PÉROU - Expansion du secteur minier informel et illégal

Géraldine Duquenne

lundi 22 septembre 2014, mis en ligne par [Géraldine Duquenne](#)

Depuis la fin des années 80, on observe une nette croissance de l'exploitation minière informelle et illégale au Pérou. Cet attrait s'explique en partie par la hausse des prix internationaux des minerais, et plus particulièrement de l'or, mais aussi par le manque d'opportunités économiques et le taux de pauvreté élevé qui règne encore au Pérou. Confrontés à cette situation et au manque de soutien de l'Etat, de nombreux agriculteurs délaissent leur champ pour se consacrer à cette activité en apparence lucrative mais aux conséquences souvent sous-estimées ou méconnues.

Des distinctions liminaires

C'est dans le secteur des petits producteurs et des mineurs artisanaux que se développent la majeure partie des activités illégales et informelles, en raison d'un contrôle étatique inexistant, d'une supervision environnementale défaillante, de la complicité des entreprises formelles et de la faible surveillance de ces activités.

Le secteur minier artisanal et à petite échelle induit souvent des confusions entre les termes « illégal », « informel » et « artisanal » galvaudés pour désigner toute concession qui n'appartient pas aux grandes sociétés minières. Ce secteur est extrêmement difficile à définir tant il comprend en lui-même une grande diversité d'activités.

Des législations récentes permettent de clarifier ces termes :

	Secteur minier artisanal	Secteur minier informel	Secteur minier illégal
Taille de la concession	Max. 1000 hectares	Non précisé	Non précisé
Autorisation	S'établit dans des zones autorisées	S'établit dans des zones autorisées	S'établit dans des zones non-autorisées
Formalisation	Formalisé	En cours de formalisation	Pas de volonté de formalisation

On notera la difficulté relative à la distinction entre zones autorisées ou non, vu le peu de restrictions existant dans l'exercice des activités minières compte tenu l'absence d'un plan d'aménagement territorial au niveau national composé de critères techniques, sociaux et environnementaux. Il est donc quasi impossible de déterminer les zones du pays où l'activité minière peut se développer et celles dédiées à un autre usage !

De plus, manquant des ressources et des capacités nécessaires, les gouvernements régionaux ne sont pas à même d'affronter le défi que représente le secteur minier illégal. Ils devraient pouvoir compter sur une certaine autonomie en matière d'aménagement territorial, ce qui n'est pas le cas.

Le cadre légal

Au niveau du cadre légal, ce n'est qu'en 2002, sous le gouvernement d'Alejandro Toledo, que se formalise le secteur à travers la Loi de Promotion de la petite exploitation minière et de l'exploitation artisanale, perçues pour la première fois comme pôles de développement. L'État, à travers le ministère de l'énergie et des mines, est chargé de réguler le secteur. La formalisation des exploitations se révèle une opération si complexe que Toledo préfère transférer ces compétences au niveau des régions, transfert renforcé par le gouvernement d'Alan Garcia en 2006. Cette transition est considérée comme un désastre en raison du manque de formation et de moyens donnés aux gouvernements régionaux pour assurer cette fonction.

Ce sont donc les gouvernements régionaux qui se chargent d'octroyer les concessions et de réaliser la formalisation des petits producteurs et des producteurs artisanaux. Remarquons que les premières applications de cette compétence sont apparues en 2012, plus de 10 ans après l'approbation de la Loi de Décentralisation.

À partir de 2011, le gouvernement d'Ollanta Humala se détourne des efforts de formalisation du secteur artisanal et à petite échelle pour recentrer son attention sur le secteur minier illégal, tant artisanal que de taille moyenne, et mène de nombreuses actions répressives contre ce type d'exploitations. Il déploie notamment 1500 policiers à Madre de Dios avec la mission de détruire les systèmes d'exploitation employés. De plus, les délais autorisés pour la formalisation sont réduits à 120 jours et les peines encourues en cas de non-respect s'élèvent à 10 ans de prison, ignorant complètement les difficultés qu'impliquent de telles démarches. Ces mesures ont suscité de vives protestations de la part des mineurs informels et illégaux. Avec Humala, le choix des sanctions a donc pris le pas sur l'appui à ce secteur désorganisé, dans un pays où 80% de la population travaille dans des conditions informelles.

Étendue du phénomène

Le décompte précis des exploitations informelles est extrêmement complexe compte tenu de la nature non officielle de ces activités.

Néanmoins, des indices tels que la prolifération d'équipements sophistiqués permettent d'estimer l'ampleur du phénomène. Par exemple, à Madre de Dios, en 2011, environ 250 dragues non répertoriées étaient utilisées dans des exploitations informelles dont les 14 plus grandes font des bénéfices approchant les 250 millions de dollars.

Les chiffres sont d'autant plus inaccessibles pour les activités qui relèvent de méthodes artisanales. Notons que leur degré de détérioration de l'environnement est considéré comme moindre compte tenu de leur taille réduite.

C'est bien souvent sur des concessions légales existantes que les mineurs illégaux développent leur activité. Certains ne sont pas informés de la nature des lieux sur lesquels ils travaillent. D'autres invoquent leur droit à exploiter le gisement tant que l'entreprise titulaire n'agit pas ou encore leur droit à l'exploitation légitime des ressources naturelles de leur terre pour justifier leur présence sur les concessions de tiers. Pour sortir de ces situations, de nombreux mineurs initient un processus de formalisation et présentent pour cela la Déclaration d'engagement nécessaire. Bien souvent, les titulaires des concessions refusent de signer les Contrats d'Exploitation des mineurs œuvrant sur leur concession, empêchant ainsi leur formalisation. Les propriétaires préfèrent éviter les contraintes d'une contractualisation dont souffriraient leurs bénéfices.

Le cas de Madre de Dios

La région de Madre de Dios, riche en ressources naturelles, est particulièrement concernée par l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, revêtant souvent un caractère informel. La plus grande partie de la production nationale d'or issue de la petite exploitation minière et de l'exploitation

artisanale provient de cette zone.

L'activité minière dans cette région est basée sur l'exploitation alluviale de l'or grâce à différentes méthodes d'extraction allant des plus artisanales aux plus mécanisées. La matière extraite subit un système de lavement gravimétrique dans des gouttières permettant de ne garder que la matière fine (« sable noir » composé d'or et de sédiments) qui sera ensuite mélangée à du mercure pour constituer une solution qui, une fois brûlée, permettra d'isoler l'or. La proportion mercure-or est de 2 à 1.

Les mineurs ne possèdent généralement pas le matériel adéquat lors de la chauffe de la solution liquide et ne peuvent éviter les émissions de vapeurs de mercure dans l'air. Le mineur est en contact direct avec le produit lors du mélange avec le « sable noir » et accuse des pertes dans l'eau et dans le sol, contaminant les poissons et donc les communautés indigènes. C'est ainsi que depuis 20 ans, plus de 3000 tonnes de mercure ont été accumulées dans les affluents du fleuve Amazone.

Généralement, les mineurs vont vendre leur production dans les commerces locaux qui commercialisent le produit. Ces échoppes se chargent du raffinage de l'or en le refondant. À ce moment, entre 5 et 15% du mercure encore contenu dans l'or apporté par les mineurs s'échappe à nouveau dans l'air.

Les impacts socio-environnementaux sont multiples. Dégradation des sols, des eaux et des écosystèmes, déforestation massive pour accéder à certains gisements, érosion, métamorphose du paysage, accumulation de gravats, maladies humaines, contamination par hydrocarbures, croissance des agglomérations sans plan urbain, hausse du coût de la vie, travail forcé, prostitution, criminalité... ont transformé la région de Madre de Dios en zone de non-droit.

Des zones d'ombre persistantes

Négligé par les dirigeants politiques, le secteur informel et illégal a pris une ampleur considérable partout dans le pays et échappe aujourd'hui à la maîtrise. Les méthodes autoritaires employées par le pouvoir s'apparentent à de fausses solutions et ne traitent pas le phénomène à la base. Pourtant, des renseignements accessibles permettraient d'identifier les acteurs de la chaîne de valeur et de prendre les mesures adéquates.

En témoignage en 2012 le journal *El Comercio* qui informait que plus de 180 tonnes de mercure avaient été importées des USA et d'Espagne et que 5 des 12 entreprises importatrices avaient leur siège à Madre de Dios ou Puno. À quel point le manque de volonté politique ne révèle-t-il pas le profit que certains responsables tirent de la désorganisation du secteur minier ?

Les mineurs informels et illégaux sont ceux qui subissent le plus les conditions défavorables de cette situation. Rencontrant des difficultés pour formaliser leur activité, ils ne sont pas formés aux techniques d'extraction et se retrouvent les premiers exposés aux risques sanitaires du traitement de l'or. Souvent manipulés par des propriétaires intouchables, ils ne prospèrent pas. Pourtant, les bénéfices du développement de la formalisation du secteur seraient multiples pour le pays. Source de revenus pour l'État, création d'emplois, augmentation des ressources minières à disposition devraient inciter le gouvernement à repenser son approche de la problématique. Les responsables de l'Union européenne, dans le cadre notamment de leur accord commercial avec le gouvernement péruvien, devraient encourager ce dernier à prendre des mesures de fonds en faveur de la formalisation des mineurs et d'une investigation poussée sur le secteur illégal dont l'expansion augmente les risques de conflits sociaux dans de nombreuses régions.

Bibliographie

PERU SUPPORT GROUP, "Minería aurífera artesanal y en pequeña escala en Perú. Una bendición o una condena ?", Reino Unido, 2012.

CUADROS FALLA Julia, "Propuestas de política pública para un nuevo rol de la minería en el Perú", Cooperación, Lima, 2013.

CUADROS FALLA Julia, "La minería informal en Perú", en *Minería y movimientos sociales en Perú*, p.

191-212, Lima, 2013.

IPENZA PERALTA Cesar L., "La pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal", SPDA, Lima, 2012.

Fundación Conservación Internacional, "Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios", Lima , 2009.

Géraldine Duquenne est membre de la Commission Justice et Paix.