

Analyses 2011



**Les grands projets miniers mettent
la pression sur les terres
aux Philippines**

Avec le soutien de la Communauté française

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Les grands projets miniers mettent la pression sur les terres aux Philippines

Durant le mandat de l'ancienne Présidente des Philippines (2001-2010), Gloria Macapagal-Arroyo, le gouvernement philippin s'est clairement positionné comme un gouvernement « pro-mines ». Il a fait adopter un « Programme de Revitalisation Minière » et était résolument décidé à attirer de nouveaux investissements étrangers dans le secteur extractif. Cette politique a progressivement soulevé l'inquiétude et la résistance des communautés paysannes et de la société civile philippines. Le pays sera-t-il la proie d'une nouvelle ruée sur les produits miniers ?

Le cas des Philippines est à bien des égards similaire à celui d'autres « Etats miniers », comme le Pérou, qui est un cas bien connu de la Commission Justice et Paix¹. Toutefois, le cas philippin nous permet d'aborder avec une acuité particulière la question de l'accaparement des terres par le secteur extractif industriel et des risques pour la « souveraineté alimentaire »² qu'il engendre.

Les ressources minières philippines

Les Philippines ont un passé minier qui remonte à plusieurs décennies³. Toutefois ce secteur a été quelque peu délaissé à partir des années 80' en raison de la chute des cours des produits miniers à l'époque.

Le pays possède aujourd'hui la 3^{ème} réserve mondiale d'or, la 4^{ème} de cuivre, près de 5 millions de tonnes de nickel, et des réserves importantes d'argent, de platine, de chromite, de fer, de plomb et de zinc, le tout réparti sur près de 30 % de la superficie des 7 107 îles que compte le territoire philippin⁴.

Etant donné la valeur des réserves économiques du sous-sol philippin, l'on comprend que la tentation d'exploiter cette « manne » minière soit grande dans le chef de l'Etat et des investisseurs étrangers.

Une politique gouvernementale « pro-mines »

En effet, depuis 2003, le prix des matières premières, tant énergétiques que minérales (métaux, etc.), a connu un boom sans précédent⁵. La concurrence internationale entre les grandes puissances économiques pour l'accès à ces ressources, essentielles au développement de nombreux secteurs industriels, s'est donc fortement intensifiée depuis quelques années.

En 2004, le Présidente Arroyo obtient l'adoption du « Programme de Revitalisation Minière » (*Mining Revitalisation Program*) qui vise au lancement de 23 grands projets miniers prioritaires dans le pays. Ce Programme instaure une réduction des procédures et des normes légales prévues pour l'octroi des permis environnementaux, perçues comme un obstacle à l'investissement privé, réduisant d'autant la capacité de la population et des gouvernements locaux à s'opposer aux projets miniers.

¹ Voir notamment, Santiago Fischer, « Au Pérou, luttes inégales entre les entreprises minières et les communautés paysannes », décembre 2009, <http://www.justicepaix.be/?article229> ou Santiago Fischer, « Un an après Bagua », juin 2010, <http://www.justicepaix.be/?article300>.

² *Via Campesina* définit en 2008 la souveraineté alimentaire comme « un droit des peuples à des aliments nutritifs et culturellement adéquats, accessibles, produits de façon durable et écologique, et un droit des peuples à décider de leur propre système alimentaire et productif ».

³ Le secteur minier fut en plein essor dans les années '60 et '70, représentant entre 1970 et 1974 jusqu'à 22% du total des exportations. Entre 1986 et 1995, les produits miniers ne représentaient plus que 7% des exportations.

⁴ CAFOD, « *Kept in the dark* », octobre 2008.

⁵ Groupe de la Banque Mondiale sur les industries extractives, « *2010 Annual Review* », Banque Mondiale, 2010.

En réalité, la promotion du secteur minier a été l'un des principaux chevaux de bataille de la Présidente Arroyo, déjà bien avant son accession au pouvoir en 2001. C'est notamment elle qui a introduit au Sénat la Loi Minière de 1995 (*Mining Act*) alors qu'elle était Sénatrice. Cette Loi fut décrite par le journal londonien *Mining Journal* parmi les plus favorables au monde pour l'industrie. Un grand nombre des mesures qu'elle propose a été suggérée par la Banque mondiale, tandis que plusieurs entreprises ont été invitées à aider à la rédaction même de cette Loi⁶. Destinée à encourager les investissements étrangers, elle a instauré des exonérations de taxes pour les investisseurs et la possibilité pour eux d'attendre d'avoir amorti à 100% les investissements consentis avant de verser le moindre centime à l'Etat philippin. En outre, cette Loi de 1995 autorise la privatisation à 100% des projets miniers, concession foncière comprise, ce qui revient à autoriser une entreprise étrangère à acquérir la propriété complète d'une partie du territoire philippin.

Pression sur les terres : danger pour la sécurité et la souveraineté alimentaire⁷

L'un des principaux problèmes concernant les 23 projets miniers ciblés par le « Programme de Revitalisation Minière » est qu'ils se situent dans des zones à la biodiversité extrêmement riche. Or, l'impact environnemental des activités minières aux Philippines est loin d'être anodin, en particulier en ce qui concerne les ressources hydriques (rivières et zones maritimes côtières). Le réseau hydrique du pays est mis en danger par l'importance de la consommation d'eau de l'industrie minière, par le stockage et le transport des produits chimiques qu'elle utilise et la production de déchets miniers qu'elle engendre (boues acides chargées de métaux lourds). Deux cas de pollution bien connus sont assez illustratifs à cet égard. En 1996, la rivière Boac sur l'île de Marinduque fut contaminée par le déversement de 4 millions de m³ de déchets toxiques, infectant près de 20 000 personnes. Cette rivière est considérée aujourd'hui comme « biologiquement morte ». De même, 70 millions de tonnes de déchets contenant des métaux lourds (dont du plomb et du mercure) furent déversées dans la rivière Ajkwa sur l'île d'Irian Jaya par la compagnie américaine Freeport-McMoRan.

L'eau est une ressource essentielle à l'activité productive principale des Philippines, tant en termes économiques que culturels : la production de riz. Dans les années '80, les Philippines exportaient du riz. En 2007, au début de la crise alimentaire mondiale, le pays en était le premier importateur mondial avec près de 2 millions de tonnes (soit 16% de ses besoins de consommation) importées. Cette baisse des récoltes s'explique par l'impact minier sur les ressources hydriques, à la fois en termes de quantité (tarissement des rivières, érosion des sols et inondations) et de qualité (pollution des rivières). L'impact du secteur minier sur le secteur agricole se fait également sentir en termes de surfaces arables disponibles. Pour des raisons de coût évidentes, la plupart des projets miniers aux Philippines envisagent d'adopter une exploitation à ciel ouvert qui a comme conséquence de détruire irrémédiablement la mince couche de terres cultivables sur toute l'étendue des sites d'exploitation. Lorsque l'on sait que 30% de la surface arable du pays sont déjà dédiés aux rizières et que l'on estime la surface arable disponible par personne aux Philippines à 0,075 hectare, l'on comprend que la promotion du secteur minier, concernant potentiellement près de 30% du territoire, met inmanquablement une pression sur les terres nationales et le secteur agricole pourtant déjà confronté à une baisse dramatique de sa production.

⁶ Groupe de Travail sur les Mines aux Philippines, « *Mining or Food* », Londres, 2008.

⁷ Tous les chiffres présentés dans ce paragraphe sont tirés du Rapport 2008 du Groupe de Travail sur les Mines aux Philippines (« *Mining or Food* »).

Outre les terres agricoles, les forêts sont aussi concernées par cette pression foncière. Les Philippines ont subi une très forte déforestation au cours du siècle passé, accentuant dangereusement le phénomène de l'érosion des sols (25% des terres agricoles et 40% des terres non agricoles sont menacées). Or, la survie économique de 30 millions de Philippins (dont de nombreuses communautés indiennes) dépend directement des ressources forestières. La pêche est elle aussi menacée par le boom minier. Outre la surpêche, la destruction environnementale en est l'une des raisons principales. L'activité minière a largement contribué à cette destruction en raison, on l'a vu précédemment, de la pollution des rivières, mais aussi des récifs marins où se déverse les rivières contaminées par les déchets miniers toxiques (cyanure, mercure, arsenic, et le plomb). Aujourd'hui, 70% des récifs de corail et 75 % des mangroves sont détruits. Un tiers des poissons pêchés aux Philippines contient un niveau toxique de mercure.

A la lecture de ces chiffres, force est de constater que la souveraineté alimentaire du pays dans son ensemble est menacée par la politique gouvernementale favorable au secteur minier.

Les droits des communautés indigènes et de la société civile bafoués

Cette politique a rencontré assez rapidement la résistance des communautés paysannes et de la société civile. La légalité de la « Loi Minière » de 1995 a été contestée en 1997 devant la Cour Suprême sur la question de l'autorisation accordée aux compagnies étrangères de posséder à 100% les terres des projets miniers. En effet, la Constitution philippine de 1987 stipule que toutes les terres du domaine public et les ressources dont elles regorgent appartiennent à l'Etat. La légalité de cette Loi est également contestable au regard des dispositions prévues par la « Loi sur les Droits des Peuples Indigènes » (*Indigenous Peoples' Right Act*), adoptée en 1997, qui reconnaît le droit à l'autodétermination des communautés sur leurs domaines ancestraux.

En 2004, après plusieurs rebondissements, la Cour Suprême a finalement rejeté la plainte déposée par les avocats de la société civile en 1997, au moment où le Gouvernement adoptait son « Programme de Revitalisation Minière ». La légalité de ce Programme est également contestée car il ne respecte pas une disposition de la Loi de 1997 sur les Droits des peuples indigènes : l'obligation de procéder, sur une période d'au moins 6 mois, à une « Consultation libre et préalablement informée » (*free and prior informed consent*⁸) des communautés pour toute décision administrative pouvant affecter leur mode de vie. Or, le Programme de 2004 réduit tellement la période autorisée pour procéder à la consultation des communautés, qu'il la rend quasiment impossible à mener dans la pratique.

Répression de la contestation sociale

Comme au Pérou, la localisation des sites miniers sur les terres ancestrales appartenant aux communautés indiennes (dont la survie dépend de l'agriculture, de la pêche et de la forêt) soulève le problème de la conflictualité sociale. Plusieurs cas de figure se présentent. Souvent, lorsqu'un projet minier s'installe, les attentes des communautés en termes de retombées économiques sont très fortes (emplois, infrastructures, etc.). Or, les mines, en général, ne tiennent pas leurs promesses et les communautés ne tirent quasiment aucun avantage de cette installation. Le mécontentement peut alors prendre des tournures conflictuelles, parfois violentes. Dans d'autres cas, alors que les communautés s'opposent à l'installation des projets miniers sur leur territoire, notamment dans le souci de préserver les ressources naturelles, les entreprises minières procèdent quand même à des activités d'exploration et tentent de « forcer » l'installation.

⁸ La « consultation libre et préalablement informées » est un principe repris par la Convention 169 de l'OIT et la Déclaration des Nations Unies sur les peuples indigènes.

Face à l'opposition, ces entreprises adoptent parfois des stratégies visant à diminuer l'influence des leaders communautaires en « achetant » le soutien d'une partie de la communauté en faveur du projet minier. Cette stratégie de division sociale génère des violences intracommunautaires. Mais, la stratégie la plus inquiétante est celle de la répression de la résistance et de la contestation sociale. Les leaders communautaires et de la société civile opposés aux entreprises minières et à la politique d'Etat « pro-mines » sont harcelés et sont victimes d'enlèvements et d'assassinats⁹. Plusieurs rapports des Nations Unies ont constaté l'aggravation alarmante des violations des Droits de l'homme aux Philippines entre 2001 et 2007¹⁰, certains liant directement cette aggravation à la présence de l'industrie minière¹¹. Durant cette période, le nombre annuel de cas de disparition et d'assassinat est passé d'une centaine à plus de 1000. On a par ailleurs observé aussi une « militarisation » des projets miniers par l'Etat, via la création des « Forces de Défense des Investissements » (*Investment Defense Forces*) sous contrôle présidentiel, mais aussi par les entreprises qui ont eu recours à des sociétés de sécurités privées dans lesquelles sont employés bon nombre de militaires philippins à la retraite¹².

Un choix entre un développement à court ou à long terme

En mai 2010, Gloria Macapagal-Arroyo a cédé sa place à Benigno Aquino III. Ce changement à la tête de l'Etat ouvre potentiellement la voie à une rupture par rapport à la politique « pro-mines » de la décennie passée. Néanmoins, le nouveau Président appartient à une grande dynastie d'aristocrates et de propriétaires terriens philippins et beaucoup craignent que ce clan ne pérennise le système de corruption publique qui gangrène ce pays classé parmi les 50 pays les plus corrompus au monde¹³.

Le mega-projet d'exploitation minière de Tampakan (or et cuivre), situé sur l'île de Mindanao, nous donnera l'occasion d'évaluer les intentions du Président. Ce projet, dont le début de la production est prévu en 2016, est confronté à une interdiction, prise récemment par le gouvernement de la Province de Cotabato, du recours par les mines à l'extraction à ciel ouvert, jugée trop dommageable pour l'environnement¹⁴. S'il aboutit, le projet de Tampakan deviendrait la plus grande mine d'or et de cuivre d'Asie du Sud-Est et la 5^{ème} plus grande mine de cuivre au monde. Ce projet est détenu à 37,5% par la compagnie australienne *Indophil Resources*, le reste étant détenu par la compagnie suisse *Xstrata Copper*. Or, la compagnie philippine *San Miguel Beer*, dont le président n'est autre qu'un oncle de Benigno Aquino III, vient d'acquérir 10% de parts dans *Indophil Resources*¹⁵... Si des pressions gouvernementales sont exercées sur la Province de Cotabato pour qu'elle retire l'interdiction,

⁹ Groupe de Travail sur les Mines aux Philippines, « *Mining or Food* », Londres, 2008.

¹⁰ Manfred Nowak, « *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* », UN, Genève, 2007 ; Prof. Phillip Alston, « *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, and cultural rights, including the right to development* », 2007.

¹¹ John Ruggie, Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises (Interim Report), 2006, UN Doc E/CN.4/2006/97; Rodolfo Stavenhagen, UN Special Rapporteur for the Human Rights of Indigenous Peoples, « *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People* », Report for 59th UN Commission on Human Rights, 2003.

¹² Groupe de Travail sur les Mines aux Philippines, *op. cit.*, p.49.

¹³ <http://www.rfi.fr/contenu/20100509-philippines-une-election-historique-plus-transparence>.

¹⁴ Roel Landingin, « *Local ban on open pit mining puts Xstrata's Tampakan project on hold* », Financial Times, 30 juin 2010.

¹⁵ Roel Landingin, *Philippines: how local partners can open doors (and gold mines?)*, Financial Times, 14 octobre 2010.

cela serait un indicateur du maintien de la politique « pro-mines » favorable aux compagnies privées.

Le gouvernement philippin est face à un choix crucial pour l'avenir du pays. Choisira-t-il un développement basé en priorité sur l'exportation de ses ressources minières par les compagnies étrangères ou plutôt un développement soutenant l'agriculture paysanne et familiale et une stratégie de souveraineté alimentaire ? Rappelons que les projets miniers ont en général une durée de vie maximum de 30 ans et que leurs retombées en termes de lutte contre la pauvreté des populations locales sont nulles, voir négatives. A contrario, miser sur l'agriculture familiale et paysanne, c'est donner une priorité à l'environnement et s'assurer des moyens de production alimentaire durables pour les siècles à venir.

Frédéric Triest,
Chargé de recherches et plaidoyer
Commission Justice et Paix – Février 2011