



HAL
open science

Territorial co-constructions facing the emergence of mining activity in the Argentina Northwest

Marie Emilie Forget, Silvina Cecilia Carrizo

► To cite this version:

Marie Emilie Forget, Silvina Cecilia Carrizo. Territorial co-constructions facing the emergence of mining activity in the Argentina Northwest. Cahiers des Amériques Latines, 2016, Greffe ou rejet : L'extraction minière en Amérique latine, 82 (2), pp.31 - 48. 10.4000/cal.4331 . hal-03133015

HAL Id: hal-03133015

<https://hal.science/hal-03133015v1>

Submitted on 5 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Coconstructions territoriales face à l'émergence de l'activité minière dans le Nord-Ouest argentin

Coconstrucciones territoriales frente a la emergencia de la actividad minera en el Noroeste argentino

Territorial coconstructions facing the emergence of mining activity in the Argentine Northwest

Marie-Émilie Forget et Silvina Cecilia Carrizo



Édition électronique

URL : <http://cal.revues.org/4331>

DOI : 10.4000/cal.4331

ISSN : 2268-4247

Éditeur

Institut des hautes études de l'Amérique latine

Édition imprimée

Date de publication : 13 décembre 2016

Pagination : 31-48

ISBN : 978-2-37154-069-9

ISSN : 1141-7161

Ce document vous est offert par Université Savoie Mont Blanc



Référence électronique

Marie-Émilie Forget et Silvina Cecilia Carrizo, « Coconstructions territoriales face à l'émergence de l'activité minière dans le Nord-Ouest argentin », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 82 | 2016, mis en ligne le 13 décembre 2016, consulté le 07 février 2017. URL : <http://cal.revues.org/4331> ; DOI : 10.4000/cal.4331



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.

Coconstructions territoriales face à l'émergence de l'activité minière dans le Nord-Ouest argentin

Bien que l'exploitation minière s'inscrive dans une histoire longue en Amérique latine, le continent, encore riche en ressources très variées, reste perçu comme un réservoir de matières premières. À la différence du Pérou, de la Bolivie ou encore du Chili (avec des minéraux précieux en exploitation continue depuis l'époque coloniale), l'Argentine est longtemps restée en marge de l'activité minière. Malgré l'affirmation de la souveraineté nationale sur les territoires de montagne, ceux-ci restent périphériques et peu peuplés¹. Tout au long du xx^e siècle, l'exploitation de la pampa assigne à l'agriculture et à l'élevage un rôle central dans le développement du pays.

Depuis vingt ans, l'État argentin cherche à attirer des investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur minier, aboutissant au déploiement de l'activité. En revanche, les états provinciaux ne réagissent pas de la même manière. Les sociétés ont également des réactions plus au moins favorables à ces activités. Les dynamiques collectives des acteurs de natures différentes – peuples autochtones, entreprises minières, États – déterminent les ressources à mettre en valeur, empruntant ou non le circuit de la valorisation marchande [François *et al.*, 2013, p. 269].

* Université de Savoie, Edytem.

** Conicet, Cesal.

1. Au recensement de 2010, l'Argentine comptait un peu plus de 40 millions d'habitants dont seulement 16 % peuplent les dix provinces de la cordillère, qui représentent environ 44 % de la superficie du pays.

Selon une vision éco-efficente, les espaces prennent de la valeur du fait de la présence de ressources exploitables et les territoires se transforment, en fonction de leur richesse, en matières premières demandées à l'international [Velut, 2007]. La convergence des intérêts entre acteurs transnationaux et acteurs publics permet une articulation entre économie locale et globalisée [Svampa, 2012]. Le modèle néo-extractiviste se caractérise par l'exploitation à grande échelle des ressources naturelles et un degré minimal de transformation de ces matières premières, principalement destinées à l'exportation [Gudynas, 2013]. L'État et la société cherchent à articuler l'exploitation des matières premières et la chaîne de valeur nationale. Au-delà de l'asymétrie dans les rapports, l'interaction renforce les liens de codépendance.

L'interaction des acteurs qui interviennent dans la construction territoriale est définie comme une coconstruction territoriale si elle cherche à territorialiser les activités de manière consensuelle. Ainsi, au sein de ce processus, apparaissent des phases de discussion et de négociation entre acteurs aux intérêts variés [Audoux *et al.*, 2011, p. 2]. Les aménagements, les infrastructures, les emplois, la prise en compte de l'environnement et différentes dimensions du territoire accompagnent les activités minières. Dans les processus de négociations qui se mettent alors en place, les idées défendues par les multiples acteurs impliqués influencent les positionnements et les actions politiques, économiques, sociales et environnementales de chacune des composantes, dans le but de répondre aux attentes et aux demandes de tous. La modification des logiques des entreprises, des gouvernements et des acteurs de la société civile se traduit souvent par leur hybridation. Nous émettons l'hypothèse qu'en Argentine les territoires andins acquièrent une nouvelle dynamique par une coconstruction territoriale qui les repositionne à toutes les échelles, avec une importance productive majeure à l'échelle locale, une nouvelle centralité dans le pays et une plus grande connexion au « système-monde » par le biais des entreprises transnationales [Dolfuss, 1984, p. 231-240].

Ce dossier sur l'extraction minière en Amérique latine propose d'approcher les reconfigurations des territoires à l'œuvre et de dépasser la seule lecture des conflits autour des projets miniers, pour comprendre la façon dont se produisent réagencements et apprentissages amenant les acteurs à refonder leurs rapports et leurs modes d'action. L'approche par la coconstruction sera centrée sur les évolutions des systèmes productifs, les jeux d'acteurs et les trajectoires territoriales qui y sont associées. L'analyse s'appuie sur des études précises situées dans différents contextes et à différentes échelles. L'article s'attachera à analyser les jeux d'acteurs et d'échelles provoqués par le déploiement des activités minières dans le Nord-Ouest argentin (NOA) avant de questionner l'émergence de formes de coconstructions territoriales.



Déploiement des stratégies publiques et privées à plusieurs échelles

Nous aborderons dans un premier temps l'émergence de l'activité minière dans les Andes argentines à travers le positionnement des acteurs à différentes échelles de temps et d'espace, puis nous analyserons la perspective d'une coconstruction territoriale en fonction des niveaux scalaires d'intervention (nationale, provinciale et locale/régionale). Enfin, nous relierons les différentes composantes de cette coconstruction territoriale en émergence.

Avec l'établissement de la Vice-royauté de la Plata en 1776, le dynamisme de la région, jusque-là plus fort au nord-ouest, bascule vers les terres pampéennes, parallèlement au renforcement de Buenos Aires. L'Argentine se tourne vers l'élevage et l'agriculture, qui prennent un rôle prépondérant dans le développement du pays. Il faut attendre la libéralisation de l'économie des années 1990 pour que les activités minières acquièrent une réelle importance économique, donnant une nouvelle centralité aux Andes [Kulfas *et al.*, 2002, p. 76-77].

L'État a cherché à attirer des investissements miniers étrangers. Lors de la mise en place des politiques néolibérales de la décennie 1990, des bénéfices spécifiques ont été permis par un régime de promotion spécifique des investissements miniers assurant la garantie d'une stabilité fiscale pour trente ans (jusqu'en 2023) et des avantages pour l'importation d'équipements de production par l'exonération des taxes et un niveau de *royalties* fixé à un maximum de 3% de la valeur dite « minerais bruts² » (loi 24.196 de 1993). En 2003, sous le gouvernement de Néstor Kirchner (2003-2007), le Plan minier national est lancé. Dans ce cadre, par le décret n° 753 de 2004, les entreprises minières sont dispensées de l'obligation d'entrée et de négociation sur le marché de change des devises provenant de l'exportation de produits, pour leurs nouveaux projets ou pour l'agrandissement des unités existantes. De plus, les restrictions à la libre disponibilité de devises provenant de financements externes à destination du développement de la production minière sont annulées. La politique sectorielle acquiert ainsi un nouveau statut au sein d'un secrétariat au sein du *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*³. Cette politique favorable à l'activité minière est soutenue et élargie par un discours national sur son rôle essentiel. Ainsi sous les gouvernements de Cristina Fernandez de Kirchner, les taxes à l'exportation des

2. On considère la valeur *boca de mina* (« carreau de la mine ») comme celle d'un minéral extrait, transporté et/ou stocké avant toute transformation. Sa valeur est estimée en fonction des prix du marché, en déduisant les coûts de transport et de stockage.

3. En décembre 2015, avec l'arrivée du gouvernement du président Mauricio Macri, la configuration ministérielle est modifiée avec une nouvelle distribution des compétences, dans laquelle le *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* a été remplacé par différentes instances gouvernementales menant à la création d'un *Ministerio de Energía y Minería*.

minéraux resteront parmi les plus basses⁴, alors que celles du soja et du pétrole ont dépassé 30% de la valeur des exportations. Bien que présentée comme nouvelle, cette politique semble toutefois s'inscrire dans la continuité de l'ouverture des marchés nationaux aux investissements étrangers.

Ces mesures ont réussi à attirer d'importants investissements dans le secteur minier, qui n'était pas considéré comme prioritaire jusqu'en 2004. Il constitue en 2015 un des principaux secteurs d'investissement. L'exploration et l'exploitation des gisements d'or, d'argent et de cuivre représentent les principaux investissements financiers réalisés dans les projets miniers, soit environ 3 milliards de dollars en 2014⁵. Le nombre de projets est passé de 18 à 614 entre 2002 et 2012 [SM, 2012].

Les investissements proviennent principalement des continents américain, asiatique et dans une moindre mesure européen et océanien. Le Japon, la Chine et le Canada se trouvent parmi les principaux pays investisseurs. L'engagement des pays asiatiques s'explique par un besoin de s'approvisionner directement en matières premières. Cette demande donne une valeur stratégique à la façade pacifique pour l'exportation de minéraux. Depuis 2013, les investissements ont néanmoins tendance à ralentir du fait de la baisse des prix des matières premières sur les marchés mondiaux alors que l'activité minière avait été la seule à ne pas chuter lors de la crise de 2001.

La plus grande partie des réserves n'a pas encore été évaluée et le pays offre un immense potentiel [Kufas *et al.*, 2012, p. 78]. Le nouvel intérêt manifesté par l'État national et les investisseurs pour la valorisation de ces ressources se reflète différemment dans la distribution des activités entre les provinces, en fonction des ressources, des politiques et des stratégies portées par les gouvernements provinciaux.

Certaines provinces affichent une ouverture très forte aux activités minières, comme celle de San Juan qui communique sur les investissements publics permis par les *royalties*. D'autres mettent en place des mécanismes de contrôle, comme celle de Mendoza où les mines à ciel ouvert sont interdites tout comme l'usage du cyanure et du mercure pour les activités minières souterraines. Ces politiques sont le fruit de longs processus d'opposition et de négociation entre les pouvoirs publics, la société civile, les communautés autochtones et les acteurs privés.

Les provinces possèdent la souveraineté sur les ressources du sous-sol, octroient les concessions et fixent les droits d'exploitation. Pour rendre les règles du jeu plus simples et plus claires, afin de faciliter les investissements et d'éviter

4. Par exemple, Barrick Gold apporte 1,7% de *royalties* pour les minéraux extraits de la mine de Veladero [CVA, 2011] et ce pourcentage est calculé sur une simple déclaration réalisée par l'entreprise sans qu'elle ne soit systématiquement vérifiée [Svampa, 2012].

5. Cf. : <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6911-2013-06-25.html>



les phénomènes de mise en concurrence entre provinces, le projet Pasma⁶, appuyé par le Conseil fédéral minier (Cofemin)⁷, avait pour objectif d'homogénéiser les 23 codes miniers provinciaux et le code minier national. Faute de financement, il fut abandonné en 2001 [Denoël, 2014, p. 17-23].

Le panorama du positionnement des provinces minières est donc hétérogène, chaque province ayant encadré l'activité minière selon ses propres règles. Les activités minières à ciel ouvert ont été interdites dans la province de Chubut en 2003, et entre 2007 et 2008 dans les provinces de La Pampa, La Rioja, Mendoza, San Luis, Tucumán et Córdoba. Comme cela a été évoqué plus haut pour Mendoza, ces dernières interdisent également l'usage du cyanure et du mercure pour l'exploitation métallifère de filons souterrains. En revanche les exploitations minières à ciel ouvert prennent de l'importance notamment dans les provinces de Catamarca, San Juan et Jujuy. Entre 1993 et 2007, le poids des activités minières dans le produit géographique brut (PGB⁸) passe de 1% à 4% pour la province de Jujuy, de 1,4% à 8% pour San Juan, et de 0,7% à 22% pour Catamarca, où l'expansion est la plus marquée du fait de la mise en exploitation des mines de Bajo la Alumbraera et Farallón Negro (Cámara Argentina de Empresarios Mineros, 2013). Dans la province de San Juan, le système productif est construit autour de l'exploitation de ces ressources, avec la mise en place d'un système fiscal spécifique. Les taxes provinciales s'ajoutent aux taxes nationales selon un système de fléchage dans leur redistribution, pour financer notamment les investissements publics (principalement les infrastructures de transport, sanitaires, éducatives et énergétiques). Il convient toutefois de remarquer qu'au niveau national, les activités minières ne représentent que 1% du PIB en 2007⁹.

La promotion de l'activité, les investissements conséquents et la hausse générale des prix des matières premières au niveau international [Bos et Lavrard-Meyer, 2015, p. 30] ont contribué à l'augmentation des exportations minières de 3 milliards de dollars en 2002 à 30 milliards de dollars en 2012. Elles sont dirigées vers 70 pays. Les provinces de Catamarca, San Juan et Jujuy sont celles qui exportent le plus de produits miniers et pour lesquelles ces derniers représentent le pourcentage le plus important des exportations. Par exemple, les

6. *Le Proyecto de Apoyo al Sector Minero* est financé entre 1996 et 2001 par l'État argentin, la Banque mondiale et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

7. *Le Consejo Federal de Mina* est créé par la loi nationale de réorganisation minière (n° 24224) de 1993, dans le but de construire des scénarios d'investissement.

8. Le produit géographique brut est un indice mesurant la valeur de la production des biens et des services finaux, attribuables à des facteurs de production physiquement situés dans le pays. Le PGB calcule la valeur ajoutée du produit fondée sur les éléments dépensés lors de sa fabrication (rémunération du travail, de la terre et du capital) alors que le PIB est calculé à partir des revenus liés à la vente du produit.

9. La mise à jour de ces données permettrait d'analyser la tendance dans ces provinces fortement touchées par le développement des activités minières, mais celles concernant la production minière sont difficilement accessibles et sujettes à caution.

exportations minières de la province de Catamarca ont représenté plus de 95 % du total des exportations provinciales en ce début de XXI^e siècle. Elles sont destinées principalement au Canada, à la Corée du Sud, au Japon, à l'Union européenne, aux États-Unis et au Chili. La province de Jujuy a également pour principaux clients le Pérou, le Brésil et la Chine en plus du Canada, du Japon et de l'Union européenne¹⁰. Les pays importateurs représentent donc en partie les pays d'origine des compagnies minières en activité dans ces territoires.

La Bolivie, le Chili et l'Argentine partagent le «triangle d'or blanc» où se trouvent concentrées les principales ressources mondiales de lithium, soit respectivement 9, 7,5 et 6,5 millions de tonnes. En termes de réserves prouvées, le Chili se trouve à la première place et l'Argentine à la quatrième avec 3,5 millions et 0,8 million de tonnes. Avec une production de 11 200 tonnes, le Chili se trouve à la seconde place mondiale après l'Australie tandis que l'Argentine est le quatrième producteur mondial (avec 2 500 tonnes) [Jaskula 2015].

PHOTO 1. EXPLOITATION D'UN SALAR À JUJUY



© Carrizo et Forget, 2014.

10. Cf. http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm



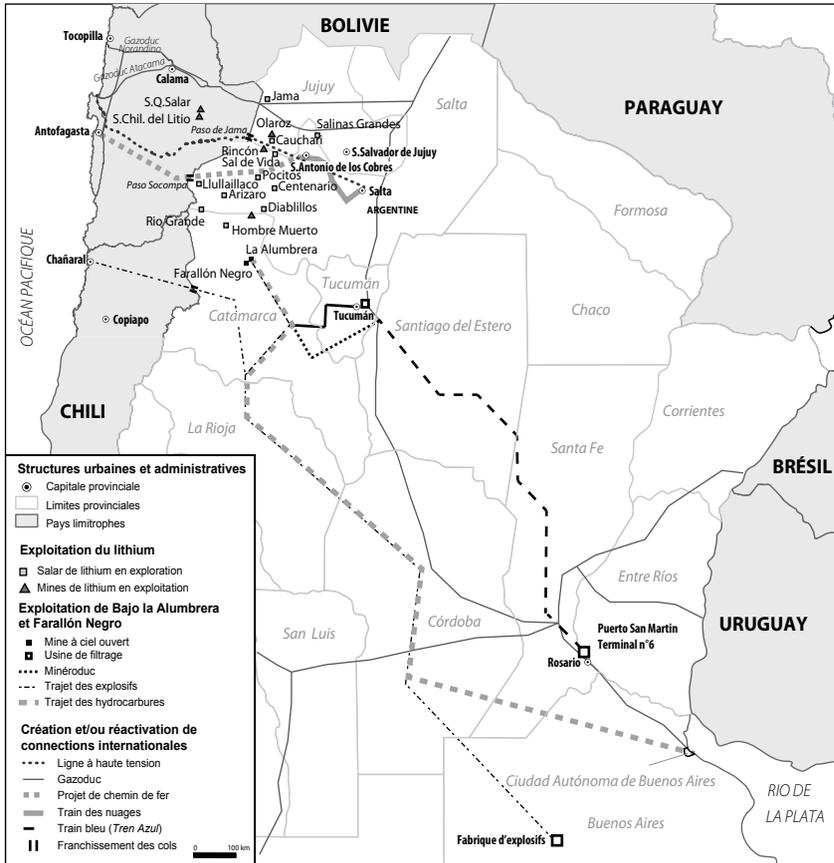
À Jujuy, dans les déserts de sel de Cauchari et Olaroz, le développement de la production est envisagé par les entreprises Lithium Americas¹¹, filiale de l'entreprise de composants automobiles canadienne Magna et japonaise Mitsubishi, Sales de Jujuy¹², filiale de la canadienne Orocobre Limited (66,5%), de la japonaise Toyota Tsusho (25%) et de l'entreprise publique provinciale Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (Jemse, à 8,5%). Ces groupes négocient la réalisation d'infrastructures qui faciliteraient l'exportation de lithium par l'océan Pacifique, depuis le port d'Antofagasta au Chili. Cela illustre la stratégie déployée par les entreprises à l'échelle régionale, faisant passer les frontières nationales au second plan dans leurs logiques d'expansion [Fornillo, 2015].

Cette situation rouvrirait les voies transandines délaissées au fil du temps par le poids exercé par les ports du Paraná et du Río de la Plata où est actuellement exporté le minerai extrait à Bajo la Alumbreira, enclave minière construite entre 1995 et 1997 dans la province de Catamarca, à 2 600 mètres d'altitude. Les droits d'exploration et exploitation appartiennent à l'entreprise publique Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), formée par la participation conjointe de la province de Catamarca, de l'université nationale de Tucumán et de l'État National. Pour l'exploitation de la mine, YMAD a constitué une Union temporaire d'entreprises (UTE) avec Minera la Alumbreira Limited, des entreprises canadiennes Goldcorp Inc. et Yamana Gold (37,5% et 12,5%) et de l'entreprise suisse Glencore (50%). Un minéroduct de 314 km transporte le minéral extrait vers Tucumán, où il est chargé dans un train et transporté jusqu'au port de San Martín sur le Paraná, pour être exporté vers le Canada pour la purification des minerais et la distribution finale (cf. carte 1 ci-après).

11. Cf. <http://www.lithiumamericas.com>

12. Cf. <http://www.salesdejujuy.com>

CARTE 1. RÉSEAUX D'APPROVISIONNEMENT ET D'EXPORTATION DES EXPLOITATIONS DE LITHIUM DU NORD-OUEST ARGENTIN ET DE LA MINE DE BAJO LA ALUMBRERA (PROVINCE DE CATAMARCA)



© Carrizo et Forget, 2015.

L'émergence de l'activité minière engendre des processus de construction d'infrastructures transfrontalières qui favorisent l'intégration régionale et territoriale mais aussi des constructions d'enclaves minières, peu ou non reliées au territoire sur lequel elles sont installées mais possédant plus de liens avec la capitale provinciale et les *hubs* d'exportation. Les déploiements des stratégies publiques et privées déterminent alors les trajectoires territoriales des provinces et de l'État argentin.



Coconstructions territoriales en émergence

L'activité minière, secteur dans lequel interagissent des acteurs de différentes tailles, à des échelles diverses se traduit par l'émergence de phénomènes de coconstructions territoriales qui constituent des processus plus ou moins longs dans le temps, dont la périodisation, la typologie et les exemples seront explicités ci-après.

La construction territoriale relève de dimensions socio-économique, politique, institutionnelle, culturelle et environnementale [Di Méo, 1998]. Elles participent aussi de la coconstruction territoriale quand les différents acteurs interagissent, coopèrent, se confrontent ou négocient, pour faire naître de nouvelles dynamiques. Dans un premier temps, il s'agit généralement de changements institutionnels qui mettent en relations des acteurs de taille et de nature variées et permettent de rééquilibrer certains rapports de force. Ces développements institutionnels modifient les autres dimensions du territoire, en modelant en partie la planification des aménagements et en définissant de nouvelles problématiques de développement.

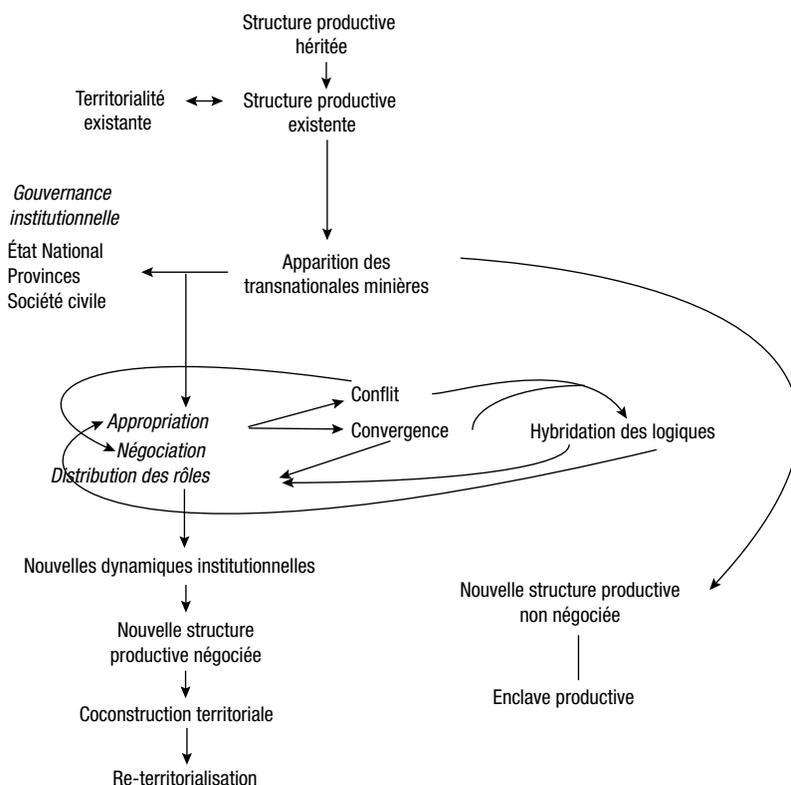
Le processus de coconstruction territoriale peut-être analysé à travers trois étapes (cf. figure 1 ci-après), la problématisation, la négociation et l'enrôlement [Audoux *et al.*, 2011, p. 2-3]:

- L'étape de l'appropriation permet de construire le point de vue de chaque acteur, sa définition et sa perspective. Les entreprises minières ont comme objectif de maximiser l'exploitation du minerai, en réduisant son coût ce qui influence alors l'organisation territoriale, les modalités d'accès au territoire minier, la capacité d'approvisionnement énergétique et peut aussi viser la minimisation des taxes d'exploitation. Du côté des acteurs institutionnels, la priorité est de permettre un développement économique et social grâce aux retombées financières de l'activité minière. Leur stratégie tend à maximiser les retombées économiques, les emplois et les infrastructures, à en réduire les impacts environnementaux. Les groupes les plus visibles de la société civile problématisent les activités minières selon une perspective plus défensive, car ils perçoivent l'aspect prédateur de ces activités, sur la répartition des ressources communes, la dégradation de l'environnement et la perte des activités traditionnelles.
- L'étape de négociation permet la confrontation des différentes problématiques et l'expression des intérêts de chacun. Pour les acteurs provinciaux, la souveraineté sur les ressources est un puissant levier de négociation. La capacité de négociation des provinces dépend également des structures territoriales préexistantes. Les entreprises transnationales misent sur leur capacité financière comme outils de négociation [Mérenne-Schoumaker, 1997, p. 107]. Enfin, la société civile agit par la mobilisation citoyenne, la politisation de la protestation et la mise en réseau des résistances [Keck et Sikkink, 1998].

• L'étape d'enrôlement permet de définir et de coordonner les rôles. Il peut aboutir à la définition d'une organisation institutionnelle qui favorise les partenariats publics/privés, la redéfinition des politiques nationales ou la mise en œuvre des projets provinciaux, des stratégies privées et des activités locales.

Les résultats de ces négociations et de la distribution des rôles, dans lesquels le poids des acteurs est asymétrique, peuvent devenir des événements géographiques, moteurs de territorialisation [Carrizo, 2010, p. 19], ils peuvent en effet provoquer des développements institutionnels originaux, des changements dans la connexion et/ou l'intégration d'une région, dans les conditions de vie d'une population et la transformation d'un habitat. C'est par ces nouvelles structures productives négociées que les trajectoires territoriales des espaces miniers des Andes argentines sont en train d'être redéfinies.

FIGURE 1. LOGIQUE DE RETERRITORIALISATION DES ESPACES MINIERES



© Forget et Carrizo, 2015.



Dans les processus de négociation entre acteurs, les complémentarités ou les rivalités apparaissent ou se renforcent, entre logiques privées et logiques publiques et échelles de gouvernance. Parfois la recherche d'un plus grand compromis et le déblocage de situations de conflits sur le long terme amène à une hybridation du fonctionnement du système. Cette dynamique influence les choix d'investissements public/privés et les stratégies des entreprises transnationales, bien que les rapports de force préexistants ne soient pas nécessairement redéfinis [Pestre, 2011]. Ces coconstructions territoriales peuvent s'appuyer sur une négociation dans laquelle prime la convergence des intérêts ou une négociation dans laquelle la résolution des conflits est centrale.

La mine de Farallón Negro, en tant que coconstruction d'une exploitation publique, permet d'analyser un cas de convergence d'intérêts entre les acteurs nationaux et provinciaux. Situé dans la province de Catamarca, le gisement aurifère de Farallón Negro est particulièrement intéressant car il fait l'objet de moins d'études et se révèle plus complexe que l'exploitation de la mine à ciel ouvert de Bajo la Alumbraera – la plus importante de la province et la première à grande échelle dans le pays – qui cristallise toutes les tensions. En termes de jeux d'acteurs et de retombées territoriales, Farallón Negro, exploitée par Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD) procède d'une organisation et d'une gouvernance uniques en Argentine, dont les particularités trouvent leur origine dans la Constitution.

Au milieu des années 1930, Abel Peirano, professeur à l'Institut de géologie de l'université nationale de Tucumán découvre le gisement de Farallón Negro. Une vingtaine d'années après la découverte, l'université, la province de Catamarca et l'État national signent un accord de mise en exploitation du gisement. Ces trois acteurs interviennent à des titres différents : l'université comme détentrice des droits de découverte, la province de Catamarca comme propriétaire de la ressource et détentrice des droits de concession et l'État national, seul acteur public au capital financier suffisant pour investir dans la création d'un projet minier. En 1958, le Congrès entérine la création d'YMAD, entreprise mixte – alliant l'État provincial de Catamarca et l'État national argentin – d'exploitation minière. Il faut attendre à nouveau vingt ans pour la mise en service de la mine et le début de l'extraction des minerais (manganèse, or et argent) dont la vente permet à l'entreprise de s'autofinancer sans compter sur les investissements de l'État national dès 1983. Les revenus permettent l'installation d'une usine de purification du minerai brut pour l'extraction de l'or dans la ville de San Fernando del Valle de Catamarca. Cette usine est un exemple unique de la mise en valeur locale des minerais, puisque c'est la seule usine de purification du minerai située en Argentine. En effet, cette opération productive à très forte valeur est généralement réalisée par les firmes transnationales dans leur pays de rattachement.

À partir des années 1990, YMAD devient un acteur essentiel dans la négociation des concessions de la province de Catamarca, mettant en avant son savoir-faire et sa connaissance du secteur minier. En 1994, l'entreprise signe un contrat avec Minera Alumbrera Limited pour la mise en exploitation du gisement de Bajo la Alumbrera. L'exploitation commence en 1997. Minera Alumbrera Limited investit alors 3 720 millions de pesos (environ 268 millions de dollars). La durée de vie utile de la mine est estimée à vingt-trois ans (jusqu'en 2020). 80% des bénéfices de la vente des minerais reviennent à Mina Alumbrera Limited tandis que les 20% restant sont destinés à l'YMAD qui, ensuite, redistribue la majeure partie à la province de Catamarca (60%), à l'Université de Tucumán (20%), ainsi qu'aux autres universités nationales (20%). Toutes les universités nationales perçoivent donc des dividendes miniers sauf les universités de Salta, Buenos Aires, Luján, General Sarmiento, Mar del Plata (les trois dernières situées dans la province de Buenos Aires), Córdoba et Río Cuarto (dans la province de Córdoba), qui ont refusé de percevoir l'argent. Elles se positionnent contre ce type d'activité minière, ce qui ne correspond pas nécessairement à la position des gouvernements des provinces où elles se trouvent. Córdoba est la seule entité territoriale où la province interdit le développement des mines à ciel ouvert et où les universités ont refusé les dividendes en question.

À Catamarca, les activités et les projets d'YMAD se multiplient. En 2008, intervient la signature d'un nouveau contrat d'exploration du gisement de Farallón Negro et en 2010, l'entreprise annonce la construction d'une usine de raffinage à El Pantanillo, avec un investissement de près de 5 millions de dollars ainsi que l'inauguration d'un laboratoire d'étude dans le complexe industriel de Farallón Negro, soit un investissement de 1,7 million de dollars. YMAD constitue ainsi un exemple paradigmatique de la coconstruction, cette dynamique, née en premier lieu d'une association des acteurs locaux dans l'exploitation minière, prend ensuite une nouvelle ampleur en raison de l'association avec de grands groupes transnationaux afin de mener à bien des projets d'envergure. D'autres provinces minières créent leurs entreprises sur un modèle similaire, prennent part au montage financier et exigent des retombées locales avec un pourcentage sur les bénéfices réalisés. C'est notamment le cas de Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (Jemse) qui entreprend des activités liées au développement du lithium et des hydrocarbures.

Le déploiement des activités minières entraîne également un processus de coconstructions territoriales par le biais de négociations liées à la résolution de conflits socio-environnementaux. Le cas de Pascua Lama, situé de part et d'autre de la frontière andine, permet de prendre en compte l'évolution des jeux d'acteurs. Il fait premièrement interagir les États chilien, argentin et l'entreprise privée canadienne Barrick Gold pour la mise en exploitation d'un gisement binational¹³

13. Selon les estimations des réserves, il aurait une vie utile de vingt-sept ans et nécessiterait un investissement de 15 milliards de dollars [SM, 2012].



et intègre ensuite la société civile, à la suite d'importants mouvements de contestation. Ce projet binational constitue une expérience inédite à l'échelle mondiale. La conception du projet a exigé des innovations institutionnelles et de nouvelles conventions interétatiques pour son exploitation par les deux États, notamment le *Tratado sobre Integración y Complementación Minera* signé en 1997 à San Juan et à Antofagasta par l'Argentine et le Chili et ratifié en 2000. Ce traité prétend faciliter l'installation des activités industrielles, intensifier les investissements réciproques et développer la complémentarité et la coordination dans le secteur minier, en consolidant les accords adoptés avec le *Tratado de Paz y Amistad* (29 novembre 1984) afin de promouvoir et d'intensifier la coopération économique entre les deux pays.

En 2004, le Chili et l'Argentine signent un Protocole additionnel spécifique au *Traité d'intégration* qui définit le territoire où s'appliquent les dispositions légales, connu comme la « zone des opérations » ou la « zone du protocole », pourvu de postes de contrôle des deux côtés de la frontière, qu'il faut franchir pour y accéder. Les États acceptent la mise en valeur « unifiée et intégrale » de gisements situés dans ce territoire minier, allant jusqu'à plusieurs kilomètres de part et d'autre de la frontière internationale. Cet instrument juridique intègre les intérêts des grandes firmes transnationales dans les négociations étatiques [Machado Aráoz, 2009].

S'appuyant sur ces bases juridiques, l'entreprise Barrick accélère la mise en œuvre d'un projet qui a débuté une vingtaine d'années auparavant. Le gisement est exploré dès 1977 par les géologues de la *Compañía Minera San José*, filiale de compagnie nord-américaine *St. Joe Minerals*. Celle-ci est achetée par la compagnie australienne *Bond Gold International* en 1987, elle-même acquise par l'entreprise canadienne *LAC Minerals* deux ans plus tard et enfin par *Barrick Gold* en 1994. Le gisement était alors évalué à moins de 2 millions d'onces d'or et restait confiné sur le territoire chilien. Parallèlement, du côté argentin, cette entreprise mène un programme d'exploration qui lui permet d'identifier des réserves supplémentaires. Au Chili, *Pascua* se situe dans la région d'Atacama (région III) alors que *Lama* se trouve dans la province de San Juan du côté argentin. C'est pour cette raison que le gisement est nommé *Pascua Lama* (du côté chilien) ou *Lama Pascua* (du côté argentin).

Le projet *Pascua Lama* est soumis à un système d'évaluation d'impact sur l'environnement, approuvé en 2001 par les autorités chiliennes après la présentation de l'étude d'impact environnemental par *Barrick Gold*. Cependant, suite à l'opposition de la société civile des deux côtés de la frontière, suscitée notamment par l'impact environnemental du projet (mise en danger des glaciers et des ressources hydriques), le projet minier a dû être modifié. Un nouveau projet fut approuvé en 2006 par le gouvernement chilien, lequel oblige à modifier le projet d'exploitation à ciel ouvert à la faveur d'une exploitation souterraine. Un

processus de surveillance par des acteurs indépendants est établi pour prévenir les impacts sur les glaciers. En 2006, l'étude d'impact environnemental est également approuvée du côté argentin.

Les conséquences sociales et écologiques n'étaient cependant pas prises totalement en compte et, en 2009, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme juge recevable la plainte présentée par la communauté indienne de Huasco face au gouvernement du Chili. Les autorités de l'eau d'Atacama (*Dirección General de Aguas*) ont, pour leur part, sanctionné l'entreprise pour différentes irrégularités concernant cette ressource [Larrain *et al.*, 2010]. Les acteurs mobilisés dans les conflits liés à la mise en exploitation de ce gisement minier dénoncent par extension une passation de souveraineté des États vers les multinationales minières [Machado Aráoz, 2009], allant jusqu'à appeler ce système le Potosí du XXI^e siècle.

Dans un souci de préservation du patrimoine naturel et de réponse aux contestations socio-environnementales, le gouvernement argentin a promulgué en 2010 la loi dite de « protection des glaciers » (loi n° 26639)¹⁴. Il s'agit d'une première mondiale. Elle permet la réalisation d'un inventaire national des glaciers, liste les activités interdites dans un certain périmètre (notamment les activités minières) et établit l'obligation de réaliser des études d'impact environnemental. Cette loi contrebalance certains droits accordés à Barrick Gold lors de la mise en chantier du projet après un long processus politique et social, qui a mis en lumière sur la scène nationale l'importance de ces ressources hydriques [Antonelli, 2009]. Du côté chilien, une législation semblable en discussion. L'exploitation de Pascua a cependant été interrompue suite à une vague de contestations.

Conclusion

La mise en exploitation des ressources minières reconfigure l'insertion nationale et globale, ainsi que la géographie de territoires de la cordillère des Andes. Par la reconfiguration spatiale liée au déploiement de projets miniers, les périphéries nationales se repositionnent et s'articulent aux centres de commandement provinciaux, nationaux et mondiaux. Des routes, des passages et des voies de chemins de fer autrefois délaissés sont réutilisés ou leurs projets d'élargissement se voient réactivés par les activités envisagées, redynamisant ainsi les territoires. Les États et les firmes transnationales entretiennent et approfondissent une dépendance mutuelle en matière de ressources et de grandes infrastructures. Ce jeu qui se veut gagnant/gagnant pour les acteurs politiques et économiques reconfigure la place des provinces de la cordillère en leur donnant une nouvelle importance.

14. « Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial ».



Cela va de pair avec le déplacement du centre de gravité de ces systèmes productifs vers la façade pacifique.

Les États, les entreprises et les communautés agissent de façon coordonnée, partageant des intérêts, parfois différents voire contradictoires, sur les ressources andines. Chaque projet entraîne une définition des intérêts accompagnée bien souvent par une négociation pour faire converger les intérêts et éviter ou résoudre des conflits. Dans ce processus, les acteurs endossent des rôles multiples. La recherche d'un compromis et l'apaisement de conflits conduisent parfois sur le long terme à une hybridation du système. Les négociations autour des questions minières ont permis de renforcer le rôle de la société civile dans la coconstruction territoriale et de mettre en évidence les valeurs de différentes ressources.

Cependant ce modèle est de plus en plus débattu par la société civile, au sein de laquelle des associations de défense socio-environnementale se développent [Aranda, 2012]. À partir de ces protestations souvent désorganisées ont émergé des mouvements comme les *Asambleas de vecinos autoconvocados* à l'échelle provinciale, la *Unión de Asambleas ciudadanas contra la contaminación y el saqueo* (UAC) à l'échelle nationale, ou encore l'Observatoire des conflits miniers en Amérique latine (Ocmal) à l'échelle continentale. Leurs oppositions et revendications ont permis de faire avancer les processus de gouvernance dans les territoires miniers. Ils permettent la prise en compte des populations les plus vulnérables et vont jusqu'à promouvoir l'élaboration de lois nationales, comme la *Ley Nacional de Glaciares* afin de protéger un patrimoine environnemental et une ressource en eau capitale pour les populations et les systèmes productifs locaux. Il apparaît donc que les processus de coconstruction territoriale entre anciens et nouveaux acteurs, même s'ils ne sont pas encore matures, commencent à prendre une certaine importance dans les Andes, pour ses ressources et ses territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTONELLI Mirta, « Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura », in Mirta ANTONELLI, Maristella SVAMPA (dir.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009.
- ARANDA Dario, « Corte Suprema, minería y pueblos indígenas » [en ligne], Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, 29 mars 2012 [consulté le 7 juillet 2015]. Disponible sur : <https://www.servindi.org/printpdf/49754>
- AUDOUX Christine et GILLET Anne, « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction » [en ligne], *Revue Interventions économiques*, n° 43, 2011 [consulté le 8 janvier 2016]. Disponible sur : <http://interventionseconomiques.revues.org/1347>
- BOS Vincent et LAVRARD-MEYER Cécile, « "Néo-extractivisme" minier et question sociale au Pérou », *Cahiers*

- des Amériques latines* [en ligne], n° 78, 2015 [consulté le 13 janvier 2016]. Disponible sur : <http://cal.revues.org/3501>
- **CARRIZO Silvina**, *Les Hydrocarbures en Argentine : réseaux, territoires, intégration*, Éd. universitaires européennes, 2010.
 - **CVA (COLECTIVO VOCES DE ALERTA)**, *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina: guía para desmontar el imaginario prominero* [en ligne], Ed. Herramienta, 2011 [consulté le 7 juillet 2015]. Disponible sur : http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/15_mitos_y_realidades_de_la_mineria.pdf
 - **DENOËL Mathilde**, « Perceptions du territoire et méga-minería argentine : au croisement du néo-extractivisme et du post-extractivisme », mémoire de master 2, université Toulouse 2-Le Mirail, 2014.
 - **DOLLFUS Olivier**, « Le système monde : proposition pour une étude de géographie », *Actes du Géopoint, systèmes et localisations*, université d'Avignon, 1984, p. 231-240.
 - **FORNILLO Bruno**, *Geopolítica del litio: industria, ciencia y energía en Argentina* [en ligne], Buenos Aires, Clacso/El Colectivo, 2015 [consulté le 29 janvier 2015]. Disponible sur : <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150918095017/Geopolitica.pdf>
 - **FRANÇOIS Hugues, HIRCZAK Maud et SENIL Nicolas**, « De la ressource à la trajectoire : quelles stratégies de développement territorial ? », *Géographie, économie, société*, vol. 15, p. 267-284, 2013.
 - **GUDYNAS Eduardo**, *Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales*, Observatorio del Desarrollo/Claes, n° 18, 2013.
 - **JASKULA Brian**, *Minerals Yearbook Lithium* [en ligne], US Department of the Interior/US Geological Survey, 2015 [consulté le 29 août 2015]. Disponible sur : <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/lithium/mcs-2015-lithi.pdf>
 - **KECK Margaret et SIKKINK Kathryn**, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998.
 - **KULFAS Matías, PORTA Fernando et RAMOS Adrián**, « Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina », *Estudios y perspectivas*, Cepal, 2002.
 - **LARRAIN Sara et ANDRÉ Mylene**, « Pascua-Lama : un projet minier sujet à controverse menace les glaciers, les eaux et le développement agricole dans la vallée du fleuve Huasco, au nord du Chili » [en ligne], *Chili Sostenible*, Institut des sciences politiques de Paris, 2010 [consulté le 13 juin 2015]. Disponible sur : <http://docplayer.fr/11357307-Table-des-matieres-les-impacts-de-pascua-lama-sur-l-environnement-et-sur-la-communauté-de-la-vallee-du-huasco.html>
 - **MACHADO ARÁOZ Horacio**, « Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias: el caso de Minera Alumbraera », in **Maristella SVAMPA et Mirta ANTONELLI**, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Ed. Biblos Sociedad, 2009, p. 205-228.
 - **MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette**, *Géographie de l'énergie*, Paris, Nathan, 1997.
 - **PESTRE Dominique**, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, n° 1, p. 210-238, 2011.
 - **SM (SECRETARÍA DE MINERÍA)**, « Minería Argentina: oportunidades de inversión », [en ligne], Ministerio de planificación federal, inversiones públicas y servicios, 2010 [consulté le 3 décembre 2015]. Disponible sur : <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/estrategias/Informe%20Sectorial%20de%20Mineria.pdf>
 - **SVAMPA Maristella**, « Consenso de



los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina», *OSAL, Movimientos socioambientales en América Latina*, n° 32, 2012, p. 15-39.

• **VELUT Sébastien**, « Mondialisation et développement territorial en Amérique latine : Argentine-Chili », Habilitation à diriger des recherches, université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, 2007.

RÉSUMÉ

COCONSTRUCTIONS TERRITORIALES FACE À L'ÉMERGENCE DE L'ACTIVITÉ MINIÈRE DANS LE NORD-OUEST ARGENTIN

L'organisation territoriale de l'Amérique latine est fortement marquée par les traces héritées de l'exploitation des ressources naturelles. En Argentine le tournant néolibéral des années 1990 favorise un modèle néo-extractiviste destiné à l'exportation. Ainsi, la répartition spatiale des activités minières donne à la cordillère des Andes une vocation de réservoir de matières premières à l'échelle mondiale. Les acteurs transnationaux – qui ont un rôle important dans la construction des politiques publiques – font émerger cette activité. Des intérêts convergents et de nouveaux conflits apparaissent entre les États, les acteurs privés et la société. Par la négociation, ils favorisent l'émergence des processus de coconstruction territoriale.

RESUMEN

COCONSTRUCCIONES TERRITORIALES FRENTE A LA EMERGENCIA DE LA ACTIVIDAD MINERA EN EL NOROESTE ARGENTINO

La organización territorial de América Latina está fuertemente marcada por las huellas históricas dejadas por la explotación de los recursos naturales. En Argentina, a fines del siglo XX, un giro neoliberal reforzó un modelo extractivo dedicado a la exportación. Así, la distribución espacial de las actividades mineras proporciona a los Andes, a nivel mundial, una vocación de reserva de materias primas. En buena medida, son los actores transnacionales —que juegan un papel importante en la construcción de políticas públicas— quienes hacen surgir esta actividad económica. Intereses convergentes, así como también nuevos conflictos, surgen entre los Estados, los actores del sector privado y la sociedad. Es así como, a través de la negociación, se promueven procesos de coconstrucción territorial.

ABSTRACT

TERRITORIAL COCONSTRUCTIONS FACING THE EMERGENCE OF MINING ACTIVITY IN THE ARGENTINE NORTHWEST

Latin America territorial organization is strongly influenced by the inherited footprints left by the exploitation of natural resources. In Argentina, the 1990's neoliberal turn promoted an extractive model for exportation that affected the spatial distribution of mining and turned the Andes into a global reservoir of raw materials. Transnational stakeholders—which have an important role in building public policies—have largely influence this territorial orientation, whilst common or convergent interests as well as new conflicts have risen among States, private stakeholders and civil society. Through negotiation, they promote the emergence of territorial coconstruction processes.

Texte reçu le 6 novembre 2015, accepté le 31 décembre 2015.

MOTS-CLÉS

- extraction minière
- conflits
- territoire

PALABRAS CLAVES

- minería
- conflictos
- territorio

KEYWORDS

- mining
- conflicts
- territory