



Les entreprises minières dans la gouvernance territoriale au Chili

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

Anne-Laure Amilhat Szary

Octobre 2009

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación
y debate sobre la
gobernanza

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

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

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

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

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

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

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

A ce titre, la nationalisation des mines de cuivre proclamée par Salvador Allende en 1971 a constitué une tentative de transformation radicale du système. Elle a fondé en partie la croissance économique du pays pendant toute la dernière partie du XX^{ème} siècle. Paradoxalement, la Junte militaire aux orientations libérales précoces n'a jamais remis en cause ce texte, allant au contraire plus loin dans sa mise en œuvre, avec deux mesures phares prises en 1976 : d'une part la création de CODELCO (compagnie nationale de gestion du développement des mines de cuivre du pays), et d'autre part l'attribution d'une part direct des revenus du cuivre à l'armée (grâce à la « ley reservada del cobre » abrogée en 2009 seulement, qui actualisait une mesure prise en 1958 destinée à réserver 15% des revenus miniers à l'équipement de l'armée : ce pourcentage baissait à 10% en 1976, mais la somme globale avait considérablement augmenté grâce à la nationalisation). L'évolution de l'exploitation du cuivre chilien a cependant pris un nouvel essor à partir de la fin des années 1980, du fait du retour des capitaux étrangers dans le pays dans un contexte politique visant à rassurer les investisseurs (textes de loi très favorables à l'investissement étrangers passés dès 1974¹, et trois lois de dérégulation, le nouveau Code minier -1983, le Code de l'eau - 1981, et la loi indigène- modification en 1979 de la loi du même nom promulguée par Allende²). Les grandes entreprises du secteur ont à nouveau investi dans la prospection à partir de la publication de ces textes, mais en tenant compte du temps nécessaire entre l'identification d'un gisement et l'ouverture de la mine, ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'on voit se développer les grands projets miniers rendus possibles par ces orientations politiques³. Entre temps la Junte a perdu le pouvoir au Chili⁴, et c'est dans un contexte de reconstruction de la démocratie que ces firmes ont du se positionner face aux territoires.

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

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

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

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

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

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

Dans les régions concernées par l'exploitation minière, les firmes ont joué un rôle important sur le façonnement de l'espace, particulièrement dans les confins arides du nord du pays qui ont en grande partie été modélisés en fonction des besoins de cette économie. Les points d'arrimage du territoire ont longtemps été résumés au doublon ville minière (*company-town*)/ port, qui s'est traduit pas la mise en valeur par les hommes de la partie la plus inhospitalière de la région, la dépression centrale entre les cordillères de la Côte et des Andes, appelée « Pampa ». La réouverture du secteur aux capitaux étrangers et le développement de « méga-projets » miniers s'est traduite par une mise en valeur différente de l'espace : les travailleurs ne sont plus concentrés sur les sites d'exploitation, en partie du fait de leur situation (très haute altitude ou éloignement important) : ils sont tenus de travailler par « tours », nombre de jours ouvrés qui s'avèrent constituer des périodes d'astreinte pendant lesquelles le statut de la nuit n'est pas systématiquement le repos. On travaille ainsi 6, 10, voire 20 jours, suivis de périodes plus ou moins longues de repos (21 jours de travail pour 21 jours de repos à Collahuasi, la plus élevée dans les Andes). Dans ces conditions, le campement minier change de statut : il perd sa nature urbaine, les familles n'ayant plus besoin de résider sur place. Les travailleurs se localisent soit dans les métropoles régionales, soit dans la capitale, voire à l'étranger. De ce fait, les entreprises se trouvent déchargées d'un certain nombre de fonctions qu'elles assuraient dans les villes dont elles avaient la charge, le logement bien sûr, mais aussi la santé et l'éducation des enfants, voire les loisirs⁵. Les firmes concernées ont bien sûr profité de ces transferts pour se délester d'une partie de ces charges (santé et éducation surtout), mais sans pour autant se délester de tout (le logement de leurs travailleurs demeure une leurs prérogatives). Cette translation implique une forte intervention des entreprises dans la fabrique urbaine : les entreprises La Escondida ou Doña Inès de Collahuasi ont ainsi construit des quartiers entiers à Antofagasta et Iquique respectivement, contribuant fortement à la segmentation sociale de l'espace urbain : quartiers pour ouvriers dans les secteurs moins aisés, quartiers pour cadres dans les secteurs plus luxueux, avec des choix de fermeture qui contribuent à la diffusion de gated-communities dans des villes où elles n'existaient pas auparavant).

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

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

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

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

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

Dans ce contexte de déficit démocratique local, les entreprises minières vont rapidement se positionner : la première à développer cette opportunité fut la mine Escondida. Il s'agit d'un gisement situé à 170 km d'Antofagasta, à une altitude de 3100 mètres, possédé à 57,5% par [BHP Billiton](#) (Australie⁶), à 30% par [Rio Tinto PLC](#) (Angleterre), à 10% par [Jeco Corporation](#) (consortium japonais dominé par la [Mitsubishi Corporation](#)) et à 2,5% par la [Corporation Financière Internationale](#), filiale de la Banque Mondiale. Les travaux ont commencé en 1988, et la mine a fonctionné en 1990, et a continué à s'étendre, au prix d'un investissement global de 4 milliards de dollars, l'exploitation étant prévue pour 25 ans. La production s'est élevée de 300 000 t les premières années à 1 300 000 tonnes métriques de concentré de cuivre en 2008, un volume qui place cette mine au premier rang mondial (20 à 25 pour cent de la production totale de cuivre au Chili). Grâce à l'augmentation parallèle du cours du cuivre sur la période, la vente du produit de la mine représente aujourd'hui 3 à 5 pour cent du Produit intérieur brut du pays. En 2006, la mine employait directement près de 3000 employés directs, ainsi que presque autant de sous-traitants (2790) ; on considère également qu'elle génère près de 8000 emplois permanents additionnels dans la région.

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

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



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

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

Un regard analytique sur la responsabilité sociale



LA OTRA FERIA

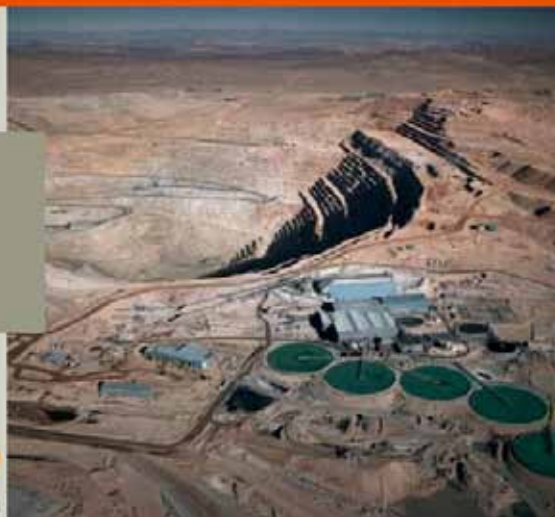
Taller: Responsabilidad Social desde una mirada analítica

Le cas de la Mine Escondida

El caso de Minera Escondida

Expone: Mauro Valdés R.
Vicepresidente Asuntos Corporativos y Externos

Noviembre 2002



Desarrollo Social: Calidad de Vida

Développement social :
qualité de vie

Taux de réduction
de la pauvreté

Tasa Reducción Pobreza (1990-2000)



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

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

car les gisements sont, à cette latitude, hauts et leur teneur en minerai ne justifie l'exploitation que grâce aux derniers apports technologiques dans le domaine. Les premières mines à avoir été ouvertes furent celles de Cerro Colorado (qui appartient à 100% à BHP Billiton 100%) et Quebrada Blanca (actionnaire majoritaire canadien : Aur Resources) ; elles furent suivies par un autre géant, qui rivalise avec La Escondida en termes de production, la mine de Doña Inés de Collahuasi (*Xstrata* (44%, Suisse⁷); *Anglo American* (44%, Afrique du Sud), consortium de compagnies japonaises emmené par *Mitsui & Co. Ltd.*, 12%).

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

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

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

⁸ « Contribuyendo en forma responsable al desarrollo y crecimiento de la Primera Región del país », *Nuestra visión*, http://www.collahuasi.cl/web/1_la_com_vision.asp

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO II

AMBITO DE APLICACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACION E INTEGRACIÓN MINERA

Simbología:

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

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

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

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

PROYECCION CILINDRICA DE MERCATOR

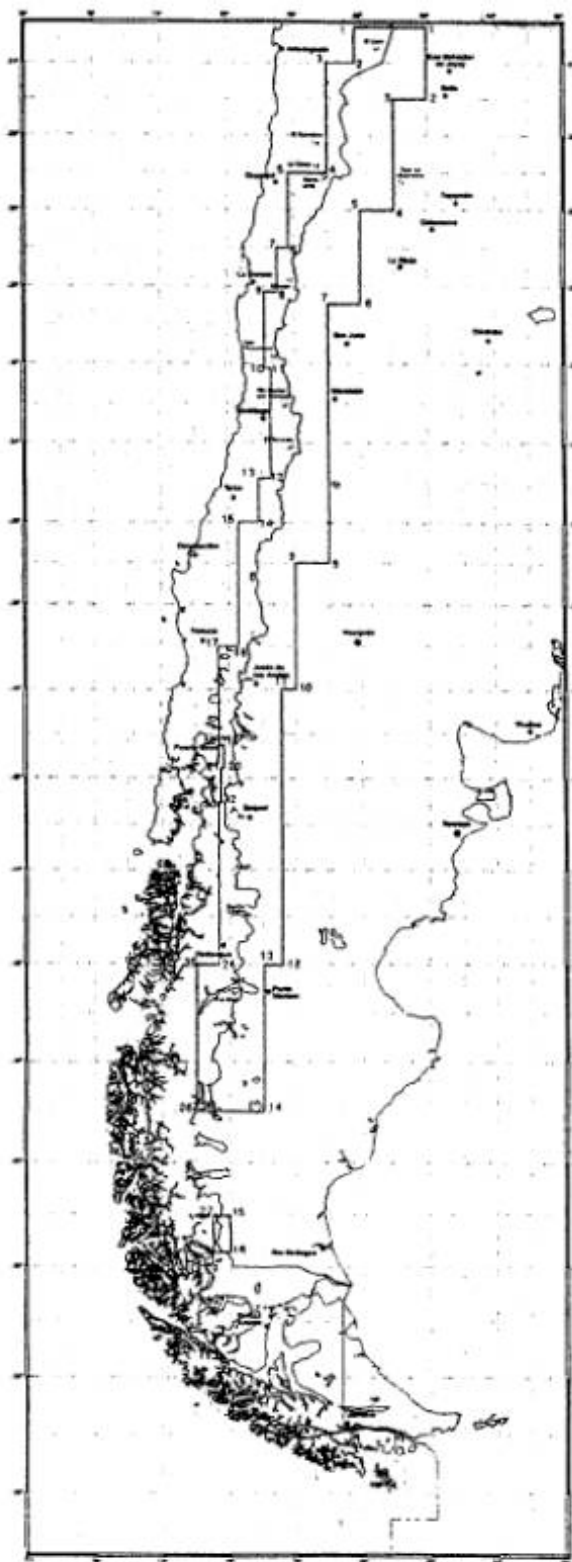
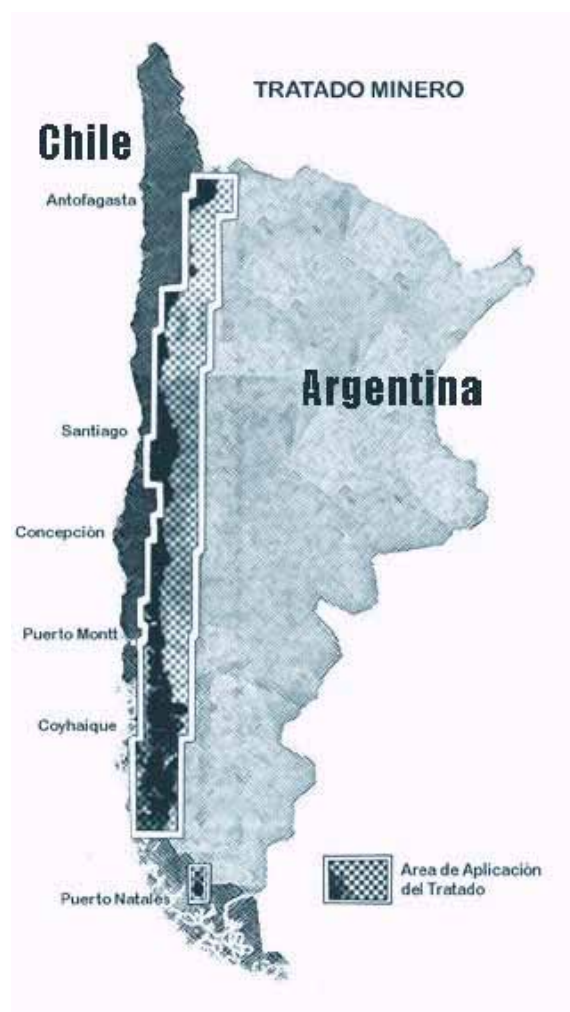


Figure 3 : Document officiel figurant la zone transfrontalière mise en place par le Traité minier Argentine-Chili de 2004 (son annexe 2)

Source : http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cmineria/ley_25_243.htm

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



<http://www.soberaniachile.cl>

source : *Compendio de la Minería Chilena*, 1999

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cooperación Público-Privada



□ Generación de mecanismos formales / voluntarios que contribuyen a obtener una visión común entre los sectores y grupos de interés (Comité Público-Privado para la Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable del Salar del Huasco).

□ Una imagen objetivo de mediano / largo plazo genera acuerdos las acciones que se deben realizar para asegurar la conservación de la biodiversidad y la gestión sustentable del humedal.

□ El trabajo participativo permite considerar adecuadamente las diferentes variables relevantes para los objetivos de conservación de la biodiversidad (protección de sitios claves, desarrollo local, uso sustentable de recursos naturales, compromisos institucionales, seguimiento de las decisiones, coordinación de iniciativas sectoriales, intercambio de información)

Integrantes del Comité Público-Privado

Presidencia

- Gobernadora Provincial de Iquique

Secretaría Técnica

- Director Regional CONAMA
- Director Regional CONAF
- Director Regional DGA
- Director Regional SAG
- Coordinador CED

Miembros Invitados

- En forma Temporal
- En forma Permanente

Miembros Permanentes

- Ilustre Municipalidad de Pica
- Seremi Obras Públicas
- Seremi SERPLAC
- Seremi Agricultura
- Seremi Bienes Nacionales
- Seremi Minería
- Dirección Regional SERNAGEOMIN
- Dirección Regional INDAP
- Dirección Regional SERNATUR
- Subdirección Nacional Norte CONADI
- Cámara Comercio, Industria y Turismo Iquique
- Asociación Indígena Aymara Laguna del Huasco
- Representantes Familias Choque, Esteban, Lucas y Ticona
- Consejo Nacional Aymara
- Coordinador Comités Territoriales ADI Jiwasa Oraje
- Asociación Agricultores Resbaladero, Banda y Ánimas
- Comunidad de Aguas Banda y Ánimas
- Comunidad de Aguas Concova
- Comunidad de Aguas Resbaladero
- Comunidad de Aguas de Matilla
- Comunidad de Aguas de Miraflores
- Regantes con Agua de Pozo de Matilla
- Asociación Agricultores de Matilla
- Asociación Agricultores Valle de Quisma
- Cooperativa Agrícola de Pica
- Cía. Minera Doña Inés de Collahuasi
- Cía. Minera Cerro Colorado

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

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

www.ced.cl/proyectogef.htm

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

Bibliographie

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