

« Intégration versus fragmentation : les effets spatiaux des activités extractives au prisme des infrastructures »

Jérôme Fresneau, Université de la Polynésie française

Introduction

Au Panama, le secteur extractif n'occupait jusque récemment qu'une place marginale dans les dynamiques économiques du pays. Le démarrage en 2020 projet extractif cuprifère de grande envergure *Cobre Panama* change toutefois radicalement la donne : il participe à lui seul, et pour les quarante voire soixante-dix prochaines années, à hauteur d'environ 4% du PIB. Localisé sur la frange atlantique du pays, dans un espace isolé en situation de marge territoriale, le projet a nécessité la construction d'importantes infrastructures que reflètent les 6 milliard de dollars d'investissement réalisés pour la construction de la mine. Nous identifions plus spécifiquement deux types d'infrastructures : d'une part, les infrastructures d'extraction, de traitement et de transport de la roche, localisées au sein de l'enclave minière (méga-usine de traitement, port en eau profonde, tapis roulant de transport de la roche reliant usine et port sur plusieurs dizaines de kilomètres, usine électrique au charbon, etc.) ; d'autres parts, un ensemble d'infrastructures induites par le développement de la mine et profitant au personnes vivant à proximité (route asphaltée, réseau électrique, adduction d'eau, réseau de téléphonie 4G, etc.)

Dans cette communication, nous montrerons comment ces deux types d'infrastructure sont une illustration de ce double mouvement d'un secteur extractif producteur d'un système spatial enclavé, à la fois tourné sur lui-même et point de connexion au système monde auquel il fournit une matière première ; mais aussi producteur d'un processus d'intégration territoriale d'un territoire jusqu'alors largement mise à l'encart des dynamiques socio-économiques nationales. Dans un second temps, nous analyserons plus spécifiquement, à travers des exemples précis, le fonctionnement de la gouvernance associée à la mise en place de cet ensemble infrastructurel et ses implications dans la place nouvelle prise par l'État panaméen dans cette portion de son territoire. En effet, si la première catégorie d'infrastructure relève d'investissements entièrement privés, ces derniers impliquent la présence permanente nouvelle d'agents de l'État afin d'assurer les missions de souveraineté qui lui reviennent (agents du ministère des transports maritimes, garde-côtes). Dans le cas de la seconde catégorie, la place (parfois prépondérante) de l'entreprise minière dans les investissements réalisés pour construire des infrastructures relevant de la mission de l'État illustrent à l'inverse une présence sélective de la force publique.

1- Infrastructures et conditions d'inscription spatiale du projet extractif : des processus dominants de fragmentation territoriale

1.1 – Délimiter la mine pour contrôler son accès

Par de nombreux aspects, le mine de Cobre Panama apparaît comme un archétype de l'enclave extractive. La mine est localisée au cœur d'un environnement naturel qui, par certains aspects, est hostile au développement d'activités humaines. De même, elle se situe à proximité d'activités humaines dont elle cherche en partie à s'isoler. Dans ce contexte, l'agencement spatial de la mine répond à une logique d'immunisation vis-à-vis du milieu d'implantation : la mise en place des infrastructures nécessaires à l'extraction implique de remodeler ce milieu afin, dans la mesure du possible, de s'en affranchir.

Une première dimension de l'enclavement de la mine est le marquage de son « cadre », c'est-à-dire de ce qui constitue la frontière entre l'ADP¹ et son extérieur. La mine de *Cobre Panama* peut en partie être perçue comme implantée dans un espace « vide² » : elle est localisée dans une forêt primaire, à la marge du territoire national panaméen. Dans ce contexte, la mine est, sur une grande partie de son emprise spatiale, circonscrite par ce qui l'encadre, à savoir la forêt primaire. L'hostilité du milieu naturel implique donc de le remodeler afin de le rendre exploitable. Le processus de déforestation et de terrassement nécessaire à l'implantation de la mine produit ainsi une frontière nette entre espace d'accueil et espace productif : la mine est ceinte d'un « mur vert » qu'elle n'a pas érigé, mais dont elle est à l'origine. Or c'est bien cette enceinte extérieure qui marque les limites d'une large partie de l'enclave.

Le second type de frontière est celui séparant la mine des autres activités humaines et ayant pour objet le contrôle de l'entreprise sur son espace. La frontière n'est alors plus composée d'un mur « naturel », mais des différents dispositifs (clôtures et barrières) mis en place pour contrôler l'accès à la mine. La frontière devient alors défensive et sécuritaire, cherchant à se prémunir d'un risque, de nature humaine cette fois-ci.

Suivant l'analyse de Nicolas Donner, qui les qualifie d' « *open walls* », les mesures défensives de la mine de *Cobre Panama* ne sont pas des barrières imperméables, mais « *une frontière souple, une membrane à la perméabilité modulable et graduée, qui permet tout à la fois de réguler les circulations et d'établir un système de zonage* ». Les mesures défensives concernent avant tout l'extrémité sud de la mine, qui est celle par laquelle se fait l'unique accès routier et qui, par ailleurs, est la plus proche des principaux centres de population de la zone. Le contrôle de l'accès se matérialise par une série de *check-points* permettant de vérifier l'identité des personnes et les véhicules entrant et sortant de l'ADP. Les *check-points* marquent la frontière entre le tronçon de la route qui est publique et celui qui est propriété de l'entreprise et sur lequel elle exerce un contrôle. Au personnel de sécurité de la mine chargé du contrôle s'ajoute la présence de policiers en arme. L'identité de chaque nouvelle personne entrant dans la mine doit avoir été validée en amont, au siège de l'entreprise à Ciudad de Panama.

Dans le cas de la mine de Cobre Panama, la question du contrôle de l'accès revêt une dimension particulière dans la mesure où elle ne concerne pas uniquement les personnes souhaitant accéder au site minier pour y travailler. En effet, dans la concession minière, à proximité immédiate de l'ADP, sont localisées plusieurs communautés indigènes de quelques dizaines de foyers. Trois centres de peuplement, Nuevo Sinaí y Nueva Lucha de Petaquilla voient ainsi le jour au cours de la décennie. Ces communautés sont issues de migrations de populations indigènes du groupe Ngöbe-Buglé dans la région au début des années 2000. Contraints par les problèmes d'accès au foncier dans les comarques³, des familles s'installent au cœur de la forêt tropicale sur les terres nationales et fondent des petits centres de peuplement. Éloignées des principales villes de la région, ces familles ont un mode de vie centré sur l'agriculture de subsistance et l'orpillage illégal. Elles vivent, par rapport au reste de la région, dans une situation de grande pauvreté. Malgré plusieurs tentatives des services de l'État de les expulser, parfois violemment, elles se maintiennent sur place de façon pérenne.

¹ Dans l'EIE, l'emprise spatiale de la mine porte la dénomination d'aire de développement du projet (ADP) (Golder, 2010).

² Nous faisons ici référence à la catégorisation des espaces d'accueil de Nicolas Donner (2011). Nous verrons toutefois en infra que la forêt primaire de l'atlantique panaméen est loin d'être un espace vide.

³ La comarque est une entité de la trame politico-administrative panaméenne. Elle correspond aux territoires autochtones légalement reconnus par l'État qui lui octroie une certaine autonomie, notamment concernant la propriété foncière coutumière. Cependant, en vertu de la loi 72, les groupes autochtones qui vivent en dehors des comarques peuvent demander la reconnaissance officielle de leurs terres.

Certaines de ces communautés sont relocalisées⁴ au moment de la construction de la mine. Néanmoins, d'autres se situent à quelques kilomètres des sites d'extraction et n'ont pas fait l'objet de relocalisation. Elles deviennent donc directement dépendantes, pour leur accès, de l'entreprise minière et du contrôle qu'elle opère sur cet espace. Lors de la phase initiale de développement du projet par INMET, une négociation entre l'entreprise et les communautés aboutit à un accord autorisant les habitants de ces communautés à emprunter la route appartenant à l'entreprise pour rejoindre l'extérieur de la mine⁵. Toutefois l'entreprise ne souhaite pas que la route soit empruntée par des véhicules particuliers. Afin de pourvoir à son engagement, l'entreprise met en place un système de navette entre l'entrée de la mine et un point de dépose le long de la route au sein de l'ADP. Initialement journalière, la navette ne passe aujourd'hui plus que 3 fois par semaine. À l'entrée de la mine, l'entreprise contrôle les passagers pour s'assurer de l'identité de chacun : tous doivent présenter un « carnet », sorte de laissez-passer délivré par l'entreprise minière et attestant que son possesseur vit dans l'une des communautés situées dans la concession. Ainsi, dans les faits, l'entreprise minière opère un contrôle des allées et venues dans ces communautés : c'est elle qui décide qui peut ou ne peut pas s'y rendre.

Un dernier aspect de l'enclavement du projet Cobre Panama est illustré par les difficultés d'accès des différentes institutions de l'État au site minier. Les entretiens conduits avec les responsables des différentes institutions étatiques, qu'elles soient centrales, régionales ou locales (Ministère de la Santé, Ministère du Développement social, Défenseur du peuple, Ministère du Travail, Ministère de l'Environnement, maires) évoquent tous les difficultés de contrôle et d'accès au site. Pour ces derniers, toute mission est subordonnée à l'accord de l'entreprise, qui justifie le contrôle opéré par les impératifs de « sécurité sur un site industriel dangereux ». Par exemple, lors d'un entretien avec un fonctionnaire du Ministère de l'Environnement qui a souhaité rester anonyme, celui-ci évoque son inquiétude quant aux possibilités de contrôle des institutions étatiques sur les quantités de métaux extraits et donc le respect de la fiscalisation. Cette fiscalisation se base en effet sur un processus déclaratif de l'entreprise, visiblement sans autre mesure de contrôle des institutions.

La Défense du peuple, institution étatique chargée de veiller au respect des droits humains, dénonce également la restriction de l'accès au site. En 2016, la Défenseuse du peuple de l'antenne régionale de Colón reçoit des plaintes de la part d'habitants des communautés Ngöbe-Buglé situées dans le projet concernant notamment l'accès au soin. La Défenseuse décide alors de se rendre sur place pour recueillir leur témoignage. Toutefois, ne souhaitant pas passer par l'intermédiaire de l'entreprise, elle et son équipe décident de s'y rendre par leurs propres moyens. D'abord par la voie maritime, de Miguel de Borda jusque Nuevo Eden, puis à pied à travers la forêt jusque Nueva Lucha. Mais au cours de la marche, cette dernière se tord gravement la cheville. Elle se voit alors obligée de contacter l'entreprise qui l'évacue par hélicoptère.

Cette difficulté d'accès des institutions est toutefois à nuancer. Dans certains cas, l'État panaméen a mis en place des directions locales de ministères spécialement affectées au projet.

⁴ Deux de ces communautés étant situées directement sur la zone de développement du projet (ADP) minier, l'entreprise INMET initie au début des années 2010 un programme de relocalisation. La communauté de Petaquilla est relocalisée et prend le nom de Nuevo Eden, et celle de Chicheme devient Nuevo Esperanza (carte). INMET a confié la mission de la relocalisation à une société d'expert-conseil canadienne, et s'est engagée à respecter les standards de la Société financière internationale.

⁵ L'alternative à la route est d'emprunter un chemin à travers la forêt : plus de six heures de marche sont nécessaires pour rejoindre Coclesito.

C'est notamment le cas de la Dirección Especial de Trabajo del Proyecto Minera Panamá, localisée à Penonomé. Celle-ci a pour fonction, outre l'enregistrement des contrats de travail et l'émission de permis de travail en lien avec le service de l'émigration, de contrôler le respect de la réglementation du travail au sein de l'enclave. Cela illustre la sélectivité de la présence étatique dans cet espace. Certains opposants aux activités minières y voient une opportunité pour l'entreprise minière d'opérer un rapport de force en faisant jouer son pouvoir lié à sa taille et d'avoir un certain contrôle sur l'institution.

2.2 – Autonomie vis-à-vis du territoire d'accueil et extraversion de l'enclave

Dans le contexte de l'enclave extractive, la présence de la barrière est indissociable de la volonté de se prémunir du risque, c'est-à-dire de ce qui pourrait altérer la bonne conduite de l'opération minière (et donc de l'investissement) : selon les cas, le risque peut être de nature sécuritaire, social, environnemental, etc. L'entreprise cherche alors, nous l'avons vu, à filtrer pour mieux s'en prémunir. Mais plus encore, toujours dans cette perspective de sécurisation de l'investissement, l'enclave a pour caractéristique de chercher à s'autonomiser de son environnement, tant physique qu'humain. Aussi, la conception des installations minières répond-t-elle à cette logique d'autonomisation.

Au-delà des zones d'extraction en tant que telles, l'ADP se compose des différentes installations industrielles de traitement et de transport de la ressource. Il s'agit notamment de l'usine de traitement du minerai, dont la fonction est, d'une part, de broyer la roche et d'autre part, de la raffiner en produisant du concentré de cuivre. Pour cela, le minerai est tamisé, concassé, broyé et trié afin d'obtenir une poudre. Cette poudre est mélangée à de l'eau puis mise à décanter dans différents bassins de flottation, dont la fonction est de séparer les différents éléments contenus dans la roche : la partie riche en minerai est en surface et les boues tombent dans le fond du bain.

Dans le cas de la mine de Cobre Panama, le complexe industriel permettant ce procédé est particulièrement grand puisqu'il est le plus important au monde. Surtout, l'ensemble du procédé fonctionne en vase clos au sein de l'ADP : le minerai est extrait et transformé au même endroit, et une fois produit, le concentré est transporté par l'intermédiaire d'un convoyeur jusqu'à Punta Rincón, une zone portuaire construite par l'entreprise minière et située 25 kilomètres à l'extrémité nord de l'ADP. Cette zone portuaire comprend un port en eau profonde pouvant accueillir des navires de gros tonnage, autant de vrac que de conteneur, ainsi que des zones de stockage. La matière extraite puis transformée ne transite donc en dehors de la concession minière que pour en quitter⁶ le pays via le port appartenant à l'entreprise.

Une autre dimension de son autonomie est celle concernant la production de l'énergie. À Punta Rincón a été construite par l'entreprise minière une centrale électrique au charbon de 300 mégawatts qui alimente l'ensemble des installations minières, rendant le projet entièrement autonome en électricité. La mine n'est ainsi pas dépendante du réseau électrique national, et de ses éventuelles coupures et variation de prix. La matière première alimentant la centrale est directement acheminée au port de Punta Rincón. C'est aussi le cas d'une large partie de ce qu'importe l'entreprise, notamment les centaines de millions de dollars de fournitures nécessaires à la construction de la mine.

⁶ 40% de la production de concentré de la mine de Cobre Panama a pour destination les raffineries chinoises (Hernandez, 2020). Selon la base de données statistique de l'*International Copper Study Group*, les principaux pays producteurs de cuivre raffiné à partir de concentré sont la Chine, le Chili, les États-Unis, le Japon et la Russie.

L'organisation du travail lors de la phase de construction de la mine répond, elle aussi, à une logique d'autonomisation de la mine vis-à-vis de son territoire d'accueil. Bien que contrainte par le contrat-loi de 1997, l'entreprise a eu la possibilité de recourir à une main-d'œuvre étrangère à hauteur maximale de 20%⁷. Le phénomène s'est concrétisé par l'emploi d'un important contingent d'ouvriers philippins sur l'ensemble de la période de construction de la mine. La question a provoqué de nombreuses controverses entre l'entreprise et les détracteurs de ce système de recours à la main-d'œuvre étrangère. L'emploi d'ouvriers philippins a été justifié par leur compétence dans le domaine et le fait que l'entreprise mère, First Quantum, avait travaillé par le passé avec eux dans la construction d'autres projets miniers, notamment au Zimbabwe⁸. Certains syndicats présents sur le chantier avançaient la présence de 2000 ouvriers philippins quand l'entreprise assurait qu'ils n'étaient pas plus de quelques centaines. Quoi qu'il en soit, le recours à cette main-d'œuvre étrangère non qualifiée s'est fait au détriment d'emplois, si ce n'est locaux, du moins nationaux.

Le contrôle de l'entreprise sur l'enclave lui a permis de maintenir une certaine opacité sur leur nombre : ces derniers étaient maintenus, tout au long de leur séjour, dans les campements de travailleurs situés au sein de l'ADP⁹. Concernant les employés panaméens, l'organisation du travail répond à une logique de *fly in/fly out* : les ouvriers restent dans les campements pour une durée de trois semaines, puis rentrent à leur domicile pour sept jours. Un service de transport, assuré par l'entreprise, relie les principales villes du pays à la mine pour assurer le système. Les trois campements (campement 3000, campement Dorado et campement de Pinta Rincón), fournissent tous les services dont ont besoin les ouvriers : restauration collective, supérettes, cyber-cafés, salles de divertissement avec télévision, bar (sans alcool), billard et baby-foot, fonctionnant en totale autonomie vis-à-vis du territoire d'accueil.

2 - Une intégration territoriale avant tout physique

Le principal facteur d'intégration physique de la région de la région atlantique associé à la mine de *Cobre Panama* est lié au désenclavement de la zone permis par l'asphaltage, en 2015, du tronçon de route de 38 kilomètres reliant La Pintada à Coclesito. Cette nouvelle route remplace une piste construite dans les années 1970 au moment du développement du projet PROESA (Bilbao, 2017). Bien que cette piste ait été un premier pas dans le désenclavement de la zone, le relief très accidenté et les fortes précipitations de la zone conjugué au faible entretien rendaient cet axe routier presque impraticable une partie de l'année. Le temps de trajet, auparavant d'environ six heures, est aujourd'hui de soixante minutes pour relier les deux villes.

Au-delà du désenclavement de la zone de Coclesito, c'est toute la région côtière de Donoso et de Veraguas qui fait l'objet d'une volonté étatique d'intégration physique au reste du territoire national. En effet, la route publique construite par Minera Panama jusque Coclesito, se prolonge d'un tronçon privé jusqu'à *Punta Rincon*, situé à proximité directe de Coclé del Norte sur la côte atlantique. Bien que cette route soit privée et ne soit pas libre d'accès, elle est utilisée notamment par les habitants des quelques communautés indigènes localisés au sein de la concession minière (*cf. supra*).

⁷ Contre un taux de 10% tel que prévu normalement par le code du travail panaméen.

⁸ Entretien avec Keith Green, gérant pays de Cobre Panama, réalisé le 28 avril 2018 à Ciudad de Panama.

⁹ Lors d'un entretien avec un dirigeant national du syndicat national de la construction SUNTRACS, celui-ci assurait, photographies à l'appui, que l'entreprise *First Quantum* avait pour habitude de confisquer les passeports aux ouvriers philippins venant travailler sur le projet (entretien avec Erasmo Cerrut, secrétaire national de SUNTRACS, réalisé le 24 octobre 2019).

Parallèlement, les pouvoirs publics promeuvent depuis plusieurs décennies une nouvelle version de la Conquête de l'Atlantique axée autour du projet de construction de deux nouveaux axes routiers (Bilbao, 2017). Le premier a été porté dans les années 2010 par Martín Torrijos, petit fils du Général Torrijos, et relie la ville de Veraguas Santa Fé au village côtier de Calovebora. Le second, en cours de construction, consiste à prolonger la route côtière qui relie Colón à Miguel de la Borda jusqu'au village de Belén, à la limite de la province de Veraguas. Les travaux sont en cours, et une première partie du terrassement a permis de rejoindre la communauté de Coclé del Norte. Une étape importante de ce projet a été l'inauguration à Colón, en 2019, d'un nouveau pont enjambant le canal de Panama.

L'intégration physique de la région est aussi marquée par l'intégration de la région au réseau de production et de distribution d'électricité aux échelles nationales et régionales. Comme évoqué, les installations industrielles de la mine situées à *Punta Rincón* comprennent une centrale électrique à charbon d'une puissance de 300 mégawatts. Celle-ci alimente en électricité les différentes installations de traitement de la roche. Toutefois, la puissance installée dépasse la consommation de la mine. Une part de la production électrique est ainsi destinée à la vente. Dans un contexte de tension importante sur le réseau électrique, cette diversification des revenus représente pour Minera Panama une protection contre une éventuelle baisse des cours du cuivre.

Dans cette perspective, la centrale est reliée depuis 2017, au réseau électrique national et régional. Une ligne à haute tension traverse en effet la région en direction de l'intérieur du pays vers la Pintada, où se trouve la station de connexion au réseau national (Gray *et al.*, 2019). La mise en place de ce réseau a permis de raccorder une partie des communautés du district de Donoso au réseau électrique national, dont elles étaient jusqu'à présent exclues. C'est notamment le cas de la communauté de Coclesito où, auparavant, le réseau électrique était alimenté par des générateurs diesel fournissant de l'énergie seulement quelques heures en fin de journée.

La volonté de connexion au réseau électrique national et régional s'insère plus généralement dans une politique des autorités panaméennes visant à produire d'importantes quantités d'électricité afin d'alimenter le réseau régional centraméricain dont la demande en énergie croît fortement depuis plusieurs décennies (Bilbao, 2017). Les projets de centrales de production électriques se multiplient, particulièrement dans l'espace atlantique panaméen : la première centrale au gaz naturel liquéfié, d'une puissance de 380 mégawatts, a été inaugurée en 2020 à Colón ; l'entreprise chinoise Shanghai Gorgeous souhaite construire à proximité une centrale de 330B mégawatts de technologie similaire ; enfin, de nombreux projets de barrages hydroélectriques, mais aussi éoliens sont en cours de développement dans les provinces de Veraguas, Coclé et de Colón. Afin d'interconnecter ces nouveaux moyens de production entre eux et au réseau régional, l'État prévoit la construction d'une quatrième ligne à haute tension qui doit relier la station de transformation de la capitale à celle de Chiriqui, près de la frontière avec le Costa Rica. Le tracé provisoire prévoit notamment de relier la station de transformation de la Pintada créée à l'occasion de la mise en service de la centrale au charbon de Punta Rincón.

Enfin, un dernier facteur d'intégration physique est celui de l'installation d'un réseau de téléphonie mobile, conjointement réalisée par l'entreprise minière et l'entreprise de téléphonie Tigo en 2016. Auparavant complètement exempt de moyen de communication, le réseau de téléphonie mobile couvre d'une part les zones d'exploitation, mais aussi les communautés autour de Coclesito. En 2021, le réseau est amélioré grâce à l'appui financier de Minera Panama avec la mise en place d'un service 4G.