Verlag Ruegger, Zurich/Chur
- Knoepfel P. (2007), *Environmental Policy analyses*, en : Springer, Berlin
- Knoepfel P. Corinne L. Frédéric V. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, en : Verlag Ruegger, Zurich/Chur
- Knoepfel P. Nahrath St., Savaray J., Varone F. (2010), *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, en : Editions Ruegger, Zurich/Chur
- Knoepfel P. Kissling-Näf I (1998) "Social learning in policy networks" en "Journal Policy and Politics" V. 26, Edt. Policy Press, p 343-367. <https://doi.org/10.1332/030557398782213638>
- La Rosa J. Et al (2010) « *La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas: Comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema que reconoce facultades jurisdiccionales a las Rondas Campesinas* ». Edt. IDL, Lima-Pérou
- Laats H. (2000) « *Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población* ». Edt. CBC, Cusco-Pérou
- Laesslé M. (2016) Thèse doctorale « *Les appellations et la culture du vin : de la créativité institutionnelle pour exclure et pour inclure, en Suisse et en Nouvelle-Zélande* ». Edt. UNIL, Lausanne-Suisse
- Laos A., Valera G. (1998) « *Cominidades Campesinas y desarrollo sostenible* ». Edt. Grupo ALLPA, Lima-Pérou
- Laperyronnie Didier (1988), *Mouvements sociaux et action politique : Existe-t-il- une théorie de la mobilisation des ressources ?* Revue française de sociologie, vol. 29, n° 4 oct-dec, pp 593-619, en Sciences Po University Press on behalf of the Association Revue Français de la sociologie.
- Lasa M. (2016) « *Mineral revenue sharing in Peru: case study* ». Edt. NRGU, New York-EEUU.

- Lastres E. (2009) « *Los contratos mineros* » Revue « *Círculo de Derecho Administrativo* », N° 8, Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Le Roy Y. et Schönenberger M. (2011) « *Introduction générale au droit Suisse* ». Edt. Schulthess Éditions Romandes SA, 3eme édit., Genève-Zurich-Bale-Suisse.
- Lee K., Archibald D., McLean J., Reuter M. (2009) « *Flotation of mixed copper oxide and sulphide minerals with xanthate and hydroxamate collectors* » en « *Minerals Engineering* », N° 22, Issue 4, pp. 395-401, Edt. Elsevier
- Levit S. (2015) « *Minas de Glencore Xstrata en la Provincia de Espinar: Impactos acumulativos para la salud humana y el medio ambiente* ». Edt. OXFAM.
- Luna N., Romo V. (2015), *Los secretos mineros de tras de la lista de comunidades indígenas del Perú*, artículo periodístico publicado en: <http://ojo-publico.com>
- Luque R. Et al (2005) « *Ante todo, el diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos* ». Edt. Defensoría del Pueblo, Lima-Pérou
- Luszczkiewicz A., Chmielewski T., Konieczny A. (2012) « *Leaching and flotation of concentrate and middlings in flotation circuits of carbonate - shale copper ores* », paper N° 302, Edt. IMPC, New Dehli-Inde
- Maloney W. (2002) « *Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America* » Revue « *Economía* », Vol 3, N° 1, Edt. LACEA, Bogotá-Colombie
- Manco J. (2005) « *Minería y conflictos sociales: el caso de minera Tintaya S.A.* ». Revue Faculté d'économie, Edt. UNMSM, Lima-Pérou.
- Martín L., Bautista J. () « *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe* ». Edt. CEPAL, Santiago de Chile-Chili
- Martínez H. (2010) « *La concesion minera, derecho a la explotación de los recursos de la Nación* ». En: <http://www.zak-icg.com/admin/material/arch exterior19.pdf>
- Martínez H. (2014) « *Régimen de Obligaciones de la Concesión Minera (Amparo Minero)* » Revue « *Derecho y sociedad* » Edt. PUCP, N° 42, Lima-Pérou.
- Matute G. et al (2014) « *Modelo para el desarrollo sostenible con inversión minera: el caso de las comunidades campesinas de Uchucarcoco y Chilloroya* » Revue « *Gerencia para el Desarrollo* », N° 38, Edt. ESAN, Lima-Pérou
- Mejorada M. (2014) « *La decisión de expropiar- The decision to expropriate* » Revue « *Ius et Veritas* ». Edt. PUCP, N° 49, Lima-Pérou.
- Mendoza E. (président) (2008) « *Guía de participación ciudadana del Perú* ». Edt. PNUD, Lima-Pérou
- Merino R. (2015) « *The politics of extractive governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts* » Revue « *The Extractive Industries and Society* », N° 2, pp. 85-92. Edt. Elsevier
- MINAGRI (1972) Rapport « *Evaluación hidrológica : Evaluación de los recursos de agua superficial y condiciones climáticas del valle de Tambo - Arequipa* », ANA, Lima.
- MINEM (2008) « *Guías Mineras 2008: Guía de inversiones de la gran y mediana minería* ». Edt. MINEM, Lima-Pérou
- MINVSC (2002) Rapport « *Plan de gestión de la oferta de agua en las cuencas del ámbito del proyecto pasto grande* », Volume II, Tome 2.1, Lima.
- Morales M. et Morante A. (2009) « *Aciertos y debilidades de la legislación minera actual* », Revue « *Revista de derecho administrativo PUCP* ». Edt. PUCP. N° 8, Lima-Pérou.
- Moran R. (2013) « *Preguntas y respuestas sobre minería* ». Edt. Greenpeace, Buenos Aires-Argentine
- Muller T. (Directeur) (2013) « *Social Licence to Operate Paper* ». Edt. SBC, Wellington-Nouvelle-Zélande
- Muradian R., Martinez-Alier J. Correa H. (2003) « *International Capital Versus Local Population: The Environmental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Peru* », revue « *Society and Natural Resources* », Vol 16 Issue 9, P: 775-792, Edt. Society and Natural Resources, États Unis
- N. Luna Amancio y V. Romo (2015), *Los secretos mineros detrás de la lista de comunidades indígenas del Perú*, en: ojo-publico.com, Lima.
- Nahrath S. (2003) Thèse doctorale « *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990* ». Edt. UNIL, Lausanne-Suisse
- Nahrath S. et Aubin D. (2015) « *De la plura dominia à la propriété privative : l'émergence de la conception occidentale de la propriété et ses conséquences pour la régulation des rapports sociaux à l'égard de l'environnement et du foncier* » en « *Les conceptions de la propriété foncière à l'épreuve des revendications autochtones : poseriens, propriété et leurs avatars* ». Edt. CREDO, Marseille-France.
- Nahrath S., Knoepfel P., Csikos P. et Gerber J. (2009) « *Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national Etude comparée* ». Edt. IDHEAP, Lausanne-Suisse
- Nauwelaers, C., et Wintjes, R. (2008) « *Innovation policy in Europe: measurement and strategy* » Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Ney F. (2011) « *La Possession en droit civil : Résumé du cours du Pr. Steinauer* ». Edt. Université de Fribourg, Fribourg-Suisse

- Noejovich H., Salzar-Soler C., Suarez M., Glave L. et Salas M. (2009) « *Economía del periodo colonial temprano* » en « *Historia Económica* », Vol 2. Edt. IEP, Lima-Pérou
- Nuñez del Prado I. (2013) « *Un conflicto de larga duración: El caso Tintaya desde los clásicos de la sociología* ». Edt. PUCP; Revue La Colmena, N° 6:60-68, Lima-Pérou.
- O'Driscoll G. et Hoskins L. (2006) « *Derechos de propiedad la clave del desarrollo económico* » Revue «El cato». En : <https://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-la-clave-del-desarrollo-economico>
- OAAS – MINAM (2014), *Retos y avances del MINAM en la gestión de conflictos socio-ambientales*, en: <http://siar.regionlalibertad.gob.pe/>
- Oberschall Anthony (1978), *Theories of social conflict*, en: Ann. Rev. Sociol, vol. 4 Pp 291-315
- Oberschall Anthony (2000), *Social movements and the transition to democracy*, en: *Democratization*, Vol. 7 N°3
- Oré-Vélez M., Geng-Montoya D. (2015) « *Políticas públicas del agua en el Perú: viscosidades para la creación del consejo de recursos hídricos de la cuenca ica-huancavelica* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Orihuela J., Huaroto C., Paredes M. (2014) « *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou
- Ormachea I. Et. al (2014) « *Minería, conflicto social y diálogo* ». Edt. ProDialogo, Lima-Pérou.
- Pachas D. (2015) « *Scope of the easements for investment projects: An effective solution to boost mining in peru?* ». Edt. USMP, Lima-Pérou
- Palacios M. (2009), *Un siglo de minería transnacional, una misma conducta empresarial, siglos de resistencia y luchas comunitarias por la madre tierra*, en: J. De Echave, R. Hoetmer y M. Palacios (2009), *Minería y territorio en el Perú; conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, en: UNMSM, Lima
- Paliza R. (1999) « *Impacto de las Privatizaciones en el Perú* ». Edt. BCRP, Lima-Pérou
- Palomino D. (2015) « *Brief notes on the need to legitimizethe environmental impact assessment in mining: The legacy of Tia Maria and Shahuindo* » Revue «Vox Iuris». Edt. UNSMP, Lima-Pérou.
- Palomino M., Pérez P., Castillo P. et Ortiz P. (2015) « *El costo económico de la no ejecución de los proyectos mineros: Por conflictos sociales y/o trabas burocráticas* ». Edt. Instituto Peruano de Economía, Lima-Pérou
- Paniagua V. (2003) « *El derecho de sufragio en el Perú* » en « *Elecciones (2003)* », N° 2, pp. 61-89, Edt. ONPE, Lima-Pérou
- Pasquel E. (2004) « *Expropiación: una visión económica alternativa* » Revue «Themis». Edt. PUCP, N° 48, Lima-Pérou
- Pasquel E. (2012) « *Entre mangos y oro: reformando el sistema de propiedad de los minerales* » Revue «Themis». Edt. PUCP, N° 61, Lima-Pérou
- Peña A. (2012) « *Aboriginal property in America: the Right of Property in Andean and Amazonian Communities in Peru* » Revue «Ius et Veritas». Edt. PUCP, N° 45, Lima-Pérou.
- Pike R. (2012) « *Social License to Operate: The Relevance of Social Licence to Operate for Mining Companies* ». en: <http://www.schroders.com/staticfiles/schroders/sites/americas/us%20institutional%202011/pdfs/social-licence-to-operate.pdf>
- Pinto H. (2014) « *Tintaya: Conflicto Socioambiental 2012* ». Edt. UNMSM, Alma Mater Vol.2 N° 13:169-186, Lima-Pérou.
- PROFODUA-MINAGRI-Plan d'action (2008) « *Metodología del programa extraordinario de formalización de derechos de uso de agua con fine agrarios - PROFODUA* ». Edt. MINAGRI, Lima-Pérou.
- Portocarrero Grados Ricardo (2000) *El Perú Contemporáneo*, en: Lima Editores, Lima-Perú.
- Portugal P. (2016) « *EL INDIANISMO KATARISTA: Un análisis crítico* », Edt. Foundation Friedrich Ehert (FES), La Paz-Bolvie.
- Remy M. (2013) « *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú* » working paper N° 202, Edt. IEP, Lima-Pérou
- Rigg J. Et al (2008) « *The World Development Report 2009 'reshapes economic geography': geographical reflections* ». Edt. Royal Geographical Society, Londres-Royaume Uni
- Robles R. (2003) « *Efectos de la minería moderna en tres regiones del Pérou* » Revue «Revista de antropología» en: <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2009/11/AlayzaExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf>
- Robles R. (2004) « *Tradición y modernidad en las comunidades campesinas* » en « *Investigaciones Sociales* », anné VIII, N° 12, pp. 25-54, Edt. UNMSM, Lima-Pérou
- Rosenberger M. (directeur) (2007) « *Población indígena: Derechos y participación: Aportes al debate multicultural: Desde la perspectiva nacional y regional* ». Edt. Fundación Konrad Adenauer, Lima-Pérou
- Ruiz Caro A. (2002) *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991 – 2002*, en: Serie 22 Gestión pública – ILPES, Santia de Chile.

- Ruiz G. Martinez M. et Quintana E. (2006) «*El carácter subsidiario de la actividad empresarial del estado*», Revue «*Boletín latinoamericano de competencia* ». Edt. LibreCompetencia, N° 22, en: <https://lalibrecompetencia.com/boletin-latinoamericano-de-competencia/>
- Ruiz G., Vela E., Mercado L. et Cruz M. (2013) « *Los límites de la articulación de los movimientos antimineros en el Perú* » en « *Politai: Revista de Ciencia Política* », Año 4, N° 6, pp. 89-109, Edt. Asociación Civil Politai, Lima-Pérou
- Ruiz M. (2006) « *Farmers' Rights in Peru: A Case Study* » Edt. FNI, Lysaker-Norvège
- Sadowski Z, Jazdyk E., Karas H. (2003) « *Bioleaching of copper ore flotation concentrates* » en « *Minerals Engineering* », N° 16, Issue 1, pp. 51-53, Edt. Elsevier
- Salazar E. (2014) « *La Concesión Minera y el Derecho de Aprovechamiento Buscando un Equilibrio Entre lo Público y lo Privado* » Revue «*Derecho y sociedad*» Edt. PUCP, N° 42, Lima-Pérou.
- Salmón E. Bregalio R. Ocampo D. et Olivera J. (2012) « *La consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos* ». Edt. IDEHPUCP, Lima-Pérou
- Sanborn C. et Dammert J. (2013) « *Extracción de recursos naturales, desarrollo económico e inclusión social: Perú* ». Edt. Americas quarterly
- Sanguinetti P. (2010) «*Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú* ». Edt. CAF, Working paper N° 2010/01, Caracas-Venezuela.
- Santillana M. (2006) «*La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana*». Edt. CEPAL-UN, Santiago de Chile.
- Santillana M. (2015) Interview «*El ciclo de la minería peruana se acaba*» Revue «*Tecnología minería*» en: <http://www.tecnologiaminera.com/tm/biblioteca/articulo.php?id=338>
- Sarrafi A., Rahmati B., Hassani H., Shirazi H. (2004) « *Recovery of copper from reverberatory furnace slag by flotation* » en « *Minerals Engineering* », N° 17, Issue 3, pp. 457-459, Edt. Elsevier
- Schweizer R. (2011), *Apport du concept d'arrangement régulateur à l'analyse de la gestion des systèmes d'irrigation sous l'angle de la durabilité*, en : Working paper de l'IDHEAP n°8.
- Schweizer R. (2014) Thèse doctorale « *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans* ». Edt. UNIL, Lausanne-Suisse
- Siocoli C. (2016) Thèse doctorale « *Factores que determinan la Licencia Social para Operar en el Perú: el caso de la Gran Minería* ». Edt. UPC, Barcelona-Espagne
- SNMPE (2012) « *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú* ». Edt. SNMPE, Lima-Perou.
- SNMPE (2016) «*Peru mining investment handbook* ». Edt. SNMPE, Lima-Perou.
- Soto J. (2013) Editorial « *Tia Maria, las garantías que ofrece para no contaminar Tambo*», Journal LaRepublica du 23 décembre 2013, Lima.
- SRK News (2013) « *Mine-to-mill optimisation: effect of feed size on mill throughput* » Revue « *SRK News: Metallurgy & Mineral Processing* », N° 48 Edt. SRK Consulting
- Stern, S. (1987) «*Resistance, rebellion, and consciousness in the andean peasant world, 18th to 20th centuries*». Edt. The University of Wisconsin Press, Madison-Wisconsin.
- Szeminski J. (1974) «*La insurrección de Tupac Amaru II: ¿Guerra de indecencia o revolución?*» dans la revue « *Estudio Latinoamericanos* ». Edt. Estudios Latinoamericanos, N° 2, pp 9-60.
- Tanaka M., Zárate P., Huber L. (2011) « *Mapa de la conflictividad social en el Perú* ». Edt. PrevCon – PCM, Lima-Pérou
- Tanquerel T. (2011) « *Manuel de droit administratif* » Edt. Schulthess Verlag, Zurich-Suisse
- Tanaka, M., Huber, L., Revesz, B., Díez, A., Ricard, X. y De Echave, J. (2007). « *Minería y conflicto social.* » En « *Economía y Sociedad* » N° 65, 7 – 17. Edt. CIES, Lima-Pérou
- Taylor L. (2011) « *Environmentalism and Social Protest: The Contemporary Anti-mining Mobilization in the Province of San Marcos and the Condebamba Valley, Peru* », en « *Journal of Agrarian Change* », Vol 11 N° 3 P: 420-439, Edt. Blackwell Publishing: online <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1471-0366.2011.00313.x/abstract>
- Thierry T. (2011) « *Manuel de droit administratif* ». Edt. Schulthess Éditions Romandes SA, Genève-Zurich-Bale-Suisse.
- Thomsom I., Boutillier R. et Fraser S. (2011) «*La licencia social para operar*» en «*Darling, P.; SME Manual de Ingeniería Minera.* Pp.1779-1796, en: http://www.stakeholder360.com/La_Licencia_Social_SME_capitulo_2011_espa%C3%B1ol.pdf
- Thomson I. 2011, Matute G., Ayala R., Flores D., Navarrete A., Et Travejo (2014) «*Modelo para el desarrollo sostenible con inversión minera: el caso de las comunidades campesinas de Uchucayaco y Chilloroya*». Edt. ESAN, lima-Pérou.
- Thorp R., Paredes M. (2010) « *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* ». Edt. Palgrave Macmillan, Hampshire-Royaume Uni

- TINTAYA (1991) *reporte financiero – Operativo*, por el año terminado el 31 de diciembre de 1990. Portal Brow Asociados auditores públicos – Pérou.
- Todd P. et Benbasat I. (1987) « *Process Tracing Methods in Decision Support Systems Research: Exploring the Black Box* » en « *MIS Quarterly* », Vol 11, N° 4, pp. 493-512 Edt. University of Minnesota, Minneapolis-États Unis
- Torre E. (2014) Memoir de master « *Causas de vulneración de derechos fundamentales por parte de las fuerzas policiales en el conflicto social minero Tintaya Antapaccay en el 2012* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou.
- Torres M. (2015) memoir de master « *Potestad de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales* ». Edt. PUCP, Lima-Pérou.
- Triscritti F. (2013) « *Mining, development and corporate–community conflicts in Peru* » en « *Community Development Journal* », Vol 48 N° 3, P: 437-450, Edt. Oxford University Press, Oxford-Royaume Uni
- Valdiviezo M. (2013) « *La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla* », revue « *Gestión Pública y Desarrollo* ». Edt. Online, Año 6, N° 66 Janvier.
- Vanclay F., Esteves A., Aucamp I. et Franks D. (2015) « *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects* ». Edt. IAIA, Fargo-États Unis
- Vargas J. (2015) memoir de master « *¿Existe un Impacto Significativo de la distribución del Canon Minero en las Inversiones Públicas Regionales en el Perú?: metodología de distribución y eficiencia del gasto en debate* ». Edt. UB, Barcelona-Espagne.
- Vasquez M. (2013), *La criminalización de la protesta como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú*, en: R. Hoetmer, M. Castro, M. Daza, J. De Echave, C. Ruiz (2013), *Minería y movimientos sociales en el Perú*, en: Acsur & Entrepueblos & Copper Accion & PDTG, Lima. Pp 415-434
- Velasquez R. (2013) « *Indirect expropriation. Justification, regimes, cases, criteria and uses* » Revue « *Ius et Veritas* ». Edt. PUCP, N° 46, Lima-Pérou.
- Vidósola Fuenzalida J. (1999), *El Dominio Minero y el sistema Concesional en América Latina y el Caribe*, en; Editorial Latina C.A., Venezuela.
- Vildósola J. (1999) « *El Dominio Minero y el Sistema Concesional en América Latina y el Caribe* ». Edt. Latina C.A., Caracas-Venezuela
- Vincés M. et Malca R. (2015) « *La concesion minera en el ordenamiento Peruano : análisis sobre su naturaleza jurídica* » Revue « *IUS-Revista de investigación de la facultad de derecho* ». Edt.USAT, N° 9, Chiclayo-Pérou.
- Vittor L. (2009), *CONACAMI y el despertar del movimiento indígena en el Perú*, en; J. De Echave, R. Hoetmer y M. Palacios (2009), *Minería y territorio en el Perú; conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, en: UNMSM, Lima
- Walter M. (2016) « *Extractives in Latin America and the Caribbean: The Basics* ». Edt. IDB, Washington-EEUU.
- Wieland P. (2012) « *Going beyond panaceas: escaping mining conflicts in resource-rich countries through middle-ground policies* » Revue « *New York university environmental law journal* ». Edt. NYU, Volume 20, pp 199-2076. Newyor-USA
- Williamson J. (2000) « *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?* » en « *The World Bank Research Observer* », Vol 15, N° 2, Edt. World Bank, Washington-États Unis
- Yeckting F., Ramírez I. (2012) « *Antropología, ecología y minería en las comunidades del área andina* », revue « *Española de Antropología Americana* », Vol 42 N° 1, P: 187-204, Edt. Universidad Complutense, Madrid-Espagne
- Zambak C. (2012) « *Heap leaching technique in mining: Within the Context of best available techniques (bat)* ». Edt. EuroMines
- Zegarra E. (1999) « *El mercado de tierras rurales en el Peru* ». Edt. CEPAL-UN, N° 63, Vol I, Santiago de Chile-Chili
- Zúñiga M. (1991) « *La Minería en Peru* ». Edt. CEPAL, Santiago de Chile-Chili
- Rapprot, Centro de Investigacion y Capacitacion Popular (1986), *Parlashanshkiti Cañaripe – Realidad y problemática del distrito de Cañaris*.
- Dossier de concessions minières : Juana 1917, Sahara 1917, Atalaya 1949, Progreso 1950 et Perseguida 1955.
- 153° sesión de la CIDH de 31 de Octubre de 2014 – video
- Communiqué de presse de 17 Avril 2013, le vice-ministre de l’interculturalité du MINC, M. Iván Lanegra, annonce le non publication de la base de données des peuples autochtones.
- Communiqué de presse de Candente Copper corp. du 30 avril 2012
- Communiqué de presse de Candente Copper corp. du 2 octobre 2012
- Communiqué de presse de Candente Copper corp. du 3 janvier 2013
- Communiqué de presse de Candente Copper corp. du 9 juillet 2012

CORPS NORMATIFS

- Constitution politique du Pérou, adopté en 1920
- Constitution politique du Pérou, adopté le 12 juillet 1979.
- Constitution Politique du Pérou, adopté le 18 janvier 1920.
- Constitution Politique du Pérou, adopté le 19 mars 1933.
- Code civil de 1936.
- Code Civil, Décrète législatif N° 295 du 24 juillet 1984.
- Décret législatif N° 1088 du 23 May 2005, Loi du Système national de planification stratégique et du centre national de planification.
- Décret Législatif N° 1015 du 19 May 2008, qui modifiée la Loi N° 26505 du 17 Juillet 1995. Loi de simplification pour la disposition des terrains des communautés.
- Décret Législatif N° 1020 du 09 Juin 2008, Décrète la promotion de l'organisation des producteurs agricoles et la consolidation de la propriété foncière pour la l'accès au crédit agricole.
- Décret Législatif N° 1064 du 27 Juin 2008, Décrète sur le régime juridique pour l'exploitation des terrains à usage agricole.
- Décret Législatif N° 1073 du 27 Juin 2008. Loi que modifie et complète le Décret Législatif N° 1015.
- Décret Législatif N° 1089 du 27 Juin 2008, Décrète le régime provisoire et exceptionnel de formalisation et octroi des titres de propriété foncier.
- Décret Législatif N° 109 du 12 juin 1981, loi générale des activités minières.
- Décret Législatif N° 1090 du 27 Juin 2008, Loi Forestier et de la Faune Sauvage.
- Décret Législatif N° 237 du 6 octobre 1981, octroyant un crédit à EMATINSA selon les Décrets Lois N° 22235 du 11 juillet 1978, N° 22959 du 26 mars 1980 et N° 23117 du 9 juillet 1980.
- Décret Législatif N° 357 de 17 Octobre 1985, création des corporations gouvernementales
- Décret Législatif N° 357 de 17 Octobre 1985. Cree les corporations départementales
- Décret législatif N° 653 du 30 juillet 1991, loi de promotion de l'investissement dans le secteur agricole
- Décret législatif N° 708 du 6 novembre 1991 et Décret Suprême N° 014-92-EM du 3 juin 1992, par lequel le Texte Ordonné de la Loi Générale Minière a été adopté.
- Décret suprême N° 040-2015-PCM du 22 mai 2015, par lequel l'état d'urgence a été déclaré dans les districts d'Islay, de Mollendo, de Mejía, de Punta de Bombón, de Dean Valdivia et Cocachacra, et de la province d'Islay.
- Décret Suprême N° 001-2010-AG du 23 mars 2010 par lequel le règlement d'application de la loi sur les ressources hydrique de 2009 a été adopté.
- Décret Suprême N° 010-2010-PCM de 18 Janvier 2010. Par la quel s'est modifié le ROF de la PCM. Création du bureau des conflits sociaux.
- Décret Suprême N° 010-201-PCM du 10 Janvier 2010, décrète la création du Bureau de gestion de conflits.
- Décret Suprême N° 014-71-EM/DGM du 27 septembre 1971 par lequel 18 concessions minières, sous la forme de droits spéciaux sont octroyés à l'entreprise minière publique Tintaya.
- Décret Suprême N° 014-92-EM du 03 juin 1992, Texte Unique Ordonné de la Loi General Minière pa lequel la concession minière est un immeuble différent et séparé de la propriété au-dessous de laquelle elle a été octroyée.
- Décret Suprême N° 014-92-EM du 2 juin 1992 par lequel le texte unique ordonné de la loi générale des activités minières (TUO de la LGM) a été adopté.
- Décret Suprême N° 018-77EM/DGM du 05 juillet 1977 portant octroi de concession minière Cañariaco.
- Décret suprême N° 018-92-EM du 7 septembre 1992 portant règlement de procédure minière.
- Décret Suprême N° 01-92-EM du 7 septembre 1992 portant règlement des procédures pour l'activité minière, Arts. 35-38, sur la procédure d'octroi d'une concession minière de bénéfice.
- Décret suprême N° 024-87-MIPRE du 18 novembre 1987 par lequel est adoptée la construction du barrage « Projecto Pasto Grande »
- Décret Suprême N° 027-2009-PCM du 09 May 2009, décrète état d'urgence.
- Décret Suprême N° 028-2008-EM du 27 mai 2008 par lequel le règlement de participation des citoyens a été adopté.
- Décret Suprême N° 031-2009-PCM du 20 May 2009, décrète l'installation d'une table ronde de négociation.
- Décret Suprême N° 033-2003 du 14 décembre 2003 par lequel la propriété du barrage Pasto Grande a été transférée au gouvernement régional de Moquegua.
- Décret Suprême N° 033-2003-VIVIENDA du 3 décembre 2003 par lequel le gouvernement transfère la gestion de Pasto Grande au gouvernement régional de Moquegua.
- Décret Suprême N° 038-2014 du 5 novembre 2012, règlement des procédures aministratives (TUPA) du Décret Suprême N° 061-2006-EM, du 28 octobre 2006.

- Décret Suprême N° 038-98-EM du 30 novembre 1998 portant Règlement environnemental pour toutes les activités d'explorations minières.
- Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004 par lequel un approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo.
- Décret Suprême N° 039-2004-AG du 6 novembre 2004 par lequel a été réservé diverses sources d'eau pour le barrage Pasto Grande et compense a la vallée de Tambo avec 8.2 millions de mètres cubes d'eau.
- Décret Suprême N° 039-2008-AG du 29 décembre 2008 portant règlement d'organisation et compétences de l'Autorité nationale de l'eau.
- Décret Suprême N° 041-2004-AG du 24 novembre 2004 par lequel le PROFODUA a été instauré dans le cadre de la loi sur les ressources hydriques de 1969.
- Décret Suprême N° 054-2013-PCM du 15 mai 2013, Règlement pour l'octroi gratuite de terrains vague.
- Décret Suprême N° 056-2005-PCM du 27 Juillet 2005, ROF du CEPLAN.
- Décret Suprême N° 056-2009-PCM du 02 Septembre 2009, décrète la restructuration de la Commission Multisectoriel de Prévention des Conflits Sociaux.
- Décret Suprême N° 058-2008-PCM du 18 Aout 2008, déclare en état d'urgence les provinces Bagua et Utcubamba dans la Région Amazonas, Maragnon de la Région Loreto et Echarate de la Région Cusco.
- Décret suprême N° 058-2014-PCM du 14 septembre 2014, Règlement d'application de risques et catastrophes.
- Décret Suprême N° 061-2006-EM, du 28 octobre 2006 ordonnant des procédures administratives (TUPA) minières.
- Décret Suprême N° 066-2005-EM de 29 Décembre 2005, création de la direction générale de gestion social.
- Décret Suprême N° 070-2012-PCM du 03 juillet 2012, Décrète l'état d'urgence dans les provinces de Cajamarca, Celendín et Hualgayoc, de la région Cajamarca
- Décret suprême N° 070-92-PCM de Juillet 1992 par lequel a été approuvé le règlement.
- Décret Suprême N° 078-2006-AG du 27 décembre 2006 par lequel sont instituées les dispositions sur les compétences des entités publiques locales compétentes pour l'octroi des licences d'usage d'eau, dont celles de l'INRENA.
- Décret suprême N° 082-92-PCM de 15 Février 1992, ratification de la privatisation de MINERO PERU.
- Décret Suprême N° 093-2011-PCM du 04 décembre 2011. Décrète l'état d'urgence dans les provinces de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc et Contumazá, de la région Cajamarca.
- Décret Suprême N° 106-2012-PCM de 25 Décembre 2012. Par la quel s'est modifié le ROF de la PCM. Transforme le Bureau de conflits sociaux dans l'ONDS.
- Décret Suprême N° 106-2012-PCM du 24 octobre 2012, décrète la création du Bureau National de Dialogue et Durabilité.
- Décret Suprême N° 2004-2008-MEM/DM du 26 mai 2008 qui enduret les règles de participation des acteurs locaux dans le cadre de la mise en œuvre du projet.
- Décret Suprême N° 24-87-MIPRE du 18 novembre 1987 par lequel le projet Pasto Grande a été adopté.
- Décret Suprême N° 41-80-EM/DGM du 24 décembre 1980 par lequel est ratifié l'octroi des concessions minières appartenant au projet Tintaya.
- Décret suprême N° 495-71-AG du 1 décembre 1971
- Décret Suprême N° 596-2002-EM/DM du 21 décembre 2002 sur la participation à la procédure d'approbation des EIA minières.
- Décret Suprême N°002-2008-AG du 9 janvier 2008 par lequel l'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cube d'eau pour la vallée de Tambo est ratifié.
- Décret suprême N° 014-92-EM du 02 juin 1992, loi de l'activité minière.
- Décret suprême N° 018-92-EM, Règlement de la loi de l'activité minière.
- Décret Suprême N° 031-2007-AG du 30 décembre 2007, ratifications d'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo.
- Décret suprême N° 093-2011-PCM du 04 décembre 2011 déclarant l'état d'urgence dans la région de Cajamarca. Dans ce type de conflits socio-environnementaux, l'Etat arrive souvent à une telle extrémité.
- Décrète Suprême de 24 juin 1938. Art. 60.
- Décrète Suprême N° 016-93-EM du 1 mai 1993, règlement pour la protection de l'environnement dans les activités miniers.
- Décret-législatif N° 674 de 25 Septembre 1991 portant « Loi de promotion à l'investissement privé » et créant le COPRI.
- Décret-Loi N° 01 du 03 Octobre 1968. Titre original en espagnol « Estatuto del gobierno revolucionario».
- Décret-Loi N° 17524 du 21 mars 1969.
- Décret-loi N° 17716 du 24 juin 1969, par lequel la Loi de la réforme agraire a été adoptée, ultérieurement abrogé par le Décret législatif N° 653 du 30 juillet 1991 sur la Loi de promotion de l'investissement dans l'activité agricole.

- Décret-loi N° 17752 du 24 juillet 1969, loi générale sur les eaux : Chapitre III ; sur les associations d'usagers
- Décret-loi N° 17752 du 24 juillet 1969, loi générale sur les eaux.
- Décret-Loi N° 18880
- Décret-loi N° 18880 du 08 juin 1971, Code Minier
- Décret-loi N° 25962 de 18 de Diciembre de 1992
- Décrète Suprême N° 001-2012-MC
- Décrète Suprême N° 014-92-EM
- Décrète Suprême N° 018-92-EM de 17 de Septiembre de 1992
- Décrète Suprême N° 035-2007-EM de 05 de Julio de 2007
- Décrète Suprême N° 08-77EM/DGM de fecha 05 de Julio de 1977
- Décret suprême N° 018-77-EM/DGM du 05 Juillet 1977, octroie sur une superficie de 5 300 hectares de terrain stérile la concession Cañariaco A, B y C.
- Loi N° 17716 du 24 juin 1969, Loi pour la réforme agraire.
- Loi N° 17752, loi générale sur les eaux.
- Loi N° 18880 du 08 Juin 1971, Générale de Mines
- Loi N° 26821 du 26 Juin 1997, loi organique pour l'exploitation durable des ressources naturelles
- Loi N° 29785 du 30 aout 2012, loi de consultation préalable de peuples autochtones
- Loi N° 27623 du 08 janvier de 2002, loi pour le remboursement de l'impôt à la valeur ajouté
- Loi N° 27444 du 10 avril 2001, loi générale des procédures administratives.
- Loi N° 24656 du 14 Avril 1987 Loi général des communautés des paysans
- Loi N° 26505 du 14 juillet 1995, loi pour l'investissement privé et le développement des activités économiques dans les terres de propriété publique et des communautés des paysans et des autochtones.
- Loi N° 27444 du 21 mars 2001, la loi de la procédure administrative générale.
- Loi N° 27446 du 23 avril 2001, sur le système national d'évaluation des études d'impact environnemental.
- Loi N° 27783 du 20 juillet 2002, loi de base pour la décentralisation.
- Loi N° 27908 du 17 Décembre 2002, loi de La Ronda Campesina
- Loi N° 27972 du 6 mai 2003, Art. 79, Loi organique des municipalités.
- Loi N° 28237 du 28 mai 2004, Le Code de procédure constitutionnelle.
- Loi N° 28545 du 27 mai 2005, loi régissant l'élection du Juge locale, établit que la communauté se conformant au droit coutumier choisit le Juge.
- Loi N° 28611 du 15 octobre de 2005, Loi général sur l'environnement.
- Loi N° 29158 du 19 Décembre 2007, Loi Organique du Pouvoir Exécutif (LOPE).
- Loi N° 29317 du 13 Janvier 2009, Loi Forestier.
- Loi N° 29338 du 30 mars 2009, loi relative aux ressources en eau.
- Loi N° 29626 du 12 septembre 2010, loi du budget général pour l'année fiscale 2011.
- Loi N° 29664 ; loi de création du système national de gestion des risques et des catastrophes.
- Loi N° 29785 du 31 Aout 2011, Loi de droit à la consultation préalable des populations autochtones reconnues dans la convention N° 169 de l'Organisation Internationale du Travail.
- Loi N° 29812 du 30 novembre 2011, loi du budget général pour l'année fiscale 2012.
- Loi N° 29951 du 14 décembre 2012, loi du budget général pour l'année fiscale 2013.
- Loi N° 30114 du 2 décembre 2013, loi du budget général pour l'année fiscale 2014.
- Loi N° 30157 du 18 janvier 2014, Loi sur les associations des usagers d'eau et des irrigants.
- Loi N° 30281 du 4 décembre 2014, loi du budget général pour l'année fiscale 2015.
- Loi N° 3805 du 29 mai 1936, adoption du code civil.
- Loi N° 8124 du 05 octobre 1935, création du ministère de la santé publique, travail et prévision sociale.

ARRÊTS ET JURISPRUDENCES

- Arrêt du 31 aout 2001 de la CIDH, Peuple autochtone Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua
- Arrêt du 15 Juin 2005 de la CIDH, Peuple autochtone Moiwana Vs. Suriname
- Arrêt du 17 Juin 2005 de la CIDH, Peuple autochtone Yakye Axa Vs. Paraguay
- Arrêt du 8 février 2006 de la CIDH, Peuple autochtone Moiwana vs. Surinam
- Arrêt du 29 mars 2006 de la CIDH, Peuple autochtone Sawhoyamaya Vs. Paraguay
- Arrêt du 24 aout 2010 de la CIDH, Peuple autochtone Xákmok kásek vs. Paraguay
- Arrêt du 27 juin 2012 de la CIDH, Peuple autochtone Kichwa de sarayaku Vs. Ecuador
- Arrêt du 14 octobre 2014 de la CIDH, Peuples autochtones Kuna de madungandí et Emberá de bayano et ses membres Vs. Panamá

- Arrêt N° 0022-2009-PI/TC du 9 juin 2010, du Tribunal Constitutionnel, Question de constitutionnalité contre le Décret Législatif N° 1089, loi qui modifie la loi de communautés des paysans et la loi sur la propriété foncière.
- Arrêt N° 0048-2004-PI/TC du 1 avril 2005, du Tribunal Constitutionnel, Question de constitutionnalité contre la loi N° 28258, loi de redevances minières
- Arrêt N° 01575-2012-PA/TC du 16 avril 2014, du Tribunal Constitutionnel, recours constitutionnel contre activités d'exploration
- Arrêt N° 0005-2006-PI/TC du 26 mars 2007, Tribunal Constitutionnel, Question de constitutionnalité protection droit de propriété, contre la loi N° 28476 sur l'administration de ressources financiers obtenues par corruption, et le décret d'urgence N° 122-2001 règlement d'application.
- Arrêt N° 0864-2009-PA/TC du 28 août 2009, Tribunal Constitutionnel, recours constitutionnel contre expropriation réalisé par le ministère de transport
- Arrêt N° 05614-2007-PA/TC du 20 mars 2009, Tribunal Constitutionnel, recours constitutionnel contre le classement des terrains comme vague et abandonné.
- Arrêt N° 0003-2007-PC/TU du 21 novembre 2007, Tribunal Constitutionnel, Question de constitutionnalité régime de propriété publique
- Arrêt N° 01126-2011-HC/TC du 11 septembre 2012, Tribunal Constitutionnel, recours constitutionnelle peuples indigènes peuvent limiter la libre circulation dans leurs territoires.
- Arrêt N° 2232-2012-AP du 23 mai 2013 du Cour Suprême de Justice, droit de consultation préalable et propriété des peuples autochtones
- Arrêt N° 0030-2005-PI/TC du 02 Février 2006 du Tribunal Constitutionnel péruvien, procès d'inconstitutionnalité contre la modification de la Loi Organique électorale.
- Arrêt N° 0030-2005-PI/TC du 02 Février 2006 du Tribunal Constitutionnel sur le droit de participation des citoyens dans les affaires publiques.
- Arrêt N° 197-2015-MEM-CM du 12 mars 2015, le conseil minier (CM) déclare irrecevable les recours d'appellation présenté contre l'approbation de l'EIA d'exploitation Tia Maria.
- Arrêt N° 198-2015-MEM-CM du 12 mars 2015, le conseil minier (CM) déclare irrecevable les recours d'appellation présenté contre l'approbation de l'EIA d'exploitation Tia Maria.
- Arrêt N° 199-2015-MEM-CM du 12 mars 2015, le conseil minier (CM) déclare irrecevable les recours d'appellation présenté contre l'approbation de l'EIA d'exploitation Tia Maria.
- Arrêt N° 952-95 du 15 mai 1995, Tribunal supérieur de Lima, droit à la requête et déclare la nullité de la décision de la RPM du MINEM qui avait rejeté la demande de concession.
- Arrêt N° 199-2015-MEM/CM du 12 mars 2015 du Conseil Minier, qui déclare non fondée les recours de révision présentés par les associations d'usager d'eau de la vallée de Tambo.

ACCORDS ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

- Assermentation Ministère de l'agriculture PETT du 6 septembre 2008.
- Auto directorial N° 007-2011-MEM/AAM du 07 janvier 2011, la DGAAM du MINEM déclare la demande de réexamens d'irrecevables
- Auto directorial N° 008-2011-MEM/AAM du 07 janvier 2011, la DGAAM du MINEM déclare la demande de réexamens d'irrecevables
- Auto directorial N° 114-2011-MEM/AAM du 25 février 2011, la DGAAM du MINEM déclare irrecevable le recours en nullité présenté contre les ateliers informatifs.
- Auto directorial N° 116-2011-MINEM/AAM du 25 février 2011, la DGAAM du MINEM déclare irrecevable le recours d'appel.
- Auto directorial N° 177-2011-MEM-AAM du 5 avril 2011, la DGAAM du MINEM stoppe la procédure d'approbation de l'EIA Tia Maria.
- Auto directorial N° 533-2010-MEM-AAM du 23 décembre 2010, la DGAAM du MINEM approuve le nouveau plan de participation pour le projet Tia Maria.
- Avis de la commission de l'environnement et écologie de l'Assemblée nationale 2005-2006 du 01 Septembre 2005.
- Avis du 17 May 2005 de la commission de l'Environnement et écologie de l'Assemblée Nationale
- Avis N° 156-2009-MP-1° FPP-J du ministère public sur enquête pénal contre les représentants de la communauté de Kañaris et les rondas capesinas.
- Accord du 23 novembre 2010, d'assistance technique entre le gouvernement du Pérou et le Programme des Nations Unies pour le développement (UNOPS).
- Accord du 9 mai 1990, de coopération entre la direction régionale de l'agriculture et la société minière EMATINSA.

- Convention du 3 septembre 2003, accordé par le gouvernement de la province d'Espinar et la société minière BHP Billiton Tintaya « convention cadre pour le développement d'Espinar ».
- Procès verbal, Acta de conteo de votos de la comunidad de Kañaris, de fecha 30 de Septiembre de 2012
- Procès verbal, Acta de taller participativo de fecha 10 de Octubre de 2011
- Décision Administrative N° 041-2015-ANA du 10 février 2015, ratifications d'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo.
- Décision Administrative de l'ANA N° 005-2011-ANA, ratifications d'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 006-2010-ANA du 8 janvier 2010, par laquelle l'ANA assure l'approvisionnement de 8.2 MMC d'eau pour la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 013-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005, la direction régionale de l'agriculture (DRAT) octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Quelgua Carrizal Checa de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 015-2005- GRT/DRAT/ATDRT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Buena Vista de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 017-2005- GRA/PR.DRAA-ATDRT-AT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Puerto Viejo de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 020-2005-GRA/PR.DRAA-ATDRT-AT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Chucayapi de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 021-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Hacendados de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision Administrative N° 031-2013-ANA du 31 janvier 2013, ratifications d'approvisionnement de 8.2 millions de mètres cubes d'eau a été assuré pour la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 033-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle Buena esperanza baja de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 037-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.T-AT du 27 janvier 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle « Huertos » de la commission d'irrigants de l'Ensenada du district de Cocachaca a été accordé.
- Décision administrative N° 038-2005-GR/PR-DRAA-ATDR.TAT de l'année 2005, la DRAT octroie une licence d'usage a l'association sectorielle « Encenada » de l'association d'usager de la vallée de Tambo.
- Décision administrative N° 052-91-DUAD-XX-C du 23 mars 1991, le MINAGRI octroie la licence d'usage de l'eau au projet Tintaya.
- Décision administrative N° 0767-99-RPM du 26 mars 1999, le MINEM octroie la concession minière Tia.
- Décision administrative N° 106-2011-ANA du 25 février 2011, l'ANA adopte le règlement d'application pour la procédure d'émettre un préavis ou avis technique dans le cadre des procédures d'approbation des EIA.
- Décision administrative N° 1634-99-RPM du 22 juin 1999, par laquelle la concession minière Huarca 1-A a été octroyée.
- Décision administrative N° 196-2015-MEM-CM du 12 mars 2015, le conseil minier (CM) déclare irrecevable les recours d'appellation présenté contre l'approbation de l'EIA d'exploitation Tia Maria.
- Décision administrative N° 265-2007-MEM-DGM/V du 2 mars 2007 par laquelle l'entrée en activité du site de déchets miniers CAMACMAYO est autorisée.
- Décision administrative N° 35-2009-ANA-ALA.MOQ, de l'ALA de Moquegua qui niee l'approbation de l'étude du bilan hydrique du fleuve Vizcachas.
- Décision administrative N° 397-2010-MEM-AAM du 01 décembre 2010, la DGAAM, adopte des mesures extraordinaires pour la réalisation des ateliers d'information et participation pour le projet minier Tia Maria.
- Décision administrative N° 398-2010-MEM-AAM du 01 décembre 2010, la DGAAM adopte des mesures extraordinaires pour la réalisation des ateliers d'information et participation pour le projet minier Tia Maria.
- Décision administrative N° 650-2009-MEM-AAM du 16 décembre 2009, la DGAAM modifie la date de réalisation de l'atelier de participation et information.
- Décision de COPRI N° 36-92 du 04 février 1992, est créé le CEPRI pour inclure MINERO PERU au processus de privatisation.
- Décision Directorial N° 105-2011-MEM-AAM du 8 avril 2011, la DGAAM du MINEM rejete l'EIA d'exploitation minière Tia Maria.
- Décision directorial N° 351- 2010-MEM-AAM du 27 d'octobre de 2010 de la DGAAM du MINEM.
- Décision Directorial N° 398-2010-MINEM-AAM du 30 novembre 2010, la DGAAM mandate à l'UNOPS de réviser l'EIA d'exploitation minière Tia Maria.

- Décision Directoriale N° 41-81-EM/DGM du 26 juin 1981, la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM décide l'expropriation de 2368 hectares de terres de propriété de la communauté d'Antaycama.
- Décision Directoriale N° 008-2011 du 7 janvier 2011, la DGAAM déclare la demande de réexamen présentée par M. Pepe Julio Gutierrez injustifiée contre l'EIA d'exploitation minière Tia Maria
- Décision directoriale N° 152-2010-MEM-AAM du 9 avril 2010, la DGAAM modifie le plan d'action, modifie d'office le plan de participation et fixe le lieu et la date de l'atelier d'information.
- Décision Directoriale N° 219-92-REMOM/DSRA.II.I du 15 juin 1992, l'E cadastre minier a été adopté.
- Décision directoriale N° 528-2013-MINAGRI-PSI du 20 septembre 2013, le MINAGRI a adopté la décision de mandater l'élaboration d'une étude du bilan hydrique dans la vallée de Tambo dans le but de construire le barrage Paltuturu.
- Décision du Défenseur N° 0039-2006-DP de 30 Septembre 2006. Par la quel s'est modifié le ROF du DP. Création de « L'unité des conflit sociaux »
- Décision du Défenseur N°019-2009/DP de 30 de Avril 2009. Par la quel s'est modifié le ROF du DP. Transforme l'organe de ligne dans un organe adjoint le bureau de conflits sociaux.
- Décision du Défenseur N° 029-2008/DP de 29 Octobre 2008. Par la quel s'est modifié le ROF du DP. Transforme l'unité des conflits sociaux à un organe de ligne de la DP.
- Décision Ministérielle N° 002-2013-PCM du 08 Janvier 2013. Installations de la « Table ronde du travail pour le développement du district de Kañaris »
- Décision Ministérielle N° 002-2013-PCM du 8 janvier 2013, installe la table ronde de négociation pour Kañaris.
- Décision Ministérielle N° 133-201-PCM du 26 avril 2010, par laquelle le président du conseil des ministres initie la table ronde de négociation pour la vallée de Tambo.
- Décision ministérielle N° 380-2006-PCM du 23 Octobre 2006. Création d'une Commission multisectorielle de prévention des conflits sociaux.
- Décision Ministérielle N° 728-99-EM/VMM de 30 Décembre 1999, par laquelle a été adoptée le règlement de participation.
- Décision N° 02 du 29 septembre 2011 du 6° tribunal permanent du contentieux administratif de Lima, dossier judiciaire N° 4686-2011, par laquelle la demande a été déclarée recevable.
- Décision N° 196-2015-MEM-CM, 197-2015-MEM-CM, 198-2015-MEM-CM, 199-2015-MEM-CM du 12 mars 2015, par lesquelles le conseil minier déclare l'appel fait contre la décision d'approbation d'EIA fait par la DGAAM d'injustifié.
- Décision RD N° 045-2008-MEM-AAM du 29 Février 2008 par laquelle le MINEM a approuvé la modification de l'EI approuvée par décision RD N° 0063-2007/MEM-AAM du 23 Février 2007.
- Décision Suprême du 28 aout 1925 et le Décret Suprême de 24 juin 1938, lois sur le registre des communautés.
- Décision Suprême N° 54 du 10 octobre 1956 portant reconnaissance de la communauté de Kañaris comme population autochtone.
- Defensoría del Pueblo Oficio N° 0179-2013/DP de 24 de Enero de 2013
- Demande de concession du 20 juin 1979.
- Demande de réexamen N° 2049688 du 10 décembre 2010, contre la Résolution Directoriale N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle le nouveau programme de participation a été adopté par la DGAAM.
- Demande de réexamen N° 2049690 du 10 décembre 2010, contre la Résolution Directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010, par laquelle l'EIA Tia Maria a été soumis à l'UNOPS pour révision.
- Demande N° 2356621 du 8 janvier 2014, par laquelle l'association des agriculteurs et des producteurs agraires de la vallée de Tambo présente un recours en nullité des ateliers informatifs et participatifs.
- Directive N° 001-2005-DP, adopté par Décision Administrative N° 030-2005/DP de 1 de Juin 2005. Création du « Comité d'intervention dans les conflits sociaux et politiques »
- Doc. Acte General du CEPRI MINERO-PERU S.A. pour la promotion de l'investissement privée dans les unités de productions de MINERO PERU S.A. du 1 février 1996
- Document G-F-0141 du 12 novembre 1981, demande d'expropriation de terres de la communauté d'Antaycama présentée au MINEM par EMATINSA.
- Document N° 075-2005-PR du 19 Juillet 2005 qu'observée la LGA envoyé par le président de la république et le premier ministre au président de l'Assemblée nationale.
- Document N° 1947323 du 12 décembre 2009 par lequel l'EIA d'exploitation minière du projet Antapaccay a été présentée à la DGAAM. Résolution Directoriale N° 225-2010-EME/AAM du 6 juillet 2010, par laquelle l'EIA d'exploitation minière a été approuvée par la DGAAM.
- Document N° 1947323 du 12 décembre 2009, demande d'approbation de l'EIA d'exploitation minière Antapaccay.

- Document N° 1992753 du 23 mai 2010, le promoteur minier transmet sa réponse à tous les commentaires faits par les acteurs locaux et le MINEM.
- Document N° 2350260 du 10 décembre 2013, par lequel le ministère de la culture envoie à la DGAAM son préavis positif.
- Document N° 2353552 du 24 décembre 2013, par lequel le ministère de l'agriculture envoie à la DGAAM son préavis positif.
- Document N° 2355215 du 3 janvier 2014, par lequel l'autorité nationale de l'eau (ANA) envoie à la DGAAM son préavis positif.
- Document N° 2356161 du 7 janvier 2014, par lequel l'autorité maritime (DICAPI) envoie à la DGAAM son préavis positif.
- Document N° 2358865 du 13 janvier 2014 et N° 2360066 du 17 janvier 2014 les mairies du district de Cocachacra et de la province d'Islay soumettent leur avis à la DGAAM.
- Document N° 2361555 du 22 janvier 2014, la direction régionale minière envoie ses avis à l'égard de l'EIA Tia Maria.
- Document N° 2362705 du 29 janvier 2014, le ministère de la santé (MINSa) envoie au MINEM son préavis positif.
- Document N° 2425108 et 2425548 du 20 et 21 août 2014 respectivement, par lequel le M. Jesus Mariano Cornejo Reynoso et le M. Gilbert Honorio Ocola Villanueva, au nom de l'association d'usagers de la vallée de Tambo et de l'association du secteur Iberia, présentent deux recours d'appel contre la décision N° 392-2014-MEM-DGAAM du 01 août 2014.
- Document N° 734334 du 12 août 1983, dans lequel EMATINSA demande l'octroi de la concession de bénéfices et d'entrée en activité.
- Document N° 829-89-DGRA du 4 mars 1988, document par lequel se transmet l'accord pris par la direction régionale de l'agriculture de Cusco et le gouvernement régional de Cusco.
- Document N° 877-2010-MEM-AAM du 31 mai 2010, par lequel la DGAAM demande à la société Southern Pérou Copper Corporation (SPCC) de présenter une étude sur l'usage d'eau de mer dessalée pour l'exploitation minière et de s'abstenir des autres alternatives.
- Documents N° 2359907 du 16 janvier 2014 et N° 2360120 du 17 janvier 2014, le comité pour le développement du district de la Punta Bombom et le comité populaire des peuples d'Arequipa soumettent leur avis à la DGAAM.
- Documents N° 2361228 et N° 2362055 du 22 et 27 janvier 2014, la direction régionale de l'environnement envoie ses avis à l'égard de l'EIA Tia Maria.
- Documents N° 2414774 du 18 juillet 2014, N° 2415467 du 22 juillet 2014, N° 2415499 du 22 juillet 2014, N° 2415864 du 24 juillet 2014, par lesquels le MINC, DICAPI, MINAGRI et l'ANA ont présenté leur préavis positif.
- Jugement du 24 septembre 2013 et jugement du 02 septembre 2016 du 6° tribunal contentieux administratif de la Cour Supérieure de Lima sur la nullité de l'acte juridique administratif dans l'affaire MINAGRI et Société minière Quellaveco contre l'Association des usagers de la vallée de Tambo.
- Jugement N° 21 du 24 septembre 2013 et jugement N°37 de septembre 2016 du 6° tribunal administratif du contentieux administratif de Lima.
- Décision administrative, N° 0832-2012-ANA-AAA-VI-MARAÑON du 6 décembre 2012, L'ANA et l'AAA en décembre 2012 ont octroyé le droit d'usage des eaux de la rivière Cañariaco en faveur du CAÑARIACO COPPER S.A à finalité minière.
- Contrat de transfert du 21 Novembre 2003 et ratifié le 30 avril 2004. Par laquelle la société SPCC optent des concessions minières
- Le TUO Code de Procédure Civile, Arrêté Ministériel N° 010-93-JUS du 08 Janvier 1993, Titre I, sur les aspects généraux de droit d'action, et le Titre XII, Chapitre III, Articles 364 au 383, accordent à toute personne, juridique ou morale, le droit de recours contre une décision prise par un juge de première instance.
- Décret suprême 056-2012- PCM du 28 mai 2012, le gouvernement a dû déclarer l'état d'urgence en Espinar.
- Procès-verbal du 2 et 3 février et les 11 et 12 mars 2010, séances d'ateliers d'information et participation.
- Procès-verbal du 12 décembre 2008 et le 12 août 2009, séances d'atelier d'information.
- Procès-verbal du 9, 11 et 13 décembre 2008 et du 6 et 7 août 2009, séances d'atelier d'information et participation
- Procès-verbal 29 octobre, du 6, 18 et 21 mars et les 10 et 17 juin 2009, séances d'atelier d'information et participation
- Lettre de Rio Tinto à l'INGEMMET du 22 octobre 1998 : Rio Tinto communique au INGEMME qu'en vertu du contrat de cession et d'hypothèque minière du 23 septembre 1998, elle détient les droits sur la concession Tia Maria.

- Lettre N° 151-2010-MDC du 1 avril 2010, le maire du district de Cocachacra, M. Juan Guillen Lopez, communique à la DGAAM la non-conformité aux règles de sécurité du bâtiment choisi pour réaliser l'atelier d'information.
- Lettre N° 2344261 du 18 novembre 2013, Southern envoie au MINEM les justificatifs des publications sur place moyennant des panneaux publicitaires.
- Dictamen N° 156-2009-MP-1°FPP-J, Ministerio Público – Primera Fiscalía Provincial Penal de Jaén.
- N° 28611 du 13 Octobre 2005, Loi Générale de L'Environnement.
- Lettre N° 432-2005-IN-1508/PDL/S-FER
- Lettre N° 512-2014-ANA-DGCRH du 27 aout de 2014
- Lettre N° 521-2012-ANA-SG/DGCRH du 07 mai de 2012
- Livre Blanche de privatisation minier, COPRI 1995 et 2000
- Livre des procès-verbaux de l'assemblée nationale de la première législature ordinaire 2005, 13° session du 13 Octobre 2005.
- Ordonnance Municipale N° 020-2004-MPC/A du 12 octobre 2004, classe le bassin versant de la rivière de Rio Grande comme area de protection, intangible, réserve écologique et libre d'activité minière.
- Ordonnance N° 007-2009-MDDV, la mairie du district de Dean Valdivia décide de réaliser une consultation sur le projet minier Tia Maria.
- Ordonnance N°295 du 24 juillet 1984 (Code civil) et Loi N° 27117 du 15 Mai 1999 (Loi générale sur l'expropriation).
- Procès-verbal du 07 mai 2008, Ateliers d'information et participation projet minier Tia Maria.
- Procès-verbal du 11 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay développé dans la communauté de Cruzpata.
- Procès-verbal du 12 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay organisé dans les installations de la mine Tintaya.
- Procès-verbal du 12 décembre 2012, table ronde Tintaya, Commission de l'environnement.
- Procès-verbal du 13 décembre 2008, atelier participatif sur le projet Antapaccay organisé dans la mairie de la province d'Espinar.
- Procès-verbal du 14 avril 2015, instauration de la table ronde de négociation sur le sujet minier, l'énergie et l'agriculture dans le cadre de la table ronde de développement de la province d'Islay.
- Procès-verbal du 14 novembre 2007, Ateliers d'information et participation projet minier Tia Maria.
- Procès-verbal du 20 février 1990, assemblée générale de la communauté d'Antaycama par laquelle le démembrement de la communauté a été voté.
- Procès-verbal du 20 mars 2015, instauration de la table ronde de négociation appelée « table ronde pour le développement de la province d'Islay ».
- Procès-verbal du 21 juin 2012, d'installation de la table ronde d'Espinar.
- Procès-verbal du 28 aout 2013 par lequel est validé le Rapport finale de la table ronde de négociation d'Espinar.
- Procès-verbal du 29 avril 2010, atelier d'information organisé dans les installations de la mine Tintaya avec FREDERMICE.
- Procès-verbal du 3 septembre 2013, rapport final de la table ronde de négociation Espinar.
- Procès-verbal du 9 décembre 2008, atelier d'information sur le projet Antapaccay développé dans la communauté d'Alto Huarca.
- Procès-verbal du 9 mai 1990, accord signé entre la direction régionale de l'agriculture de Cusco et la société minière Tintaya.
- Procès-verbal N° 002-2010-MEM/AAM du 3 février 2010, atelier de participation organisé dans la communauté de Huisa Ccollana.
- Procès-verbal, journal des débats de la 19° séance du 19 décembre 2013, Assemblée nationale.
- Rapport de Développement humain Pérou 2009. Il a été publié le 2009 mais leurs données datent de 2007.
- RD N° 034-2000-EM/DGAA
- Recours d'appel N° 2064924 et 2064925 du 3 février 2011 contre l'Auto directorial N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010 et la Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010.
- Registre de la concession minière N° 3464-144-22 du 16 mars 1999 par lequel la concession a été transférée à la société minier BHP Tintaya.
- Résolution Administrative N° 0216-2004-RECAJ/DRA-CAJ-ATDRJ de 13 de Julio de 2004 - Jaen
- Résolution Administrative N° 194-2006-RECAJ/DRA-CAJ/ATDRJ de 13 de Julio de 2600 - Jaen
- Résolution Administrative N° 302-2007/RECAJ/DRA-CAJ/ATDRJ de 13 de Agosto de 2007
- Résolution de la présidence N° 028-2013-INGEMMET/PCD de 27 de Febrero de 2013
- Résolution Directorial N° 045-2008-MEM/AAM de 29 de Febrero de 2008
- Résolution Directorial N° 0063-2007-MEM/AAM de 23 de Febrero de 2007

- Résolution Directorial N° 018-77EM/DGM de 05 de Julio de 1977
- Résolution Directorial N° 0832-2012-ANA-AAA VI Marañón de 6 de diciembre de 2012
- Résolution Directorial N° 177-2012-MEM/AAM de 30 de Mayo 2012
- Résolution Directorial N° 195 – 2005-MEM/AAM de 16 de Mayo de 2005
- Résolution Directorial N° 354-2007-MEM/AAM de 29 de Octubre de 2007
- Résolution Directorial N° 435- 2004-MEM/AAM de 24 de Septiembre de 2004.
- Résolution Directorial N° 002-2013-PCM de 08 de Enero de 2013
- Résolution Suprême N° 230-96-PCM de 21 de Junio de 1996
- Résolution Suprême N° 54 de 10 de octubre de 1956 – Lima
- Résolution Administrative N° 016-2007-ATDRS/DRAC-MINAG-GRC du 20 février 2007, par laquelle est prolongée la licence d’usage d’eau du projet Tintaya.
- Résolution Administrative N° 029-2014-ANA/ALA-AAV du 30 juillet 2014 par laquelle l’autorité locale de l’eau octroie la licence d’usage de l’eau au promoteur minier d’Antapaccay.
- Résolution Administrative N° 03041-2003-INACC/J du 7 octobre 2003 et Résolution Administrative N° 03042-2003-INACC/J du 7 octobre 2003 par lesquelles les concessions Malena I et II ont été octroyées à M. Luis Alberto Guillermo Echevarria Silva-Santisteban.
- Résolution Administrative N° 03-2001-MINAG-CTAR-DRAC-ATDRS du 25 janvier 2001 par laquelle est octroyée une licence d’usage d’eau au projet Tintaya.
- Résolution administrative N° 065-2009-MINAG-ANA/ALA-SICUANI du 13 mai 2009 qui autorise l’usage de l’eau de la nappe phréatique et la construction des puits d’extraction des eaux.
- Résolution administrative N° 106-2011-ANA du 25 février 2011 portant règlement pour émettre des avis techniques sur les ressources hydriques.
- Résolution Administrative N° 286-2009-ANA/ALA-SICUANI du 21 décembre 2009 par laquelle l’autorité locale de l’eau prolonge l’usage de l’eau, qui avait été octroyé au projet Tintaya, pour le projet Antapaccay.
- Résolution Administrative N° 7412-96-RPM du 4 novembre 1996 par laquelle la concession minière Aurora Tintaya 4 a été octroyée à Phelps Dodge del Péru S.A. Résolution Administrative N° 0934-98-RPM du 24 mars 1998 par laquelle la concession minière Atahuarca 97 a été octroyée à Inca Pacific S.A.
- Résolution Directorial N° 036-2012-MEM-DGM du 9 mars 2012 par laquelle le plan d’exploitation et l’autorisation pour l’entrée en activité du projet Antapaccay a été adoptée.
- Résolution directoriale du 12 décembre 1996. Capacité de traitement des minéraux de l’usina Tintaya a été à augmentée.
- Résolution directoriale N° 01-91-RI/DMSRC du 3 avril 1993 par laquelle la concession de bénéfices du projet minier Tintaya a été octroyée par la Direction régionale des activités minières de la région de Cusco.
- Résolution directoriale N° 034-2000-EM/DGAA de février 2004 par laquelle l’Evaluation Environnementale d’exploration minière sur la concession minière Tia Maria a été approuvée.
- Résolution directoriale N° 036-2012-MEM/DGM du 9 mars 2012 avec laquelle le plan d’exploitation minière a été approuvé et le démarrage d’activité autorisé.
- Résolution Directoriale N° 036-2012-MEM-DGM du 09 mars 2012 par laquelle la direction générale des affaires minières approuve le plan d’exploitation minier et autorise le démarrage des activités d’exploitation.
- Résolution Directoriale N° 0460-70-EM/DGM du 12 octobre 1970 par laquelle la direction régionale des activités minières de Cusco octroie la concession minières Altuhuarca 2 en faveur de M. Juan Mariano Velasco Segura.
- Résolution Directoriale N° 048-93-EM/DGM du 23 avril 1993 par laquelle la DGM du MINEM élargit la capacité de la concession de bénéfices Tintaya pour traiter les minéraux.
- Résolution Directoriale N° 063-2007-MEM/AAM du 23 février 2007. Elle est approuvée l’Evaluation Environnementale présenté par CANDENTE pour des activités d’exploration minière.
- Résolution Directoriale N° 069-2006-MEM/AAM du 1er mars 2006 par laquelle l’étude d’impact environnemental d’exploration minière présentée par SPCC a été adoptée.
- Résolution directoriale N° 074-2003-EM/DGM du 17 mars 2003 par laquelle la capacité de l’usine Tintaya a été augmentée.
- Résolution Directoriale N° 117-2010-ANA-DGCRH du 28 décembre 2010 par laquelle est autorisée l’émission des eaux traitées dans la rivière Ccamacmayo.
- Résolution Directoriale N° 1300-99-RPM du 27 mai 1999 par laquelle la concession minière Huarca 1 a été octroyée. Cette concession avait été déjà octroyée antérieurement par Résolution Directoriale N° 0489-70-EM/DGM du 5 octobre 1970 mais elle avait été annulée.
- Résolution Directoriale N° 148-2005-MEM/DGM par laquelle la capacité de l’usine Tintaya a été augmentée.
- Résolution Directoriale N° 169-2008-MEM/AAM du 14 juillet 2008 par laquelle l’étude d’impact environnemental d’exploration minière approuvée en 2006 a été prolongée.

- Résolution directoriale N° 176-2005-MEM/AAM du 5 mai 2005, Résolution directoriale N° 365-2005-MEM/AAM du 26 août 2005 et Résolution directoriale N° 463-2005-MEM/AAM du 3 novembre 2005, par lesquelles les EIAs d'exploration 360, Antapaccay Norte et Antapaccay Sur sont approuvés.
- Résolution Directoriale N° 177-2012-MEN/AAM du 30 mai 2012
- Résolution Directoriale N° 195-2016-ANA-DGCRH du 13 août 2016 par laquelle est autorisée une émission de 110 000 mètres cube d'eau traitée dans la rivière Kuluyumayo.
- Résolution Directoriale N° 197-2011-ANA-DGCRH du 29 septembre 2011 par laquelle est autorisée l'émission des eaux traitées dans la rivière de Cañipia.
- Résolution directoriale N° 225-2010-MEM/AAM
- Résolution Directoriale N° 225-2010-MEM/DGAAM du 6 juillet 2010 par laquelle l'EIA d'exploitation Antapaccay a été approuvée par la DGAAM.
- Résolution directoriale N° 228-2001-EM/DGAA du 13 juillet 2001 par laquelle le projet du site de déchets miniers HUINIPAMPA a été approuvé par la DGAAM du MINEM.
- Résolution Directoriale N° 228-2001-EM/DGAAM du 13 juillet 2001 par laquelle le projet d'ouverture du site Hunipampa à déchets miniers a été autorisée.
- Résolution directoriale N° 264-2006-MEM-DGM/V du 24 février 2006. Site de déchets miniers de Tintaty « CAMACMAYO » a été autorisé à la construction par la DGM.
- Résolution directoriale N° 31-2001-MEM/DGAA du 30 janvier 2001. C'est la première fois que le projet est appelé « projet Antapaccay ».
- Résolution Directoriale N° 315-91-EM/DGM du 16 mai 1991 par laquelle la direction générale des affaires minières (DGM) du MINEM octroie la concession d'exploitation de la concession minière Altuarca 2.
- Résolution Directoriale N° 354-2007-MEM/AAM du 29 octobre 2007 et Résolution directorial N° 045-2008-MEM/AAM du 29 février 2008.
- Résolution directoriale N° 379-2013-MEM/DGM-V du 23 du septembre 2013.
- Résolution Directoriale N° 392-2014-MEM-DGAAM du 1 aout 2014 par laquelle l'EIA d'exploitation minière Tia Maria a été approuvée par la DGAAM du MINEM.
- Résolution directoriale N° 397-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010 par laquelle le nouveau programme de participation a été adopté par la DGAAM.
- Résolution directoriale N° 398-2010-MEM/AAM du 30 novembre 2010 par laquelle l'EIA Tia Maria est soumise à l'UNOPS pour sa révision. Cependant, l'EIA a été envoyée à l'UNOPS le 30 décembre 2010 et le 3 janvier 2011.
- Résolution directoriale N° 405-97-EM/DGM du 19 novembre 1997 par laquelle la DGM du MINEM élargit la capacité de la concession de bénéfices Tintaya pour augmenter la capacité du traitement de l'usine et pour construire le site de déchets miniers.
- Résolution Directoriale N° 435-2004-MEM/AAM du 23 Septembre 2004. Demande d'approbation de la déclaration assermentée d'exploration minière acceptée.
- Résolution Directoriale N° 462-2014-MEN/DGAAM du 9 septembre 2014.
- Résolution Directoriale N° 535 du 8 aout 1952 de la direction régionale des activités minières de Cusco par laquelle la concession Atalaya a été octroyée à la faveur de M. Juan Mariano Velasco Segura.
- Résolution directoriale N°001-91-RI/DMSRC du 3 avril 1991 par laquelle la concession minière de bénéfices est octroyée en 1985 par la Direction régionale de l'énergie et mines de Cusco.
- Résolution ministérielle N° 133-2010-PCM du 26 avril 2010, Constitution de la table ronde de négociation sur le projet minier Tia Maria.
- Résolution ministérielle N° 164-201-PCM du 10 juillet 2012, par laquelle la table ronde de négociation pour la province d'Espinar a été créée.
- Résolution ministérielle N° 195-2005-MEM/AAM du 16 mai 2005.
- Résolution Ministérielle N° 304-2008-MEM/DM du 24 juin 2008, règlement de la participation des habitants locaux
- Résolution Ministérielle N° 596-2002-EM/DM du 20 décembre 2002, Règlement de participation du MINEM.
- Résolution Ministérielle N° 596-EM/DM
- Résolution N° 199-2015-MEM/CM du 12 mars 2015 par laquelle le recours en nullité présenté par les acteurs locaux contre la décision de la DGAAM a été rejeté car considéré comme infondé.
- Résolution N° 234-2012-MEM-DGM du 15 novembre 2012 par laquelle la concession minière de bénéfice Antapaccay a été octroyée.
- Résolution suprême N° 007-94-PCM du 10 Février 1994, s'est inclus le projet Cañariaco dans un plan de privatisation approuvé par Résolution suprême N° 147-93-PCM de 14 Septembre 1993.
- Résolution suprême N° 118-2015-IN du 26 mai 2015 par laquelle le ministère de l'intérieur ordonne la mobilisation de l'armée dans toute la région sud du Pérou : Apurimac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Puno et Tacna.

- Résolution suprême N° 146-2015-IN par laquelle le ministère de l'intérieur ordonne le déplacement de l'armée dans la vallée de Tambo.
- Résolutions Administratives N° 2887-98-RPM du 31 aout 1998, N° 0335-99-RPM du 19 février 1999, N° 2882-98-RPM du 31 aout 1998, N° 2329-98-RPM du 30 juillet 1998, N° 2827-98-RPM du 31 aout 1998, N° 2334-98-RPM du 30 juillet 1998, N° 2817-98-RPM du 31 aout 1998 par lesquelles les concessions minières Altuarca 1 – 9 ont été octroyées.
- Lettre N° 2348204 du 4 décembre 2013, Southern demande à la DGAAM le changement de la date et du lieu de l'atelier à réaliser dans le cadre de l'approbation de l'EIA Tia Maria.
- Titre de propriété du 20 juillet 1701, titre de communauté d'Antaycama qui a été octroyé dans la ville de Cusco par le représentant « Visitador General » du roi d'Espagne.

RAPPORTS ET DOSSIERS ADMINISTRATIFS

- CD, El presidente de la república “Ollanta Humala Tasso” en una entrevista ofrecida y transmitida por “TV Peru” en fecha de 28 Abril de 2013 - video
- Contrato de transferencia de concesiones mineras firmada el 04 de abril de 2001 entre la Empresa Minera del Perú S.A. y Exploraciones Milenio S.A.
- INGEMMET (2013) « *Perú: Atlas Catastral Minero y Geológico* ». Edt. INGEMMET, Lima-Pérou
- INGEMMET (2014) « *Perú: Atlas Catastral Minero y Geológico* ». Edt. INGEMMET, Lima-Pérou
- OEFA (2014), *El rol de OEFA en la gestión de conflictos socio-ambientales*, en; ZAFERRO S.A.C., Lima.
- ONDS (2013), *Conflictos sociales y gestión pública*, en: Willaqniki N° 07, PCM & ONDS, Lima
- ONDS (2013), *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*, en: Willaqniki N° 18, PCM & ONDS, Lima
- ONDS (2013), *Mesas de dialogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú*, en: Willaqniki N° 05, PCM & ONDS, Lima
- Rapport ANA (2009) « *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú* ». Edt. ANA, Lima-Pérou
- Rapport ANA (2016) « *Estrategia nacional para el mejoramiento de la calidad de los recursos hídricos* ». Edt. ANA, lima-Pérou.
- Rapport Banca mondiale (2002) « *Large Mines and Local Communities: Forging partnerships, building sustainability* ». Edt. IFC, Washington DC-USA
- Rapport Banque Mondiale (2005) « *Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú* ». En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/410671468079729976/pdf/335450a1PE0studio0Mineria.pdf>
- Rapport Banque mondiale (2015) « *Construyendo desde el conflicto: Las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú* ». Edt. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial Banco Mundia, New York-États Unis
- Rapport BCRP (1985) « *Memoria al 31 de diciembre de 1985* ». Edt. Banco Central de Reserva del Perú, Lima-Pérou
- Rapport BCRP (2009) « *Informe Económico y Social Región Cusco* ». Edt. Banco Central de Reserva del Perú, Lima-Pérou
- Rapport Commission-IDH (2009) « *Indigenous and tribal peoples' rights over their ancestral lands and natural resources norms and jurisprudence of the inter-american human rights system / Inter- American Commission on Human Rights* ». Edt. CIDH, Rep. 56/09, en: <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>
- Rapport DP (2007) « *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú* ». Edt. Defensoría del Pueblo, Lima-Pérou
- Rapport DP (2009) « *Reporte de conflictos sociales* », N° 67. Edt. Defensoría del Pueblo, Lima-Pérou
- Rapport DP (2012) « *Violencia en los conflictos sociales: Informe Defensorial N° 156* ». Edt. Defensoría del Pueblo, Lima-Pérou
- Rapport DP (2013) « *Manual de Organización y Funciones - MOF de la Defensoría del Pueblo* ». Edt. Defensoría del Pueblo, Lima-Pérou
- RAPPORT DP MISSING FROM FOLDER 2009/2010 AND 2011
- Rapport IIMP-MINEM (2010) « *Minería peruana: Contribucion al desarrollo económico y social* ». Edt. IIMP, lima-Pérou.
- Rapport Larrainvial, Macrosonsult, El Comercio (2012) « *Minería en el Perú: Realidad y perspectivas* ». Edt. El Comercio, Lima-Pérou.

- Rapport MINAGRI (2016) « *Informes de sistematización de quince experiencias de siembra y cosecha de agua en el Perú* ». Edt. Ministerio de Agricultura y Riego, Lima-Pérou
- Rapport MINAM (2015) « *Manual para la evaluación del estudio de impacto ambiental detallado en minería* ». Edt. MINAM, Lima-Pérou.
- Rapport ONDS (2013) « *Institucionalizando el Diálogo: Experiencias y aportes de la ONDS - PCM* », Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport OSEL (2010) « *Indicadores económicos, laborales y financieros en la región Cusco* », N° 4. Edt. OSEL, Cusco-Pérou
- Rapport OXFAM (2009) « *La participación ciudadana en la minería peruana: Concepciones, mecanismos y casos* ». Edt. Oxfam international, <https://peru.oxfam.org>.
- *Rapport Oxfam (2009) «Mining conflicts in Peru: conditional critical* ». Edt. Oxfam, www.oxfamamerica.org
- Rapport OXFAM (2014) « *Geographies of conflict: Mapping overlaps between extractive industries and agricultural land uses in ghana and peru* ». Edt. Oxfam international, <https://peru.oxfam.org>.
- Rapport PHI-UNESCO (2009) « *Agua y minería en cuencas áridas y semiáridas, guía para la gestión integral: Gestión de cuencas con actividad minera en regiones áridas y semiáridas en Sudamérica* ». Edt. PHI-UNESCO, PHI-VII N° 17, Montevideo-Uruguay.
- Rapport SUNAT (2002) « *Estimacion del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación* ». Edt. SUNAT, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2012) « *Diálogo y prevención garantía de desarrollo* », N° 1, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2013) « *Conflictos Sociales y Gestión Pública* », N° 7, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2013) « *Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú* », N° 5, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2014) « *El Diálogo en la gobernanza de los recursos: Reflexiones desde Australia para el Perú, Latinoamérica y el Caribe* », N° 22, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2014) « *Territorio: reflexiones desde la gestión pública, la conflictividad y el desarrollo* », N° 24, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2015) « *Diálogo y respeto: Naciones Unidas reconoce acuerdo con comunidades nativas de Loreto* », N° 32, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport Willaqniki (2015) « *Proyectos Hidrocarburíferos en el Perú: Lecciones aprendidas y retos frente a la conflictividad social* », N° 28, Edt. ONDS-PCM, Lima-Pérou
- Rapport World Bank (2012) « *Evaluating the Impacts of the Formalization of Water Right for Agriculture Use: Water Rights in Peru* ». Edt. World Bank, Washington-États Unis
- Rapport, APCI (2005), *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004*, dans *Visión PC Perú SAC*, Lima – Perú
- Rapport des ateliers du projet minier Antapaccay du 15 mars 2010 par lequel la Direction régionale de l'énergie et mines de Cusco valide auprès du MINEM la conformité des ateliers réalisés.
- Rapport du 15 mars 2010, la Direction régionale de l'énergie et des mines de Cusco sur les séances des ateliers d'information et de participation transmises au MINEM.
- Rapport N° 012-2010-XI-DTP-RPA—DILPOSUR-CC-OPE du 8 avril 2008, le commissaire de la police de Cocachaca communique à la DGAAM que l'endroit et les conditions sociales ne sont pas adéquats pour réaliser un atelier d'information.
- Rapport N° 032-2006/MEM-AAM/LS/CPA du 23 février 2006, par lequel l'EIA d'exploration Tia Maria 2006 a été approuvée.
- Rapport N° 057-2004-MEM-AAM/LS/CPA du 21 Septembre 2004.
- Rapport N° 081-87/INP-DGPI-DIF du 1987, par lequel a été déclarée la priorité de la construction du projet Pasto Grande.
- Rapport N° 081-87/INP-DGPI-DIF, sur l'étude de faisabilité du projet Pasto Grande.
- Rapport N° 087-2014-MINAGRI-DGAAA-DGAA-140765-13 du 22 juillet 2014 par lequel le ministère de l'agriculture émet son avis positif pour l'EIA d'exploitation minière.
- Rapport N° 146-2010-MEM-AAM/VRC/WAL du 12 février 2010 par lequel le plan de participation de l'EIA du 2009 a été modifié par le constant de sabotage arrivé contre les ateliers et provoqués par les acteurs locaux.
- Rapport N° 31375-94-RPM/OCM/AL du 7 décembre 1994, avis négatif d'octroi de concession minier pour manquement de paiement des droits miniers.
- Rapport N° 354-2014-ANA-DGCRH/IGA du 23 juillet 2014 par lequel l'autorité national de l'eau émet son avis positif pour l'EIA d'exploitation minière.

- Rapport N° 648-2010-MEM-AAM/EAF/PRR/YBC/WAL/MES/RST/CMC/RBG/RBC/JCV/ACHM du 31 mai 2010 par lequel la section technique de la DGAAM examine et recommande l'approbation de l'EIA d'exploitation du projet minier Antapaccay.
- Rapport technique N° 035-2009-MEM/AAM du 16 février 2009.
- Rapport technique N° 061-2005-MEM-AAM/LS/CPA du 3 mai 2005 dans lequel sont décrites les procédures suivies pour l'approbation de l'EIA d'exploration 360.
- Rapport technique N° 085-2011-MEM/AAM du 15 mars 2011.
- Rapport technique N° 115-93-EM-DGM/TON du 1993 par lequel la Direction technique et normative du MINEM livre un avis positif à l'élargissement de la capacité de l'usine Tintaya.
- Rapport technique N° 14-2012-MEM-DGM-DTM/PM du 9 mars 2012 par lequel la direction technique des activités minières de la DGM recommande l'approbation du plan d'exploitation minière Antapaccay.
- Rapport technique N° 228-2007-MEM/AAM du 6 juillet 2007.
- Rapport technique N° 262-2008-MEM/AAM du 23 octobre 2008 (par lequel l'EIA d'exploration minière Antapaccay a été octroyé)
- Rapport technique N° 448-99-EM-DGM/DPDM du 22 novembre 1999 par lequel une autre modification et amplification de la capacité de traitement des minéraux de l'usine Tintaya est approuvée.
- Rapport technique N° 648-2010-MEM-AAM/EAF/PRR/YBC/WAL/MES/RST/CMC/RBG/RBC/JCV/ACHM du 5 juillet 2010, rapport technique des spécialistes de la DGAAM
- Rapport Tintaya 2012 du Centre national pour la santé et l'environnement sur le lieu de travail (CENSOPAS) du Ministère de la santé (MINSA).

SITES WEB VISITES

- <http://cooperacion.org.pe/>
- <http://elcomercio.pe/>
- <http://gestion.pe/>
- <http://juntadeusuariostambo.org.pe/>
- <http://larepublica.pe/>
- <http://onds.pcm.gob.pe/>
- <http://peru21.pe/>
- <http://servindi.org/>
- <http://www.ana.gob.pe/>
- <http://www.candentecopper.com/>
- <http://www.corteidh.org/>
- <http://www.cultura.gob.pe/>
- <http://www.derechosociedad.org/>
- <http://www.inei.gob.pe/>
- <http://www.ingemmet.gob.pe/>
- <http://www.minam.gob.pe/>
- <http://www.minem.gob.pe/>
- <http://www.munikanaris.gob.pe/>
- <http://www.muqui.org/>
- <http://www.oas.org/es/cidh/>
- <http://www.oefa.gob.pe/>
- <http://www.ongproa.com/>
- <http://www.pcm.gob.pe/>
- <http://www.regionlambayeque.gob.pe/>
- <http://www.rpp.com.pe/>