

Industries extractives et équité

**Aperçu
préliminaire et
études de cas sur
le Pérou, l'Angola
et le Nigéria**

Édité par
Tom Bamat,
Aaron Chassy et
Rees Warne


CATHOLIC RELIEF SERVICES

ÉTUDES DE CAS



CRS s'efforce d'améliorer l'équité pour les personnes pauvres, vulnérables et marginalisées à l'intérieur des structures et des systèmes politiques, économiques et sociaux. La notion d'équité selon l'organisation se fonde sur trois des principes de l'enseignement social catholique : l'option préférentielle pour les pauvres, la subsidiarité et le bien commun. Ceci nécessite l'action des parties prenantes de CRS aux États-Unis comme à l'étranger. Un des objectifs de CRS dans ses activités d'édification de la paix est d'accroître l'équité et de résoudre les griefs.

« Lorsque la société civile participe efficacement à la prise de décisions liées au bien commun, on peut atténuer la corruption, la manipulation et les abus. » [CRS. « *CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework (Narrative Summary)* » janvier 2007 (p. 2)]

Préparé par l'Unité d'édification de la paix de CRS, Siège social de CRS, Baltimore, MD, États-Unis

Mise en pages de Valerie Sheckler

Couverture : Des enfants près d'une fonderie à La Oroya, au Pérou

Maquette de la couverture d'après une photo de Barbara Fraser (pour CRS)

Page 27 : Scène de rue dans la vieille ville de La Oroya, au Pérou. Barbara Fraser pour CRS

Page 55 : Mineur de diamants en Angola. Kadir van Lohuizen pour CRS

Page 81 : Coin supérieur gauche : torche de pétrole au Nigéria, Danny McL, flickr. Coin supérieur droit : torche de pétrole, Rhys Thomas, flickr.

En bas : Premier puits de Shell Oil en Afrique de l'Ouest, Rhys Thomas, flickr.

Catholic Relief Services

228 West Lexington Street

Baltimore, MD 21201-3413 É.-U.

Téléchargez cette publication et d'autres publications de CRS à : www.crsprogramquality.org

© 2011 Catholic Relief Services (CRS)

Industries extractives et équité

**Aperçu préliminaire et études de cas sur
le Pérou, l'Angola et le Nigéria**

Édité par Tom Bamat, Aaron Chassy et Rees Warne

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Ce court ouvrage est le fruit d'un travail de longue haleine. Les auteurs, les partenaires des projets et d'autres collègues de CRS ont généreusement accepté de relever les défis inhérents à cette tâche complexe, qui s'ajoutait à une charge de travail déjà considérable. Ce qui en a émergé constitue une contribution importante à l'apprentissage basé sur les projets.

La promotion de l'équité constitue l'un des axes stratégiques de l'initiative de justice et d'édification de la paix de CRS. En effet, pour qu'une paix soit durable, elle doit reposer sur un fondement de justice. Le travail sur les conflits liés aux industries extractives est devenu une priorité, parce que les enjeux associés à l'exploitation pétrolière, gazière, minière et métallurgique jouent un rôle critique et deviennent de plus en plus complexes.

Nous sommes fiers des nombreuses initiatives de CRS et de ses partenaires en faveur de la paix et de la justice ; mais cet ouvrage n'est pas un simple exercice d'autosatisfaction ou de présentation de réalisations stupéfiantes.

Il s'agit plutôt d'un hommage aux personnes qui ont à cœur la justice pour les pauvres et les marginalisés et qui s'engagent pour cette cause. C'est également un examen des difficultés liées au changement des structures et des systèmes en vue de promouvoir un développement humain plus intégral. Enfin, c'est une occasion de tirer des enseignements des difficultés et des succès afin d'améliorer la qualité de notre programmation. Nous espérons que les bailleurs de fonds et les collègues d'autres organisations trouveront également cet ouvrage utile.

Des remerciements s'imposent. Tout d'abord, nous remercions ceux qui, autour du monde, se sont engagés dans la recherche de l'équité et de la dignité humaine pour tous, ceux qui ont « écrit » avec leur vie les cas présentés ici et bien d'autres comme eux. Nous remercions également les auteurs qui ont rédigé l'essai d'introduction et les études de cas, le personnel des projets qui les a épaulés, et ceux qui ont relu avec soin et critiqué les versions préliminaires : Dorrett Byrd et David Leege du service de la qualité et du soutien aux programmes de CRS, Rick Jones de CRS Amérique latine, le père Robert Twele du service du contentieux de CRS et nos partenaires de l'Église en Angola, au Nigéria et au Pérou. Enfin, nous tenons à exprimer notre reconnaissance particulière à Rebeka Martensen et à son équipe des publications pour leur aide avec les photographies, la maquette de la couverture, la lecture des épreuves et la supervision de la mise en pages et de l'impression. Nous avons grandement apprécié notre collaboration avec chacun d'entre vous.

– Les éditeurs

ACRONYMES

ACERAC	Association des conférences épiscopales de la région d'Afrique centrale
AGC	Accord global de coopération
AIDA	Association interaméricaine pour la défense de l'environnement
BBC	British Broadcasting Corporation
CAFOD	Agence catholique pour le développement outremer
CCGP	Catholics Confront Global Poverty
CCJDP	Catholic Centre of Justice Development and Peace
CDC	Conseil de développement de la collectivité
CEAST	Conférence épiscopale d'Angola et de São Tomé
CEDHA	Center for Human Rights and Environment
CEJP	Commission épiscopale Justice et Paix
CELAM	Conseil épiscopal d'Amérique latine
CEM	Conférence épiscopale du Mozambique
CICA	Conseil des Églises chrétiennes d'Angola
CIDSE	Catholic International Co-operation for Development and Solidarity
CONAM	Conseil national (péruvien) de l'environnement
CPI	Index des perceptions de la corruption
CRS	Catholic Relief Services
CSCR	Centre pour la responsabilité sociale des entreprises
DDC	développement durable des collectivités
DFID	Ministère du Développement international (du Royaume-Uni)
ECCR	Ecumenical Council for Corporate Responsibility
EITI	Initiative pour la transparence des industries extractives
ERA	Action pour les droits environnementaux + Amis de la terre - Nigeria
É.-U.	États-Unis
GTM	groupe de travail multipartite
IBEP	enquête globale sur les conditions de vie de la population
IBP	International Budget Partnership
ICCR	Interfaith Center on Corporate Responsibility
IMBISA	Association interrégionale des évêques de l'Afrique australe
INDECOPI	National Institute for Defense of Competition and Protection of Intellectual Property
INE	Bureau national de la statistique
ITB	Indice de transparence budgétaire (communale)
LCBC	Conférence des évêques catholiques du Lesotho
LCPE	Libre consentement préalable et éclairé
MEND	Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger
MONDP	Mouvement pour le peuple du delta du Niger
MOSAO	Mouvement pour la santé de La Oroya
MOSOP	Mouvement pour la survie du peuple ogoni
MPLA	Mouvement populaire pour la libération de l'Angola
NCBC	Conférence des évêques catholiques de Namibie

NDDC	Commission de développement du delta du Niger
NDPVS	Niger Delta People Volunteer Service
NOSDRA	Agence nationale de détection et d'intervention en cas de déversement de pétrole
OMPADEC	Commission de développement de la zone de production pétrolière
ONG	organisation non gouvernementale
PAC	Partenariat Afrique Canada
PAMA	Programme d'assainissement et de gestion de l'environnement
PCQVP	Publiez ce que vous payez
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
R.-U.	Royaume-Uni
RDC	République démocratique du Congo
RSE	responsabilité sociale des entreprises
SACBC	Conférence épiscopale catholique de l'Afrique australe
SEC	Commission des valeurs mobilières des États-Unis
SFI	Société financière internationale
SJE	Secteur Justice économique
SPDA	Société péruvienne de droit environnemental
SPDC	Shell Petroleum Development Company of Nigeria, Ltd
SPS	St. Patrick's Society for the Foreign Missions
UE	Union européenne
UNES	consortium UNES pour le développement durable de la province de Yauli
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
USAID	Agence américaine pour le développement international
USCCB	Conférence des évêques catholiques des États-Unis
VIH/sida	virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise
ZAL	zone administrative locale
ZCBC	Conférence des évêques catholiques du Zimbabwe

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS	III
ACRONYMES	IV
INDUSTRIES EXTRACTIVES ET ÉQUITÉ.....	1
INTRODUCTION	1
Qu'est-ce que les industries extractives ?	1
CRS et les industries extractives	2
LES DÉFIS POSÉS PAR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES	4
INJUSTICE	5
Changements dans l'économie locale	6
Déplacement	6
Qualité de la gouvernance et cadres réglementaires	7
Risques sanitaires et environnementaux	8
Conflit	9
INTERVENTIONS.....	10
Libre consentement préalable et éclairé (LCPE) et permis social de fonctionner	10
Engagement des entreprises.....	11
Partenariats internationaux	16
APPROCHES DE CRS ET DE SES PARTENAIRES	18
Études de cas	18
Utilisation de la voix de l'Église catholique à l'échelon national et international	19
Pratiques efficaces	22
Prochaines étapes	25
BIBLIOGRAPHIE	26
À PROPOS DE L'AUTEUR	27
LE PÉROU : LA SALUBRITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, UNE QUESTION D'ÉQUITÉ... 29	
I. INTRODUCTION	30
II. CONTEXTE	31
III. NATURE ET ÉVOLUTION DU CONFLIT	33
Historique des événements	35
Injustices dans la situation de La Oroya	40
IV. NATURE DES INTERVENTIONS OU DES ACTIONS	42
Le MOSAO et le Groupe de travail technique	42
Table de dialogue environnemental (<i>Mesa de Diálogo</i>)	44
« <i>El Mantaro Revive</i> »	46

V. EFFETS DES ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	48
Réalizations	48
Lacunes.....	49
VI. FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS	51
Contexte politique et réglementaire.....	52
Société civile	53
Leadership de l'Église	53
Industrie	53
IIV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS	54
BIBLIOGRAPHIE	57
Liste des Répondants aaux Entrevues*	58
À propos de l'auteur	58

**L'ANGOLA : LE PÉTROLE ET LES DIAMANTS PEUVENT-ILS
SERVIR LE BIEN COMMUN ? 59**

INTRODUCTION	60
I. UN LEGS DE CONFLIT, DE POUVOIR, DE RICHESSE ET DE PAUVRETÉ	62
II. ACTION DE L'ÉGLISE EN ANGOLA	65
L'apparition du mouvement pacifiste	65
Aborder la malédiction des ressources et les questions de transparence	66
Promouvoir la transparence et l'équité – PJE 2004-2007	67
Promouvoir la transparence et l'équité – PJE 2007-2010	69
III. EFFETS DU PJE	70
Période antérieure au programme	70
PJE 2004-2007	71
PJE 2007-2010	73
IV. FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS	76
Contexte	77
Partenariat de l'Église	77
Capacité	78
V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS.....	78
Contexte	79
Partenariat	79
Capacité et renforcement des capacités	80
Prochaines étapes.....	81
BIBLIOGRAPHIE	82
Références des sites Internet	82
Répondants aux entrevues (octobre-novembre 2008)	83
À propos des auteurs	83

LE NIGÉRIA : ACCROÎTRE L'ÉQUITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS PÉTROLIFÈRES	85
INTRODUCTION	86
Chronologie des projets	87
CSCR	89
NATURE ET ÉVOLUTION DU CONFLIT	90
NATURE DES INTERVENTIONS	96
Établir et renforcer le Conseil de développement de la collectivité d'Umuechem	96
Stratégie internationale de pression auprès des actionnaires	99
EFFETS DES INTERVENTIONS	100
Effets sur les relations entre la collectivité et SPDC	102
Effets sur les relations collectivité-État	104
Évolution des effets entre le projet initial et le deuxième projet	105
FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS	105
ENSEIGNEMENTS TIRÉS	109
Enseignements tirés des lacunes des projets	109
Enseignements tirés des lacunes contextuelles	111
Enseignements tirés des succès	112
BIBLIOGRAPHIE	113
RÉPONDANTS AUX ENTREVUES	114
À PROPOS DES AUTEURS	114

Industries extractives et équité

de Rees Warne

INTRODUCTION

L'exploitation pétrolière, gazière et minière peut alimenter le développement équitable et aider les populations à s'extraire elles-mêmes de la pauvreté. L'exploitation débridée de ces précieuses ressources naturelles et l'appropriation inéquitable de l'énorme richesse qu'elles produisent peuvent plonger un pays dans la pauvreté et aggraver des inégalités sous-jacentes tout en alimentant la corruption et les conflits violents. Dans beaucoup de pays en développement, les populations qui vivent près des sites d'exploitation des industries extractives ne voient guère les avantages liés à l'extraction de cette richesse nationale. À la place, ils portent une part disproportionnée du fardeau des coûts : contamination environnementale et risques pour la santé, dégradation de la sécurité de leurs moyens de subsistance, tissu social rompu et conflits. Or aucune de ces conséquences négatives n'est inévitable.

L'équité est la gestion des institutions sociales, économiques et politiques, la distribution des services publics et des biens collectifs, et l'élaboration et l'exécution de politiques publiques, de manière juste et équitable. CRS.

« CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework » (*Narrative Framework*), janvier 2007.

Cet essai trace une vue d'ensemble des industries extractives et de la participation de CRS à la question de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. Il aborde les conséquences courantes des industries extractives mal contrôlées au plan de l'économie, de la gouvernance, de l'environnement et de la santé publique à l'échelle locale et nationale, ainsi que leurs liens avec les conflits. Il décrit les interventions programmatiques de CRS, de l'Église et d'autres partenaires, y compris celles présentées dans les trois études de cas de cette publication, afin de s'attaquer à ces conséquences et d'accroître l'équité. Enfin, il fournit des exemples de mesures efficaces prises par CRS et ses partenaires pour atténuer les conséquences négatives des industries extractives.

Qu'est-ce que les industries extractives ?

Le terme *industries extractives* désigne habituellement l'exploration et la production pétrolière, gazière et minière, ainsi que les entreprises gazières, pétrolières et minières elles-mêmes.¹ Comme le pétrole, le gaz et les minéraux sont des ressources non renouvelables et peuvent

1. CRS et beaucoup d'autres agences incluent également la foresterie et les forêts de plantation dans les industries extractives. Bien que les forêts puissent être renouvelables (avec le temps), la dynamique de l'exploitation forestière présente beaucoup de similitudes avec la dynamique de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. En attendant, l'eau est de plus en plus « extraite » des couches aquifères plus rapidement qu'elle ne peut s'y accumuler, et l'accès et la qualité de l'eau peuvent être sous le contrôle de grandes entreprises. En ce qui concerne le sol, on a assisté récemment à une intensification de ce qu'on appelle l'« accaparement des terres », par lequel le secteur privé ou les intérêts de gouvernements étrangers prennent des arrangements avec le gouvernement d'un pays pour le contrôle de grands pans de territoire (généralement pour l'agriculture d'exportation ou la production de biocombustible), tandis que ceux qui tirent leur subsistance de la terre ne sont que peu ou pas consultés et retirent peu de bénéfices, s'ils en retirent, de la transaction. Jusqu'ici, on ne recense aucune pratique exemplaire généralement admise en ce qui concerne le déménagement ou l'indemnisation des personnes ainsi expulsées de leur terre et de leur collectivité.

représenter une part importante des richesses naturelles d'un pays, il est impératif que l'État mise sur ces derniers pour atteindre des objectifs de développement visant le bien commun.

CRS et les industries extractives

CRS a des activités dans 39 pays riches en ressources – pays où l'État tire plus de 25 % de ses recettes ou de ses gains en devises étrangères de l'exploitation pétrolière, minière ou gazière.² Dans les 10 dernières années, 22 de ces pays riches en matières premières ont été secoués par des conflits armés impliquant les forces militaires de ces États³ (voir les figures 1 et 2.). À titre de comparaison, 14 pays non riches en ressources où œuvre CRS ont connu des conflits armés dans les 10 dernières années.

Depuis plus d'une décennie, CRS collabore avec les populations touchées par les industries extractives pour faire en sorte que leur voix soit entendue par les autorités et que l'exploitation des ressources naturelles leur soit plus profitable et moins nuisible. CRS a été l'une des premières ONG de développement international à prendre position publiquement sur les questions liées aux industries extractives et à l'équité. Publié en 2003 par CRS, Le fond du baril : le boum pétrolier de l'Afrique et les pauvres⁴ est l'un des premiers examens approfondis des effets de l'exploitation pétrolière sur les populations les plus vulnérables en Afrique. Au cours des cinq dernières années seulement, CRS a soutenu des travaux sur les questions extractives dans 16 pays (voir la carte à la figure 3 ci-dessous) qui abordent : les conséquences environnementales et sanitaires, les conséquences sur les travailleurs, les femmes, les familles et les collectivités, les règlements de portée nationale et internationale, la reconstitution de la sécurité des moyens de subsistance, l'amélioration des politiques et des pratiques des entreprises et des institutions financières internationales, la corruption, la bonne gouvernance et l'accès à des informations exactes.⁵

CRS a répondu à la demande d'aide des intervenants locaux, de l'Église et d'autres partenaires en soutenant leurs efforts visant à transformer le mode de fonctionnement des industries extractives dans leur pays. En collaboration avec ses partenaires, CRS a mené des campagnes de plaidoyer locales, nationales et internationales, habilitant les personnes les plus affectées par les industries extractives à interpeller les gouvernements et à insister sur le fonctionnement responsable des industries extractives de manière à profiter au bien commun.

Allié à l'autorité morale de l'Église, l'enseignement social catholique fournit une plateforme de sensibilisation et de formation d'une masse critique d'appui aux changements proposés par ces initiatives de plaidoyer. Le réseau vaste et profond des Commissions Justice et Paix de l'Église regroupe des leaders et des défenseurs actifs de l'échelon national jusqu'aux paroisses. Ces

2 Fonds monétaire international. « Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles », avril, 27 (p. 62). Consulté en septembre 2011 à <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2007/101907gf.pdf>.

3 Base de données sur le conflit armé UDCP-PRIO, <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/Armed-Conflicts-Version-X-2009> pour 2001 à 2009, et *New York Times* pour 2010-2011. Ne comprend pas la violence localisée, les manifestation violentes ou d'autres formes de conflits.

4 Gary, Ian et Terry Lynn Karl. *Le fond du baril : le boum pétrolier de l'Afrique et les pauvres*. Catholic Relief Services, 2003. <http://www.crsprogramquality.org/publications/2003/6/16/bottom-of-the-barrel-africas-oil-boom-and-the-poor.html>.

5 Dans les cinq dernières années, CRS a soutenu le travail lié aux industries extractives dans 16 pays : l'Angola, le Cameroun, le Tchad, la République démocratique du Congo, le Salvador, le Ghana, le Libéria, le Kenya, Madagascar, le Malawi, le Nigéria, le Pérou, la République du Congo (Congo-Brazzaville), São Tomé et Príncipe, les États-Unis et la Zambie.

leaders ancrent solidement le travail de CRS dans la connaissance et l'expérience locales, et renforcent la crédibilité de l'organisme et de ses partenaires pour ce qui est d'interpeller les divers décideurs à l'échelon local, national et international.

Figure 1 : CRS œuvre dans 23 pays riches en pétrole et en gaz

Angola	Guinée équatoriale	Mexique	Syrie
Azerbaïdjan	Indonésie	Nigéria	Tchad
Bolivie	Irak	République du Congo	Timor oriental
Cameroun	Jordanie	São Tomé et Príncipe	Venezuela
Colombie	Kazakhstan	Soudan**	Vietnam
Équateur	Libye	Sud-Soudan**	

* Les pays en CARACTÈRES GRAS ont été connu des conflits armés au cours des 10 dernières années

** Les données relatives aux recettes ne sont pas encore disponibles pour ces nouveaux pays

Figure 2 : CRS œuvre dans 16 pays riches en minéraux

Afrique du Sud	Libéria	Ouzbékistan	République
Botswana	Madagascar	Pérou	démocratique
Ghana	Mauritanie	République	du Congo
Guinée	Mongolie	centrafricaine	Sierra Leone
Kirghizistan	Namibie		Zambie

* Les pays en CARACTÈRES GRAS ont connu des conflits armés au cours des 10 dernières années

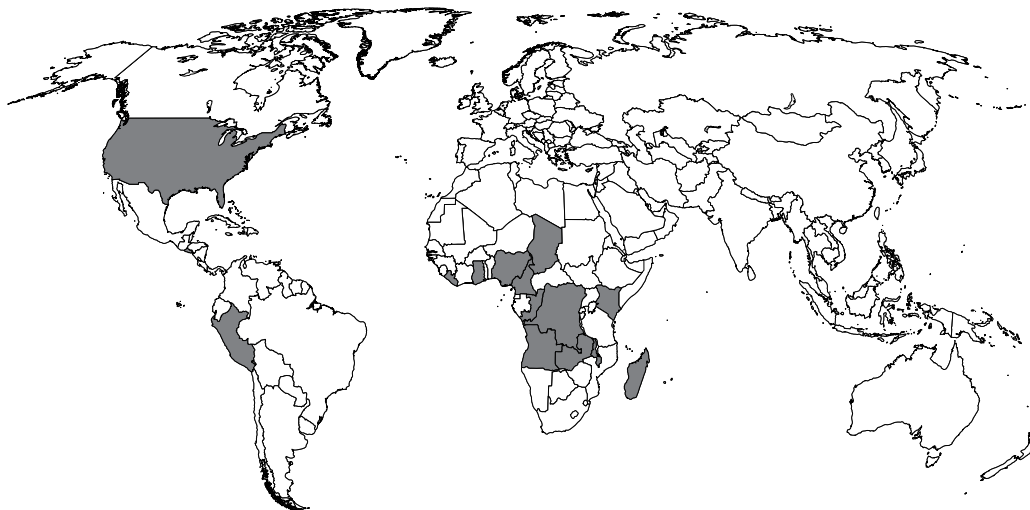


Figure 3 : Pays où CRS a soutenu du travail sur les questions extractives dans les cinq dernières années

L'attention privilégiée qu'accorde CRS au développement humain intégral (voir encadré) sous-tend le choix de l'organisation d'étendre son travail sur les industries extractives. Dans les premiers travaux de CRS sur les conséquences de l'industrie pétrolière en Afrique, on a jugé nécessaire d'aborder les structures et les systèmes qui perpétuent la pauvreté dans les pays en développement riches en matières premières. Les réponses programmatiques contribuent non seulement à réduire la pauvreté, mais également à apporter des modifications aux structures et aux systèmes ciblés.

Par leur nature, les structures et les systèmes, y compris les institutions, évoluent lentement et difficilement, car les puissants ont souvent intérêt à ralentir ou à empêcher cette évolution. Changer le mode de fonctionnement de ces structures et de ces systèmes exige un plaidoyer bien conçu auprès des gouvernements et des entreprises extractives et auprès des personnes et des institutions qui détiennent le pouvoir. Cela exige des stratégies à court et à moyen terme et des interventions soigneusement planifiées qui ciblent les principaux intervenants et établissent une masse critique en faveur du changement. Le plaidoyer doit être ancré dans la réalité locale, il doit se fonder sur de l'information précise et crédible et être motivé par les aspirations des habitants des collectivités affectées.

Développement humain intégral (DHI)

Le développement humain intégral (DHI) est un élément central de la stratégie de CRS et du travail qu'il accomplit en collaboration avec ses partenaires. Le concept, fondé sur l'enseignement social catholique, affirme que le développement humain ne saurait être compartimenté ou réduit à l'une de ses dimensions. En revanche, le bien-être personnel ne peut être réalisé que dans un monde où toutes les personnes peuvent atteindre leur plein potentiel, répondre à leurs besoins physiques essentiels de manière viable, tout en vivant dans la dignité dans une société juste et pacifique. Ce bien-être est basé sur les « relations justes ». Les trois aspects clés du DHI sont les suivants :

Holistique : le DHI promeut le bien de chaque personne et de la personne à part entière ; il est économique, social, politique, culturel, écologique et spirituel. Il promeut également l'intégrité de la création.

Solidarité : le DHI promeut les droits et les responsabilités de chaque personne et de chacun envers autrui.

Justice et Paix : le DHI promeut une société juste et pacifique qui respecte la dignité de chaque personne.

LES DÉFIS POSÉS PAR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Bon nombre de pays en développement riches en matières premières souffrent de ce que certains appellent la malédiction des ressources naturelles. Malgré le niveau élevé de la production, de la demande et des prix, les pays riches en pétrole, en gaz et en minéraux ne sont souvent pas en meilleure posture que les pays qui ne possèdent pas de telles ressources. Plusieurs d'entre eux souffrent de grandes injustices, de la pauvreté, des conflits et de la corruption, ainsi que de la contamination de l'eau, de l'air et du sol et de problèmes de santé publique connexes. Ceux-ci ont tendance à s'allier à de faibles taux de scolarité, d'accès aux

soins de santé, d'espérance de vie, de transparence et de participation citoyenne. S'il est vrai que les industries extractives peuvent contribuer à une augmentation du produit intérieur brut (PIB) d'un pays, les avantages économiques sont rarement distribués équitablement. Les États qui dépendent des revenus de l'industrie extractive ont tendance à consacrer à la santé, l'éducation, l'infrastructure rurale et aux autres services de base des pourcentages particulièrement bas de financement.⁶

INJUSTICE

Affectation des ressources

Dans de nombreux pays, l'élite politique et économique retire d'immenses richesses de l'exploitation des ressources naturelles, alors que le reste de la population s'appauvrit davantage. Certains pays ont créé des systèmes visant à réacheminer une partie des recettes des industries extractives vers les régions – généralement des régions rurales pauvres – où sont extraites ces ressources naturelles. Néanmoins, ces avantages sont trop souvent accaparés par des élites avant de pouvoir atteindre les pauvres. Le plus souvent, ceux qui vivent le plus près des sources de richesses naturelles d'un pays sont parmi ses citoyens les plus pauvres.

Un deuxième type d'injustice qui caractérise la question extractive est le manque d'accès à la prise de décisions de la part des populations les plus affectées par l'exploitation des ressources naturelles. La plupart des décisions se prennent à de hauts niveaux, directement entre les gouvernements et les entreprises du secteur extractif, avec la participation minimale, voire inexistante, de ceux qui en subiront les conséquences négatives.

Troisièmement, les coûts sociaux liés à l'exploitation des ressources naturelles sont aussi répartis injustement. Les pauvres sont particulièrement vulnérables à l'émission de toxines dans l'atmosphère et dans l'eau (par exemple, la contamination industrielle de l'eau de surface a une plus grande incidence sur les personnes qui n'ont pas accès à des stations d'épuration ou qui n'ont pas les moyens d'acheter de l'eau), la détérioration des infrastructures et l'accès réduit à des débouchés économiques locaux. Ils ont également plus de difficulté à accéder à de l'information fiable sur ces risques ou à exprimer leurs préoccupations aux décideurs qui peuvent répondre à leurs demandes. Le mouvement de justice environnementale a sensibilisé la population à cette question aux États-Unis et en Europe il y a des décennies, et cette dynamique est de plus en plus largement reconnue dans les pays en développement. D'autres coûts sociaux comprennent l'affaiblissement de la cohésion sociale dû à l'afflux de travailleurs masculins et l'augmentation connexe du risque de prostitution et de propagation de maladies sexuellement transmises, y compris le VIH (en particulier dans les secteurs d'extraction minière).

⁶ Pour de plus amples informations sur la malédiction des ressources, voir la publication de CRS *Le fond du baril : le boum pétrolier de l'Afrique et les pauvres*, de Ian Gary et Terry Lynn Karl.

Changements dans l'économie locale

Trop souvent, les attentes locales au chapitre de l'emploi et de la croissance économique, parfois alimentées par les affirmations exagérément optimistes d'une entreprise, dépassent de loin les bienfaits découlant des activités des entreprises du secteur extractif. Les emplois disponibles pour les personnes de la région peuvent être de petits boulots, mal rémunérés, et selon l'entreprise, particulièrement dans le secteur minier, relativement dangereux. Les industries extractives attirent souvent des travailleurs de l'extérieur, ce qui apporte son lot de difficultés. Les gens qui viennent sur le site des opérations extractives pour obtenir du travail délaissent leur propre ferme ou leur entreprise, mettant en péril leur propre subsistance et celle de leur famille. L'afflux des demandeurs d'emploi entraîne une hausse des prix locaux des aliments, de l'eau, des matériaux de construction et du logement, ce qui rend les pauvres encore plus vulnérables aux chocs externes.

Déplacement

Les mines et le traitement des minéraux peuvent exiger d'importantes ressources en termes de terres et d'eau. Les gens qui ont vécu, cultivé, fait paître leur bétail et pêché dans certains territoires qu'ils tiennent pour sacrés peuvent être déplacés pour faire place à la machinerie, au dynamitage et à des bassins de rétention de résidus toxiques. En plus des sites de forage proprement dits, le pétrole et le gaz sont souvent transportés par des pipelines qui morcellent un vaste pan du territoire et de la vie des gens.

Vers la fin des années 1990, CRS et l'Église catholique au Cameroun ont été invités à aider les habitants des collectivités qui se trouvaient sur le tracé du pipeline reliant le Tchad au Cameroun, construit pour acheminer le pétrole depuis les gisements du Tchad vers les pétroliers mouillant au large des côtes du Cameroun. CRS a aidé des membres de l'Église, des partenaires locaux et des collectivités à se renseigner sur les conséquences du pipeline pour les habitants de la région et l'économie nationale et à plaider avec succès pour des changements à l'échelon local, national et international (voir l'encadré Tchad-Cameroun).

Il existe de bonnes pratiques internationales en matière de réinstallation des personnes déplacées par des projets industriels comme les mines, les puits de forage et les pipelines. Une des plus connues est la Norme de rendement de la Société financière internationale (SFI) qui concerne l'acquisition des terres et le déplacement forcé⁷ qui est également intégrée comme un des principes de l'Équateur⁸. En raison de son travail d'indemnisation concernant le pipeline au Cameroun, CRS a été invitée à participer à l'examen d'une série de politiques de la SFI.

7 Commission des finances internationales. Norme de rendement 5 - rév. 1, 14 avril 2010. Acquisition des terres et déplacement forcé, consulté en septembre 2011 à [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/\\$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf).

8 Principes de l'Équateur. « Les principes de l'Équateur » juin 2006. Consulté en septembre 2011 à http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_french.pdf.

Indemnisation équitable des personnes déplacées par le pipeline Tchad-Cameroun

Lors du dégagement de l'emprise du pipeline reliant le Tchad au Cameroun, les populations devaient recevoir une indemnisation complète pour la perte de leur maison, de leurs terres agricoles, des arbres et d'autres intrants servant à la production. Cependant, beaucoup de personnes ont estimé que la méthode de calcul de l'indemnisation sous-estimait largement la valeur de ce qu'elles avaient perdu. Le personnel de CRS et les représentants de l'Église ont collaboré avec les personnes dont les maisons et les champs se trouvaient sur le tracé du pipeline afin de créer leur propre série de normes d'indemnisation. Comme le pipeline était financé en partie par un prêt de la SFI, CRS a soutenu les Commissions locales Justice et Paix et l'Église pour plaider auprès de la SFI afin d'améliorer le système d'indemnisation. Elles ont réussi à obtenir une indemnisation plus équitable pour les intéressés et ont contribué aux améliorations du protocole interne de calcul de l'indemnisation de déplacement de la SFI. En raison du travail de l'Église, de CRS et d'autres ONG, la SFI a créé un groupe consultatif international d'experts internationaux de haut niveau chargé de surveiller les conséquences du projet. Pour plus d'information, voir Gary, Ian et Reisch, Nikki. Le boum pétrolier du Tchad : miracle ou mirage. Catholic Relief Services et Bank Information Center. 2005.

Qualité de la gouvernance et cadres réglementaires

S'il est vrai que certains pays gèrent la richesse qu'ils tirent de leurs ressources naturelles en investissant dans leur avenir et en favorisant la croissance économique et le développement durable, dans d'autres pays la gabegie et la corruption ont mené au gaspillage de fonds, au transfert illicite d'argent vers des comptes à l'étranger et au bout du compte, à une pauvreté accrue et à des possibilités moindres de développement pour la majorité de leurs habitants. La concurrence pour le contrôle de la richesse provenant des ressources peut contribuer à la fraude électorale, aux coups d'État et à la guerre civile. La qualité de la gouvernance semble être l'un des facteurs déterminants de la possibilité pour les citoyens d'un pays de bénéficier de l'exploitation de la richesse nationale issue des ressources naturelles, observation qui est renforcée par les trois études de cas présentées dans cet ouvrage.⁹

Les lois de nombreux pays en développement n'ont pas suivi le rythme des normes internationales émergentes en matière de protection de l'environnement, de la santé, du travail et des droits de la personne ou des technologies utilisées actuellement par les entreprises. Par exemple, lorsque des entreprises étrangères ont demandé la permission d'ouvrir une mine d'uranium au Malawi, les lois nationales relatives à l'extraction minière ne faisaient pas mention des risques posés par l'uranium. L'Église s'est jointe à plusieurs ONG locales et a engagé des poursuites contre l'État afin de bloquer le projet de mine jusqu'à ce que des réformes légales puissent être mises en place. Si les réformes n'ont pas été réalisées dans les délais convenus, cette action de la société civile a réussi à faire accélérer l'amélioration du cadre réglementaire du pays.

⁹ On peut définir la qualité de la gouvernance comme un ensemble de pratiques et de processus qui constituent une approche adoptée par les fonctionnaires pour améliorer la qualité de vie des citoyens et l'institutionnalisation par une nation de cette approche dans toutes les structures de l'État pour distribuer de façon morale et équitable les avantages de ces améliorations aux citoyens.

Même lorsque les pays se sont dotés de lois et de systèmes réglementaires robustes, l'application peut faire cruellement défaut. Des fonctionnaires corrompus peuvent fermer les yeux sur des infractions commises par une entreprise, soit par des pratiques d'inspection laxistes ou en ne tenant aucun compte des infractions signalées. Le système judiciaire peut ne pas être assez impartial pour faire respecter les sanctions envers une entreprise. Lorsque les fonctionnaires sont engagés à faire consciencieusement leur travail, les ressources nécessaires peuvent leur manquer. Il n'est pas rare que le bureau local d'un ministère des Mines manque de ressources pour couvrir ses dépenses de fonctionnement, comme l'essence pour ses véhicules ou un ordinateur pour rédiger des rapports, voire une copie des lois et des règlements miniers.

Risques sanitaires et environnementaux

Les conséquences négatives sur l'environnement sont un problème fréquent et parfois grave dans les industries extractives. Par exemple, l'utilisation industrielle de l'eau peut réduire la quantité et la qualité de l'eau disponible à l'usage de la population et des entreprises locales. Les cheminées et le torchage de gaz peuvent répandre de la fumée et des particules toxiques qui nuisent à la santé des humains, des animaux et des cultures. Même la meilleure technologie peut connaître des défaillances, en permettant au pétrole, aux produits chimiques toxiques ou aux métaux lourds de s'échapper dans l'air, les cours d'eau et les nappes phréatiques. Bon nombre d'entreprises n'utilisent pas les meilleures technologies disponibles dans leur travail dans les pays en développement (voir l'encadré Pérou).

Diffusion d'informations exactes sur les conséquences environnementales et sanitaires au Pérou

La ville de La Oroya, située dans les montagnes du Pérou, est le site d'une fonderie qui est non seulement le principal employeur de la ville, mais aussi son principal pollueur. Les problèmes écologiques provoqués par la fonderie affectent les pauvres d'une façon disproportionnée. Ces derniers sont plus susceptibles de vivre dans le quartier le plus défavorisé de la ville, qui est le plus proche de la fonderie. Ils ont peu d'accès à de l'information exacte au sujet des risques sanitaires et ils ont un accès limité aux soins de santé. Si des préoccupations s'expriment depuis de nombreuses années, ce sont la recherche rigoureuse et le suivi local qui ont contribué à recadrer le débat. Les chercheurs de l'Université jésuite de Saint-Louis ont détecté des concentrations élevées en plomb, en cadmium et autres métaux lourds dans le sang des personnes qui vivent près de la fonderie et même beaucoup plus loin. Avec l'appui de CRS, entre autres, les défenseurs ont utilisé cette étude, ainsi que des travaux de recherche ultérieurs du gouvernement et le suivi de la qualité de l'air et de l'eau par les militants locaux, pour étendre l'accès à de l'information pouvant servir à réfuter les affirmations de l'entreprise, motiver d'autres collectivités à participer, influencer sur la couverture de la contamination par les médias en faveur de la population et faire pression sur les responsables officiels pour qu'ils prennent les mesures qui s'imposent.

Pour de plus amples informations, voir la première étude de cas dans cet ouvrage : « La salubrité de l'environnement, une question d'équité : le cas de La Oroya, au Pérou » de Barbara Fraser.

Les conséquences sur l'environnement et la santé ont tendance à être les plus complexes à surveiller et à comprendre, et elles ont un potentiel élevé de susciter la crainte des populations locales. Les tensions peuvent monter et la méfiance envers une entreprise peut s'intensifier lorsque les effets en amont ne sont pas abordés, surtout lorsque la population n'a aucun moyen de s'assurer que l'eau qu'elle donne à boire à ses enfants ne présente aucun danger.

Conflit

Les chercheurs ont documenté le fait que la dépendance à l'égard de l'exploitation des ressources naturelles « accroît sensiblement le risque de guerre civile ». Les exemples abondent. Les diamants étaient une ressource importante pour les factions en guerre dans des pays comme l'Angola, le Libéria et la Sierra Leone. Le gouvernement du Tchad, pays riche en pétrole, a survécu à de nombreuses tentatives de coup d'État, alors que printemps arabe de 2011 a fleuri dans plusieurs pays riches en pétrole. Dans la région orientale de la République démocratique du Congo (RDC), riche en minéraux, le contrôle des mines et des routes de transport alimente la violence persistante. Le pétrole, le gaz et les minerais peuvent également alimenter les conflits transfrontaliers ; la RDC orientale a ainsi été envahie à plusieurs reprises par ses voisins.

Des niveaux élevés de tension et d'inquiétude dans les collectivités situées près des sites des industries extractives peuvent également nourrir le conflit à l'échelon local. Les conflits liés aux industries extractives ont dressé les collectivités pauvres contre les entreprises et contre l'État. Des manifestations, des barrages routiers ou le blocage de l'accès aux sites d'exploitation ont parfois donné lieu à une répression violente de la part des forces de l'État ou de sécurité privée. La majorité des conflits sociaux observés dans de nombreuses régions du Pérou, par exemple, est liée à l'exploitation des ressources naturelles – notamment l'exploitation pétrolière, minière et forestière.

Les injustices qui règnent au sein des collectivités entre ceux qui portent la plus grande part du fardeau des inconvénients et ceux qui reçoivent le plus d'avantages, et la concurrence pour les emplois et les faveurs politiques peuvent également créer des conflits entre membres d'une collectivité. L'étude de cas du Pérou et celle du Nigéria présentées dans cet ouvrage reposent sur un conflit intracommunautaire. La réduction des conflits et le rétablissement de la cohésion sociale *interne* au sein de la collectivité sont souvent une étape nécessaire vers la résolution des problèmes *externes* provoqués par les activités des industries extractives (voir l'encadré Nigéria).

Renforcer les capacités d'un conseil de développement communautaire afin d'unifier la voix d'une collectivité divisée au Nigéria

La collectivité d'Umuechem dans la région pétrolière du delta du Niger, au Nigéria, avait subi plus d'une décennie de conflit avec l'entreprise pétrolière située à proximité. La répression violente des manifestations contre l'entreprise en 1990 a affaibli la structure hiérarchique traditionnelle de la collectivité. Cela a aggravé la concurrence entre les groupes au sein de la collectivité sur l'accès aux avantages potentiels de l'entreprise pétrolière comme les emplois et les projets de développement liés à la responsabilité sociale des entreprises, fracturant encore davantage les relations communautaires. Tout cela a laissé les membres de la collectivité encore plus exposés à la détérioration continue de leurs ressources naturelles, de la santé publique et des moyens de subsistance provoquée par l'extraction du pétrole à proximité. CRS a aidé le Centre pour la responsabilité sociale des entreprises à renforcer la capacité de la collectivité afin d'amorcer le dialogue avec l'entreprise en l'aidant à concevoir une constitution communautaire. Cette constitution prévoyait un Conseil de développement communautaire (CDC) composé de représentants des principaux groupes ethniques et des groupes d'intérêt présents dans la collectivité. Le processus de CDC a contribué à apaiser les conflits et à renforcer la cohésion communautaire et a aidé la collectivité à s'exprimer d'une seule voix dans les négociations avec l'entreprise pétrolière.

Pour de plus amples informations, voir la troisième étude de cas présentée dans cet ouvrage : « Accroître l'équité dans les collectivités pétrolières du Nigéria : la collectivité umuechem, 2003-2010 » de Joseph Shopade et Christopher O'Connor.

INTERVENTIONS

Les solutions les plus efficaces passent par une intervention concertée qui met à premier plan les besoins de la collectivité concernées. Il est rare d'aborder les enjeux liés aux industries extractives uniquement à l'échelon local, national ou international. Une des spécificités des industries extractives est la diversité et l'ampleur de leur impact et des types d'interventions qui peuvent être utiles pour atténuer celui-ci. La gamme des intervenants va des sociétés multinationales milliardaires à des familles luttant pour leur survie dans des collectivités rurales éloignées, et concerne, de près ou de loin, tous les êtres vivants sur cette planète. L'atténuation de l'impact des industries extractives passe par la collaboration avec les autorités locales et nationales et peut exiger du travail à l'échelon international avec les banques multilatérales de développement, les organisations de l'industrie et même la diplomatie internationale. Les problèmes affectant les collectivités requièrent habituellement la collaboration avec des entreprises sur place et dans le pays où l'entreprise a son siège social, comme le démontrent les études de cas du Pérou et du Nigéria. Tout le travail à l'échelon national et international est plus efficace quand il est ancré et guidé par la réalité des personnes locales qui sont les plus affectées par les industries extractives.

Libre consentement préalable et éclairé (LCPE) et permis social de fonctionner

Les membres de la collectivité doivent pouvoir décider s'ils veulent vivre près des opérations extractives et dans quelles conditions, influencer les avantages offerts par les entreprises et les recevoir. Le principe du « libre consentement préalable et éclairé » (LCPE) signifie

que les populations locales, surtout les peuples autochtones, doivent pouvoir prendre des décisions éclairées par des informations exactes sur les coûts et les avantages économiques, environnementaux et sociaux potentiels. Ils doivent être *libres* de le faire, sans coercition, et avoir l'occasion de le faire *avant* le début du projet d'exploitation des ressources naturelles ou de tout autre projet les concernant. Le principe du LCPE correspond au concept de la subsidiarité dans l'enseignement social catholique, lequel prévoit qu'« aucun niveau plus élevé de gouvernement – ou d'organisation – ne doit exercer de fonctions ou de mandats qui peut être réalisé plus efficacement à un niveau inférieur par des personnes qui sont plus proches du problème et ont une meilleure compréhension de la question ».¹⁰

Si le LCPE était conçu à l'origine pour s'appliquer aux peuples autochtones, les appels après des États et des entreprises se multiplient pour permettre à toutes les collectivités de décider d'accepter ou non les projets d'extraction. Les entreprises extractives commencent à reconnaître l'importance de ce qu'on en est venu à appeler le « permis social de fonctionner », en partie parce qu'elles constatent que son absence peut être extrêmement coûteuse. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones réclame le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » des peuples autochtones pour une série d'activités qui les concernent.¹¹ Dans un récent développement, en août 2011, le Congrès du Pérou a adopté une loi exigeant la « consultation préalable » dans le cas de tels projets sur les terres autochtones. Si consultation n'est pas synonyme de consentement, cette réforme représente une avancée importante vers la capacité des populations locales d'avoir leur mot à dire sur leur avenir.

Engagement des entreprises

Responsabilité sociale des entreprises

Beaucoup d'entreprises extractives intègrent certains programmes de responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans leurs plans de travail. Mis en application de façon responsable, les programmes de RSE peuvent fournir des avantages tangibles aux collectivités locales et atténuer plusieurs des conséquences négatives locales. Mal gérés, les programmes de RSE peuvent être perçus simplement comme de la poudre aux yeux, voire un cadeau, ils peuvent créer ou exacerber le conflit à l'intérieur et entre les collectivités et entraîner un important gaspillage des ressources et de la bonne volonté de l'entreprise.

Les entreprises varient de manière significative dans leur approche à la RSE. Pour certaines, la RSE semble être davantage une question de relations publiques (par exemple, fournir de l'équipement sportif et repeindre les maisons) que la satisfaction de réels besoins. D'autres se concentrent sur l'établissement de structures physiques liées aux services de base, comme l'éducation et la santé, sans prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'il y aura des enseignants et du personnel de santé et des fournitures de base pour rendre les structures fonctionnelles. Les meilleures entreprises travaillent en collaboration avec les collectivités pour définir les besoins et les priorités et concevoir des projets qui offrent des avantages équitables.

¹⁰ CRS. Principes directeurs. 2001.

¹¹ Nations Unies. « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ». Mars 2008. Consulté en septembre 2011 à http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf.

Elles consultent au besoin les pouvoirs publics pour s'assurer de l'adhésion et du soutien de la population, et elles soutiennent la collectivité pour rendre durables les impacts.

Une des choses les plus importantes que peuvent faire les entreprises est d'adhérer au principe de non-nuisance, ce qui signifie s'assurer que leurs activités n'ont pas d'incidence négative sur les personnes, les collectivités ou l'environnement. Le respect de ce principe nécessiterait de faire en sorte que :

- La terre, l'eau et l'air de la collectivité peuvent être utilisés sans danger (ou au moins maintenus au même niveau de qualité qu'avant l'arrivée de l'entreprise).
- La collectivité ne fait face à aucun risque sanitaire supplémentaire du fait des opérations des entreprises.
- Les moyens de subsistance de la population ne sont pas menacés par les activités de l'entreprise.
- L'entreprise ne crée pas ou n'aggrave pas le conflit.

En conclusion, s'il peut être salutaire pour la collectivité d'acquérir grâce à l'entreprise des services sociaux et des infrastructures de base, cela ne devrait pas masquer le fait que ces aspects relèvent normalement de l'État. Les recettes que l'État perçoit des entreprises pour l'exploitation des ressources naturelles du pays devraient accroître ses moyens de fournir de tels services.

La responsabilité sociale des entreprises est une tâche complexe. En général, les entreprises n'ont pas l'expérience ou les qualifications nécessaires pour relever avec compétence des défis complexes liés au développement de la collectivité. Il est souvent nécessaire de renforcer la capacité des entreprises et des collectivités à interagir efficacement les unes avec les autres. Les entreprises extractives plus expérimentées sont disposées à considérer la RSE comme une dépense liée aux affaires et non comme un geste philanthropique facultatif.

Plaidoyer des actionnaires

Les investisseurs peuvent utiliser les parts qu'ils détiennent dans une entreprise comme un moyen d'influencer ses politiques et ses pratiques. Le plaidoyer des actionnaires gagne du terrain comme outil valable pour fortifier la volonté des conseils d'administration et des dirigeants d'entreprises extractives d'être plus attentifs aux impacts négatifs que peuvent avoir leurs activités. CRS et les partenaires au Nigéria ont été parmi les premiers à travailler avec des actionnaires militants sur les questions des industries extractives (voir l'étude de cas du Nigéria pour de plus amples informations). Les questions de l'industrie extractive sont maintenant devenues un secteur d'engagement commun pour de nombreux investisseurs socialement responsables.

Transparence

Un rapport publié par l'Union africaine en 2004 estimait que la corruption détourne tous les ans quelque 148 milliards de dollars américains des économies africaines, soit environ 25 %



Un Congolais tenant de la cassitérite (minerai d'étain) extraite à la mine de Bisiyé, une des mines de cassitérite illicites les plus vastes et des plus contestées de la République démocratique du Congo. Les conditions de travail des mineurs à Bisiyé sont épouvantables, et de nombreux mineurs sont des enfants. CRS a participé à la rédaction et à l'adoption d'une importante disposition de la . Cette loi exige que les entreprises divulguent à la SEC toute utilisation de minerais liés au conflit (y compris la cassitérite) dont l'extraction ou le transport profitent aux groupes armés qui commettent des violations des droits de l'homme dans l'est de la RDC.

du PIB du continent, et que la majorité de ces fonds est investie à l'étranger.¹² La corruption est un problème particulièrement grave dans de nombreux pays riches en matières premières. De fait, la plupart des pays qui se rangent au bas du classement de l'Indice des perceptions de la corruption de Transparency International, qui mesure le niveau de corruption perçu par les citoyens, sont riches en matières premières.¹³ De même, la plupart des pays en développement riches en matières premières se trouvent dans le tiers inférieur des indicateurs composites de la gouvernance de la Banque mondiale.¹⁴

12 Taiwo, Olumide et Nelipher Moyo. « Dime-wise, Dollar-foolish: The Paradox of financial safe havens for African dictators », Brookings Institute, 17 mai 2011. Consulté en septembre 2011 à http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_financial_paradox_taiwo.aspx.

13 Transparency International. « Résultats de l'indice des perceptions de la corruption 2010 ». Consulté en septembre 2011 à http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

14 Banque mondiale. Indicateurs mondiaux de la gouvernance. 2010. Consulté en septembre 2011 à <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

Message pastoral de la conférence des évêques de l'Angola

CRS a accompagné la Conférence épiscopale de l'Angola, pays riche en pétrole, dans la création d'une unité de recherche et d'analyse sur les industries extractives et la transparence. La Conférence des évêques a produit et diffusé son premier message pastoral liant les industries extractives et la justice économique, *Chemin vers l'espoir (Path Towards Hope)* en 2004. Dans ce message, les évêques ont souligné l'apport des ressources naturelles à la réduction des conflits et de la pauvreté.

« Le pétrole et les diamants, presque exclusivement, ont alimenté le conflit dont nous avons souffert pendant les 25 dernières années. Et depuis la fin de la guerre, de nombreuses personnes ont été très étonnées que ces mêmes ressources n'aient pu nourrir nos personnes déplacées... dans cet examen de conscience public, nous demandons aux autorités compétentes d'informer correctement les citoyens de l'Angola des bénéfices issus de l'exploration du pétrole et d'autres ressources naturelles, et de fournir des informations sur leur utilisation... Il est essentiel que l'exploration du pétrole et d'autres ressources naturelles mène à des investissements susceptibles de produire de la richesse pour le pays. Sinon, le pays s'appauvrira toujours davantage et finira sans pétrole, sans diamants ni aucun avantage durable ».

Pour de plus amples informations, voir la deuxième étude de cas dans cet ouvrage, « Le pétrole et les diamants peuvent-ils servir le bien commun ? Plaidoyer de l'Église pour la justice économique en Angola », de Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen et Stephanie French.

La transparence est un outil essentiel pour lutter contre la corruption. Lorsque la population sait quelle somme d'argent les industries extractives versent à l'État, cette information peut l'aider à exiger des autorités qu'elles rendent des comptes sur la manière dont les fonds sont dépensés. Avec une attention et une participation accrues du public, l'État est plus enclin à consacrer des revenus à des investissements qui bénéficient à l'ensemble de la population : éducation, santé et infrastructures de base (voir l'encadré sur l'Angola). Cet argumentaire est également compatible avec le principe de bonne intendance de l'enseignement social catholique, qui « exige... d'utiliser et de distribuer (les ressources) de manière juste et équitable, ainsi que de planifier pour les générations futures ». ¹⁵

Transparence dans les contrats

La transparence dans les contrats – rendre publiques les principales clauses contractuelles entre les entreprises extractives et les États – est un autre aspect important pour s'assurer que la richesse des ressources naturelles d'un pays bénéficie comme il se doit à sa population. Les entreprises extractives obtiennent la permission des autorités du pays hôte (ou dans certains cas comme aux États-Unis, la permission des propriétaires fonciers ou du détenteur des droits d'exploitation des minéraux ou des hydrocarbures) d'exploiter les ressources naturelles. Les entreprises pétrolières, gazières et extractives signent un contrat avec l'État qui précise les droits et les responsabilités de chaque partie. Si ces contrats peuvent être fort complexes, ils comprennent trois éléments de base :

¹⁵ CRS. Principes directeurs, 2001.

- L'emplacement de la concession, le secteur géographique où l'entreprise détiendra les droits d'extraire des hydrocarbures ou des minéraux.
- Comment les activités des sociétés dans ce pays seront réglementées.
- Ce que l'État recevra sous forme de redevances, d'impôts ou de taxes et d'autres types de paiements pour permettre à l'entreprise d'extraire les ressources naturelles du sol.

Les dispositions intéressantes comprennent le pourcentage des redevances, des taxes et des impôts et leur mode de calcul, les exonérations fiscales, les clauses de stabilisation (clauses qui exemptent l'entreprise de futurs changements, par exemple dans la réglementation en matière de protection de l'environnement ou du droit du travail), et la responsabilité de la fermeture du site, des dommages causés à l'environnement, des conséquences sur la santé, ou d'autres problèmes provoqués par les activités de l'entreprise.¹⁶ Si des progrès ont été accomplis pour ce qui est de publier les contrats après qu'ils sont conclus et signés, il est plus important que les clauses contractuelles clés soient publiées avant d'être signées. Avec le temps nécessaire pour l'examen et la discussion, les parlements et les organisations de la société civile peuvent plaider en faveur de contrats qui soient favorables à la population du pays et compatibles avec les bonnes pratiques reconnues.

Campagne internationale « Publiez ce que vous payez »

Pour aider à rendre accessibles au public les informations sur le revenu, l'Organisation catholique de développement international (CAFOD) et cinq autres ONG ont lancé la campagne *Publiez ce que vous payez* (PCQVP) en 2002. Cette campagne pour la transparence demandait aux entreprises pétrolières, gazières et minières de publier les montants qu'elles versent tous les ans aux gouvernements des pays où elles ont des activités. CRS et Secours Catholique ont été parmi les premières organisations à se joindre à la campagne, et continuent d'en être d'ardents défenseurs, fournissant un soutien financier tout autant que technique. On recense maintenant des coalitions PCQVP d'organisations de la société civile dans 26 pays et des membres dans 24 autres. CRS a contribué à établir huit de ces coalitions (y compris la coalition PWYP-U.S.), a soutenu les partenaires qui sont membres de la coalition PCQVP dans 13 pays et héberge le coordonnateur des coalitions PCQVP en Afrique. Toutes ces coalitions s'emploient à rendre leurs gouvernements comptables de l'utilisation des recettes provenant des industries extractives.

L'initiative pour la transparence des industries extractives

L'initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) est une initiative volontaire lancée en 2002 par le premier ministre britannique Tony Blair, en partie en réponse à la campagne PCQVP. Plusieurs partenaires de CRS ont siégé au conseil international de l'EITI, comme l'ont fait des membres du personnel de Secours Catholique et de CORDAID.

¹⁶ Certaines des dispositions de ces contrats contiennent des renseignements de nature exclusive, par exemple concernant les technologies qu'utilisera l'entreprise. Ils ne font pas l'objet de demandes concernant la transparence des contrats.

La mise en œuvre de l'EITI exige que :

- L'État forme un groupe de travail multipartite (GTM) se composant de représentants de l'État, des entreprises extractives et de la société civile pour guider le travail sur la transparence et renforcer le dialogue et la responsabilité parmi les groupes.
- Toutes les entreprises extractives dans le pays font rapport à l'État des sommes qu'elles lui ont versées.
- L'État rend compte des sommes qu'il a reçues des entreprises extractives.
- Un vérificateur externe indépendant compare ce que les entreprises disent avoir payé et ce que l'État dit avoir reçu et dresse une liste détaillée des écarts.

Parmi les nombreux défenseurs officiels de l'EITI, citons les Nations Unies, l'Union africaine, les institutions financières internationales, les États (y compris les États-Unis), et les entreprises. L'EITI peut être un forum utile pour mobiliser ces intervenants au sujet des conditions dans les pays qui adhèrent à l'EITI. L'adhésion de la société civile aux GTM et l'engagement avec l'EITI sont d'importants moyens de rejoindre les décideurs puissants et d'accroître la participation des populations locales. De nombreux partenaires de CRS ont siégé aux GTM de leur pays, et CRS siège en tant que membre du GTM à Madagascar.¹⁷

Partenariats internationaux

Bon nombre d'entreprises extractives sont puissantes et ont des relations bien placées, en particulier par rapport aux collectivités locales. Leur siège social peut être situé dans un pays développé où elles sont régies par un ensemble de lois, et leurs activités se déroulent dans d'autres pays où elles sont régies par des lois différentes, souvent moins strictes. C'est pourquoi il peut être impossible de résoudre des problèmes liés aux industries extractives en intervenant seulement à l'échelon local ou national. Les populations locales se tournent souvent vers la scène internationale pour obtenir de l'appui. Surtout lorsqu'il existe d'importantes disparités de pouvoir ou qu'il y a peu de place pour l'action de la société civile, le partenariat avec les groupes d'autres pays peut fournir de l'information et des ressources essentielles. Les partenaires utiles comprennent les groupes religieux, les ONG, d'autres groupes de défense des droits environnementaux, humains, du travail ou de la santé ou d'autres types de plaidoyer pertinents, et des représentants officiels d'autres pays.

Législation de portée internationale

Lorsque les pays riches en ressources n'ont pas encore décrété ou imposé de lois et de règlements qui protègent adéquatement leurs habitants, ou qu'une mauvaise gouvernance a empêché la majorité de la population de profiter de la richesse produite par l'exploitation des ressources naturelles, d'autres pays peuvent adopter des lois utiles. Les partenaires locaux de CRS se sont rendus aux États-Unis et en Europe afin de plaider pour des lois qui bénéficieraient aux pauvres de leur pays. Le processus de Kimberly visant à limiter les échanges commerciaux de diamants du conflit en est un exemple, et CRS et ses partenaires ont milité en faveur de son adoption. Au Canada, l'organisation catholique

¹⁷ Pour plus d'information sur l'EITI, y compris une liste des pays qui ont adhéré à la mise en application de l'EITI et de ceux qui ont fait valider et approuver les rapports des entreprises et des États par l'EITI, voir <http://eiti.org/>.

Développement et Paix et des organisations religieuses et de la société civile ont préconisé une loi qui exigerait notamment que les entreprises extractives canadiennes répondent à des normes rigoureuses en matière de conséquences sur l'environnement dans leurs activités à l'étranger. Le projet de loi a récemment été présenté au Parlement, mais il n'a pas été adopté.

En juillet 2010, les États-Unis ont adopté une loi sur la transparence des revenus des industries extractives (voir l'encadré sur les États-Unis). L'Union européenne et la Corée du Sud se penchent sur une mesure législative similaire. Hong Kong a récemment adopté une loi contenant quelques dispositions en ce sens. En juillet 2010, les États-Unis ont également adopté une loi (l'article 1502 de la *Loi Dodd-Frank*) qui exige que les entreprises cotées en Bourse qui vendent des produits contenant de l'étain, du tantale (coltan), du tungstène ou de l'or, connus sous le nom de « minéraux liés au conflit », enquêtent sur leurs chaînes d'approvisionnement afin de déterminer si leurs achats profitent à des groupes armés se rendant coupables de violations des droits de l'homme dans l'est de la RDC.

Institutions financières internationales

Les institutions financières internationales comme la Banque mondiale, la SFI, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et d'autres ont fait part de leur intérêt pour la transparence, la bonne gouvernance et l'amélioration de l'impact des industries extractives. De plus en plus, elles cherchent à consulter la société civile sur leurs politiques et y ont apporté quelques améliorations notables. Grâce au plaidoyer de la société civile, y compris celui de CRS et de ses partenaires locaux, la SFI a récemment relevé ses exigences en ce qui concerne les entreprises qu'elle finance.

Loi sur la transparence des industries extractives aux États-Unis

Dans le cadre du mouvement visant à rendre publique l'information sur les paiements des industries extractives aux États, CRS a collaboré avec PWYP-U.S. et contribué à la rédaction et à l'adoption de la loi sur la transparence des États-Unis, en juillet 2010. Des partenaires de plusieurs pays ont contribué à ce travail. L'article 1504 de la *Loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs* exige que toutes les entreprises pétrolières, gazières et minières inscrites à la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (SEC) communiquent dans leur rapport annuel à la SEC les renseignements relatifs aux sommes qu'elles ont versées aux autorités des pays où elles ont des activités. Au moment d'écrire ces lignes, la SEC n'avait pas encore publié les règlements définitifs qui préciseront comment les entreprises devront présenter ces rapports, mais il est prévu que les premiers rapports soient disponibles au début 2013. Les défenseurs de la société civile pourront utiliser cette information dans leur travail en faveur de la reddition de comptes des pouvoirs publics sur l'utilisation des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles de leur nation.

APPROCHES DE CRS ET DE SES PARTENAIRES

CRS compte plus d'une décennie d'expérience dans le travail sur des enjeux liés aux industries extractives. Comme nous l'avons vu, dans les cinq dernières années seulement, CRS a soutenu des initiatives dans 16 pays. Si une partie de ce travail a été réalisée avec les propres fonds de l'organisation, CRS a également reçu une aide financière des États-Unis, de fondations, d'autres organismes subventionnaires, d'autres ONG et de ses homologues au sein de Caritas. CRS espère que le financement de ce type de travail par des bailleurs de fonds publics se développera à l'avenir.

Cette dernière section de l'essai d'introduction présente les études de cas portant sur le travail appuyé par CRS sur les industries extractives dans cet ouvrage, fournit des exemples d'approches adoptées par l'Église dans ses déclarations publiques et décrit les types d'activités soutenues par CRS.

Études de cas

Le travail de la société civile sur les questions extractives est un phénomène relativement nouveau, et la plupart des organisations apprennent sur le tas. Pour faciliter cet apprentissage, CRS a rédigé trois études de cas qui témoignent de la façon dont les populations ont confronté des situations difficiles en travaillant ensemble pour transformer les structures et les systèmes injustes et les faire contribuer davantage au bien commun.

Tous ces cas incluent des aspects communs à la plupart des projets de CRS dans le domaine des industries extractives : plaider pour le changement, renforcer la voix du peuple, ancrer les revendications dans l'enseignement social catholique pour en accroître la crédibilité, et interpeller les pouvoirs publics. D'autres éléments qui se retrouvent dans deux des études de cas sont : diffuser la recherche et l'information, habiliter les populations vulnérables à faire entendre leur voix pour influencer les décisions et les politiques qui les concernent, collaborer avec des partenaires qui appuient la cause dans d'autres pays, aborder les conséquences sur la santé, s'organiser à l'échelon communautaire, s'attaquer au conflit intracommunautaire et engager le dialogue avec l'industrie extractive. En conclusion, tous les cas documentent des projets qui cherchent à établir la paix dans des milieux marqués par le conflit, la tension et une expérience limitée du plaidoyer efficace de la société civile. Chaque étude de cas est structurée de manière à présenter le contexte du conflit ou de la situation, les mesures prises pendant le projet, leurs effets, les facteurs considérés comme responsables des conséquences et les enseignements tirés.

La première étude de cas porte sur la collectivité de La Oroya au Pérou, où les émissions excessives d'une fonderie (fumée, dioxyde de soufre, plomb et autres métaux lourds) ont compromis la santé des habitants de l'ensemble de la collectivité, en particulier et d'une façon disproportionnée celle des enfants pauvres. Cette étude de cas, rédigée par Barbara Fraser, décrit le travail avec un large éventail d'intervenants dont beaucoup sont des organisations religieuses, dans la collectivité de La Oroya et la vallée de Mantaro en général, avec l'État péruvien, et aux États-Unis. Parmi les activités réalisées, citons l'appui à un mouvement local en faveur de la salubrité de l'environnement qui a diffusé de l'information sur l'impact environnemental et surveillé les émissions, le plaidoyer pour que l'État péruvien

applique ses propres règlements environnementaux et la coordination avec des groupes aux États-Unis, où est installée la société mère de la fonderie.

La deuxième étude de cas porte sur l'Angola, où les revenus de l'exploitation pétrolière et minière comptent pour environ 60 % du PIB du pays, et où près de 60 % de la population vit avec moins de 2 USD par jour. Les auteurs Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen et Stephanie French décrivent une partie du travail réalisé au niveau national dans le cadre du Programme de justice économique (PJE) de l'Angola entre 2004 et 2011. Grâce à ce programme, la Conférence des évêques de l'Angola a renforcé ses capacités institutionnelles d'analyse des politiques publiques et de communications. Elle a mené des recherches sur les industries extractives, la justice économique et les questions d'équité et a utilisé l'analyse pour plaider plus efficacement en faveur de la dignité humaine et du développement équitable. Créée par la Conférence épiscopale, une unité consacrée à ce travail a produit et diffusé de l'information sur la transparence, les ressources naturelles et le budget national destinée à une lettre pastorale et un message pastoral des évêques, ainsi qu'à un plaidoyer plus large.

La troisième étude de cas, rédigée par Joseph Shopade et Christopher O'Connor, traite des travaux menés par le Centre pour la responsabilité sociale des entreprises (CSCR) dans une collectivité de la région pétrolifère du delta du Niger au Nigéria entre 2004 et 2010. Cette étude se penche sur les initiatives prises par une collectivité face aux conséquences nocives des puits de pétrole et des pipelines. L'étude de cas donne des exemples de graves tensions entre la collectivité et l'entreprise pétrolière et parmi certains groupes au sein de la collectivité, exacerbées par des injustices dans l'accès aux rares avantages offerts par l'entreprise. Deux types d'activités examinées sont : 1) le soutien à la collectivité pour former une nouvelle structure représentative de la gouvernance communautaire pour les aider à unifier leurs voix et 2) le partenariat avec des groupes de plaidoyer auprès des actionnaires d'autres pays pour compléter leur plaidoyer local par les efforts d'autres intervenants.

Utilisation de la voix de l'Église catholique à l'échelon national et international

Dans le monde entier, l'Église catholique fait de plus en plus entendre sa voix à tous les niveaux pour réclamer la gestion durable de la richesse produite par les ressources naturelles et l'utilisation de cette richesse de manières qui bénéficient à tous, en particulier aux plus vulnérables. Non seulement cet appel à la justice s'inscrit-il résolument dans les principes de l'enseignement social catholique, mais il renforce également un rôle que l'Église est particulièrement bien placée pour jouer. Les mesures prises par des prêtres, des membres de la Commission Justice et Paix et divers laïcs forment le cœur du travail essentiel sur les questions extractives accompli par des catholiques un peu partout dans le monde. Les déclarations des conférences épiscopales méritent une attention particulière. Les évêques de chaque pays ont un rôle unique à jouer pour ce qui est de donner le ton au travail entrepris dans leur pays. Lorsqu'ils sont en mesure de parler d'une seule voix, ils peuvent avoir une influence considérable dans les discussions entourant les politiques publiques nationales.¹⁸

¹⁸ De nombreuses conférences épiscopales, ainsi que divers évêques, des prêtres et les Commissions Justice et Paix, se sont exprimées sur ces questions. Plusieurs exemples en sont donnés ici. Un résumé plus complet des déclarations des évêques peut être utile pour soutenir l'Église dans l'exploration d'approches possibles du travail sur des questions liées aux industries extractives dans leur propre pays.

Le pape Jean Paul II a rappelé aux évêques l'importance de faire entendre leurs voix dans la lutte pour la justice et l'équité. Il les a invités, « devant des situations d'injustice », à continuer de « répandre la doctrine sociale de l'Église, fondée sur l'Évangile, en défendant les faibles, en donnant une voix à ceux qui n'ont aucune voix afin de leur accorder l'égalité des droits » (Jean Paul II, Exhortation apostolique, *Pastores Gregis*, 67). Dans son encyclique *Caritas in veritate*, le pape Benoît XVI déclarait : « L'Église a une responsabilité envers la création et elle doit affirmer cette responsabilité dans le domaine public ». Voici quelques-uns des nombreux exemples de déclarations d'évêques qui réclament la gestion durable des ressources extractives et l'attribution et l'utilisation équitables de la richesse qu'elles produisent dans leur propre pays. En Afrique, l'Église s'est concentrée sur l'équité, par des appels pour que les États utilisent les recettes des ressources naturelles pour le bien commun de tous les citoyens, pour qu'ils soient plus transparents dans leur traitement de ces recettes et qu'ils s'assurent que l'impact local des industries extractives est réglementé et contrôlé adéquatement. En Amérique latine, l'Église s'est concentrée sur le soin de la Création, les droits de l'homme et la valeur de la vie humaine dans son travail sur les industries extractives, notamment en protégeant la dignité et le bien-être des personnes qui vivent dans ou à proximité des localités où sont situées les industries extractives.

C'est l'alliance de l'autorité morale et d'une capacité de faire entendre sa voix dans le domaine public qui donne à l'Église cette influence si particulière dans les secteurs public et privé. Cette influence revêt un sens tout aussi porteur aux États-Unis que dans les pays en développement. Dans son « Appel à la solidarité avec l'Afrique » de 2001, la Conférence des évêques catholiques des États-Unis (USCCB) a déclaré : « La richesse de l'Afrique en ressources naturelles – qui devrait être une source si riche de bénédictions – est parfois devenue une source de souffrance considérable ». Les évêques ont poursuivi en énumérant les nombreux liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents qui secouent le continent.

L'utilisation des ressources naturelles de manière à protéger l'environnement et à bénéficier aux pauvres forme l'un des sept piliers de la campagne actuelle *Des catholiques confrontent la pauvreté mondiale* (CCGP) lancée par l'USCCB et CRS. Comme on peut le lire dans la fiche technique sur les ressources naturelles¹⁹ de CCGP, expliquant cette priorité :

L'enseignement social catholique appelle les catholiques à affirmer la vie et la dignité de chaque personne humaine, à être solidaires de nos frères et sœurs dans le monde et à entretenir la création de Dieu. Par conséquent, les ressources naturelles doivent être utilisées de manière à soutenir l'environnement naturel et à contribuer au développement humain. Comme l'extraction pétrolière, gazière, minière et forestière affecte plus gravement les pauvres, l'Église est étroitement engagée dans les questions touchant les industries extractives partout dans le monde. Les organisations catholiques et les populations affectées sont engagées dans des activités de plaidoyer auprès de leurs propres gouvernements, institutions financières internationales et entreprises extractives, revendiquant des

19 United States Conference of Catholic Bishops and Catholic Relief Services. *Catholics Confront Global Poverty : « Natural Resources »*. Février 2011. http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural_Resources.pdf, consulté en septembre 2011.

changements visant à réduire les conséquences négatives de l'extraction des ressources naturelles sur les êtres humains et sur l'environnement et à en accroître les avantages pour les pauvres en particulier.

L'importance de la voix de l'Église a été soulignée par le pape Benoît XVI. En mars 2009, dans une allocution publique en Angola, pays riche en ressources, il a attiré l'attention sur l'importance de la transparence des recettes des industries extractives, affirmant que :

Le développement économique et social en Afrique met en partenariat les leaders nationaux, des initiatives régionales et la résolution internationale... À cet égard, il y a un nombre croissant d'initiatives efficaces qui méritent notre appui. Parmi celles-ci, citons (...) la « Coalition Publiez ce que vous payez » et « l'Initiative pour la transparence des industries extractives ». Leur objectif commun est de favoriser la transparence, les pratiques commerciales honnêtes et la bonne gouvernance.

La Conférence épiscopale nationale du Cameroun et un certain nombre de prêtres du Tchad et du Cameroun ont mené un plaidoyer de grande envergure sur les industries extractives à l'échelle internationale sous l'égide de l'Église. Ils ont engagé des activités de plaidoyer pour atténuer l'impact de la construction du pipeline Tchad-Cameroun sur les habitants vivant le long du tracé. Les évêques de la République du Congo (Brazzaville) ont été parmi les premiers à faire une déclaration publique réclamant l'équité dans les activités extractives. En 1999, ils écrivaient : « Comment peut-on comprendre que pendant les trois dernières décennies, le démarrage fréquent des puits de pétrole, toujours important, n'ait été accompagné d'aucune sorte de signe visible de transformation économique ou de rectification de la situation sociale de notre population ? Notre pétrole doit être un instrument pour la vie, et non pour la mort de notre peuple ».

La Conférence des évêques du Salvador a publié la déclaration suivante dans le cadre de son travail lié à l'exploitation minière :

Notre petit pays est l'espace où Dieu le Créateur nous a appelés à la vie. C'est la partie du monde qu'Il nous a confiée de sorte que nous puissions nous en occuper et l'utiliser selon Sa volonté : « Remplissez la terre et soumettez-la » (Genèse, 1:28). Mais cette terre bénie que nous aimons profondément souffre d'une détérioration impitoyable et croissante. Nous sommes tous responsables de la conserver et de la défendre, parce que l'environnement est « la maison de tous » : celle des générations futures comme la nôtre... [N]ous affirmons que, comme des vies humaines sont en péril, malgré certains avantages économiques potentiels, l'extraction de métaux précieux ne doit pas être permise au Salvador. Aucun avantage matériel ne saurait se comparer à la valeur de la vie humaine.²⁰

Les Églises ont uni leurs efforts par-delà les régions pour amplifier leurs voix. Par exemple, l'Association des conférences épiscopales de la région de l'Afrique centrale (connue sous son acronyme, ACERAC) a publié en 2002 et 2005 des déclarations indiquant que l'exploitation

²⁰ Conférence des évêques catholiques du Salvador. « Let Us Care for Everyone's Home ; A pronouncement of the Catholic Bishops' Conference of El Salvador on the exploitation of gold and silver mines. » San Salvador, mai 2007.

des ressources naturelles devait servir le bien commun, et a résumé son travail de plaidoyer dans un document paru en 2008, *L'Église et la pauvreté en Afrique centrale : plaidoyer pour une humanisation de la gestion des ressources naturelles (leçons et prochaines étapes)*.²¹ Lorsque les évêques ont tenu leur synode sur l'Afrique à Rome en 2009, deux de leurs propositions finales (*Propositio*s 22 et 29) portaient explicitement sur les ressources naturelles et l'extraction.²² En plus de réclamer l'adoption de meilleures lois pour réguler les entreprises extractives en Afrique et internationalement, le synode a établi un lien clair entre les ressources naturelles et le conflit armé.

Plus récemment, le Conseil épiscopal d'Amérique latine (connu sous son acronyme espagnol, CELAM), a convoqué une conférence sur les industries extractives en juillet 2011. Leur document de clôture contient 49 points qui couvrent des questions comme les règlements nationaux, le libre consentement éclairé des populations concernées et le dialogue visant à atténuer les conflits. Tout au long du document, le CELAM souligne les droits des personnes concernées et « réaffirme son engagement envers la diffusion complète d'informations concernant l'industrie extractive, une industrie complexe, ainsi que ses avantages et ses risques, par son réseau de radios et de médias [de sorte que] le public puisse être informé et prendre des décisions éclairées et critiques, élaborer des propositions alternatives et défendre ses droits par le dialogue ».²³

Pratiques efficaces

Un point commun se dégage clairement de la majeure partie du travail sur les industries extractives soutenu par CRS: *renforcer la capacité de tous les intervenants pour mieux comprendre les enjeux et collaborer pour les résoudre*. Voici des exemples de types de mesures prises par CRS et ses partenaires pour aider la population à accroître la distribution équitable des avantages liés à l'extraction des ressources naturelles et à réduire ses conséquences négatives. Tous sont axés sur l'amélioration des conditions de vie des couches les plus vulnérables de la société.

Fournir un appui direct aux personnes et aux collectivités affectées

Une des approches les plus efficaces consiste à aider les populations à prendre conscience des questions qui les concernent et à agir par elles-mêmes. Les collectivités bénéficient souvent d'un renforcement des capacités et d'un appui direct pour assumer la responsabilité de surmonter les défis qu'elles confrontent. Citons par exemple :

- Aider les collectivités à comprendre les conséquences positives et négatives, potentielles et réelles, et leurs droits réels
- Appuyer le suivi à l'échelon communautaire des conséquences et de la conformité aux règlements

21 The Association of Bishop's Conferences of the Central Region. « The Church and Poverty in Central Africa: Advocating greater humanization in the management of natural resources (lessons and the way forward). » Bangui, juillet 2008.

22 Second synode des évêques de l'Afrique. « Synodus Episcoporum, II Coetus Specialis Pro Africa, Elenchus Finalis Propositionum. » Rome, octobre 2009.

23 Episcopal Conference of Latin America (CELAM), « Concluding Document » of the International Conference: Extractive Industries (Mining and Hydrocarbons), the issue of non-renewable resources in Latin America, Lima, juillet 2011.

- Renforcer la capacité de la collectivité dans la planification de son avenir
- Habilitier les collectivités à interpeller les pouvoirs publics et les entreprises et à se faire entendre par eux
- Faciliter le dialogue et les négociations au sein des collectivités et entre les collectivités et les entreprises et l'État
- Aider les populations à interpeller les autorités locales sur des questions d'intérêt commun (par exemple, les conséquences locales positives et négatives des entreprises)
- Exiger un traitement équitable pendant les déplacements ou tout autre remède
- Encourager le clergé et les chefs religieux à faire entendre leurs voix

Fournir des informations claires et exactes

L'information revêt une importance critique pour les personnes dont la vie est affectée. On n'a pas toujours un accès facile à de l'information claire et exacte dans un format facile à comprendre pour divers publics. Les enjeux liés à l'impact technologique et environnemental sont parfois complexes, et les diverses parties à un conflit peuvent avoir des raisons de manipuler l'information de manière à présenter les conclusions dans une optique qui leur est favorable. Il peut être très difficile pour un profane d'évaluer la véracité et l'applicabilité de l'information fournie par les promoteurs d'un projet. En voici des exemples :

- Fournir aux médias et aux collectivités des informations équilibrées sur l'impacts potentiels et réels des industries extractives
- Créer des émissions pour la radio de l'Église et d'autres médias qui favorisent la justice économique et la bonne gouvernance, et sensibiliser les auditeurs aux questions liées aux industries extractives
- Sensibiliser les journalistes à ces questions
- Mener des recherches et surveiller l'impact du plaidoyer et de l'action (centres de réflexion théologique, Commissions Justice et Paix diocésaines, etc.)
- Créer et soutenir des groupes de réflexion dirigés par l'Église ou d'autres programmes afin de produire des travaux de recherche fiables qui serviront de base à un plaidoyer éclairé
- Miser sur les liens avec les universités pour obtenir du soutien à la recherche et à la publication des résultats
- Concevoir du matériel de formation et des études de cas
- Fournir de l'information aux groupes d'autres pays qui font du plaidoyer sur des questions ayant une incidence locale/nationale
- Organiser (ou participer à) des réunions et des conférences nationales et internationales

Un des aspects les plus difficiles de ce travail consiste à amorcer le dialogue avec les entreprises. Celui-ci peut être particulièrement difficile pour les collectivités. Un appui soutenu, l'accompagnement et le mentorat peuvent donc être fort utiles dans les premières

étapes du travail avec les entreprises. Souvent, le personnel de l'entreprise a besoin d'être soutenu pour apprendre à coopérer avec les collectivités. Voici quelques exemples :

- Surveiller les conséquences sociales, environnementales et autres
- Renforcer la capacité des collectivités d'interpeller efficacement les entreprises, et la capacité de l'entreprise d'interpeller efficacement les collectivités
- Soutenir les collectivités dans leurs échanges et leurs négociations avec les entreprises sur le remède d'impact et le partage des avantages
- Servir d'intermédiaire pour faciliter le travail de la collectivité avec les entreprises afin d'améliorer la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises
- Évaluer les relations entre les collectivités et les entreprises
- Plaider directement auprès des entreprises afin de s'attaquer aux problèmes liés à leurs activités, comme l'impact environnemental, les normes du travail, la sécurité des travailleurs, etc.
- Mener des activités de plaidoyer auprès des actionnaires des entreprises
- Aborder les problèmes potentiels dès l'étape de la planification des projets extractifs.

Mener des initiatives de plaidoyer

Le plaidoyer efficace est au cœur du travail réussi sur les questions des industries extractives. Il est important de cerner les changements souhaités, les modifications qui peuvent être apportées, qui peut les réaliser, qui peut influencer les agents du changement, et quels messages et moyens de transmettre ces messages peuvent être les plus efficaces. Avant tout, il faut s'assurer que les défenseurs ont cerné des risques potentiels et conçu leur stratégie et leurs actions de manière à ne mettre personne en danger. On ne saurait trop insister sur l'importance d'informations précises et basées sur des données probantes pour ceux qui s'engagent dans des initiatives de plaidoyer. S'ils se fient à des faits inexacts ou à des sources d'information discutables, ils peuvent nuire grandement à leur propre crédibilité et à celle de leur message. Voici des exemples :

- Dispenser de la formation et du mentorat dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie de la campagne de plaidoyer, en ciblant et en interpellant les décideurs, en rédigeant et en communiquant des messages, dans les relations avec les médias et la communication des politiques publiques
- Lutter contre la corruption et pour la transparence
- Réclamer (voire faciliter) l'application des lois existantes, y compris la présentation des résultats du suivi d'impact
- Formuler et proposer des réformes des lois nationales qui réglementent les entreprises extractives
- Appuyer la publication par les évêques de déclarations pastorales sur de vastes problèmes ou sur des questions nationales ou des politiques publiques, ou pour mener un plaidoyer direct
- Réunir les chefs religieux afin qu'ils collaborent aux échelons régionaux et publient des déclarations communes

- Construire des réseaux avec les Églises d'autres pays afin de tirer les leçons de leurs activités et de collaborer à des campagnes de plaidoyer
- Soutenir les coalitions nationales PCQVP ou les membres individuels de coalitions
- Plaider auprès des institutions financières internationales en faveur de l'amélioration des politiques publiques et de mesures d'atténuation de l'impact
- Proposer et préconiser des normes internationales améliorées et leur application
- Utiliser les principes et les déclarations de l'enseignement social catholique afin de souligner les fondements éthiques et moraux des messages de plaidoyer et leur appui étendu

Prochaines étapes

On prend de plus en conscience de l'importance de modifier les structures et les systèmes qui perpétuent l'enracinement de la pauvreté, en particulier dans le secteur de la gouvernance des ressources naturelles et l'investissement de la richesse que peuvent produire ces ressources. La nouvelle loi sur la transparence adoptée aux États-Unis, avec les lois similaires en préparation en Europe et ailleurs, rendra accessibles des informations d'importance critique à ceux qui cherchent à tenir leurs pouvoirs publics responsables de la façon dont la richesse nationale émanant de leurs ressources naturelles est dépensée.

Les Parlements et les législatures explorent les moyens d'améliorer la réglementation de l'industrie extractive dans leur pays et des recettes qu'ils perçoivent de l'exploitation des ressources naturelles. Des normes comme le libre consentement préalable et éclairé sont de plus en plus adoptées par les entreprises et les États. Les Nations Unies ont publié des recommandations relatives à la conformité des entreprises aux droits de l'homme. Le soutien à l'EITI de la Banque mondiale tient compte, de plus en plus, du rôle important que la société civile doit jouer. L'attention accrue des consommateurs et des actionnaires affecte elle aussi le fonctionnement des entreprises.

Plus important peut-être, à mesure que la demande internationale pour le pétrole, le gaz et les minéraux essentiels continue de croître, est le fait que de nouveaux secteurs sont ouverts à l'exploration et l'exploitation. Cette nouvelle ruée vers les ressources naturelles peut être une force destructive qui précipite davantage de personnes dans la pauvreté, ou elle peut ouvrir de nouvelles perspectives et mener à une plus grande équité et à de meilleures conditions de vie.

Le moment actuel pourrait bien être un tournant critique. Le travail sur les industries extractives et l'équité est un champ relativement nouveau. Si CRS a été au premier plan dans bon nombre d'aspects de ce travail, elle apprend encore. L'organisation entend continuer de soutenir les partenaires locaux pour faire face à ces enjeux et créer des changements positifs aux échelons locaux, nationaux et internationaux. Au cours des prochaines années, CRS misera sur ses succès et son expérience. Elle évaluera ses projets extractifs pour en tirer des enseignements et diffuser les bonnes pratiques, et cherchera à obtenir un soutien financier pour de nouveaux projets. CRS renforcera la capacité institutionnelle de ses partenaires et continuera d'épauler les personnes qui revendiquent la saine gouvernance et l'équité.

BIBLIOGRAPHIE

- Association of Bishops Conferences of the Central African Region. "The Church and Poverty in Central Africa: Advocating greater humanization in the management of natural resources (lessons and the way forward)." Bangui, juillet 2008.
- Catholic Bishops' Conference of El Salvador. "Let Us Care for Everyone's Home: A pronouncement of the Catholic Bishops' Conference of El Salvador on the exploitation of gold and silver mines." San Salvador, mai 2007.
- Catholic Relief Services. Guiding Principles. 2001.
- Catholic Relief Services. "CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework (Narrative Summary)." 2007.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion*. Oxford University Press, Oxford. 2007. (p. 21)
- Episcopal Council of Latin America (CELAM), "Concluding Document" of the International Conference: Extractive Industries (Mining and Hydrocarbons), the issue of non-renewable natural resources in Latin America. Lima, juillet 2011.
- Equator Principles. "The Equator Principles," juin 2006. Consulté en septembre 2011 à http://equator-principles.com/resources/equator_principles.pdf <http://equator-principles.com/resources%20/equator_principles.pdf>.
- Gary, Ian and Terry Lynn Karl. *Bottom of the Barrel: Africa's oil boom and the poor*. Catholic Relief Services, 2003. Consulté en septembre 2011 à <http://www.crsprogramquality.org/publications/2003/6/16/bottom-of-the-barrel-africas-oil-boom-and-the-poor.html>.
- International Finance Commission. Performance Standard 5 – Rev. .1, 14 avril 2010. Land Acquisition and Involuntary Resettlement. Consulté en septembre 2011 à [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/\\$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf) <[http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/\\$FILE/%20CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/$FILE/%20CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf)>.
- International Monetary Fund. "Guide on Resource Revenue Transparency." Avril 2007 (p. 62). Consulté en septembre 2011 à <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>.
- Second Africa Synod of Bishops. "Synodus Episcoporum, II Coetus Specialis Pro Africa, Elenchus Finalis Propositionum." Rome, octobre 2009.
- Taiwo, Olumide and Nelipher Moyo. "Dime-wise, Dollar-foolish: The paradox of financial safe havens for African dictators," Brookings Institute, Washington, 17 mai 2011. Consulté en septembre 2011 à http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_financial_paradox_taiwo.aspx.
- Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2010 Results." Consulté en septembre 2011 à http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.
- United Nations. "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples." mars 2008. Consulté en septembre 2011 à http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf.

United States Conference of Catholic Bishops and Catholic Relief Services. Catholics Confront Global Poverty: "Natural Resources." Février 2011. (Consulté en septembre 2011 à http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural_Resources.pdf)

Uppsala Conflict Data Program. UCDP/PRIO Armed Conflict Database. Consulté en septembre 2011 à <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/Armed-Conflicts-Version-X-2009/>. World Bank. Worldwide Governance Indicators. 2010. Consulté en septembre 2011 à <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Après avoir travaillé cinq ans comme conseillère de CRS sur les industries extractives, Rees Warne est maintenant la conseillère technique principale de CRS sur la gouvernance des ressources. Pendant les deux dernières décennies, son principal centre d'intérêt a été les conflits multipartites complexes comme ceux liés aux industries extractives. Elle termine un doctorat en sociologie du développement à l'Université Cornell.

LE PÉROU : LA SALUBRITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, UNE QUESTION D'ÉQUITÉ

Le cas de La Oroya

de Barbara Fraser



I. INTRODUCTION

Les résidents de La Oroya, au Pérou, vivent sous un nuage de fumée, de dioxyde de soufre, de plomb et d'autres métaux lourds depuis 1922, alors que la société américaine Cerro de Pasco Copper Corporation a ouvert un complexe regroupant une fonderie et une raffinerie pour traiter le minerai extrait dans les Andes centrales. Près d'un siècle de pollution par le dioxyde de soufre et les métaux lourds a laissé des séquelles sous forme de problèmes sanitaires et écologiques, alors que la dépendance économique, psychologique et politique créée par la domination d'une seule industrie principale rend difficile de contester les pratiques environnementales inadéquates et de résoudre les problèmes de santé.

Pratiquement tout le monde à La Oroya, ville d'environ 32 000 habitants, a été touché par la fonderie ou les problèmes qu'elle occasionne. Une grande partie de l'économie de la ville dépend, directement ou indirectement, de l'usine. Beaucoup de personnes ont des parents ou des amis qui travaillent pour Doe Run Pérou, l'entreprise qui gère la fonderie, ou pour un de ses fournisseurs ou sous-traitants. D'autres possèdent de petites entreprises qui ont des relations commerciales ou familiales avec des employés de l'usine. Bien que d'autres activités économiques aient pris naissance à La Oroya, qui est située sur une importante voie de transport reliant les montagnes centrales à la capitale côtière du Pérou, elle est essentiellement une ville dominée par une entreprise.

Le fait que les trois propriétaires consécutifs (Cerro de Pasco Copper, la société nationale Centromin et Doe Run) n'aient pas résolu les problèmes écologiques a affecté les pauvres d'une façon disproportionnée. Ces derniers ont tendance à avoir moins accès aux informations sur les risques pour la santé, un accès restreint à des soins de santé adéquats, ou des possibilités moindres de déménager loin de la source de pollution. Ils sont également susceptibles de travailler dans l'économie parallèle, ce qui rend leur situation plus périlleuse. Les enfants et les femmes enceintes et leur fœtus courent le plus grand risque de souffrir de l'exposition aux substances toxiques comme les métaux lourds.

Comme aucune étude complète n'a jamais été réalisée sur les effets sanitaires à long terme de l'exposition à la pollution (en particulier aux métaux lourds), le véritable impact sur la population est inconnu. On sait que l'exposition au plomb provoque de graves problèmes neurologiques, cognitifs et développementaux chez l'enfant. La plupart des experts conviennent maintenant qu'il n'y a aucun niveau d'exposition sûr pour les enfants. Même de petites concentrations abaissent leur Q.I. de manière quantifiable. Ces conséquences ont généralement été ignorées, cependant, et aucune étude scientifique n'a été effectuée.

Ces facteurs font de La Oroya une affaire de salubrité de l'environnement et de justice environnementale dans laquelle les autorités nationales, régionales et locales, le secteur privé et les organisations de la société civile ont joué un rôle. Mais malgré les risques bien documentés et l'existence de diverses études, une solution complète et durable ne s'est pas matérialisée.

II. CONTEXTE

Située à 3 700 mètres au-dessus du niveau de la mer dans un tronçon étroit de la vallée de la Mantaro, environ 250 km à l'est de Lima, La Oroya est entourée de collines laissées stériles par des décennies de pluies acides. Après que plusieurs études réalisées dans les années 1990 ont décelé des concentrations dangereusement élevées de plomb dans le sang des enfants vivant à proximité de la fonderie, des résidents se sont organisés pour revendiquer un environnement plus propre, notamment une réduction du taux de plomb à des niveaux sûrs.

En réponse, les cadres de l'entreprise et les fonctionnaires ont laissé entendre ou ont affirmé explicitement que décontaminer l'environnement mettrait en péril les emplois. Cela a polarisé la situation, butant les défenseurs de la salubrité de l'environnement contre ceux qui sont préoccupés par les emplois, ce qui a compliqué la recherche d'un consensus répondant à ces deux besoins.

La fonderie-raffinerie a été nationalisée dans les années 1970, puis vendue à un propriétaire privé en 1997. Bien qu'environ la moitié des emplois ait été éliminée par la privatisation, elle est restée le principal employeur de La Oroya, avec quelque 3 500 salariés et 2 000 employés sous contrat à durée déterminée. Beaucoup d'autres personnes ont travaillé pour les entreprises fournissant des services à Doe Run, et les chèques de paie ont fait tourner l'économie pour beaucoup de petits commerçants.

Puisque le contexte à La Oroya est celui d'une « ville d'entreprise », les militants de la base et les organisations non gouvernementales (ONG) ont trouvé plus facile de mobiliser l'appui international que l'intérêt national et local. La polarisation à La Oroya entre les personnes préoccupées par les conséquences sur la salubrité de l'environnement et les employés de la fonderie a rendu difficile et dangereux de faire campagne dans la ville, et l'entreprise a mené une forte campagne de propagande et fait jouer son influence auprès des fonctionnaires locaux et nationaux, ce qu'il a été difficile pour les groupes environnementaux de contrer.

Un mouvement à la base a émergé en 2002, et divers groupes confessionnels catholiques et protestants et des ONG travaillent depuis à améliorer la salubrité de l'environnement à La Oroya, mais leurs progrès ont été limités par la nature du problème et l'équilibre des



forces dans la collectivité. Catholic Relief Services (CRS) a collaboré en parrainant en février 2008 la visite au Pérou du cardinal américain Theodore McCarrick de Washington, qui a rencontré des représentants de la Conférence épiscopale péruvienne, de l'ambassade des États-Unis et de l'archidiocèse de Huancayo, la visite aux États-Unis en juin 2007 d'une délégation interconfessionnelle des chefs religieux péruviens pour rencontrer des chefs d'Église, les médias et des dirigeants d'entreprise, une visite à La Oroya en septembre 2007 des gagnants d'un concours de journalisme commandité par CRS, pour se renseigner (et faire rapport) sur la question et un projet local de plaidoyer et de édification de la paix dans l'archidiocèse de Huancayo.

Le fait que Doe Run soit une société privée interdit aux groupes environnementaux et aux militants à la base de faire pression dans les assemblées d'actionnaires, mais ils ont mobilisé des partenaires et des médias aux États-Unis, entre autres à Saint-Louis, où est situé le siège social de la maison mère de Doe Run. Le réseau presbytérien *Joining Hands against Hunger* s'est engagé, puis l'archevêque jésuite de Huancayo, archidiocèse catholique romain où est située La Oroya, a organisé une étude de santé par des experts de l'Université Saint-Louis, dirigée par des jésuites. Ces activités, avec une affaire actuellement devant la Commission des droits de l'homme interaméricaine, font ressortir l'importance du soutien international aux efforts en vue de résoudre des problèmes de salubrité de l'environnement à La Oroya.

La situation à La Oroya reflète plusieurs injustices. Un représentant du bureau de l'Ombudsman gouvernemental a noté que les deux acteurs principaux en conflit sur la salubrité de l'environnement étaient une petite association relativement faible de personnes affectées par les émissions, et un groupe beaucoup plus puissant et mieux organisé d'employés, soutenus explicitement et implicitement par les dirigeants de l'entreprise et, parfois, par les autorités locales et nationales.

Ce déséquilibre de pouvoir fondamental s'accompagne d'injustices dans la distribution des ressources et l'accès à l'information, aux médias et aux soins de santé. Les personnes les plus affectées sont les habitants les plus pauvres de La Oroya, ceux qui vivent à proximité de la fonderie et ne peuvent s'en éloigner ou envoyer leurs enfants loin de la source des émissions, les enfants, qui sont les plus sensibles à l'exposition aux métaux lourds et les femmes enceintes, qui ne peuvent protéger leur enfant à naître contre l'exposition, dans l'utérus, à des niveaux dangereux de métaux lourds.

Le gouvernement péruvien doit protéger la santé et le bien-être des citoyens, surtout les plus vulnérables. Historiquement, toutefois, il n'a pas démontré cette responsabilité envers La Oroya, maintenant que la fonderie est entre les mains d'intérêts privés ni lorsqu'elle était gérée par une société minière d'État.

Tout au long de la lutte pour la décontamination de l'environnement de La Oroya, les cadres d'entreprise et les fonctionnaires ont présenté la situation comme un choix entre l'emploi et le développement ou un environnement sain. Au moins un fonctionnaire a reconnu que l'État a négligé ses citoyens et n'a pas protégé les droits de l'homme. Les fonctionnaires auraient pu changer la manière dont on a présenté la situation en invoquant le principe de précaution et

la recherche de solutions qui poseraient le moindre risque pour l'emploi tout en protégeant la santé des travailleurs et des résidents.

La présente étude de cas se penchera sur les injustices survenues à La Oroya, ainsi que les mesures prises par la société civile, les organisations religieuses et les militants, leur incidence, leurs lacunes et les leçons à tirer d'un conflit complexe et insurmontable. L'étude est basée sur un examen et une analyse documentaire avec les intervenants clés des Églises catholiques et presbytériennes, des ONG, des groupes à la base et des organismes publics locaux, régionaux et nationaux. Nous espérons que ces informations fourniront des perspectives pour de futures actions dans d'autres collectivités qui font face à de graves problèmes de salubrité de l'environnement comme ceux de La Oroya.

III. NATURE ET ÉVOLUTION DU CONFLIT

Après des décennies d'exploitation par la société basée aux États-Unis, Cerro de Pasco Copper Corporation, le complexe raffinerie-fonderie de La Oroya a été nationalisé par le gouvernement péruvien en 1973 et exploité pendant une vingtaine d'années par l'entreprise minière d'État, Centromin. En 1997, il a été vendu à Doe Run Company, filiale du groupe américain Renco, dans le cadre d'une vague de privatisations pendant le mandat du président de l'époque, Alberto Fujimori (1990-2000).

Dans les montagnes centrales entourant La Oroya, des syndicats autrefois puissants, surtout dans l'industrie minière, avaient été affaiblis par la violence politique dans les années 1980 et au début des années 1990, époque où le mouvement maoïste Sentier lumineux a assassiné des militants et des dirigeants syndicaux ou tenté de coopter leurs organisations. Les syndicats ont encore été affaiblis par les pertes d'emploi et l'érosion des droits du travail pendant les privatisations. La violence politique a dressé le Sentier lumineux et le mouvement révolutionnaire marxiste Tupac Amaru contre les forces de sécurité de l'État, les deux camps étant accusés d'avoir perpétré des violations des droits de l'homme, notamment dans les zones rurales. Le conflit a suscité la méfiance envers les organisations politiques de défense des droits de l'homme et les ONG d'allégeance gauchiste, ainsi qu'une tolérance publique des répressions gouvernementales contre les manifestations.

La recherche de l'investissement privé s'est poursuivie dans la première décennie du nouveau millénaire, stimulant la croissance économique qui a atteint 10 % par an, mais qui a été accompagnée d'une distribution très inéquitable de la richesse et des avantages qui en résultent. L'archevêque catholique Pedro Barreto de Huancayo, dont le territoire englobe La Oroya, attribue le conflit sur place à l'approche économique au développement du Pérou et à une logique qui mesure le développement seulement en termes de croissance économique et « place l'économie au-dessus de la santé ».

Les années 1990 ont également été une période où la sensibilisation environnementale s'est intensifiée au Pérou. La première loi environnementale a été adoptée au cours de cette décennie, et les groupes à la base et les ONG ont commencé à surveiller ces problèmes environnementaux. Le consortium UNES, qui regroupe trois ONG actives à La Oroya

(CooperAcción, Filomena Tomaira Pacsi et EcoAndes) a été formé pour sensibiliser la population et tâcher de trouver des moyens de résoudre les problèmes environnementaux et sanitaires à La Oroya. Il s'agissait de l'une des premières campagnes environnementales de ce genre au Pérou.

Les problèmes sanitaires et environnementaux à La Oroya ne datent pas d'hier. Les journaux parlaient déjà des « fumées de La Oroya » peu après l'ouverture de la fonderie dans les années 1920, et les pluies acides, le déversement des eaux usées contaminées et l'infiltration des métaux lourds dans le sol remontent à cette époque. Pendant plus de soixante-dix ans d'exploitation par Cerro de Pasco Copper Corp. et Centromin, la population était peu consciente des problèmes de santé liés à la pollution, et on n'en parlait pas. Les dirigeants de l'entreprise et les fonctionnaires ont précisé à plusieurs reprises que Doe Run n'est pas responsable de toutes les conséquences sur l'environnement accumulées à La Oroya.

En 1999, le consortium UNES a commencé à mesurer la présence de plomb dans l'atmosphère, l'eau et le sol et a effectué une étude sur des sujets humains qui a décelé de fortes concentrations de plomb dans le sang des enfants et des femmes enceintes, en particulier à La Oroya Antigua, le quartier le plus proche de la fonderie. Malgré les études ultérieures réalisées par des ONG, Doe Run et le ministère de la Santé qui ont confirmé ces résultats – et malgré tout ce que l'on sait sur les risques que représentent les métaux lourds pour le développement de l'enfant, dès la grossesse –, les responsables de la protection de la santé des résidents de La Oroya n'ont pas réagi adéquatement et promptement.

Lorsque Doe Run a acheté le complexe, elle a dû déposer un programme d'assainissement et de gestion de l'environnement (PAMA, pour ses initiales espagnoles). La loi adoptée en 1993 exigeait des déclarations relatives à l'impact environnemental pour les nouveaux projets industriels et des PAMA pour les opérations existantes. Le PAMA a pour objectif de cerner l'impact environnemental existant et potentiel et de définir des mesures d'atténuation. La loi a accordé à la plupart des opérations minières cinq ans pour se mettre en conformité avec les règlements environnementaux, mais deux vieilles fonderies dotées d'une technologie désuète – une à La Oroya, et l'autre à Ilo, sur la côte sud – ont bénéficié d'un délai de dix ans.

Les mesures décrites dans le PAMA pour moderniser l'usine et réduire les émissions n'étaient pas suffisantes pour garantir un environnement sûr. Même si les émissions étaient réduites à zéro, les métaux lourds resteraient dans la poussière du sol et des maisons. Les petits enfants, qui jouent sur le sol ou sur le plancher, courent un risque particulièrement élevé d'ingérer ces particules. Beaucoup de maisons à La Oroya Antigua ont des sols de terre battue et des murs de brique ou d'adobe sur lesquels les métaux lourds se déposent depuis des décennies.

Une étude réalisée en 2006 par la Banque mondiale a constaté que si la loi environnementale du Pérou était assez bonne, son application était faible (Banque mondiale, 2006). Cette situation est exacerbée à La Oroya, ville d'entreprise dont l'économie tournait historiquement autour de la fonderie, et où les résidents étaient devenus tributaires, dans une certaine mesure, du fonctionnement de la fonderie. Avec la structure verticale traditionnelle de prise de décisions dans la société péruvienne, un État fortement centralisé et un modèle paternaliste

de politique clientéliste, le résultat a été une ville avec peu d'organisation à la base et aucune véritable histoire de mobilisation pour remettre en cause l'autorité ou lutter pour ses droits au-delà des droits du travail.

Certains intervenants croient que la corruption impliquant l'État et l'entreprise a joué un rôle significatif dans l'évolution du conflit. Selon un sondage réalisé en 2008 par l'organisation à but non lucratif Proética et la société de sondage Ipsos, 82 % des Péruviens croient que le pays est corrompu ou très corrompu (Proética 2008).

Historique des événements

En 2001, Oxfam Amérique a parrainé une rencontre des organisations à la base et des ONG à La Oroya pour discuter des problèmes de salubrité de l'environnement. Un an après, le Mouvement pour la santé de La Oroya (*Movimiento por La Salud de La Oroya*, MOSAO) a été formé pour sensibiliser la population et faire pression en faveur de mesures visant à régler les problèmes de santé et réduire les émissions.

L'organisation regroupait des riverains et des représentants des groupes de quartier et des ONG (en particulier le consortium UNES), la paroisse catholique locale et le réseau *Joining Hands against Hunger* de l'Église presbytérienne. Pour éviter d'éclipser les représentants de la base, les ONG se sont retirées du MOSAO et ont formé un groupe de travail technique pour soutenir le mouvement populaire.

Le MOSAO allait devenir la plus importante force populaire engagée dans la lutte pour la justice environnementale à La Oroya, bien qu'il soit plus modeste et plus faible que les organisations syndicales qui l'ont combattu, accusant le MOSAO de vouloir fermer la fonderie et de faire perdre leur emploi à leurs membres. La participation de l'Église catholique s'est par la suite étendue dans une volonté de décontaminer l'ensemble de la vallée de la Mantaro.

L'Église presbytérienne a tissé des liens entre les résidents de La Oroya et des presbytériens de Saint-Louis, dans le Missouri, où est situé le siège social de Doe Run. Les militants à Saint-Louis ont mobilisé les médias et des experts juridiques et scientifiques des États-Unis, et ont mis des militants de La Oroya en contact avec des résidents de Herculaneum, au Missouri, où les émissions d'une autre fonderie appartenant à Doe Run avaient causé une intoxication par le plomb chez des enfants. Les efforts de solidarité internationale ont atteint un sommet en 2002, alors que les militants des États-Unis ont témoigné à une audience au Congrès péruvien au sujet des activités de Doe Run aux États-Unis.

Parallèlement, de nouvelles données ont révélé que les conséquences sur la santé des émissions de fonderies étaient plus graves et répandues qu'on ne le croyait. Une étude du Conseil national de l'environnement (*Consejo Nacional del Ambiente*, CONAM) a constaté que les émissions de La Oroya ont dérivé aussi loin qu'à Huancayo, prouvant que la pollution était un problème régional. Jusque-là, les autorités à La Oroya faisaient valoir que les problèmes de la ville devraient être résolus à l'intérieur de la ville, et repoussaient toute ingérence extérieure. Des photos satellites ont également montré les répercussions possibles des pluies acides, probablement provoquées par les émissions de dioxyde de soufre de la fonderie.

En 2005, des chercheurs de l'École de santé publique de l'Université de Saint-Louis ont effectué une étude sur la présence de métaux lourds dans le sang des habitants de La Oroya. Ils ont prélevé des échantillons de poussière provenant des maisons. Les résultats des tests de dépistage du plomb étaient similaires à ceux des études précédentes, mais c'était la première étude à déceler la présence d'autres métaux lourds, notamment du cadmium. Les chercheurs ont également détecté des concentrations de plomb et de cadmium supérieures à la normale dans un groupe de contrôle à La Concepción, à environ 70 km de La Oroya, qui n'a aucune source ponctuelle apparente d'émissions de métaux lourds.

En décembre 2005, deux ans avant l'achèvement prévu de son programme d'assainissement de l'environnement, ou PAMA, Doe Run a demandé à l'État péruvien un délai, affirmant que le processus était plus compliqué qu'il ne semblait au début. Les militants aux États-Unis et au Pérou ont fait pression sur l'État péruvien pour qu'il rejette la demande. Bien qu'aucune disposition de la loi péruvienne ne prévoit une telle prolongation, le ministère de l'Énergie et des Mines a adopté le 29 décembre une résolution permettant aux exploitations minières et métallurgiques de demander une prolongation. Les critiques ont déclaré que la mesure était faite sur mesure pour Doe Run, parce qu'aucune autre entreprise n'avait dépassé la date limite. Un fonctionnaire du ministère qui s'est opposé à la résolution a été contraint de démissionner.

Comme le Groupe Renco est une entreprise privée, il était impossible de faire pression sur l'entreprise en intervenant auprès des actionnaires, et l'information financière de l'entreprise était difficilement accessible. Une analyse des documents déposés auprès de la SEC des États-Unis, cependant, a montré que Doe Run avait rapatrié des bénéficiaires significatifs vers sa maison mère située aux États-Unis. Renco a par la suite établi Doe Run Peru comme une entreprise indépendante, créant ainsi une dette, sur papier à tout le moins, envers l'entreprise américaine.

Le ministère de l'Énergie et des Mines a approuvé la prolongation du PAMA en mai 2006. Bien que la décision ait porté un coup aux militants péruviens et internationaux, l'entreprise n'a pas obtenu tout ce qu'elle voulait. Le ministère a reporté la date limite de deux ans seulement, jusqu'en octobre 2009, au lieu des quatre années demandées. L'entreprise a dû créer un fidéicomis comme garantie contre la possibilité de non-conformité et il lui a été interdit de rapatrier des bénéficiaires aux États-Unis tant que le PAMA n'était pas terminé. La prolongation s'appliquait à la construction d'une usine destinée à capter le dioxyde de soufre et à le convertir en acide sulfurique, qui serait expédié vers la côte et vendu. La fonderie produisait 100 tonnes de dioxyde de soufre par jour, aggravant les problèmes respiratoires et les pluies acides (Cederstav et Barandiarán, 2002).

En 2006, le Conseil national de l'environnement (CONAM, précurseur du ministère de l'Environnement qui serait créé en 2008) a approuvé un plan de qualité de l'air pour La Oroya, y compris les mesures à prendre au cas où les émissions dépasseraient un certain seuil. Bien que le plan d'urgence n'ait jamais été entièrement mis en œuvre, en raison de l'absence de suivi de la part du gouvernement local, cela constituait une reconnaissance de la gravité du problème à La Oroya et de ses effets sur les collectivités sous le vent.



Le complexe fonderie-raffinerie à La Oroya, au Pérou.

Également en 2006, dans une poursuite intentée par la Société péruvienne de droit environnemental (*Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA*), le tribunal constitutionnel, cour péruvienne chargée de veiller au respect des garanties constitutionnelles du pays a ordonné au gouvernement péruvien de prendre immédiatement des mesures afin de protéger la santé des résidents de La Oroya. Cette décision a marqué un point tournant, mais son application était insuffisante. Le ministère de la Santé a signé un accord avec Doe Run afin de fournir un traitement par chélation aux enfants présentant des concentrations de plomb dans le sang les plus élevées, de transporter les enfants de moins de six ans présentant une concentration de plus de 40 microgrammes/décilitre de la ville vers une école plus éloignée de la fonderie pendant la journée, et d'offrir des tests sanguins périodiques.

Les critiques ont qualifié l'accord d'« écoblanchiment ». Le programme a été en grande partie financé par l'entreprise et doté en personnel par des médecins de l'entreprise, et la plupart de ceux qui ont obtenu des soins avaient un lien de près ou de loin avec l'entreprise. De plus, le fait d'inclure seulement les enfants de moins de six ans et ceux qui présentaient une concentration de plomb dans le sang supérieure à quarante microgrammes excluait non seulement beaucoup d'enfants affectés, cela créait également l'impression que les niveaux inférieurs étaient sans danger. Le seul test pratiqué sur des enfants concernait les concentrations de plomb dans le sang ; aucune étude scientifiquement rigoureuse des fonctions cognitives ou neurologiques ou du développement n'a été réalisée pour évaluer les torts causés. Les experts conviennent que le simple fait de réduire les concentrations de plomb dans le sang ne suffit pas à réparer les torts déjà subis au plan du développement.

D'autres dispositions de la décision du tribunal, comme une étude épidémiologique visant à établir un niveau de référence, n'ont pas été appliquées. Le tribunal ne surveille pas l'application, et les militants ne sont pas retournés au tribunal pour se plaindre. Plusieurs personnes concernées par l'affaire ont attribué cette situation à un manque d'expertise légale et au fait que la SPDA, qui se spécialise dans le droit de l'environnement, ait choisi de se concentrer sur les instances internationales, comme la Commission des droits de l'homme interaméricaine.

En août 2009, la Commission des droits de l'homme interaméricaine a accepté d'entendre une poursuite lancée par AIDA, Earth Justice et le Centre des droits humains et de l'environnement (*Centro de Derechos Humanos y Ambiente*, CEDHA) en Argentine, et la SPDA au nom de 65 résidents de La Oroya. La Commission a déclaré qu'il y avait des preuves que l'État n'avait pas imposé de règlements de salubrité de l'environnement et n'avait pas surveillé Doe Run. L'affaire est encore à l'examen. Si la Commission tranche en faveur des plaignants, elle pourrait obliger l'État à prendre des mesures plus efficaces pour contrôler l'impact sur la salubrité de l'environnement.

Un groupe de cabinets d'avocats privés des États-Unis a entamé la procédure contre Doe Run au Missouri au nom d'une trentaine d'enfants de La Oroya. L'affaire est entendue par la cour fédérale de Saint-Louis.

En 2009, la crise économique mondiale a affecté les liquidités de Doe Run Peru. L'entreprise a acheté des concentrés de minéraux auprès d'entreprises minières au Pérou et à l'étranger, les a traités et a vendu le produit raffiné. Elle a financé ses achats à l'aide du crédit permanent de plusieurs banques. En février 2009, ces banques ont mis fin au crédit de l'entreprise, alléguant que sa situation financière était trop risquée. L'entreprise a demandé une autre prolongation du PAMA, malgré les protestations des groupes écologistes et populaires et de quelques médias.

En mars, les responsables officiels ont annoncé un marché par lequel Renco capitaliserait une dette de 156 millions de dollars que Doe Run prétendait devoir à sa maison mère, et les créanciers, essentiellement des entreprises minières péruviennes, fourniraient le minerai à crédit. Les fonctionnaires ont également déclaré que l'entreprise mettrait toutes ses actions en garantie de la conformité à ses engagements environnementaux, bien qu'il n'ait pas été clair si cela signifiait que l'État péruvien reprendrait l'entreprise si elle ne se conformait pas à la loi. Le marché a avorté lorsque Renco a refusé de capitaliser la dette tant que les autres créanciers n'avaient pas fourni de fonds, et les entreprises minières ont refusé d'accorder du crédit tant que la dette de Doe Run/Renco n'avait pas été remboursée.

En juin 2009, Doe Run a fermé la fonderie, en gardant ses employés, mais en réduisant les salaires. À la mi-septembre, une commission spéciale a recommandé de prolonger de vingt mois le PAMA de Doe Run. Le cabinet du président García a envoyé la mesure au Congrès pour approbation. Les cadres de Doe Run ont réclamé une prolongation de 36 mois, et le 22 septembre, les employés de l'entreprise ont bloqué l'autoroute centrale en appui à la position de l'entreprise. Les procureurs ont accusé 22 personnes – y compris deux cadres de Doe Run et un dirigeant syndical – en lien avec la mort d'un policier, qui a été frappé par

un caillou et tué pendant la manifestation. Aurelio Pastor, le ministre de la Justice, a accusé l'entreprise d'avoir provoqué les perturbations.

Le 24 septembre 2009, le Congrès a approuvé une prolongation de trente mois – dix mois pour que l'entreprise se charge du financement, et vingt mois pour construire l'usine d'acide sulfurique et améliorer le système de traitement du cuivre. Bien que Doe Run ait lancé une campagne de relations publiques dans les journaux, affirmant qu'elle s'efforçait de rouvrir la fonderie, le 27 juillet 2010, date limite pour remettre en marche les opérations, est passé sans marché financier.

Selon les informations disponibles, l'entreprise était en pourparlers sur un financement avec Glencore International AG, négociant suisse de matières premières, mais les créanciers de Doe Run, principalement des entreprises minières péruviennes, avaient demandé au gouvernement d'entamer une action en justice qui aboutirait à la restructuration ou à la liquidation de Doe Run Peru. Glencore était apparemment peu disposé à s'engager envers le financement à moins que les créanciers ne retirent leur demande. Le 16 août 2010, le gouvernement péruvien a annoncé le début des procédures de restructuration.

En attendant, les employés de l'entreprise et les riverains souffraient dans la tension et l'incertitude. Les ouvriers étaient en attente ; tous les deux ou trois mois, Doe Run prolongeait son entente consistant à leur verser 70 % de leur salaire. En août 2010, le pacte a été prolongé jusqu'en octobre 2010, avec la possibilité d'une prolongation d'un mois. Les fonctionnaires de l'État ont offert une reconversion aux travailleurs pour d'autres emplois dans l'industrie minière ou dans d'autres secteurs, mais ces derniers étaient réticents, parce que cela signifierait probablement l'éloignement de La Oroya, et qu'ils ne pouvaient envisager de vie à l'extérieur de la fonderie.

Les fonctionnaires municipaux de La Oroya ont déclaré que certains travailleurs et d'autres personnes avaient quitté la ville à la recherche d'un autre emploi. Ils ont estimé que la population de la ville était passée de 32 000 à aussi peu que 20 000 personnes et qu'il fallait réduire les services sociaux en raison des pertes de recettes fiscales. En août 2010, le maire a dit avoir demandé au ministère de l'Économie et des Finances nationales de couvrir le manque à gagner, mais n'avoir reçu aucune réponse.

Certains analystes doutaient que l'usine ne puisse jamais rouvrir ses portes. Les dettes accumulées et la nécessité d'investir dans les mises à niveau environnementales qui n'avaient pas été effectuées l'avaient rendue peu attrayante pour les acheteurs potentiels. Un ancien fonctionnaire du ministère de l'Énergie et des Mines a estimé qu'il en coûterait environ 200 millions de dollars pour construire une nouvelle fonderie multi métaux ultramoderne, chiffre bien inférieur au montant des dettes de Doe Run et de son investissement annoncé.

Néanmoins, l'année écoulée depuis la fermeture de la fonderie n'a pas été mise à profit pour envisager un avenir possible sans l'usine. Les responsables municipaux manquaient d'études montrant l'impact économique réel de la fonderie ou analysant d'autres options économiques pour la ville, et ont reconnu que leurs programmes de développement à moyen ou à long terme étaient dépassés, parce qu'ils tenaient pour acquis que la ville continuerait de percevoir des

recettes de l'usine. Bien que la possibilité d'un arrêt permanent ait plané depuis presque deux ans, à la mi-2010 La Oroya n'était toujours pas préparée.

Au début 2011, l'Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (*Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual*, INDECOPI), organisation publique qui régit les réorganisations d'entreprises, a réuni les créanciers de Doe Run et a entamé des démarches pour déterminer si l'entreprise serait restructurée ou liquidée. Les critères utilisés pour identifier les créanciers ont fait de la société de portefeuille le plus gros créancier, ce qui, d'après les critiques, lui a conféré un pouvoir indu dans le processus. Les critiques ont fait valoir que les dettes contestées pour les arriérés d'impôts et les amendes dus à l'État péruvien auraient dû être prises en compte dans la détermination des sommes dues aux créanciers.

Début 2011 encore, Doe Run Peru et le Groupe Renco ont également amené le Pérou à l'arbitrage international selon les règles de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, affirmant que le Pérou avait enfreint les termes de l'accord de libre-échange Pérou-États-Unis dans ses relations avec l'entreprise. Cette affaire et celle de l'INDECOPI étaient encore en instance à la mi-2011.

Injustices dans la situation de La Oroya

En raison du contexte social et politique du pays et des événements liés à la vente et à la gestion de la fonderie, la situation à La Oroya a été marquée par une série d'injustices. S'il est vrai que de nombreuses personnes ont souffert de l'impact sur la salubrité de l'environnement, les enfants, les femmes et les résidents pauvres sont affectés de manière disproportionnée.

Les relations entre l'État, la société civile et l'entreprise reflètent un déséquilibre de pouvoir. Depuis les années 1920, l'économie de La Oroya tourne autour de la fonderie, rendant les salariés et leur famille, ainsi que les fournisseurs des services auxiliaires, dépendants de l'entreprise.

Cela a donné un ascendant important à Doe Run sur les employés comme sur l'État, qui n'ont pas voulu risquer le bouleversement social et économique qui pourrait résulter d'une fermeture d'usine. Les menaces de l'entreprise de fermer la fonderie si ses demandes n'étaient pas satisfaites ont été très efficaces pour ce qui est d'obtenir des concessions de l'État et de tourner les employés contre le mouvement de salubrité de l'environnement, qu'ils percevaient comme une menace sur leurs emplois.

Parallèlement, le nouveau MOSAO, assez modeste, affrontait l'entreprise, ses employés et, souvent, les fonctionnaires. Malgré le caractère justifié de sa demande d'un environnement plus sain et de protection des personnes affectées par la pollution, il lui manquait le poids de l'entreprise et du syndicat.

Ces injustices se sont reflétées dans l'accès inégal à l'information ou aux canaux médiatiques de diffusion de l'information. Tant que les ONG nationales et internationales ne se sont

pas engagées dans le cas de La Oroya, il n'y avait pratiquement aucun accès public aux informations sur les émissions, les effets de la pollution sur la santé, les finances de l'entreprise ou les recours légaux possibles.

Des reportages reflétant la version des événements de Doe Run paraissaient régulièrement dans les médias locaux et nationaux, mais il était plus difficile pour les défenseurs de la salubrité de l'environnement de faire passer leur message. CooperAcción a acheté du temps d'antenne sur une station de radio de La Oroya, pour une émission dans laquelle les citoyens intéressés pouvaient exprimer leur point de vue, mais les gens qui protestaient publiquement étaient souvent victimes de harcèlement. Par conséquent, la campagne de médias la plus forte s'est déroulée aux États-Unis.

L'accès aux soins de santé était également inégal. La Oroya avait un centre de santé publique, accessible à tous, et un nouvel hôpital géré par la Sécurité sociale était en construction. Le centre de santé publique manquait du personnel et du matériel nécessaire pour diagnostiquer ou dispenser des soins spécialisés aux gens qui souffraient d'une intoxication aux métaux lourds. Le nouvel hôpital de la Sécurité sociale servira seulement les employés des entreprises officielles couverts par un régime d'assurance maladie, soit un pourcentage estimé à 30 à 40 % de la population locale.

Les personnes concernées n'ont guère eu l'occasion de participer aux décisions liées à la salubrité de l'environnement, à la fonderie et à l'avenir de la ville. En partie en raison de la brève histoire de la gouvernance démocratique du Pérou, la participation publique à la prise de décisions est faible. La situation est en train de changer grâce aux mécanismes de décentralisation des pouvoirs publics, mais les possibilités de participation sont encore limitées, en particulier pour les groupes traditionnellement marginalisés, les plus affectés par la pollution.

Les femmes, les enfants, les personnes âgées et les pauvres souffrent d'une façon disproportionnée de la pollution à La Oroya. Bon nombre de familles à revenu modeste habitant à La Oroya Antigua, quartier le plus proche de la fonderie, sont dirigées par des femmes non mariées qui subviennent aux besoins de leur famille avec un emploi à faible revenu dans le secteur des services, comme le blanchissage ou la restauration. Les femmes enceintes sont doublement touchées par les métaux lourds, qui traversent la barrière placentaire et nuisent au fœtus. L'exposition au plomb et au cadmium avant la naissance et dans la petite enfance peut endommager de manière irréversible les systèmes neurologiques en formation. De plus, les enfants et les personnes âgées sont plus vulnérables aux particules en suspension dans l'air que la plupart des adultes en âge de travailler.

Les pauvres peuvent moins se protéger contre les effets de la pollution et sont le plus susceptibles de vivre dans les secteurs les plus affectés, comme La Oroya Antigua. Ils sont également moins en mesure de s'éloigner des quartiers les plus pollués ou d'envoyer leurs enfants au loin.

IV. NATURE DES INTERVENTIONS OU DES ACTIONS

Les groupes les plus engagés dans les actions visant à régler les problèmes à La Oroya étaient le Mouvement pour la santé de La Oroya (*Movimiento por La Salud de La Oroya*, MOSAO), le Groupe de travail technique des ONG et deux organisations religieuses : l'archidiocèse catholique de Huancayo et le programme *Joining Hands against Hunger* de l'Église presbytérienne au Pérou.

L'Église presbytérienne a organisé le premier groupe de solidarité à Saint-Louis, au Missouri, afin d'aider et d'appuyer le MOSAO. L'archidiocèse d'Huancayo a tissé des liens plus étroits à Saint-Louis, formé une Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*) afin d'aborder les questions liées à l'environnement dans l'ensemble de la vallée de la Mantaro, et lancé le projet *El Mantaro Revive* pour atténuer l'impact environnemental dans le bassin versant. Dans l'archidiocèse, CRS a soutenu un programme de plaidoyer visant à instaurer une culture de paix.

Les groupes d'intervenants ont basé leurs actions sur des théories du changement différentes, mais complémentaires. Sans le préciser explicitement, le MOSAO et le Groupe de travail technique ont fonctionné en partant du principe que le changement des attitudes des intervenants clés modifierait la manière dont ces dernières évalueraient les coûts et les avantages, et mènerait à davantage de justice. Ils croyaient également que le fait de rendre les structures politiques plus équitables, et d'accroître la transparence et la participation, contribuerait à la réalisation des résultats recherchés.

Les trois intervenants religieux : l'archidiocèse, CRS et l'Église presbytérienne, partageaient cette foi, mais ont également consacré leurs efforts en vue du changement à l'instauration d'une culture de paix. Il s'agit d'un objectif à plus long terme qui implique de changer les attitudes envers le conflit et de développer des compétences et des mécanismes pour trouver des solutions de rechange aux problèmes.

Le MOSAO et le Groupe de travail technique

Créé en 2002, le MOSAO se composait à l'origine d'un nombre restreint de membres de organisations de base et de citoyens concernés, ainsi que de travailleurs liés à l'Église et d'ONG actives dans le domaine des questions environnementales, du travail et de la santé à La Oroya. Les ONG ont formé un groupe de travail technique chargé d'apporter un soutien technique et juridique. Les collaborateurs associés à l'Église, les représentants d'ONG et les fonctionnaires qui ont participé au groupe ont forgé d'étroites relations de travail et un sentiment résolu de confiance.

Le réseau *Joining Hands against Hunger* de l'Église presbytérienne a jumelé son presbytère à Saint-Louis, au Missouri, où siège Doe Run, à l'église de La Oroya. La collaboration entre les deux groupes est devenue un modèle de solidarité nord-sud, et a fourni un important soutien technique et de relations publiques. Les militants de Herculaneum, au Missouri, où une fonderie de Doe Run présente un problème d'émissions similaire, ont visité La Oroya, et les membres du MOSAO ont visité Herculaneum.

Les membres de l'Église presbytérienne de La Oroya ont mobilisé des experts techniques pour leur fournir des conseils et étudier des échantillons, et ils ont encouragé des journalistes à couvrir la question. La couverture médiatique internationale a amené quelques médias nationaux à porter un regard plus critique sur La Oroya.

Le MOSAO et le Groupe de travail technique ont fourni des informations sur la salubrité de l'environnement aux riverains, ils ont formé des observateurs environnementaux bénévoles qualifiés, commandité une émission de radio, participé à une audience publique au Congrès péruvien, où des militants de Herculaneum ont témoigné, organisé des manifestations pacifiques, fait circuler une pétition demandant au ministère de l'Énergie et des Mines de ne pas prolonger le PAMA de Doe Run,. Ils ont en outre fait des recherches sur les finances de l'entreprise et publié leurs conclusions et aidé des chercheurs de l'Université Saint-Louis à recueillir des échantillons de sang et de poussière dans les maisons.

Le contact initial avec les chercheurs de l'université dirigée par les jésuites a été fait par des militants de l'Église presbytérienne à Saint-Louis, et l'archevêque Barreto a plus tard pris la relève de la promotion de l'étude. La crédibilité de l'Église catholique a joué un rôle important pour ce qui est d'obtenir l'autorisation de l'État, et l'archevêque Barreto, qui avait récemment été nommé à la tête de l'archidiocèse de Huancayo, a joué un rôle de premier plan dans la sensibilisation et dans l'inscription des questions liées à l'environnement à l'ordre du jour public.

Bien que les résultats préliminaires de l'étude des concentrations des métaux dans le sang aient été publiés au Pérou vers la fin de 2005, à la mi-2009, les résultats complets, y compris les données de l'analyse de la poussière, n'avaient pas encore été publiés, pour des raisons obscures. La non-publication des résultats des études, localement surtout, a affaibli l'incidence de l'étude et créé une certaine désillusion parmi les militants locaux. Néanmoins, la rigueur scientifique de l'étude a rendu pratiquement impossible la remise en cause des résultats, a fait prendre conscience du fait que les émissions de La Oroya affectaient probablement une plus grande population, et a révélé la gravité du problème et la nécessité d'autres études sur les conséquences sur la santé.

Les efforts du MOSAO ont engagé des coûts personnels considérables pour les militants de La Oroya, qui ont été harcelés par des employés de l'entreprise. L'argument de l'entreprise, ouvertement ou tacitement soutenu par les fonctionnaires, était que le MOSAO et les ONG s'opposaient au développement et à l'emploi et cherchaient à fermer la fonderie, ce qui aurait fait perdre leur emploi à des milliers de personnes. Cette affirmation gardait le MOSAO sur la défensive. Avec le temps, le nombre de membres actifs a diminué, bien que plus d'habitants de la ville aient commencé à sympathiser avec le mouvement.

Au début de 2009, lorsque Doe Run a annoncé qu'elle avait des difficultés financières, les résidents de La Oroya parlaient plus ouvertement des problèmes de santé. Quelques travailleurs syndiqués ont même commencé à réclamer que Doe Run « cède sa place » et remette la fonderie entre les mains d'une nouvelle équipe de direction. En octobre 2009, cependant, l'État a accordé à Doe Run une prolongation de trente mois pour satisfaire à ses obligations environnementales.

Le MOSAO était entravé par la dynamique de ville d'entreprise à La Oroya, la modestie et la jeunesse de son organisation, et l'hostilité constante des fonctionnaires, des cadres d'entreprise, des salariés et des médias locaux. Avec le temps, de nombreux représentants d'ONG qui avaient participé au Groupe de travail technique ont réduit leur engagement, soit à cause d'autres obligations ou parce que les priorités financières de leurs organisations avaient changé.

Quelques militants ont affirmé que le mouvement avait perdu de son élan après la première prolongation du PAMA. D'autres, toutefois, croient que la campagne est tout simplement entrée dans une nouvelle phase d'activités à plus long terme et moins intensive. Malgré les difficultés, le MOSAO continue de fonctionner. Il est considérablement affaibli, en partie à cause de menaces proférées contre ses membres et du harcèlement et en partie en raison de l'usure du temps. Néanmoins, il a joué un rôle essentiel dans la sensibilisation à la question de la salubrité de l'environnement à La Oroya, rehaussant la visibilité de la question et exerçant des pressions sur les autorités locales, régionales et nationales afin qu'elles interviennent.

Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*)

En 2005, l'archevêque catholique Pedro Barreto a proposé une table de dialogue sur les questions liées à l'environnement dans la vallée de la Mantaro. Plutôt que de se concentrer exclusivement sur La Oroya, le groupe de dialogue a cherché à formuler une solution complète à une gamme de problèmes écologiques, y compris la pollution de l'eau et l'élimination des déchets solides, dans l'ensemble du bassin versant qui s'étend du lac Junín, environ 4 000 mètres au-dessus de niveau de la mer, au bassin de l'Amazone.

Grâce au leadership de l'archevêque Barreto, le groupe a intégré une vision basée sur l'enseignement social de l'Église catholique, qui dénonce de plus en plus ouvertement les problèmes environnementaux depuis les années 1990.

La Table de dialogue environnemental a réuni une large base d'intervenants et d'organisations, y compris des représentants des gouvernements locaux et régionaux et des organismes publics nationaux, des ONG, des entreprises, des organisations de base et des universitaires. Bien que les objectifs n'aient pas été bien définis, les organisateurs espéraient que chaque district établirait également un groupe de dialogue chargé d'aborder les problèmes environnementaux locaux, reflétant l'objectif du changement par la modification des structures politiques.

« Le destin universel des marchandises exige la solidarité à la fois avec les générations actuelles et futures. Comme les ressources sont de plus en plus limitées, leur utilisation doit être réglementée selon un principe de justice distributive, tout en respectant le développement durable. »

— Document de clôture de la V^e Conférence générale des conférences des évêques d'Amérique latine et des Caraïbes, qui a eu lieu à Aparecida, en Brésil, en mai 2007. N° 126. (La V^e Conférence générale des conférences des évêques d'Amérique latine et des Caraïbes à Aparecida, au Brésil, en 2007, était le plus récent des sommets organisés par l'Église afin de revoir le contexte du sous-continent et d'en juger à la lumière de l'Évangile et de l'enseignement social catholique pour pouvoir répondre aux défis de chaque époque et de chaque endroit. Les conférences précédentes avaient eu lieu en République dominicaine en 1992, à Puebla, au Mexique, en 1979, à Medellín, en Colombie, en 1968 et à Rio de Janeiro, au Brésil, en 1955.)

Cette initiative était la première à réunir des intervenants de l'ensemble du bassin versant. Elle a bien commencé, mais la participation a décliné avec le temps, en partie parce que les décisions du groupe n'avaient pas de caractère obligatoire. Néanmoins, le groupe a incité les autorités locales à examiner plus attentivement les questions liées à l'environnement.

Les principaux participants sont maintenant le Groupe régional de dialogue pour la lutte contre la pauvreté, quelques ONG et des maires locaux, ainsi que des personnes intéressées. Certains observateurs doutent de la nécessité de créer la Table, alors que d'autres groupes multipartites existaient déjà, mais la Table de dialogue environnemental dirigée par l'archevêque Barreto avait plus de visibilité que la plupart des autres groupes.

Comme les décisions du groupe ne sont pas contraignantes, il est difficile d'en mesurer l'impact. Un indicateur, cependant, est que plusieurs mois après la création de la Table de dialogue environnemental, Doe Run a établi un bureau de relations publiques à Huancayo pour fournir ce qu'elle a appelé « de l'information véridique » sur les activités de l'entreprise. Jamais auparavant elle n'avait éprouvé le besoin de lancer une campagne de relations publiques dans la capitale régionale.

Les intervenants concernés dans l'affaire de La Oroya ont des sentiments mitigés au sujet de la stratégie du groupe de dialogue. Certains affirment qu'il était important d'encourager une plus large base d'appui et de replacer la situation de La Oroya dans le contexte du bassin versant en entier, alors que d'autres indiquent que le fait d'aborder une série d'enjeux a dilué l'attention des problèmes de salubrité de l'environnement critiques à La Oroya.

De nombreux intervenants ont affirmé que l'efficacité de la Table de dialogue environnemental a diminué. Bien que certains projets archidiocésains comprennent des fonds pour des activités de la Table, le groupe n'a pas son propre financement et n'a pas mis à jour son plan de fonctionnement.

« ***El Mantaro Revive*** »

L'archevêque Barreto a joué un rôle de premier plan dans l'obtention d'un don de 1,2 million de dollars de l'État italien pour un projet de décontamination de la vallée de la Mantaro. La rivière, qui traverse une riche zone agricole, est gravement polluée par les métaux lourds des mines du secteur, et également par les eaux usées non traitées et les déchets solides.

Le projet *El Mantaro Revive* (2006-2008) a adopté une approche à trois volets, avec le suivi de la qualité de l'air, du sol et de l'eau, un programme de santé et de nutrition pour les enfants de La Oroya et le soutien de la Table de dialogue environnemental.

Le projet *El Mantaro Revive* a été lent à décoller en raison de problèmes administratifs qui ont exigé la restructuration complète de l'équipe. Une fois sur pied, il a offert de la formation aux riverains qui surveillaient la qualité de l'air, de l'eau et du sol, apprenant à recueillir et à analyser des échantillons. Des résultats partiels ont été publiés en 2008, mais le budget ne permettait pas l'analyse des données, ce qui signifie que la plupart des données recueillies n'ont pas encore été traitées.

Le programme de nutrition et de santé ciblait les enfants de moins de 12 ans, dans une volonté de combler l'importante lacune du programme administré par le ministère de la Santé et Doe Run, qui couvrait uniquement les enfants de moins de 6 ans qui présentent une concentration de plomb dans le sang extrêmement élevée. Les mères se sont réunies pour préparer ensemble un mélange de céréales, ce qui a fourni une occasion pour l'organisation, la formation et l'éducation. Ces mères sont par la suite devenues les défenderesses officieuses de la salubrité de l'environnement et pourraient constituer le noyau d'une future pastorale des femmes à la paroisse Cristo Rey à La Oroya.

Le programme de nutrition *El Mantaro Revive* a rejoint un groupe qui n'avait pas pris part à d'autres activités de sensibilisation, car de nombreuses mères du programme étaient extrêmement pauvres et n'avaient aucun lien avec la fonderie ou d'autres organisations communautaires.

Le troisième volet du projet *El Mantaro Revive* a fourni un financement destiné à la Table de dialogue environnemental. Une fois achevé le projet, le groupe de dialogue disposait de peu de financement pour ses activités, bien qu'il ait continué de se réunir. Sa viabilité à long terme devrait être évaluée. La deuxième phase du projet a commencé en juillet 2010, avec un financement de plus de 1 million de dollars pour terminer le traitement des données sur le sol et l'eau, les tests de détection de métaux lourds dans les cultures, la poursuite du programme de nutrition infantile à La Oroya et les activités de plaidoyer politique auprès des responsables locaux et régionaux.

Bien que le projet *El Mantaro Revive* ait connu des problèmes administratifs à ses débuts, il a recueilli un important corpus de données, sensibilisé la population et permis d'éduquer les femmes à faible revenu de La Oroya dont les enfants ont été affectés par les émissions de la fonderie.

Solidarité de l'Église des États-Unis

« **La solidarité jaillit de même de notre foi dans le Christ comme une attitude permanente de rencontre, d'esprit fraternel et sororal, et de service, qui doit se manifester dans des options et des gestes visibles, surtout à la défense de la vie et des droits des plus vulnérables et des marginalisés, et dans l'accompagnement continu de leurs efforts d'être des agents de changement et de transformation de leur situation...** »

— Document de clôture de la V^e Conférence générale des conférences des évêques d'Amérique latine et des Caraïbes, tenue à Aparecida, au Brésil, en mai 2007. Aparecida 394

Joining Hands against Hunger de l'Église presbytérienne (connue au Pérou sous le nom de *Joining Hands against Poverty*) a choisi La Oroya pour un de ses projets de partenariat. Les partenaires étaient des presbytériens de Saint-Louis, au Missouri, qui ont facilité le soutien technique et la couverture médiatique aux États-Unis de l'affaire La Oroya, visité La Oroya et organisé les visites de dirigeants communautaires de La Oroya à Herculaneum, au Missouri, au site d'une fonderie appartenant à la société Doe Run, à Saint-Louis.

Au Pérou, le partenariat a été coordonné par un missionnaire presbytérien des États-Unis. Quand il a quitté le pays en 2007, la relation s'est atténuée, bien que cela ait également coïncidé avec la diminution des activités du mouvement après la première prolongation du PAMA.

CRS a organisé des activités de solidarité nord-sud et a fourni un soutien à la Table de dialogue environnemental et au projet *El Mantaro Revive*.

En juin 2007, CRS a coordonné la visite aux États-Unis d'une délégation interconfessionnelle des chefs religieux péruviens. L'objectif était de rencontrer Ira Rennert, dont le Groupe Renco possède Doe Run Peru. Le groupe n'a pu rencontrer M. Rennert, mais il a rencontré divers groupes religieux solidaires. En septembre 2007, CRS a parrainé la visite à La Oroya des gagnants d'un concours de journalisme parrainé par CRS, qui ont rédigé des articles sur l'affaire.

En février 2008, CRS a commandité la visite au Pérou du cardinal américain Theodore McCarrick de Washington, qui a rencontré des représentants de la Conférence épiscopale péruvienne, de l'ambassade des États-Unis et de l'archidiocèse de Huancayo.

CRS a également parrainé un projet local de édification de la paix et de plaidoyer par l'entremise de l'archidiocèse catholique de Huancayo. Une fois amorcé le projet *El Mantaro Revive*, des intervenants ont observé qu'il lui manquait un volet plaidoyer. Le programme de plaidoyer parrainé par Caritas et financé par CRS était censé combler cette lacune en appuyant la Table de dialogue environnemental et *El Mantaro Revive*, mais il a eu une incidence limitée. L'objectif était d'influer sur les politiques publiques, mais le projet se concentrait principalement sur la sensibilisation. Les intervenants ont noté que ses objectifs étaient trop ambitieux pour une petite équipe sans expérience, et que le sens et la portée du « plaidoyer » n'étaient pas bien définis.

V. EFFETS DES ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les intervenants ont noté qu'il est difficile de mesurer le succès des efforts de la société civile dans un cas comme celui de La Oroya, parce qu'il n'existe pas d'échelle de mesure. Les personnes engagées dans les efforts n'ont pas pu arrêter toute pollution ni protéger efficacement la santé de la population. Ils ont sensibilisé la population à la question, toutefois, et fait pression sur les responsables pour qu'ils prennent le suivi plus au sérieux, bien que l'intervention de l'État soit toujours en deçà des mesures requises pour protéger la santé et l'environnement.

Les groupes participant aux efforts de décontamination de La Oroya ont mis en œuvre diverses stratégies, dont la plupart ont évolué avec le temps. Ils ont atteint certains objectifs, mais échoué pour d'autres. Avec le recul, de nombreux intervenants disent qu'il aurait fallu un plan à long terme assorti de propositions concrètes de solutions – comme un plan réalisable pour relocaliser les résidents de La Oroya, ou un plan global de santé visant à contester l'entente entre le gouvernement et l'entreprise – qui aurait fait échec aux affirmations selon lesquelles ils cherchaient à faire fermer la fonderie.

En évaluant les conséquences, il importe de se rappeler qu'il s'agissait de l'un des premiers mouvements environnementaux du pays, et qu'il a émergé dans une ville d'entreprise dans des circonstances extrêmement complexes.

Réalisations

Le mouvement pour la salubrité de l'environnement à La Oroya a sensibilisé la population. Les gens sont maintenant au courant de l'existence d'un certain nombre de problèmes écologiques locaux et régionaux, de la pollution atmosphérique aux déchets solides et aux métaux lourds dans la rivière, problèmes qui doivent être abordés. À La Oroya, la population est plus encline à dénoncer la situation.

« Vous avez des gens qui réfléchissent davantage qu'avant, qui s'expriment et qui donnent leur avis autrement », constate un travailleur d'Église. Les gens se sont également rendu compte du lien entre l'environnement et la santé. Quand l'administration régionale tient des discussions de groupe avec les riverains, disent les responsables, l'environnement est maintenant l'une des priorités de la population.

Les questions liées à l'environnement figurent maintenant à l'ordre du jour des autorités locales également. L'étude de l'Université Saint-Louis et un rapport officiel sur la qualité de l'air ont permis à des fonctionnaires de la ville de la Concepción, à environ 70 km de La Oroya, de se rendre compte que les émissions de la fonderie affectaient la santé et l'agriculture dans leur district. La participation à la Table a permis de sensibiliser les autorités locales à d'autres problèmes écologiques, comme l'élimination des déchets solides et la qualité de l'eau.

L'accès accru à l'information a été une réalisation notable. Lorsque le Groupe de travail technique et le réseau *Joining Hands* ont commencé à diffuser des informations sur la situation à La Oroya, cela a modifié le rapport de forces.

« L'entreprise devait y réfléchir à deux fois avant de diffuser de l'information, parce que nous pouvions la réfuter », déclare un militant. La pression des organisations de base et les recherches menées par les ONG ont accru la transparence en fournissant de l'information sur la pollution, bien que les informations sur la situation financière de l'entreprise soient demeurées moins transparentes, parce que l'entreprise appartient à des intérêts privés.

L'accès à l'information a permis aux militants d'exercer des pressions sur les fonctionnaires pour leur demander d'agir. La prolongation du PAMA approuvée en 2006 était plus courte que celle demandée par Doe Run. Au moment où l'entreprise a demandé une deuxième prolongation en 2009, les médias qui avaient soutenu l'entreprise par le passé se sont opposés à la nouvelle mesure, en partie en raison de la quantité d'information accessible au sujet de la situation à La Oroya.

L'appui international était important, et l'affaire a forgé la solidarité nord-sud, notamment entre les groupes confessionnels. Pour citer un militant religieux des États-Unis : « La situation de La Oroya a ouvert une porte pour que les chrétiens nord-américains et péruviens reconnaissent les liens globaux qui les unissent ».

L'élargissement de la portée de l'action de La Oroya à l'ensemble du bassin versant de la Mantaro a aidé à inscrire les questions liées à l'environnement à l'ordre du jour politique local et régional. La Table de dialogue environnemental a donné aux collectivités locales un modèle d'organisation pour s'attaquer aux problèmes environnementaux. Quelques collectivités ont formé des Tables rondes locales, alors que d'autres ont créé des commissions officielles sur l'environnement, bien que leur degré de fonctionnement varie selon les districts.

L'équipe technique du projet *El Mantaro Revive* a acquis une expertise et une crédibilité importantes au sein de la collectivité. Les jeunes qui ont reçu de la formation comme bénévoles au sein du programme occupent maintenant des emplois dans des organismes public locaux, reflétant l'importance du rôle de l'Église catholique dans l'éducation et la formation.

À La Oroya, le programme de nutrition et de santé du projet a permis aux femmes pauvres de participer aux activités éducatives, de discuter de leurs problèmes et de s'organiser. Cela a contribué à contrebalancer le contrôle d'autres mouvements populaires par Doe Run, et ce groupe pourrait servir de base à un travail ultérieur sur les questions sociales et les droits des femmes dans la collectivité. Certaines femmes se sont également engagées dans des émissions de radio, ce qui leur a donné un canal pour exprimer publiquement leurs points de vue.

Lacunes

Bien que l'affaire de La Oroya ait gagné en visibilité, la sensibilisation du public n'a pas mené à une action publique efficace et concertée. On constate un manque de volonté politique nationale et locale et d'engagement public. Par exemple, le plan de contingence de l'administration locale en cas d'urgence liée à la pollution atmosphérique n'a jamais été vraiment mis en application en raison d'un manque de volonté de la part des autorités et de

l'entreprise, et les organisations de base n'ont pas pu exercer de pression sur l'administration pour qu'elle mette en œuvre un programme de santé efficace et complet pour les personnes affectées par la pollution atmosphérique à La Oroya.

La réinstallation des familles vivant à proximité de la fonderie – solution que Doe Run a été obligée de mettre en œuvre près de sa fonderie à Herculaneum – n'a jamais été envisagée sérieusement. Les fonctionnaires affirment que les résidents ont résisté à la réinstallation, mais c'était au moins en partie parce qu'aucun plan détaillé ne leur avait été offert. Néanmoins, c'est le seul moyen de s'assurer que les enfants ne seront pas constamment exposés aux métaux lourds contenus dans la poussière des maisons. Les mesures préventives, comme éloigner les enfants de la fonderie pendant la journée, ont un effet limité si les enfants reviennent le soir dans un milieu contaminé.

Il n'y a toujours aucune proposition concrète pour décontaminer La Oroya et protéger la santé des résidents, en particulier les enfants, et les femmes enceintes et leur fœtus. Ce manque d'efficacité a mené à la diminution de l'effectif des groupes communautaires. Un membre du personnel d'une ONG a dit : « (La) plus grande défaite était l'impossibilité de renforcer le MOSAO », afin qu'il puisse agir avec plus de force et indépendamment de ses ONG partenaires.

La Table de dialogue environnemental a commencé avec un appui large, mais s'est également affaiblie avec le temps. La participation est inégale, sauf si l'archevêque Barreto convoque personnellement une réunion. Un fonctionnaire qui a participé à la Table a déclaré : « (Sa) rhétorique... était hors de proportion avec ses véritables capacités ». D'autres ont noté que sa mission et ses objectifs n'étaient pas bien définis au début, qu'elle était trop ambitieuse et que certains participants étaient plus motivés par des intérêts particuliers que par un intérêt commun envers les problèmes écologiques.

Il y avait également confusion entre les rôles de la Table de dialogue environnemental et le projet *El Mantaro Revive*. Le projet devait renforcer le travail de la Table, mais la Table dans son ensemble n'a pas participé à la conception du projet, et le projet disposait d'un budget beaucoup plus important que la Table. Certains intervenants estiment que le projet *El Mantaro Revive* a parfois éclipsé la Table.

Certains objectifs de la Table de dialogue environnemental, du projet *El Mantaro Revive* et du programme de plaidoyer de CRS ont été mal définis ou exagérément ambitieux. Une fois qu'un projet commence, cependant, il est souvent difficile de redéfinir les objectifs en raison des exigences des bailleurs de fonds.

Ni les chercheurs d'*El Mantaro Revive* ni ceux de l'Université Saint-Louis n'ont présenté les résultats complets de leurs études. Le projet *El Mantaro Revive* n'ayant pas budgété de fonds pour l'analyse des données ; il a donc présenté seulement des résultats très préliminaires des études du sol et de l'eau, et n'a pas publié de rapport circonstancié complet ou présenté de données relatives à la qualité de l'air. Les organisateurs du projet cherchent donc à obtenir du financement pour compléter l'analyse des données, et il pourra toujours servir de repère, mais l'utilité des données au plan scientifique et du plaidoyer évolue avec le temps. L'École de santé publique de l'Université Saint-Louis a présenté un rapport préliminaire des concentrations de

métaux dans le sang, mais n'a pas effectué de suivi des résultats de l'analyse de la poussière des maisons.

Les travailleurs de l'usine de Doe Run ont également fait face à des risques sanitaires élevés, mais les militants n'ont pas pu cadrer la situation de manière à se faire des alliés des travailleurs. Il y a plusieurs raisons à cela. L'entreprise a joué un rôle en traitant l'affaire comme une question de progrès, de développement et d'emplois, contre un petit groupe de militants écologistes défavorables à l'emploi. Les chercheurs en santé qui ont étudié des villes aux prises avec des problèmes écologiques similaires ont également constaté que les parents qui travaillent dans les industries émettant des polluants susceptibles de mettre en danger la santé de leurs enfants ont tendance à nier les risques parce qu'ils sont réticents à admettre que leur travail pourrait compromettre le bien-être de leur famille. À la longue, toutefois, tous les plans pour l'avenir de La Oroya, avec ou sans la fonderie, doivent inclure les travailleurs de l'usine, ainsi que tous les autres secteurs économiques et sociaux.

VI. FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS

Les résultats dans ce cas-ci ont été façonnés par des facteurs socio-économiques à La Oroya, le contexte politique et réglementaire au Pérou, et les attitudes officielles envers le développement.

La sensibilisation et le militantisme environnemental sont encore relativement nouveaux au Pérou. Les fonctionnaires et les citoyens en sont encore à l'étape de se renseigner sur les questions environnementales, et l'application de la loi environnementale est encore faible. La politique publique ces dernières années a tendance à favoriser l'industrie, en particulier les investisseurs étrangers, et les fonctionnaires qualifient souvent les groupes de défense de l'environnement d'obstacles au développement. C'était un défi de taille à La Oroya, où une intervention des pouvoirs publics résolue, en particulier de l'État, était nécessaire pour s'attaquer à un problème de santé urgent et obliger Doe Run à se conformer à ses obligations environnementales.

La Oroya présentait des difficultés particulières parce qu'il s'agit d'une « ville d'entreprise » avec un seul gros employeur. Les salariés qui dépendaient de la fonderie ont eu tendance à se ranger du côté de Doe Run, insultant ou menaçant les militants et bloquant l'autoroute centrale à plusieurs reprises pour faire pression sur les pouvoirs publics afin qu'ils acceptent les demandes de l'entreprise. Après une ronde de licenciements, les syndicats ont cherché à obtenir l'aide de la paroisse catholique Cristo Rey. Cela a donné au pasteur de Cristo Rey un accès aux intervenants qui n'étaient généralement pas accessibles aux militants en matière de santé et d'environnement.

Les fonctionnaires et les dirigeants de l'entreprise ont à plusieurs reprises présenté la situation à La Oroya comme un choix entre l'emploi et la santé. Des parents ont été obligés de choisir entre leurs besoins économiques à court terme et le bien-être à long terme et les possibilités d'avenir de leurs enfants.

La plupart des résidents savent qu'il y a un problème de santé, mais ils ne saisissent pas la gravité de l'incidence des métaux lourds sur le développement cognitif et moteur de leurs enfants. Les parents peuvent également ignorer les conséquences négatives sur la santé de la pollution liée à leur lieu de travail, parce qu'ils ne veulent pas croire que leur travail puisse nuire à leurs enfants. Pour citer un militant : « Il faut trouver un moyen de rejoindre des personnes qui refusent d'admettre la réalité ».

Ces facteurs ont créé un environnement dans lequel il était difficile pour les organisations de recueillir de l'appui. Les habitants de la ville avaient également tendance à se méfier des solutions proposées par des étrangers, en particulier s'ils pensaient que l'objectif était d'éliminer la source de pollution en fermant la fonderie, le plus gros employeur de la ville. La méfiance des habitants, aggravée par les rivalités politiques et sociales traditionnelles entre la capitale et les provinces, a affecté les rapports entre les organisations locales et nationales travaillant sur le problème de la pollution à La Oroya.

Contexte politique et réglementaire

Bien que la loi environnementale nationale du Pérou soit assez bonne, son application est insuffisante, et historiquement, les régulateurs se sont montrés tolérants à l'égard de la pollution provoquée par la fonderie de La Oroya. Le ministère de l'Énergie et des Mines est responsable de la promotion du développement industriel dans l'extraction minière ainsi que de l'approbation des déclarations relatives aux conséquences sur l'environnement, ce qui crée un conflit d'intérêts réel ou potentiel. Le suivi est divisé entre plusieurs agences, ce qui fragmente les efforts et rend plus difficile le suivi par les groupes communautaires de la conformité d'une entreprise aux règlements environnementaux.

Le taux de roulement élevé du personnel dans la fonction publique est un obstacle à l'application. De plus, un grand nombre de professionnels passent du gouvernement à l'industrie, ce qui contribue au manque de transparence et au potentiel de conflits d'intérêts.

La politique publique environnementale locale est moins efficace, et les administrations locales manquent souvent de l'expertise technique et de la volonté politique d'intervenir résolument en ce qui concerne les questions liées à l'environnement.

La politique sanitaire à La Oroya était particulièrement inefficace. L'infrastructure publique de soins de santé à La Oroya est insatisfaisante compte tenu de la nature et de l'ampleur des problèmes de salubrité de l'environnement et de santé au travail que connaît la ville. Un nouvel hôpital administré par le système de Sécurité sociale publique servira uniquement les travailleurs assurés – soit 40 % de la population tout au plus. Les autres doivent compter sur le centre de santé local, qui manque de spécialistes et d'un laboratoire capable de mesurer la concentration en métaux dans le sang.

La conception et l'exécution du programme sanitaire du ministère de la Santé ont été fortement influencées par Doe Run, et plusieurs médecins étaient rémunérés par l'entreprise. Par conséquent, la plupart des participants avaient des liens avec l'entreprise, et plusieurs des familles les plus pauvres, les plus affectées, n'ont pas reçu de soins.

De plus, le programme ciblait uniquement les enfants qui présentaient une concentration en plomb dans le sang très élevée, âgés de moins de six ans, faisant fi des risques prouvés des concentrations plus faibles, refusant de soigner les enfants de plus de six ans, créant ainsi l'impression que le niveau de « danger » du plomb était de quarante microgrammes par décilitre.

Société civile

Lorsque Doe Run a racheté la fonderie, le mouvement écologiste était nouveau au Pérou et les modèles de plaidoyer efficace étaient rares. La complexité du problème exigeait une expertise technique, mais de nombreux intervenants de la société civile n'avaient pas de formation dans les questions liées à l'emploi, à la sécurité et la santé au travail, à la salubrité de l'environnement, et d'autres secteurs techniques qui auraient pu rendre leurs initiatives plus efficaces.

Les groupes communautaires manquaient également des forces et de l'expertise nécessaires pour surveiller adéquatement la conformité de l'entreprise à ses engagements. Pour citer un intéressé : « Au lieu que la société civile surveille l'entreprise, c'est l'entreprise qui surveillait la société civile ». Des organisations de base avaient également subi deux décennies de violence politique. « Nous avons été trop facilement présentés comme des agitateurs anticapitalistes, et nous n'avons pas eu l'incidence que nous souhaitons », a déclaré un militant.

Les membres du MOSAO ont subi des menaces et des actes de harcèlement, et le groupe a souffert du climat de méfiance publique envers les ONG, semé par des cadres d'entreprise et des fonctionnaires au Pérou. Depuis les années 1990, les ONG ont été victimes de harcèlement, en particulier celles engagées dans les questions de défense des droits de l'homme et les questions liées à l'environnement. Les accusations vont d'être des adversaires du développement à celle de terrorisme, et certaines des organisations les plus fortes à se faire entendre ont fait l'objet de vérifications.

Leadership de l'Église

L'Église presbytérienne a forgé d'importants liens de solidarité internationale, alors que la participation de l'Église catholique, sous la direction de l'archevêque Barreto, donnait plus de poids et de visibilité aux initiatives de la société civile. L'archevêque Barreto avait également le pouvoir de réunir les intervenants clés à des moments critiques.

Industrie

Pour les entreprises, la notion de « responsabilité sociale des entreprises » (RSE) a tendance à désigner des projets de développement dans les collectivités près de leurs activités. Leurs budgets, qui font souvent pâlir ceux des États ou des ONG, leur permettent de dominer l'opinion publique et de faire taire les critiques.

Il n'existe pas de critère uniforme qui permette d'évaluer les projets de développement administrés par l'entreprise afin de déterminer s'ils répondent aux besoins locaux ou relèvent simplement de l'écoblanchiment. Doe Run a organisé des ateliers de formation et présenté des projets d'infrastructure, de reboisement et d'agriculture comme exemples de responsabilité sociale de l'entreprise, tout en évitant d'aborder adéquatement des problèmes de santé bien plus graves.

IIV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Le cas de La Oroya offre des leçons utiles pour les organisations de la société civile aux prises avec des questions de salubrité de l'environnement dans d'autres régions du pays.

Au sujet de l'encadrement des questions liées à l'environnement

- L'opposition emplois-environnement, ou environnement-développement, est toujours chose courante au Pérou. Une fois que les travailleurs ont été convaincus que les écologistes voulaient fermer la fonderie, les laissant sans emploi, il était pratiquement impossible de trouver un terrain d'entente. Certains intervenants estiment qu'il aurait pu être possible d'établir de meilleures relations avec les travailleurs de la fonderie en se concentrant plus tôt sur les questions de santé et de justice au travail, bien que cela n'ait pas suffi à compenser l'influence de l'entreprise.
- La frontière entre responsabilité sociale de l'entreprise et écoblanchiment n'est pas toujours nette. Les collectivités locales considèrent parfois l'entreprise comme plus généreuse que l'État, qui n'a souvent que peu de présence dans les secteurs ruraux. Si l'entreprise reçoit des allègements fiscaux et d'autres incitatifs pour des projets de développement, cependant, il s'agit d'une forme indirecte d'aide publique. Le Pérou doit ouvrir le débat sur les agissements des entreprises – ce que signifie la licence sociale, un code d'éthique, les conditions générales d'investissement dans le développement local et les relations avec les autorités locales, les collectivités et les organisations de base.

Au sujet de l'organisation

- Une alliance multipartite réunissant des organisations de base, des ONG et des Églises fournit ampleur et solidité. Les efforts conjoints peuvent être difficiles, cependant, parce que ces groupes travaillent parfois à des rythmes différents. Comme les intervenants locaux peuvent avoir des visions différentes, il est également important de cerner les points communs et les divergences qui pourraient influencer sur les stratégies.
- Les actions à long terme, comme la Table de dialogue ou le projet à plusieurs volets *El Mantaro Revive*, ont besoin d'objectifs clairement définis, de financement adéquat et de plans de viabilité, afin d'éviter de frustrer leurs défenseurs.
- Lorsqu'un projet comprend la collecte de données, comme celui d'El Mantaro, il importe de prévoir un budget réaliste pour l'analyse des données. Il importe également de présenter les résultats des études aux intervenants ; autrement, cela peut entraîner méfiance et découragement à la base.
- La solidarité internationale peut permettre d'avoir accès à une expertise technique, d'exercer des pressions sur les entreprises détenues par des intérêts étrangers et de donner à un enjeu plus de visibilité qu'il n'en reçoit des médias locaux et nationaux.

Au sujet du rôle de l'Église

- Les Églises peuvent jouer un rôle dans la édification de la paix et la transformation des conflits et fournir un cadre moral et éthique pour l'analyse des inégalités et l'injustice environnementale. La participation de l'Église a donné de la crédibilité au mouvement de La Oroya, alors que l'accent sur la dignité humaine des personnes les plus pauvres et les plus indigentes – qui étaient les plus affectées et les plus vulnérables à la pollution – lui conférait un ascendant moral.

« Ce large souci pour la dignité humaine est la source de notre angoisse pour les millions d'hommes et de femmes latino-américains qui ne peuvent pas mener une vie qui reflète cette dignité. L'option préférentielle pour les pauvres est l'une des caractéristiques distinctives de notre Église latino-américaine et des Caraïbes. En effet, en s'adressant à notre continent, le pape Jean Paul II a déclaré que pour les chrétiens d'Amérique la conversion à l'Évangile signifie revoir « tous les différents secteurs et les aspects de la vie, en particulier ceux liés à l'ordre social et à la poursuite du bien commun ». »

– Document de clôture de la V^e Conférence générale des conférences des évêques d'Amérique latine et des Caraïbes, tenue à Aparecida, au Brésil en mai 2007, n° 391.

Au sujet du leadership et de l'habilitation

- Le développement du leadership est crucial, pour éviter l'épuisement et pour s'assurer que le départ d'une personne clé ne laisse pas un vide à la direction. Les composants techniques du programme – comme la formation d'observateurs environnementaux ou du programme de nutrition de l'enfant – sont des occasions de développement du leadership et d'habilitation.
- La formation en gestion et en transformation des conflits est essentielle. Au niveau communautaire, une formation axée sur les valeurs et l'estime de soi donne aux participants des outils qui leur permettent de faire face à des situations complexes. La formation des fonctionnaires peut ne pas avoir une incidence durable, en raison du taux élevé de roulement dans la fonction publique et de la tendance des cadres supérieurs à déléguer leurs subalternes aux stages de formation.

Au sujet des stratégies

- Plusieurs des efforts à La Oroya étaient réactifs, ce qui a eu pour effet d'épuiser les participants à la campagne. Comme l'a dit quelqu'un : « L'entreprise vous enrôle dans sa dynamique, et vous devez réagir ». Il est important d'avoir un intervenant local fort qui peut être proactif en formulant des propositions de politiques publiques ou de solutions. Un intervenant précise : « Vous devez avoir une proposition qui attire l'attention et offre des solutions. Il est important de dénoncer (les violations), mais il est tout aussi important de formuler des propositions. Les gens doivent pouvoir visualiser un mode de vie différent ».
- Les militants qui sont menacés et harcelés jour après jour ont besoin d'un accompagnement actif et de solidarité.
- Le suivi environnemental participatif complète le suivi de l'État, renforce la capacité locale et accroît la confiance publique dans les données. Les budgets doivent correspondre à l'ampleur des activités prévues. Avant de lancer un programme de suivi, il importe de passer en revue les études existantes pour déterminer quels repères existent et uniformiser le plus possible les méthodologies afin de pouvoir comparer les données. Il est également important de financer adéquatement les activités de suivi communautaire, afin de pouvoir compter sur une expertise technique. Un programme

de suivi composé uniquement de bénévoles comme celui conçu pour La Oroya peut être non viable, car il peut exiger tellement de temps qu'il est impossible pour les membres de la collectivité de continuer à y participer.

Au sujet de la politique

- Des pouvoirs publics non interventionnistes peuvent faire dérailler tout le processus. L'État péruvien était généralement laxiste et tolérant à l'égard des violations. Les intervenants de la société civile avaient des avis mitigés sur la question de savoir si on aurait pu faire davantage pression sur les autorités, parce qu'ils manquaient d'influence auprès de l'entreprise tout autant que de l'État. « Il doit y avoir un sentiment que l'État peut changer et changera, mais nous ne croyions pas que ce serait le cas », a affirmé un militant lors du débat, en 2009, au sujet d'une autre prolongation du PAMA. « L'État a prouvé que nous avons raison ».
- Le zonage et l'urbanisme sont des outils de prévention et d'atténuation des questions liées à l'environnement. La Oroya s'est étalée autour de la fonderie sans plan d'urbanisme. Bien que les études existent, aucun plan global n'a été conçu pour réinstaller les familles les plus affectées. La réinstallation se heurte inévitablement à une opposition initiale, mais on ne doit pas permettre aux fonctionnaires d'invoquer ce prétexte pour ne pas protéger la santé des résidents.
- La loi environnementale la plus progressiste est inutile si elle n'est pas appliquée. Dans les pays qui ont des institutions démocratiques relativement faibles, les stratégies environnementales exigent une double approche : faire pression sur l'entreprise pour qu'elle décontamine, et faire pression sur l'État afin qu'il impose ses règles. La corruption rend les deux tâches bien plus complexes.

BIBLIOGRAPHIE

- Buchanan, S. ; Meyer, P. ; Tarrago, O. ; Noonan, G. ; Sarisky, J. ; Hubbard, B. 2005. *Development of an Integrated Intervention Plan to Reduce Exposure to Lead and Other Contaminants in the Mining Center of La Oroya, Peru*. Atlanta: U.S. Centers for Disease Control and Prevention.
- Cederstav, A. et A. Barandiarán. 2002. *La Oroya Cannot Wait*. Oakland, CA, et Lima, Peru: AIDA-SPDA. Defensoría del Pueblo. 2009. "Defensoría del Pueblo exhorta a la PCM a adoptar medidas a favor de la salud de los habitantes de La Oroya." Communiqué de presse n° 059/OCII/DP/2009, 6 avril.
- Defensoría del Pueblo. 2006. "Defensoría del Pueblo se pronuncia sobre situación ambiental en la ciudad de La Oroya." Communiqué de presse n° 020/CII/DP/2006, 13 février.
- Lanphear, B. ; Dietrich, K ; Auinger, P ; et Cox, C. 2000. "Cognitive Deficits Associated with Blood Lead Concentrations <10 pg/dL in U.S. Children and Adolescents." *Public Health Reports*, Vol. 115, nov./déc., pp. 521-529.
- Ministry of Energy and Mines. 2006. Informe No. 118-2006-MEM-AAM. *Informe final sobre la solicitud de prórroga excepcional del proyecto "Plantas de Ácido Sulfúrico" del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Complejo Metalúrgico La Oroya de Doe Run Perú S.R.L.*
- Proética. 2008. Quinta encuesta nacional sobre la corrupción, 2008. Consulté le 29 août 2009, à : <http://www.proetica.org.pe/Index.html>
- Rojas, Carlos. 2007. *Gestión del ambiente y la salud en La Oroya: Una visión de largo plazo*. Document d'orientation non publié.
- Scurrah, M. ; Lingán, J. ; et Pizarro, R. 2009. "Case Study: Jobs and Health." In Atkinson, J., et M. Scurrah (éd.). *Globalizing Social Justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Serrano, Fernando. 2005. *Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepcion y sus efectos en la salud de sus residentes: Informe de primeros resultados biológicos*. Rapport préliminaire d'une étude de l'Université Saint-Louis.
- Shnayerson, M. 2003. Devastating Luxury. *Vanity Fair*, juillet.
- SVS Ingenieros S.A. and Golder Associates Brasil Ltda. 2003. *Evaluación ambiental especial de la fundición de La Oroya*. Rapport rédigé pour le ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou.
- Thornton, Emily. "Ira Rennert's House of Debt." In *Business Week*, 17 févr. 2003. Consulté le 29 août 2009, à : http://www.businessweek.com/magazine/content/03_07/b3820069_mz020.htm
- Tribunal Constitucional. 2006. Décision dans l'affaire n° 2002-2006-PC/TC, déposée par SPDA au nom de Pablo Miguel Fabián Martínez et coll. Consulté le 26 oct. 2009, à : www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.html
- World Bank. 2006. *Wealth and Sustainability: The environmental and social dimensions of the mining sector in Peru*. Consulté le 29 août 2009, à : http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/FINAL_EXECUTIVE_SUMMARY_Mining.pdf

Liste des Répondants aux Entrevues*

- D' Germán Amado, médecin responsable du Centre de santé de La Oroya
- Archevêque Pedro Barreto, archevêque catholique de Huancayo
- Raúl Chacón, ancien membre du Groupe de travail technique aidant le Mouvement pour la santé de La Oroya, Lima
- Maribel Chávez, coordonnatrice du programme de La Oroya, CooperAcción, La Oroya
- Isabel Córdova, ingénieure industrielle et environnementale, membre de la Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*)
- Rév. Joseph Deardorff, pasteur catholique de la paroisse Cristo Rey, La Oroya
- Hunter (Alejandro) Farrell, ancien coordonnateur du réseau *Joining Hands* au Pérou
- César Gutiérrez, maire de La Oroya
- Adolfo Ibarra, directeur de l'antenne de Huancayo du bureau de l'ombudsman gouvernemental (*Defensoría del Pueblo*)
- Iván Lanegra, ombudsman auxiliaire pour les questions de l'environnement et des Autochtones au bureau de l'ombudsman péruvien (*Defensoría del Pueblo*), et ex-directeur des Ressources naturelles pour le gouvernement régional de Junín, Huancayo
- Ana Leyva, secrétaire de direction de Red Muqui, un réseau d'organisations engagées dans les questions minières, Lima
- Walter López, directeur des Ressources naturelles, Gouvernement régional de Junín, Huancayo
- Paula Meza, coordonnatrice du projet *El Mantaro Revive*, Huancayo
- Carlos Morán Auque, gestionnaire des affaires environnementales, Gouvernement du district de La Concepción, La Concepción.
- Vicente Nalvarte, coordonnateur du programme de santé et de nutrition d'El Mantaro
- Washington Mori, coordonnateur de la Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*), Huancayo
- Juan Ospino, expert en matière de bassins versants, membre de la Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*)
- Carlos Rojas, ancien directeur du bureau du Conseil national de l'environnement (*Consejo Nacional de Medio Ambiente*), Huancayo
- Nilda Velapatiño, experte en matière de durabilité environnementale, membre de la Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*)
- Bertha Villaverde, avocate, membre de la Table de dialogue environnemental (*Mesa de Diálogo*)
- Yolanda Zurita, ancienne directrice du bureau des droits de l'homme, paroisse Cristo Rey, La Oroya

*Les positions de Doe Run ont été présentées publiquement de diverses manières, mais aucune entrevue d'étude de cas n'a été effectuée avec des représentants de l'entreprise.

À propos de l'auteur

Barbara Fraser, journaliste pigiste, vit au Pérou depuis 1989. Elle couvre principalement des questions touchant à l'environnement, la santé, la société et l'Église.

L'ANGOLA : LE PÉTROLE ET LES DIAMANTS PEUVENT-ILS SERVIR LE BIEN COMMUN ?

Plaidoyer de l'Église pour la justice économique

de Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen et Stephanie French



INTRODUCTION

La présente étude de cas du travail sur la justice économique effectué en collaboration avec l'Église catholique en Angola a pour but de dégager des enseignements de son approche et de ses réalisations, contribuant ainsi aux efforts de CRS en vue de renforcer son activité avec des partenaires d'Église sur l'équité dans le monde. L'équité a été définie comme

« la gestion juste et équitable des institutions sociales, économiques et politiques et la distribution des services publics et des biens collectifs, et la formation et l'exécution de la politique publique ».¹ Le Programme de justice économique (PJE) de l'Angola a cherché à renforcer la capacité de l'Église à promouvoir l'équité dans un pays riche en matières premières, mais qui, en raison d'une guerre civile prolongée pendant presque quatre décennies depuis l'accession à l'indépendance, et de la dynamique socio-économique et politique subséquente, se range parmi les pays ayant les pires indicateurs de développement humain et de gouvernance du monde.

La croissance économique d'après-guerre ne s'est pas traduite par une amélioration comparable de la qualité de vie de ses habitants. Il règne une impression de fracture entre l'élite dominante et le peuple.

L'Angola représente un milieu difficile pour les projets d'appui à la participation et au plaidoyer de la société civile. Ces concepts s'enracinent dans des sociétés qui ont une longue tradition démocratique d'ouverture et de dialogue dans le processus de définition des politiques publiques, et sont relativement nouveaux en Angola. Le legs du colonialisme portugais et du modèle socialiste à parti unique adopté après l'indépendance en 1975 signifie que le système politique est traditionnellement très fermé.

Bien que le régime angolais d'après-guerre s'affirme de plus en plus comme démocratique et le processus politique comme multipartite, l'État demeure caractérisé par un manque de reddition de comptes et de transparence. Les institutions démocratiques sont faibles, le parti au pouvoir est largement contrôlé par le secteur privé du pays, et la croissance économique d'après-guerre ne s'est pas traduite par des améliorations comparables de la qualité de vie de ses habitants. Par exemple, jusqu'ici 91 % de la population urbaine vivent dans des conditions de logement inadéquates, et 77 % de la population rurale n'ont pas accès à l'eau potable.² Cette situation aggrave la fracture entre l'élite dominante et le peuple.

L'Église catholique est l'organisation religieuse la plus visible et la plus dominante en Angola, avec une autorité morale largement respectée au sein de la population. Vers la fin des années 1990, l'Église était à la tête d'un mouvement de la société civile qui s'efforçait de promouvoir une solution négociée plutôt que militaire au conflit. Après la fin de la guerre en 2002, la Conférence épiscopale de l'Angola et de São Tomé (CEAST) a commencé à se concentrer de plus en plus sur la situation socioéconomique et la nécessité d'une meilleure utilisation des ressources naturelles du pays.

1 CRS Peacebuilding Technical Commission, *Case studies guidance on equity* (document de travail, 2008).

2 INE (Bureau national de la statistique), *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População 2008-2009* (IBEP - étude intégrée du bien-être de la population) (Luanda, août 2010).

Le PJE a été mis en application par la Commission épiscopale Justice et Paix (CEJP) de la Conférence épiscopale de l'Angola et de Sao Tomé (CEAST). La première phase du programme, échelonnée de 2004 à 2007, a été caractérisée par l'établissement d'une unité concentrée sur la recherche sur les questions extractives, et l'attention sur les questions de justice économique comme priorité pour la Conférence épiscopale. La deuxième phase a commencé à la fin de 2007, et on prévoit qu'elle se terminera en septembre 2011. La deuxième phase poursuivait le travail de la première, tout en cherchant à renforcer la capacité de la CEJP de fonctionner indépendamment de ses bailleurs de fonds et d'utiliser les produits de la recherche pour le plaidoyer.



Le PJE est financé conjointement par CRS et cinq organisations membres de CIDSE-Caritas. CIDSE est une alliance internationale d'organismes catholiques pour le développement, et les activités en Angola sont soutenues par Trócaire, Cordaid, Misereor, Secours Catholique et Cafod.³ CRS administre le projet et travaille directement avec la CEJP, en étroite collaboration avec Trócaire, le seul autre de ces organismes à avoir une représentation en Angola.

L'objectif qui sous-tend le PJE est d'aborder les inégalités en Angola, en appuyant la gestion transparente des recettes de l'exploitation des ressources naturelles, et une juste affectation de ces ressources. Pour CRS et ses partenaires, la question fondamentale explorée est : « Comment pouvons-nous soutenir au mieux les institutions de l'Église pour effectuer un plaidoyer efficace en faveur de l'équité? ». Dans la présente étude de cas, nous verrons comment cela a été réalisé et avec quel degré d'efficacité.

L'étude de cas a pris pour point de départ une évaluation externe réalisée en mars 2007, ainsi qu'un examen des documents de fond, de la correspondance et des notes d'information. L'ancien gestionnaire des programmes/conseiller technique à la CEJP a réalisé une série d'entrevues des intervenants en Angola en octobre et en novembre 2008 (voir la liste des personnes

³ Jusqu'en 2008, ces organismes ont constitué un Groupe de travail sur l'Angola qui a coordonné et discuté les activités des programmes dans tous les secteurs. À l'origine ce groupe se composait de Cafod, Caritas Suisse, Cordaid, CRS, Misereor, Trócaire et Secours Catholique. Caritas Suisse a mis fin à ses activités en Angola et Secours Catholique, CAFOD et CORDAID mettent en œuvre des stratégies de sortie.

interviewées à l'annexe 1). Ces entrevues ont été conduites conformément à un guide d'entrevue semi-structuré et ont pris la forme de conversations à bâtons rompus plutôt que d'entrevues structurées officielles. Les extraits d'entrevues cités dans le rapport n'ont pas été attribués à leurs auteurs. La version préliminaire du rapport tiré de ce travail a été révisée en 2010 par le conseiller technique actuel de ce partenaire, puisant dans ses expériences avec le partenaire et une évaluation externe de la deuxième phase du projet, effectuée en avril-mai 2010.

L'étude de cas s'ouvre sur une analyse du conflit en Angola et un examen de la dynamique de la richesse, du pouvoir et des inégalités. Dans la prochaine section, nous nous pencherons sur le rôle de l'Église en Angola et la nature des interventions des première et deuxième phases du PJE, ainsi que les actions qui en découlent. La section suivante porte sur les conséquences et les facteurs clés qui en sont responsables. La dernière section décrit un certain nombre d'enseignements qui seront utiles, espérons-le, à un large éventail d'intervenants, notamment dans le domaine de la recherche et du plaidoyer avec les partenaires religieux et ceux qui s'engagent dans des projets de renforcement des capacités à long terme.

I. UN LEGS DE CONFLIT, DE POUVOIR, DE RICHESSE ET DE PAUVRETÉ

La lutte armée pour l'indépendance de l'Angola vis-à-vis du Portugal a commencé en 1961 et a mis en scène trois mouvements concurrents : *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) et *União Nacional para a Independencia Total de Angola* (UNITA). Après un coup d'État au Portugal en 1974, le nouveau régime portugais a amorcé des négociations avec des mouvements d'indépendance dans ses colonies à l'étranger. En 1975, l'accord d'Alvor a été signé par le MPLA, l'UNITA, le FNLA et le gouvernement portugais, accordant à l'Angola son indépendance le 11 novembre et instituant un gouvernement de transition avec António Agostinho Neto, chef du MPLA, au poste de président. Cependant, la guerre civile entre les trois mouvements de libération a bientôt suivi. Le FNLA a reçu l'appui du Zaïre, mais le MPLA était plus puissant : il contrôlait le pétrole du pays et il a reçu l'aide de l'Union soviétique et de Cuba, alors que l'UNITA contrôlait les secteurs du diamant, avec l'appui des États-Unis et de l'Afrique du Sud. Les Accords de Bicesse de 1991 ont préparé le terrain à une démocratie multipartite en Angola, mais la victoire du MPLA aux élections de 1992 a été contestée par l'UNITA, plongeant de nouveau le pays dans un conflit qui allait persister jusqu'en avril 2002.

L'Angola a commencé à produire du pétrole côtier et infracôtier en 1956. Au fil des ans, il est passé aux eaux peu profondes et dans l'ère de l'après-guerre aux eaux profondes, augmentant ainsi notablement son rendement à 2,1 millions de barils par jour en 2009.⁴ L'exploration se fait essentiellement le long de la côte de l'enclave et de la province Cabinda, qui se trouve dans le nord de l'Angola entre le Congo Brazzaville et la République démocratique du Congo (RDC). Actuellement, l'Angola rivalise avec le Nigéria pour le titre de premier producteur de pétrole de l'Afrique. La production pétrolière et gazière de l'Angola est contrôlée par la société d'État Sonangol.

4 US Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/cabs/Angola/Oil.html>

L'extraction des diamants a commencé en Angola au début du 20^e siècle, mais il est difficile d'en estimer le rendement global au fil des ans en raison du marché informel qui s'est développé pendant la guerre à cause de l'extraction minière, artisanale ou non, par l'UNITA, qui a financé une bonne part de ses activités avec les bénéfices du commerce des diamants et a placé l'Angola au rang des pays africains producteurs de « diamants de sang ». À l'heure actuelle, l'Angola est le plus grand producteur de diamants en Afrique, après le Botswana et l'Afrique du Sud, avec des exportations officielles de 7,39 millions de carats en 2009.⁵ La production de diamants est contrôlée par la société d'État Endiama. Le pays adhère maintenant au processus de Kimberly, qui certifie en apparence les diamants comme étant exempts de tout lien avec la guerre. Cependant, le secteur est accusé de destruction environnementale et de violations des droits de l'homme, en particulier des mineurs artisanaux, et plus précisément des immigrants congolais travaillant illégalement en Angola.

Indépendamment des ressources minérales de l'Angola, le pays possède de vastes ressources agricoles, hydrauliques (avec le potentiel pour l'irrigation et l'énergie hydroélectrique), des forêts denses et des eaux côtières riches.⁶

Entre 2004 et 2008, l'Angola a connu une croissance de plus de 10 % de son PIB grâce à sa production pétrolière accrue combinée à des prix du pétrole élevés sur le marché international. Le PIB du pays a été décuplé entre 1997 et 2008, atteignant presque 85 milliards de dollars américains.⁷ Les industries extractives, dominées presque entièrement par le secteur pétrolier, représentent toujours une part significative du PIB du pays, soit 59,4 % en 2008,⁸ et une part substantielle des recettes de l'État.

Entre 2003 et 2009, la pauvreté, calculée en pourcentage de la population vivant avec moins de 2 USD par jour, a diminué de 67,9 % à 58,9 % environ de la population.⁹ Cependant, avec un coefficient de Gini de 58,6 (0 étant l'égalité maximale et 1, l'inégalité maximale) en 2009, l'inégalité est élevée en Angola et est parmi les plus fortes même en Afrique australe, où la plupart des pays affichent une inégalité relativement importante.¹⁰ Les inégalités peuvent être horizontales tout autant que verticales, mais sont particulièrement remarquables entre l'élite angolaise qui a des liens avec le parti politique au pouvoir, et le reste de la population. Elles sont également présentes le long d'une division géographique entre les régions de la capitale et de la côte et entre les régions montagneuses intérieures et centrales du pays.¹¹ L'indice du développement humain de l'Angola s'est amélioré légèrement dans l'après-guerre, mais demeure très bas : il occupait le 143^e rang sur 182 pays en 2009, par rapport au 166^e rang sur 177 en 2002.¹²

5 Partenariat Afrique Canada, Diamants et sécurité humaine – Revue annuelle 2009. http://pacweb.org/Documents/annual-reviews-diamonds/AR_diamonds_2009_fr.pdf

6 Banque mondiale, *Angola Country Economic Memorandum. Oil, Broad Based Growth and Equity* (Rapport n° 35362-AO: 2006), p. 28.

7 Banque mondiale, *Angola data sheet* (<http://data.worldbank.org/country/angola>).

8 Ministry of Finances of the Republic of Angola, *Relatório de Fundamentação 2009* (2008). Les chiffres officiels de 2009 n'avaient pas encore été publiés au moment d'aller sous presse.

9 Centro de Estudos e Investigação Científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, *Relatório Económico de Angola 2009* (2010), p. 233.

10 PNUD, *Rapport sur le développement humain 2009. Surmonter les barrières : mobilité humaine et développement* (2009).

11 Centro de Estudos e Investigação Científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, *Relatório Económico de Angola 2009* (2010), p. 47.

12 PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (2002) et PNUD, *Rapport sur le développement humain 2009*.

Les élections législatives de 2008 ont consolidé la puissance du MPLA, le parti au pouvoir depuis l'indépendance. Avec 82 % des sièges à l'Assemblée nationale, le MPLA domine le paysage politique. Le pouvoir est centralisé au sein de l'exécutif dirigé par le président, José Eduardo dos Santos, qui est également le président du MPLA et le commandant en chef des forces armées. Il a célébré trente années de pouvoir en 2009.

Bien que d'importants investissements aient été réalisés par le gouvernement angolais pour reconstruire et développer le pays par des projets d'infrastructure et la réadaptation des services de base, des défis énormes demeurent. La majorité de la population vit dans des implantations sauvages et dépend de l'économie informelle non réglementée comme principal moyen de subsistance. Les résultats du premier sondage national organisé depuis la guerre indiquent que seulement 57,9 % de la population urbaine et 22,8 % de la population rurale a accès à l'eau potable, et plus de la moitié de la population (59,6 %) a accès à des services d'assainissement de base. Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est en hausse (77,2 %), mais beaucoup d'enfants quittent prématurément l'école et ils sont peu nombreux à aller jusqu'en secondaire (20,6 %). Indicateur important du développement, la mortalité infantile demeure extrêmement élevée (193 enfants de moins de cinq ans pour 1 000 naissances vivantes contre 250 en 2001).¹³

L'Angola offre un exemple typique d'un pays accablé par la malédiction des ressources.¹⁴ Il possède d'abondantes ressources naturelles, mais la majorité de sa population est très pauvre. Des progrès ont été accomplis ces dernières années en ce qui concerne la transparence : les comptes des recettes pétrolières ont été publiés, un système de gestion financière pour assurer le suivi des dépenses publiques a été institué, Sonangol a été auditée et le président a annoncé une politique de tolérance zéro en matière de corruption. Cependant, les niveaux de corruption, de clientélisme, de « recherche de rente » et d'inefficacité demeurent élevés et répandus au sein de l'administration publique et dans la société dans son ensemble. Les recettes continuent d'être gérées de manière centralisée, ce qui veut dire que l'État ne compte pas sur la fiscalité intérieure ou la diversification économique pour son fonctionnement. Il y a beaucoup d'occasions d'enrichissement individuel des élites et peu d'instruments qui permettraient à la population d'exiger des comptes. Le milieu politique est fermé et secret. Somme toute, ceux qui détiennent le pouvoir politique et économique n'ont que peu de raisons de provoquer de véritables changements ou de développement, et il n'y a guère d'espace propice à la mobilisation de la société civile pour l'exiger.¹⁵

13 INE, *IBEP 2008-2009*.

14 Les pays dépendants des ressources naturelles se caractérisent par des cycles « prospérité-récession » liés à la volatilité des revenus et à l'emprunt excessif, le « syndrome hollandais » (le manque de compétitivité dû à un taux de change réel élevé qui crée des incitations à l'importation plutôt qu'à l'investissement dans la productivité, ce qui nuit à l'agriculture et à d'autres secteurs), la corruption et un comportement de recherche de rente. Par conséquent, ils ont tendance à connaître une croissance moindre, avec le temps, que les pays moins riches en matières premières.

15 Voir Human Rights Watch, *Transparence et responsabilité en Angola : une mise à jour* (avril 2010) : <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angola-0>

II. ACTION DE L'ÉGLISE EN ANGOLA

L'Église catholique est présente en Angola depuis plus de 500 ans ; elle est l'entité religieuse la plus visible et la plus dominante du pays. Elle a la plus longue histoire, l'organisation et la présence la plus forte, et revendique le plus grand nombre de fidèles de toutes les Églises.¹⁶ Il y a actuellement 19 diocèses catholiques en Angola. Si le diocèse est la principale unité géographique de l'autorité dans l'Église catholique romaine, tous les évêques d'un territoire donné appartiennent à une conférence épiscopale. Les frontières géographiques d'une conférence donnée correspondent habituellement à celles du pays, mais les conférences peuvent également englober les pays voisins, comme c'est le cas pour l'Angola et São Tomé (CEAST).

En 2009, l'Angola comptait 208 paroisses catholiques servies par un total de 587 prêtres diocésains. De plus, il y avait 97 instituts religieux comptant 423 prêtres, et 1 926 religieuses qui administrent 136 missions et 15 centres missionnaires. Au total, l'Église catholique angolaise compte presque 3 000 prêtres et religieuses à son service.¹⁷

L'apparition du mouvement pacifiste

Les relations entre les Églises chrétiennes et l'État angolais ont été affectées par l'adoption d'une idéologie marxiste-léniniste après l'indépendance en 1975, et ce n'est qu'en 1992 que la liberté religieuse a été inscrite dans la constitution du pays.¹⁸ Pendant la guerre, l'Église catholique a gardé un profil bas et concentré l'essentiel de ses efforts sur la fourniture de secours d'urgence par l'entremise de Caritas, l'organisation d'aide humanitaire de l'Église catholique.

Cependant, vers la fin des années 1990, un mouvement pacifiste a émergé en vue de favoriser une solution négociée plutôt que militaire à la guerre. Les Églises étaient au premier rang de ce mouvement de la société civile, le premier en son genre en Angola. Pour la première fois, l'Église catholique a uni ses forces à celle des grandes Églises protestantes, avec la formation du Comité interecclésial pour la paix en Angola (COIEPA) en 1999. Ce mouvement se composait de la CEAST, de l'Alliance évangélique angolaise et du Conseil des Églises chrétiennes d'Angola et avait également l'appui des médias privés, des organisations civiles, des associations ou des ONG, et d'une coalition de 14 partis d'opposition civile. Le mouvement concevait la « paix » comme la création « d'une société juste et équitable, y compris des structures politiques inclusives, un gouvernement responsable et transparent, le développement économique et social, la liberté d'opinion et d'association, la protection des droits de la personne [et] la rédaction d'une constitution nationale représentative ».¹⁹

16 On estime que l'Angola a une population de quelque 18 millions d'habitants. L'Église catholique revendique presque 14 millions de fidèles, suivie du Conseil des Églises chrétiennes (CICA - Églises protestantes combinées) avec 5 millions, de l'Église évangélique chrétienne avec 1 million, de l'Église méthodiste avec 190 000 et de l'Église baptiste avec 90 000. Cependant, ces données doivent être relativisées, car différents critères et pratiques sont utilisés pour le décompte ; par exemple le nombre de catholiques est obtenu en soustrayant le nombre de décès du nombre de baptisés et en ajoutant le nombre de nouveaux baptisés, sans égard au fait qu'ils soient pratiquants ou non. Voir Søren Kirk Jensen et Nelson Pestana, *Le rôle des Églises dans la réduction de la pauvreté en Angola* (Institut Christian Michelsen : 2010), p. 12.

17 Jensen et Pestana, *Le rôle des Églises dans la réduction de la pauvreté en Angola*, p. 16.

18 Jensen et Pestana, *Le rôle des Églises dans la réduction de la pauvreté en Angola*, p. 14.

19 Michael Comerford. *Alternative Voices: the Angolan peace movement*, voir : <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>.

Les appels des chefs de l'Église pour la paix alliée à la justice ont souvent essuyé des réactions de colère de l'État, qui l'accusait d'abuser de sa position dans la société pour s'ingérer dans des problèmes politiques.²⁰ C'est pourquoi les évêques ont pris soin de tenir compte des deux camps afin d'éviter d'être perçus comme partisans (et accusés d'être des alliés de l'opposition).

Comme la plupart des mouvements pacifistes, le mouvement angolais a fait face à une lutte difficile. La direction du MPLA n'était pas disposée à changer sa stratégie de conflit et a continué de rechercher une solution militaire, qu'elle a obtenue en 2002. La victoire militaire complète du MPLA l'a mis en position de dicter les conditions de la paix, et de diriger l'Angola dans l'ère de l'après-guerre sans faire de concession à l'UNITA, le mouvement rebelle défait (parti politique aujourd'hui officiellement reconnu). Comme l'objectif du mouvement pacifiste était plus vaste que la fin du conflit, cependant, l'Église a maintenu son engagement de promouvoir l'avènement d'une société plus juste et plus équitable.

Aborder la malédiction des ressources et les questions de transparence

Alors que la CEAST était engagée dans le mouvement pacifiste de son pays, l'Église catholique dans les pays voisins commençait à aborder les questions d'équité et de justice économique, influençant l'engagement de la CEAST elle-même. Par exemple, en 2001, l'Association interrégionale des évêques de l'Afrique australe (IMBISA), qui englobe la CEAST ainsi que les évêques du Lesotho (LCBC), du Mozambique (CEM), de la Namibie (NCBC), de l'Afrique du Sud, du Botswana et du Swaziland (SACBC) et du Zimbabwe (ZCBC), s'est réunie autour du thème « Pauvreté et justice économique en Afrique australe dans le nouveau millénaire ». L'objectif était de « faire participer toute la famille de Dieu en Afrique australe à la résolution de nos problèmes de pauvreté et d'injustice économique dans un esprit de liberté et de coresponsabilité afin de construire un monde meilleur sur le fondement solide de principes moraux et spirituels sains ». ²¹ Une visite, parrainée par la CIDSE en 2002, de l'évêque Portello de la Conférence épiscopale d'un pays voisin, le Congo Brazzaville, en Angola afin de discuter de leur engagement actif dans la promotion de la transparence²² a stimulé davantage l'intérêt des évêques angolais pour cette question.

Tout comme ses conférences épiscopales sœurs, la CEAST a commencé, après la fin de la guerre en 2002, à se concentrer de plus en plus sur la situation socioéconomique du pays et la nécessité d'une utilisation plus équitable et plus productive des ressources naturelles du pays. En mars 2004, cela s'est reflété dans le message pastoral, *Le chemin de l'espoir (The Path towards Hope)*, dans lequel s'articulaient les attentes de la CEAST pour le développement de l'Angola après le conflit.²³

20 Jensen et Pestana, *Le rôle des Églises dans la réduction de la pauvreté en Angola*, p. 20 réfère à la CEAST (1998) : A Igreja em Angola Entre a Guerra e Paz - Documentos Episcopais 1974-1998 et Comerford, Michael G. (2005) : O Rosto Pacífico de Angola - Biografia de um Processo de Paz (1991-2002).

21 IMBISA, Communiqué final de la plénière, tenue du 30 juillet au 8 août 2001 : <http://www.imbisa.org.zw/html/ plenary2001.html>.

22 Association des conférences épiscopales de la région de l'Afrique centrale : *L'Église et de la pauvreté en Afrique centrale : Le cas du pétrole* (2002) : <http://www.relufa.org/programs/economicjustice/documents/ AfricanBishopsStatementonOilandPovertyEnglish.pdf>

23 Les évêques de la CEAST se réunissent deux fois par an en assemblée générale ordinaire, et comme les évêques d'autres régions du monde, rédigent périodiquement des messages pastoraux qui abordent des questions sociétales d'intérêt pour l'Église. Les Conférences épiscopales sont le lieu où l'« orientation politique » de l'Église est définie en ce qui concerne les enjeux nationaux.

Le grand thème du Message pastoral de 2004 est que la fin de la guerre avait produit une « explosion d'espoir » qui représentait une occasion unique à saisir. Les signes positifs qui ont alimenté l'espoir des évêques sont mentionnés, mais sont suivis d'une liste de signes négatifs comme l'absence de paix à Cabinda, l'extrême pauvreté des Angolais, l'augmentation de la prévalence de nombreuses maladies, la détérioration des routes et d'autres services publics, le désordre public, le droit limité à l'information et le manque de transparence administrative, en particulier à l'égard du pétrole. Les évêques ont exprimé leurs espoirs pour la paix à Cabinda, les conditions de vie, la santé, l'éducation et le pétrole. Fait à signaler, ce message représentait la première fois que les évêques catholiques avaient abordé publiquement la question du pétrole et de la malédiction des ressources. La lettre demande la « transparence administrative » de la part de l'État, mais demande également aux entreprises pétrolières de « publier ce qu'elles paient » en redevances, en taxes, en impôts et en primes à la signature au gouvernement – de l'information généralement tenue secrète à cette époque – afin de « collaborer avec le peuple dans la lutte contre la pauvreté, au moyen d'une utilisation juste et productive de ces ressources ».²⁴

Promouvoir la transparence et l'équité – PJE 2004-2007

L'exploration par les organisations catholiques de développement des moyens de soutenir le travail sur la transparence en Angola avait été lancée en 2002 dans le cadre de la Coalition sur la paix et le conflit de CIDSE, mais le principal véhicule pour développer l'idée est bientôt devenu le Groupe de travail de CIDSE-Caritas Angola. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, ce groupe, actif jusqu'en 2008, regroupait CRS, Trócaire, Cordaid, Misereor, Secours Catholique et Cafod.

En 1987, les évêques de la CEAST ont créé la Commission épiscopale Justice et Paix (CEJP). Dans la phase exploratoire de son travail, CIDSE a soutenu des échanges entre les Commissions Justice et Paix de l'Angola et du Congo-Brazzaville, ainsi que la visite mentionnée ci-dessus de l'évêque Portello. Cette visite a été considérée comme un succès, et la principale raison de la déclaration sur le pétrole qui en a résulté dans la lettre pastorale de 2004.

Le Groupe de travail CIDSE-Caritas Angola a consulté la CEAST sur les prochaines étapes suivant le message de 2004, et a exprimé le désir de mieux comprendre les questions techniques liées à la transparence et à la malédiction des ressources avant de s'engager dans des activités de plaidoyer plus direct. La question centrale est devenue de savoir comment les évêques pourraient obtenir ce genre d'information.

Ces besoins et ces questions exprimés ont formé la base de la création du PJE, qui a commencé comme un groupe de religieux et de laïcs engagés liés à la CEJP à titre volontaire, sans grand appui de l'extérieur. En 2005, le programme est devenu une unité financée par CRS-CIDSE, sous le nom de Secteur Justice économique (SJE), avec du personnel salarié : un coordonnateur (et plus tard deux analystes, un pour les industries extractives et un pour le budget national) et un conseiller technique/analyste de politique publique expatrié. Les

²⁴ CEAST (2004) : Angola no Caminho da Esperança, Luanda, mars 2004. La lettre est accessible en ligne, par exemple ici : <http://www.evangelizatio.org/portale/adgentes/chieselocali/chieselocali.php?id=19>

bénévoles originaux ont alors formé un groupe consultatif chargé de prodiguer des conseils stratégiques. Une équipe de direction a également été créée pour fournir des conseils quotidiens et faire rapport à la CEAST sur les activités de la CEJP.

La première phase du PJE s'est concentrée en grande partie sur la recherche, avec pour objectif final d'utiliser les résultats pour le plaidoyer. Pour plaider dans des questions de justice de manière crédible, les évêques devaient s'informer par la recherche et l'analyse. Le PJE s'est concentré sur la recherche et le suivi des industries extractives (pétrole et diamants) et du budget national (recettes et dépenses). Il a produit et présenté à la CEAST des documents de politique et de synthèse, des lettres et des séances d'information, en gardant les politiques de transparence et favorables aux pauvres comme thèmes d'analyse transversaux, de sorte que la CEAST a pu utiliser les données pour le plaidoyer public. Le point culminant de ces recherches et de ce suivi continu et l'aboutissement des trois premières années du travail du SJE a été la rédaction d'un nouveau message pastoral au nom de la CEAST, « Pour la justice économique », qui a consolidé la plupart des recherches acquises. La CEAST a lancé ce message en octobre 2006.

Cette première phase du programme a été presque entièrement consacrée au renforcement des capacités plutôt qu'à des résultats ou des produits réels. L'objectif poursuivi était de : « Renforcer la capacité de l'Église catholique en Angola de participer à une société civile de plus en plus dynamique et participative engagée avec l'État dans le processus décisionnel national sur l'utilisation des ressources nationales de l'Angola (recettes fiscales, redevances et paiements des industries extractives, dette nationale et tout autre revenu national) ». Tous les objectifs précis ont été concentrés sur l'élargissement des connaissances de la CEAST ou du bassin de compétences du PJE.

Afin d'atteindre ces objectifs précis, les éléments suivants jouaient un rôle essentiel dans l'approche de cette première phase du programme.

Professionalisation et légitimité de l'organisation : Il était nécessaire de transformer la structure du PJE, d'une base volontaire à une initiative soutenue et systémique, dotée de personnel professionnel à plein temps ainsi que d'un conseil d'administration et d'un comité consultatif fournissant des avis d'experts sur des questions précises.

Un conseiller technique/responsable du renforcement des capacités : Dans un pays où la capacité de recherche est faible, le programme a fourni une personne ressource externe, connue sous le nom de « conseiller technique », ayant de l'expérience dans le secteur extractif et le plaidoyer. Il a été convenu que cette personne transmettrait des connaissances des questions techniques à l'équipe du Programme, et les accompagnerait dans la démarche de renforcement des capacités de plaider pour le changement.²⁵

Apprentissage par la pratique et mentorat : Comme il n'existe pas de tradition et peu d'expérience dans le plaidoyer et l'analyse de politiques publiques basés sur la recherche au sein de la CEAST, le principe de l'apprentissage par la pratique a été adopté. Pour faire de

²⁵ Le rôle de conseiller technique ou « accompagnateur » sert dans divers programmes financés par CIDSE dans le monde entier et on l'a jugé utile dans le contexte angolais. Le conseiller technique se concentre habituellement sur le renforcement d'un seul partenaire, distinguant ainsi de nombreux postes de gestionnaires des programmes de CRS.

cette approche un succès, on a misé sur le mentorat. Dans ce cas-ci, il a été assuré par le conseiller technique : animation de séances de remue-méninges, planification de la recherche, recensions de la documentation et étroit suivi – de la définition du problème à analyser jusqu'à la version définitive des projets d'orientation et à la diffusion. Ainsi, le renforcement des capacités de l'équipe a pu se faire, au fil du temps, avec un suivi permanent et une attention portée aux résultats.

Promouvoir la transparence et l'équité – PJE 2007-2010

En 2007, une évaluation externe a été effectuée sur la première phase du projet. Cela a mené à la proposition d'une deuxième phase qui a commencé en octobre 2007 et devait être achevée en septembre 2010, mais qui a été prolongée d'un an. La deuxième phase avait pour but de faire passer le projet à l'étape suivante, en privilégiant toujours l'information de la CEAST sur les questions d'équité et de transparence, mais en établissant également la CEJP comme une organisation reconnue de la société civile effectuant des activités de recherche et de plaidoyer en Angola. Les cinq objectifs précis et les activités prévues de la deuxième phase ont pris pour point de départ le travail accompli durant les trois premières années, et reflétaient les recommandations formulées par la CEAST dans son message pastoral de 2006.

- 1. Renforcement des capacités internes** : cet objectif repose sur la nécessité continue de professionnalisation du programme et se concentre sur le développement et le soutien de la capacité des membres du SJE dans l'analyse de politiques publiques et le plaidoyer, par la reconnaissance et l'organisation des possibilités de formation (locales et internationales), les visites d'experts et l'« échange d'expériences ».
- 2. Recherche** : cet objectif vise à approfondir les connaissances des évêques, et de la population en général, sur les industries extractives et du budget national, et à continuer de produire des documents de politique publique et de synthèse, des lettres et des séances d'information comme base pour le plaidoyer.
- 3. Suivi social** : ce nouvel élément de la deuxième phase du programme répondait à l'appel lancé par les évêques dans leur message pastoral de 2006 en faveur du suivi de tous les investissements et dépenses publics. Il était prévu de former des équipes diocésaines à utiliser le programme d'investissement public du budget national pour que leur province détermine un projet de développement des infrastructures et suive et documente le progrès de l'exécution des travaux. Les données recueillies au niveau diocésain seraient par la suite réunies dans un rapport rédigé par l'équipe du PJE. On renforcerait ainsi les efforts à l'échelon national, dans un moyen stratégique de créer une demande concernant le traitement des questions de justice économique à l'échelon local. La méthode était simple, participative et axée sur les résultats. Ce volet a rendu nécessaire l'ajout d'un nouveau poste : responsable du suivi social.
- 4. Partage d'information** : cet objectif était principalement la diffusion du message pastoral de 2006 et d'autres produits de recherche parmi les autorités, la société civile et les acteurs de l'Église à l'échelon local, provincial, national, régional et international afin de créer des synergies et d'influencer les politiques socioéconomiques du pays.

- 5. Établissement de contacts :** bien que le SJE se soit attaché à établir des contacts dans la première phase, cette priorité s'est fait plus discrète dans cette deuxième phase, afin de renforcer des alliances stratégiques avec d'autres acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Église catholique, sur des questions liées à la justice économique et sociale, et de renforcer la visibilité de la CEJP.

Trois théories du changement distinctes sont utilisées implicitement dans l'ensemble de la conception du projet de la deuxième phase :

1. *Une théorie des causes fondamentales et de la justice.* Si le plaidoyer mène à plus de transparence sur les recettes et les dépenses publiques, on assistera à une diminution correspondante de la corruption, à une distribution plus équitable des ressources et à une réduction de la pauvreté.
2. *Une théorie du développement institutionnel.* Si les institutions publiques deviennent plus respectueuses des droits de la personne, et les structures économiques plus équitables, le bien-être de tous les Angolais s'améliorera.
3. *Une théorie des élites.* Si la Conférence épiscopale, entité qui possède une autorité morale notable, réclame publiquement une plus grande justice économique, les élites politiques répondront en générant un changement structurel durable.

Il importe de noter au sujet de la proposition pour la deuxième phase du projet qu'elle stipulait une diminution progressive de l'appui du conseiller technique expatrié affecté au projet, afin de sauvegarder sa durabilité et de promouvoir l'appropriation locale des partenaires. Elle précisait donc que vers la fin de la deuxième phase (initialement prévue pour septembre 2010), le conseiller technique y consacrerait tout au plus 50 % de son activité.

Dans l'évaluation externe de la deuxième phase du projet, à compter de mai 2010, on a constaté que des cinq objectifs, les deux premiers étaient ceux qui avaient satisfait le plus grand nombre d'indicateurs de rendement. Les trois derniers, qui étaient des éléments nouveaux, en avaient atteint peu en comparaison. Ces réalisations, et leurs lacunes sont décrites dans la section suivante.

III. EFFETS DU PJE

Période antérieure au programme

Cette période était cruciale, car elle a jeté les fondements d'un programme à plus grande échelle et a fourni l'élan initial nécessaire.

- Après la fin de la guerre en 2002, la CEAST a commencé à se concentrer davantage sur des questions d'équité et de justice économique. Des échanges internationaux comme la visite de l'évêque Portello, promue et soutenue par la CIDSE, ont été considérés comme un facteur clé de la déclaration sur le pétrole contenue dans la lettre pastorale de 2004 qui en a découlé.

- La référence dans la lettre pastorale de 2004 au pétrole comme à une malédiction potentielle était significative. Pour la première fois, l'Église s'exprimait ouvertement sur la manière dont les ressources du pays sont administrées.
- L'élan créé par cette référence au pétrole a encouragé la CEJP à demander un nouveau message pastoral comme suivi de la version de 2004, et à établir une position claire sur la nécessité d'aborder la malédiction des ressources et de travailler à la justice économique.

PJE 2004-2007

Cette période a accru et soutenu l'élan de la période antérieure en ce qui concerne la programmation et a été marquée par les réalisations des projets les plus notables. L'évaluation externe de la première phase du PJE, effectuée en mars 2007, conclut que : « *Le consensus global relativement au Programme de justice économique de l'Angola est qu'il s'agit d'un excellent programme qui a été très efficace pour ce qui est d'inscrire la question de la justice économique au programme de l'Église catholique en Angola et d'accroître la capacité d'une unité au sein de l'Église de fournir une analyse objective, solide et fouillée à l'intention des évêques sur les questions de transparence, des revenus nationaux et du budget national* ». ²⁶

- Les documents d'information sur la transparence, les industries extractives, le budget national et les relations économiques

Étapes importantes du PJE

2002

Visite de l'évêque Portello au Congo-Brazzaville

2004

Publication du message pastoral « Le chemin vers l'espoir » par la CEAST

2005

Utilisation du terme « justice économique » dans le communiqué officiel de la CEAST

2006

Visite du père Komakoma, secrétaire général de la Conférence épiscopale zambienne

Publication du message pastoral « Vers la justice économique » par la CEAST

Publication du rapport analytique sur le budget national par la CEJP

2007

Coédition de « Les diamants et la sécurité humaine » par la CEJP et le Partenariat Afrique Canada

Publication du rapport thématique « Le secteur pétrolier et la transparence » par la CEJP

2008

Publication de l'indice de transparence budgétaire par la CEJP avec le Partenariat international sur le budget

2009

Coédition de « Les diamants et la sécurité humaine » par la CEJP et le Partenariat Afrique Canada

2010

Publication du rapport thématique « Le secteur des diamants et la transparence » par la CEJP

Publication de l'indice de transparence budgétaire par la CEJP avec le Partenariat international sur le budget

²⁶ Walsh, Report of the External Evaluation of the Angola Economic Justice Programme, mars 2007, p. 4.

internationales produits par le PJE ont démontré la qualité du travail du SJE, et sont devenus les véhicules principaux pour rejoindre les évêques et les sensibiliser à la justice économique.

- Quand un troisième document d'information a été soumis à la conférence des évêques en novembre 2005, le SJE a été invité à une séance de questions et réponses à leur assemblée. Par la suite, les évêques ont pour la première fois utilisé publiquement l'expression « justice économique » dans leur communiqué officiel (pas un message pastoral). Cela a confirmé l'engagement des évêques à aborder publiquement de tels sujets, et que la stratégie visant à les rejoindre et à les informer avait un effet positif.
- Pour l'assemblée de mars 2006, la CEJP a décidé d'organiser une visite similaire à celle de l'évêque Portello en 2002 afin de raviver l'élan, et a invité le secrétaire général de la Conférence épiscopale zambienne, le père Joseph Komakoma. Sa visite s'est révélée extraordinairement positive dans la mesure où durant son séjour l'équipe a bénéficié de conseils stratégiques puisés dans sa vaste expérience dans le domaine de la justice sociale et économique.²⁷
- À la fin de l'assemblée de mars 2006, l'équipe du SJE a été chargée par la CEAST de préparer un projet de lettre pastorale sur la justice économique, qui serait révisé après l'assemblée des évêques en octobre. Il s'agissait d'un projet de recherche, et la stratégie consistait à prendre des éléments de l'enseignement social catholique et à les relier à la réalité socioéconomique de l'Angola, en forgeant une vision éloquentes de la justice économique basée à la fois sur des valeurs morales et des faits concrets.
- Le message pastoral « Vers la justice économique » a été publié par la Conférence épiscopale en octobre 2006, et constitue la réalisation la plus remarquable du programme. Le message proposait la vision de l'Église et réclamait concrètement :
 - l'utilisation des recettes des ressources naturelles pour lutter contre la pauvreté pour les générations présentes et futures
 - l'utilisation équitable, efficace et transparente des ressources publiques
 - l'utilisation du budget national au profit des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture ainsi que des provinces et des ménages
 - le suivi social de tous les investissements publics
 - une gestion ouverte, transparente et participative de l'économie – des industries extractives ainsi que du processus budgétaire – et une structure décentralisée et moins bureaucratique
 - la publication des sommes versées par les entreprises pétrolières et minières à l'État angolais, ainsi que les modalités des contrats qui régissent leurs activités

27 Avant de devenir secrétaire général de la Conférence épiscopale zambienne, le père Joe était coordonnateur national du Programme Justice et Paix en Zambie ainsi que premier directeur du Centre catholique de justice, développement et paix (CCJDP), qui allie des programmes pour la justice, la paix et le développement, pendant 10 ans.

- l'attention à la protection de l'environnement dans l'exploitation des ressources naturelles²⁸

Le lancement du message pastoral de 2006 n'a pas bénéficié d'une grande couverture médiatique dans la presse contrôlée par l'État. *Rádio Ecclesia*, la radio de l'Église elle-même, et quelques journaux privés ont assuré une couverture substantielle, mais ils ont rejoint uniquement la capitale du pays. Pour surmonter ceci, une version illustrée du message a été conçue et imprimée en portugais, en anglais et en français, et a été activement utilisée dans des formations sur le suivi social.

On a raté une occasion en ce qui concerne la stratégie de diffusion et de plaidoyer conçue par la CEJP en collaboration avec le conseiller technique. Une série prévue de réunions visant à présenter le message pastoral aux fonctionnaires et aux représentants des entreprises pétrolières et diamantaires n'a pas été réalisée comme prévu, pour des raisons pratiques et programmatiques. Au moment où le message a été lancé, le programme en était à sa dernière année et on se concentrait sur la planification et la collecte de fonds pour les trois années à venir, ainsi que la réalisation d'autres objectifs du programme. De plus, on avait peu d'expérience dans les stratégies de communication et le plaidoyer public.

PJE 2007-2010

Cette récente période a cherché à maintenir le rythme et à consolider la position de l'Église en tant que principal acteur en faveur de la justice économique dans la société civile angolaise. Malgré certaines réalisations, des circonstances et des facteurs internes et externes ont créé de grands obstacles.

Réalisations internes de la CEAST et de la CEJP

- Entre 2007 et 2010, de nombreux efforts ont continué d'être déployés au chapitre du renforcement des capacités internes et de la recherche, les deux premiers objectifs de cette phase :
 - Les partenariats avec des organisations internationales ont gagné en importance, et le deuxième conseiller technique du programme a joué un rôle clé à cet égard.
 - Les membres de l'équipe ont participé à diverses formations et à des ateliers, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.
 - Les membres de l'équipe du SJE ont donné de nombreuses présentations devant d'autres groupes religieux et de la société civile et préparé des émissions de radio sur la justice économique (diffusées à l'émission « Citoyen et Justice » à Rádio Ecclesia, le poste de radio de la CEAST).
- Des rapports ont été produits sur le secteur pétrolier et diamantaire respectivement, ainsi que deux questionnaires sur « l'indice de transparence budgétaire (ITB) », en

²⁸ La version originale du message pastoral de 2006, en portugais, peut être consultée en ligne, par exemple à : http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950_por_uma_justica_economica_mensagem_pastoral_dos_bispos_da_conferencia_episcopal_de_angola_e_sao_tome.html

partenariat avec le Partenariat international sur le budget (IBP).²⁹ L'équipe a collaboré avec l'IBP sur la « Campagne des six questions » qui avait pour but de vérifier si certaines informations demandées avaient été rendues accessibles aux membres du public. Elle a également reçu une subvention pour effectuer des recherches sur le budget sous-national du secteur de la santé dans la province de Huíla. Des notes d'information ont continué d'être préparées à l'intention des évêques deux fois par an.

- La recherche produite était de bonne qualité et importante pour les évêques. L'information contenue dans les notes a été partagée par les évêques sur des forums régionaux comme l'IMBISA et à l'échelle internationale et a même atteint le Vatican, comme l'a montré le contenu de l'allocution prononcée par le pape Benoît XVI durant sa visite en Angola en 2009.³⁰

Effets externes sur les politiques publiques

Comme mentionné dans la première section de cette étude, des progrès ont récemment été accomplis par l'État angolais en matière de transparence. Par exemple, le ministère des Finances publie de plus en plus d'information dans son site Web, y compris des informations sur les recettes des secteurs pétrolier et diamantaire et la proposition de budget national – recommandation du document d'orientation sur la transparence budgétaire de décembre 2006. L'État a également augmenté l'affectation budgétaire globale aux « secteurs sociaux », ce qui constituait l'une des recommandations du message pastoral.

Démontrer que de telles modifications « externes » aux politiques publiques sont le résultat de ce programme ou projet (ou d'un autre), toutefois, se bute au problème général d'attribuer le succès du plaidoyer au travail d'une organisation en particulier, et pose des problèmes méthodologiques. Certaines des personnes interviewées par le premier conseiller technique et le conseiller qui a effectué l'évaluation de 2010 ont proposé que le degré d'influence des évêques sur les détenteurs du pouvoir politique est plutôt élevé, et que le travail de l'Église a eu une incidence notable sur la politique des pouvoirs publics, à tout le moins au plan du discours. D'autres ont fait valoir, en revanche, que les messages pastoraux ont été sous-utilisés, déplorant l'absence d'une stratégie cohérente de la CEAST pour diffuser et préconiser les Messages. De fait, bien que le partage d'information et la diffusion du message de 2006 aient été un objectif spécifique du programme entre 2007 et 2010, cet objectif n'a pas été consigné systématiquement, rendant difficile, voire impossible, de mesurer son incidence.³¹ Cela est aussi vrai des rapports thématiques produits par l'équipe du projet ; tous ont été officiellement lancés publiquement, mais le suivi stratégique a été insuffisant.

On aurait également pu faire davantage en matière d'établissement de contacts, car peu d'alliances ont été forgées avec des acteurs à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Église.

29 L'initiative de transparence budgétaire du Partenariat international sur le budget est basée sur les données analysées statistiquement de 120 questions évaluant le degré de transparence des budgets nationaux de plus de 80 pays. La CEJP a deux fois rempli le questionnaire sur l'ITB pour l'Angola, et l'Angola a obtenu une note très faible en fonction des réponses soumises.

30 Évaluation externe (mars 2007), p. 10 et Murielle Mignot, Évaluation du projet de justice économique de la Commission épiscopale Justice et Paix. 2^e phase – 2007-2010. Rapport final (2010), p. 14-15.

31 Mignot, Évaluation du projet de justice économique de la Commission épiscopale Justice et Paix (2010), p. 11.

L'évaluation de 2010 note que les objectifs du programme étaient indissociables, et que le travail effectué sur le renforcement des capacités internes n'a pas pu compenser l'absence d'alliances externes, qui a pu à son tour jouer sur le rendement global de l'équipe.³²

Effets du suivi social

Le suivi social nécessite la formation d'équipes diocésaines à l'utilisation du programme d'investissement public du budget national pour cerner un projet de développement d'infrastructures et suivre et documenter l'avancement de sa réalisation. Les données recueillies à l'échelle diocésaine sont par la suite réunies dans un rapport rédigé par le SJE. L'exécution intégrale de cette composante a été repoussée sans cesse pour des raisons externes et internes, et aucun résultat concret n'est disponible au moment d'aller sous presse.

- Des formations pilotes sur le suivi social avaient été effectuées dans les archidiocèses de Luanda et de Lubango durant le premier semestre de 2007 alors que la CEAST l'avait réclamé dans son message pastoral de 2006. Cependant, l'exécution du suivi social a ensuite été remise à plus tard par les évêques pour au moins deux raisons. D'abord, ils ont demandé une analyse de praticabilité du suivi social à l'intérieur de l'Église. Les évêques demandaient essentiellement des suggestions sur la façon de renforcer leur propre transparence afin d'être mieux placés pour critiquer le gouvernement. En second lieu, la décision était liée au contexte politique, quelques mois seulement avant la tenue d'élections. À ce stade, il était difficile d'approuver la communication officielle avec les autorités au sujet du suivi social en raison des tensions caractérisant le processus électoral. Et comme de puissants intérêts liés à l'État étaient liés à des travaux publics, les évêques estimaient que leur initiative devrait attendre après les élections.
- Des priorités concurrentes ont contribué à garder le suivi social hors du programme de la CEAST, qui prononce des déclarations officielles seulement deux fois par an. Le pape Benoît a visité l'Angola en mars 2009, et le synode africain a eu lieu à Rome en octobre 2009. Au second semestre de 2009, les formations ont été reprises dans les diocèses de Luanda, de Lubango et d'Uíge, avec l'approbation provisoire des évêques de ces diocèses.
- Ce n'est qu'à l'Assemblée générale de la CEAST en mars 2010 que les évêques de la conférence ont donné l'entière autorisation épiscopale de « concrétiser le ' suivi social ' dans le cadre du projet de justice économique ». ³³ Par conséquent, pendant la deuxième phase du Programme de justice économique, les activités dans le secteur du suivi social à l'échelon diocésain n'ont pas dépassé la première phase de la formation.

En bref, il est clair que la majorité des effets du PJE ont été *internes* à l'Église et que de nombreux facteurs ont limité les effets externes du programme :

- Dans la période de l'après-guerre, le groupe de travail de CIDSE a contribué aux efforts de la CEAST pour inscrire la justice économique à l'ordre du jour.

³² Idem.

³³ Communiqué de clôture de l'Assemblée générale de la CEAST, tenue du 2 au 9 mars 2010, voir : <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=78273>.

- Avec la création officielle du PJE, la CEAST a commencé à recevoir des présentations fondées sur la recherche concernant des questions de justice économique qui ont été traduites sous forme de deux messages pastoraux. On a beaucoup fait au chapitre de l'accompagnement, du transfert des compétences et du renforcement des capacités du SJE et de la promotion des échanges dans le domaine de la justice économique et sociale.
- Ce renforcement des capacités s'est poursuivi dans la deuxième phase du programme et a mené à une collaboration couronnée de succès avec des organisations internationales comme le PAC et l'IBP.
- Cependant, le partage d'information et l'établissement de contacts se sont révélés des points relativement faibles de l'unité de la justice économique, contribuant à la réduction de la diffusion et du plaidoyer basés sur les messages pastoraux, ainsi que des rapports thématiques produits.
- En conclusion, les retards imposés dans le secteur du suivi social ont fait que la transition de la recherche et de la préparation d'activités de plaidoyer à la réalisation du plaidoyer au-delà de la CEAST n'a pas eu lieu comme prévu à l'origine.

Les personnes interviewées par le premier conseiller technique pour cette étude de cas (voir la liste des personnes interviewées en annexe 2) ont utilisé des termes comme « pionnier » et « d'avant-garde » pour décrire le travail accompli par le SJE, en soulignant le caractère nouveau de l'approche en Angola. Tous s'accordent à penser que l'approche ajoute de la valeur au travail de la CEJP, et que par conséquent la CEJP avait gagné en crédibilité parmi les autres organismes de la société civile, au pays et à l'échelle internationale, en tant qu'acteur possédant une importante capacité technique. Cependant, la deuxième phase du programme, malgré quelques résultats de recherche solides, a eu de la difficulté à maintenir la dynamique engagée et à réaliser un changement à l'extérieur de l'Église. Les facteurs responsables des effets positifs ainsi que les facteurs limitatifs sont abordés dans la prochaine section.

IV. FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS

L'engagement des évêques angolais envers l'ordre du jour de la justice économique était déterminé et a pris de l'ampleur pendant les deux premières années du PJE, qui a abouti à la publication du message pastoral de 2006. Les membres de l'équipe de justice économique ont joué un rôle de pionniers, dans le sens où ils ont contribué à introduire le thème de la justice économique et à démontrer que les institutions en Angola, autres que l'État ou les organisations internationales de la société civile, pourraient avoir leur mot à dire au sujet des questions liées à l'utilisation des ressources naturelles.

Cependant, comme nous l'avons déjà vu, tous les résultats visés pour la deuxième phase du programme n'ont pas été réalisés. Un certain nombre de facteurs peuvent expliquer à la fois les réalisations et les lacunes.

Contexte

Les premières élections parlementaires du pays en 16 ans, tenues en septembre 2008, ont pu être responsables d'un déclin dans le sentiment d'urgence des évêques ou leur volonté d'aborder publiquement des questions de justice économique. Dans d'autres contextes, un scrutin aurait pu être perçu comme une occasion bienvenue de faire inscrire des questions à l'ordre du jour des politiciens en campagne. Cependant, la CEAST a été une actrice prudente, consciente de sa position dans la société angolaise et des sensibilités politiques liées au plaidoyer. La grande priorité de l'Église dans la perspective des élections était de les traverser d'une façon paisible, comme une étape dans la normalisation du processus démocratique dans le pays.

Le sentiment d'urgence ressenti avant les élections n'a pas semblé reparaître après les élections. Passer de positions et de déclarations sur des politiques publiques à des activités concrètes et axées sur des résultats dans un contexte politiquement sensible peut être long et ardu. La société civile a été renforcée par le processus de plaidoyer et un tel renforcement peut parfois être considéré comme une fin en soi, pas seulement un moyen pour obtenir une fin.³⁴ Cependant, ces dernières années, un certain nombre d'autres organisations de la société civile sont parvenues à mettre en œuvre des activités de plaidoyer sur des questions de transparence. En ce sens, la force de la CEAST ou son potentiel en tant qu'acteur important et respecté en Angola a pu en souffrir, sans le vouloir.

Partenariat de l'Église

La CEAST est une organisation « politique » dans le sens où elle adopte des positions sur des politiques publiques (par exemple, sous forme de messages pastoraux), et que les évêques ont inévitablement des positions divergentes sur différentes questions. Comme c'est le cas pour beaucoup d'organisations politiques et religieuses, l'approbation de certaines questions peut prendre du temps, et des déclarations collectives ne peuvent être produites si les avis des membres sont trop partagés. En adoptant des positions publiques sur des questions sensibles, les dirigeants de l'Église déterminent normalement la fermeté des positions.

Dans ce cas précis, il était utile d'avoir un allié persuasif ayant des liens étroits avec les évêques. Le rôle de la CEJP et particulièrement l'engagement et l'appui du secrétaire général de la CEJP, le père Belmiro Chissengueti, étaient très importants pour les réalisations effectuées. Dans la première phase surtout, l'engagement et l'attachement envers la justice économique démontrés au niveau de la direction étaient cruciaux.

Dans le cadre du partenariat, il était également important que les objectifs, les attentes et les responsabilités généraux de tous les acteurs participant au projet : CEAST, CEJP, SJE, CIDSE-Caritas, soient clairs pour tous.

Du côté positif, le partenariat avec les homologues au sein du groupe de travail CIDSE-Caritas est un facteur qui a contribué aux bons résultats atteints. Ces partenaires ont volontiers fait part de commentaires sur des décisions clés liées aux programmes et l'assemblée annuelle du

³⁴ Claire McGuigan (2003) *Closing the Circle: From Measuring Policy Change to Assessing Policies in Practice. Overview of the Current Literature Regarding the Impact Assessment of Advocacy* (Save the Children R.-U., Londres), p. 9

groupe de travail était un forum important pour le partage des idées au sujet du programme. Ils ont également fait des dons notables à même des fonds privés, de manière très souple. Pour CRS, il était important de souligner que de petits projets peuvent être très efficaces. Ce type de projet n'a pas beaucoup d'envergure au chapitre des ressources financières, mais il peut être stratégique parce qu'il renforce les rapports et la qualité technique du travail des partenaires.

Capacité

La présence d'un conseiller technique pour la CEJP et le processus d'apprentissage du secteur de la justice économique étaient un élément important dans le succès relatif du programme, surtout dans sa première phase. À cet égard, la proactivité du conseiller technique et la confiance et les relations professionnelles positives qui se sont développées entre ce dernier et le coordonnateur de l'équipe de justice économique, ainsi que la Commission, étaient cruciales.

La difficulté de l'accompagnement externe réside dans la recherche de l'équilibre entre prêter main-forte à l'équipe locale, et la laisser faire le travail. Cet équilibre devient plus facile à atteindre à mesure que les membres de l'équipe acquièrent de l'expérience, mais l'approche de l'accompagnateur est également tributaire du roulement du personnel.

Une conclusion essentielle de l'évaluation externe de 2007 était que le programme reposait trop sur deux personnes : le conseiller technique et le coordonnateur du programme. Dans la deuxième phase, le conseiller technique et le coordonnateur ont changé. Le fait que le programme a survécu à cette transition a été d'abord perçu comme une réalisation très importante par la direction de la CEJP.³⁵ Dans la deuxième phase, cependant, non seulement le conseiller technique et le coordonnateur ont-ils changé, mais le taux de renouvellement du reste de l'équipe était élevé. À un moment où les attentes montent après des années de renforcement des capacités et où l'accompagnement diminue, la bonne gestion des ressources humaines est fondamentale et aurait dû être abordée avec beaucoup plus d'attention de la part de la CEJP.

Dans l'équipe actuelle, il reste seulement un membre de la première équipe : l'ancien analyste des industries extractives, qui en est devenu le coordonnateur. Les autres membres sont relativement inexpérimentés ; ils sont encore étudiants ou viennent d'obtenir leur diplôme universitaire. Cela contribue à expliquer le faible rendement de l'équipe en termes de recherche et de prise de contacts, et a contribué à affaiblir la communication, la confiance et l'assurance. Il y a ainsi une tendance croissante de la part de la direction de la CEJP³⁵ à prendre en charge le programme.

V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'objectif prioritaire du PJE était d'aborder les injustices en Angola, en plaidant pour la gestion transparente des recettes de l'exploitation des ressources naturelles et une affectation équitable de ces ressources. Dans ce contexte, pour

³⁵ Entrevue, le 31 octobre 2008.

CRS et ses partenaires, la question fondamentale était : « Comment pouvons-nous le mieux appuyer les institutions ecclésiales pour plaider efficacement en faveur de l'équité? ».

Relier les facteurs du contexte, du partenariat et des capacités qui ont joué un rôle critique dans l'atteinte des résultats du programme décrits ci-dessus ainsi qu'aux hypothèses et aux objectifs de départ permet de dégager un certain nombre d'enseignements.

Contexte

IL est clair qu'à ses débuts, le Programme de justice économique faisait face à un contexte très difficile en Angola, mais l'intérêt de la CEAST à inscrire la justice économique et sociale à l'ordre du jour présentait un terrain propice pour la recherche et par la suite pour le plaidoyer en faveur de l'équité. Ni la CEJP, ni le conseiller technique ni les bailleurs de fonds n'avaient prévu que l'urgence initiale dans l'engagement des évêques pourrait être affectée par des facteurs externes comme les élections. De plus, la CEJP a eu peu de modèles à suivre ou de collègues dont elle peut apprendre ; il n'y avait guère d'autres acteurs locaux engagés dans le plaidoyer basé sur la recherche en Angola pendant les cinq premières années du programme. Ainsi :

- Une période d'élan n'offre pas de garanties pour l'avenir.
- Le fait d'être un « pionnier » dans un secteur donné présente des possibilités prometteuses d'incidence et de reconnaissance, mais avec le manque d'autres acteurs dans le secteur, il peut être difficile de maintenir la dynamique.

Partenariat

L'hypothèse de départ fondamentale pour l'approche basée sur la recherche et le plaidoyer reposait sur la notion que l'Église présentait un besoin donné, et qu'après avoir établi cette capacité de recherche, le plaidoyer s'ensuivrait. La structure de la CEAST et son mode de fonctionnement n'avaient pas fait l'objet d'un examen et d'une préparation approfondis dans la conception du projet. Ainsi :

- Dans la collaboration avec l'Église, une compréhension complète de la dynamique interne de l'institution est nécessaire, et les échéanciers devraient être adaptés en conséquence.
- Si l'approbation des évêques est nécessaire à l'exécution d'une activité diocésaine, il faut la demander bien avant de s'engager à l'échelon niveau local, pour éviter des retards d'exécution.
- Le rôle des acteurs chargés de l'exécution d'un projet doit être bien défini ; par exemple, doivent-ils produire de la recherche destinée au plaidoyer de la part d'instances supérieures ? Peuvent-ils s'engager dans le plaidoyer ou faire des déclarations publiques de leur propre chef ou non ? Et ainsi de suite.
- Afin d'élargir l'appui et la sensibilisation dans l'Église, il importe de travailler à l'échelon national avec la Conférence épiscopale et à l'échelon local avec les diocèses et les paroisses ainsi que les ecclésiastiques, les congrégations religieuses et diverses organisations.

- La recherche, même lorsque destinée principalement au plaidoyer auprès des décideurs de niveau intermédiaire, doit également être diffusée à l'échelon local afin de sensibiliser et d'encourager la participation locale.
- En travaillant en grande partie à l'échelon intermédiaire, il faut prendre soin d'éviter l'engagement et la communication de haut en bas avec les acteurs à l'échelon diocésain.
- Même lorsqu'on travaille à renforcer les capacités à l'intérieur de l'Église catholique et à miser sur le pouvoir de cette dernière, il faut être attentif dès le départ à l'établissement de contacts à l'extérieur des milieux de l'Église afin d'accroître l'influence et la pertinence au sein de la société. Les partenariats à cultiver doivent être contrôlés dès le départ avec les autorités religieuses afin d'éviter tout conflit potentiel.

Capacité et renforcement des capacités

La capacité est peut-être le volet qui a suscité le plus de discussions et de questions concernant l'incidence et la viabilité du projet. Un conseiller technique a été intégré au projet parce que la capacité existante de recherche devait être renforcée. La deuxième phase du projet prévoyait l'élimination progressive du soutien technique, mais pendant ce temps, la productivité de l'équipe a chuté nettement ; l'appui externe n'avait pas produit une équipe capable de travailler de manière autonome. L'expert externe de la seconde étape du projet a déclaré que cette étape du projet était trop ambitieuse pendant un délai de trois ans, surtout dans le contexte angolais, bien que cela seul ne suffise pas à expliquer que moins de la moitié des résultats prévus aient été atteints.

Les auteurs de la présente étude de cas, à titre d'anciens conseillers techniques, ont de la difficulté à déterminer si la non-réalisation des objectifs découle d'un soutien technique inefficace ou inefficent, d'objectifs trop ambitieux compte tenu de la capacité de la CEJP, ou d'une combinaison de ces deux facteurs. Cependant, chacun des trois conseillers techniques convient que si leur intention et l'ampleur des travaux étaient de fournir de l'assistance technique à la recherche et au plaidoyer, ils ont tous consacré trop de temps à la planification et à la gestion de projet, et à enseigner des notions de rédaction, plutôt qu'aux techniques de recherche et de plaidoyer. Quand ils se retiraient, les activités n'étaient pas complétées, ou pas correctement. La CEJP convient également que plusieurs collaborateurs recrutés n'étaient pas capables de produire de la recherche de haute qualité, même avec de l'aide.

Si les raisons de l'absence de meilleurs résultats ne sont peut-être pas entièrement claires, on peut tirer des leçons concernant la capacité :

- Le renforcement des partenaires est un processus de longue haleine et un important résultat indépendant d'un programme, mais le soutien technique n'est utile que s'il s'accompagne des bonnes étapes vers l'action et la viabilité des partenaires.
- Les profils des membres de l'équipe embauchés doivent correspondre aux objectifs du projet. Des collaborateurs qui ne peuvent pas produire un travail conforme aux attentes ne doivent pas être conservés, ou le succès du projet serait compromis.
- Le soutien technique est efficace, mais il a ses limites. Si un partenaire ne peut recruter ou conserver des collaborateurs capables de produire les résultats attendus, les

objectifs et les attentes doivent être ajustés en fonction des capacités de l'équipe.

- Il faut rédiger une politique efficace non seulement pour la gestion et la rétention du personnel, mais également pour conserver la mémoire institutionnelle d'un projet.

Prochaines étapes

Le PJE a commencé par un grand élan et des succès notables, mais il a connu un certain déclin dans les années subséquentes. S'il présente une série de difficultés et d'enseignements qui peuvent être plutôt décourageants, l'espoir et les possibilités sont toujours présents. Dans une déclaration publique en octobre 2010, les évêques de l'Angola ont affirmé leur intention de s'engager dans davantage de plaidoyer avec le Parlement. Cette déclaration découle des priorités établies après le synode africain et de la participation d'un membre du groupe consultatif sur la justice économique dans une formation d'immersion parlementaire du Bureau catholique de liaison en Afrique du Sud. Les évêques de la région australe (IMBISA), dont la CEAST est membre, ont collectivement décidé que la gestion des ressources naturelles et la bonne gouvernance seraient deux de leurs principales priorités pendant les années à venir. Les ONG et les associations angolaises montrent un intérêt et un niveau d'activité accrus dans le suivi budgétaire et social, et la CEJP, invitée à présenter ses travaux devant une conférence nationale de la société civile en novembre 2010, a reçu un accueil très enthousiaste. Les diocèses ont démontré leur intérêt à s'engager dans des initiatives locales comme le suivi social. La CEJP a récemment produit un rapport sur le secteur diamantaire qui est encore pertinent pour l'usage dans le plaidoyer, et l'évêque du diocèse diamantifère est disposé à s'exprimer sur les questions d'équité. De plus, le Partenariat international sur le budget soutient toujours la CEJP dans la production de recherches destinées au plaidoyer dans son étude du budget sous-national.

En somme, l'impulsion de ce projet pourrait ne plus venir directement de la CEAST ou même du projet de justice économique lui-même. Cependant, le contexte dans lequel la CEJP fonctionne a changé et elle ne manque pas de ressources et de dynamisme sur lesquels elle peut miser pour obtenir des résultats durables au cours de la dernière année du projet et cerner des occasions de futures initiatives. Le défi consiste à démontrer l'agilité et la volonté organisationnelle de saisir ces occasions et de conserver sa pertinence dans un contexte dynamique et exigeant.

BIBLIOGRAPHIE

CEAST (1998): A Igreja em Angola Entre a Guerra e a Paz – Documentos Episcopais 1974 – 1998

Centro de Estudos e Investigação Científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, Relatório Económico de Angola 2009 (2010).

Comerford, Michael G. (2005), O Rosto Pacífico de Angola – Biografia de um Processo de Paz (1991 – 2002).

Comerford Michael, Alternative voices: the Angolan peace movement, see: <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>

CRS Peacebuilding Technical Commission, Case studies guidance on equity (Working draft, 2008). External evaluation, Murielle Mignot, (May 2010).

INE (National Institute of Statistics), Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População 2008- 2009 (IBEP - Integrated Study of the Well-Being of the Population)(Luanda, August 2010).

Jensen, Søren Kirk, and Pestana, Nelson (2010), The role of the churches in poverty reduction in Angola (Christian Michelsen Institute).

McGuigan, Claire (2003), Closing the Circle: From Measuring Policy Change to Assessing Policies in Practice: Overview of the Current Literature Regarding the Impact Assessment of Advocacy (Save the Children UK, Londres).

Mignot, Murielle (2010), Evaluation of the Economic Justice Project of the Episcopal Commission for Justice and Peace. 2^e phase – 2007-2010. Final Report.

Ministry of Finances of the Republic of Angola (2008), Relatório de Fundamentação 2009.

PNUD, Rapport sur le développement humain 2002. *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (2002)

PNUD, Rapport sur le développement humain 2009. *Surmonter les barrières : mobilité humaine et développement* (2009).

Banque mondiale (2006), Angola Country Economic Memorandum. Oil, Broad Based growth and Equity (Rapport n° 35362-AO).

Walsh, Nicole, Report of the External Evaluation of the Angola Economic Justice Programme, mars 2007.

Références des sites Internet

Association of Episcopal Conferences of the Region of Central Africa (2002), The Church and Poverty in Central Africa: The Case of Oil: <http://www.relufa.org/programs/economicjustice/documents/AfricanBishopsStatementonOilandPovertyEnglish.pdf>

CEAST (2006), Angola no Caminho da Esperança: <http://www.evangelizatio.org/portale/adgentes/chieselocali/chieselocali.php?id=19>

CEAST (2006), Por uma Justiça Económica: http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950_por_uma_justica_economica_mensagem_pastoral_dos_bispos_da_conferencia_episcopal_de_angola_e_sao_tome.html CEAST (2010),

Communiqué de clôture de la plénière tenue du 2 au 9 mars 2010: <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=78273>

Comerford, Michael (2004): Alternative voices: the Angolan peace movement: <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>

Human Rights Watch (2010), Transparency and Accountability in Angola: an update: (<http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angola-0>)

IMBISA (2001), Communiqué de clôture de la plénière tenue du 30 juillet au 8 août 2001 : <http://www.imbisa.org.zw/html/plenary2001.html><http://www.imbisa.org.zw/html/plenary2001.html>

World Bank, Angola data sheet: <http://data.worldbank.org/country/angola>

Répondants aux entrevues (octobre-novembre 2008)

1. Dom Damião Franklin, archevêque de Luanda et président de la CEAST
2. Père Belmiro Chissengueti, secrétaire général, CEJP
3. Père Zeferino, membre du groupe consultatif et chef de la congrégation de la Société de la parole divine en Angola
4. Joaquim Kalesi Amandio, ex-coordonnateur de l'unité de justice économique, CEJP
5. Ernesto Kambali, coordonnateur de l'unité de justice économique, CEJP
6. Ana Celeste, membre du groupe consultatif et consultante pigiste
7. Père Mario Rui, directeur de Mosaiko et chef de la congrégation dominicaine en Angola
8. Père Mauricio, directeur de Rádio Ecclesia
9. Sergio Calundungo, directeur, ADRA
10. Elias Isaac, représentant pays OSISA
11. Miguel Bastos de Almeida, conseiller en communications, ministère des Finances
12. Elena Mondo, coordonnatrice de programme, Initiative de la transparence budgétaire, Partenariat international sur le budget
13. Belisario dos Santos, directeur du programme, atelier de développement

À propos des auteurs

Sylvia Croese était la conseillère technique du Programme de justice économique de l'Angola de mars à octobre 2010.

Søren Kirk Jensen était conseiller technique au Programme de justice économique de l'Angola de 2004 à 2007, et dirige maintenant Independent Policy Analysis, cabinet-conseil spécialisé dans l'animation des processus d'apprentissage et le renforcement des capacités des organisations de la société civile.

Stephanie French est la représentante pays actuelle de CRS en Angola et a été conseillère technique du Programme de justice économique de 2008 à 2009.

LE NIGÉRIA : ACCROÎTRE L'ÉQUITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS PÉTROLIFÈRES

**Une étude de cas de la collectivité d'Umuechem
2003-2010**

de Joseph Shopade et Christopher O'Connor



INTRODUCTION

Les expériences du Centre pour la responsabilité sociale des entreprises (CSCR) et de CRS dans la promotion de l'action de collaboration et de participation pour le développement durable dans la collectivité d'Umuechem, située dans le delta du Niger du Nigéria, sont riches en enseignements sur la manière dont CRS peut travailler plus efficacement à faire progresser l'équité et les droits communautaires dans les collectivités vulnérables où les industries extractives ont une importante empreinte. Comme hôte des activités extractives de pétrole de Shell Petroleum Development Corporation (SPDC), la collectivité d'Umuechem a subi plusieurs retombées négatives de l'extraction du pétrole, tout en bénéficiant de fort peu d'avantages.

Dans un effort visant à consolider la paix et la sécurité dans l'ensemble du delta du Niger, y compris à Umuechem, CRS et le CSCR se sont efforcés d'améliorer les relations entre les intervenants (la collectivité d'Umuechem, SPDC et l'État), en favorisant l'équité par l'accès accru à la prise de décisions et à l'affectation des ressources. La présente étude de cas illustre comment la programmation inspirée par l'équité peut renforcer les capacités d'une collectivité hôte¹ privée de droits civiques de sorte que ses membres puissent dialoguer avec les industries extractives et les institutions publiques pour favoriser la paix et le développement. Simultanément, la présente étude de cas montre les limites des interventions visant à renforcer les capacités locales et l'équité dans le contexte d'un rapport de forces asymétrique : la collectivité a gagné une voix, mais souvent une voix contradictoire et faible. La présente étude de cas documente les réalisations, les défis rencontrés et les enseignements tirés par CRS, grâce à son partenariat avec le CSCR, dans la promotion de l'équité et du développement communautaire dans une collectivité pétrolifère au Nigéria.

Située à Etche, dans l'État de Rivers, la collectivité d'Umuechem accueille plus de cinquante puits de pétrole (actifs et obturés) et deux stations d'approvisionnement de pétrole appartenant à SPDC. Pendant les cinq dernières décennies, Umuechem, avec plusieurs de ses voisines dans la région du delta du Niger, au Nigéria, région riche en pétrole et en gaz naturel, a été accablée par une série de retombées négatives, de relations inéquitables et d'injustice liées à l'extraction du pétrole, y compris la dégradation environnementale résultant des déversements de pétrole et des fuites de gaz, l'extrême pauvreté et la famine, un taux de mortalité maternelle et infantile élevé, des conflits inter et intra-communautaires marqués par une grande violence, la prolifération des armes de petit calibre, des armes légères et des groupes armés et la faible gouvernance communautaire.

Le retour du Nigéria à la démocratie en 1999 a ouvert l'espace pour la société civile et les organisations religieuses afin d'améliorer l'équité pour les personnes pauvres et marginalisées dans des systèmes et des structures politiques, économiques et sociaux dans toutes les collectivités hôtes dans la région du delta du Niger.

1 Collectivité hôte est un terme qui est utilisé spécifiquement dans le delta du Niger pour désigner les établissements humains où se trouvent des gisements de pétrole, ou qui accueillent des installations d'exploitation pétrolière ou gazière.



Chronologie des projets

La présente étude de cas porte sur deux projets du CSCR soutenus par CRS et d'autres organisations internationales catholiques entre 2003 et 2010. Si ces projets couvraient de nombreuses collectivités, la présente étude de cas prend une perspective étroite, en se concentrant seulement sur la collectivité d'Umuechem, parce qu'on y observe tous les effets nuisibles de l'extraction du pétrole, y compris le militarisme violent, tout en démontrant que les interventions peuvent réussir à améliorer l'équité. L'étude de cas tâche de tracer un portrait détaillé des réalisations et des lacunes des programmes afin de mieux dégager les enseignements et de guider le mieux possible la suite du travail dans le domaine de la promotion de l'équité.

En novembre 2003, le CSCR a lancé le « Projet global sur l'action de collaboration et de participation pour le développement durable, l'intervention environnementale et l'accès à la justice dans le delta du Niger », avec un budget total de quelque 750 000 USD.

Objectif du projet

- Améliorer la paix et la sécurité pour les habitants du delta du Niger.

Objectifs précis

- Améliorer les relations entre les intervenants dans le delta du Niger, et accroître l'administration légitime de la justice pour la population.

Résultats intermédiaires

1. Les besoins déterminés des dix collectivités cibles dans le delta du Niger sont abordés par la collaboration réussie des intervenants (entreprises, pouvoirs publics et dirigeants communautaires de la collectivité pétrolière).
2. La collaboration accrue entre le CSCR et le Conseil œcuménique pour la responsabilité sociale des entreprises (ECCR) et les intervenants régionaux améliore les pratiques des activités de Shell dans le delta du Niger.

CRS/Nigéria et Trocaire ont financé conjointement le développement durable et l'accès du projet aux activités de justice tandis que Cordaid fournissait le financement du travail d'intervention environnementale. CRS a apporté un soutien technique supplémentaire pendant l'exécution. Le CSCR a amorcé le travail avec les dix collectivités hôtes du delta du Niger : Umuechem, Bodo, Biara Biseni, Batan, Gbaratoru, Gbarain, Oloibiri, Okoloba et Ogbodo. Auparavant, quelques collaborateurs du CSCR avaient été engagés dans des collectivités hôtes de l'exploitation pétrolière à un degré limité. Deux piliers qui se renforcent mutuellement du projet du CSCR dans toutes ces collectivités étaient leurs efforts en vue de former ou de soutenir des organismes représentatifs locaux connus sous le nom de Conseils de développement de la collectivité (CDC) et leurs efforts d'exercer une pression internationale sur les actionnaires de Shell Petroleum Development Corporation. Le CSCR a aidé les parties à négocier des accords à la suite du dialogue et des discussions sur la manière d'aborder les questions clés. Ce projet a pris fin en 2007, après une prolongation de plusieurs mois.

Un deuxième projet, « Intensifier l'action de collaboration et de participation pour le développement durable des collectivités dans le delta du Niger », a été conçu par le CSCR avec le soutien technique de CRS. Ce projet de trois ans évalué à un peu plus de 1 200 000 USD a fonctionné d'octobre 2007 à septembre 2010.

Objectif du projet

- Promouvoir la paix et le développement durable des collectivités dans le delta du Niger.

Objectifs précis

- Partenariat accru des intervenants dans l'exécution de l'Accord global de coopération dans des groupes choisis de collectivités hôtes de SPDC et de CNL dans le delta du Niger.

Résultats intermédiaires

1. Intensification du dialogue axé sur les résultats parmi les intervenants impliqués dans des activités d'extraction du pétrole dans le delta du Niger.
2. L'engagement des entreprises pétrolières envers le développement durable des collectivités (DDC) a augmenté.
3. Conformité accrue des entreprises pétrolières aux normes réglementaires et aux pratiques exemplaires en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de transparence.
4. Engagement accru de la collectivité hôte de l'exploitation pétrolière envers les approches non violentes de transformation des conflits.

Le financement et l'appui de CRS, de Trocaire et de Cordaid se sont poursuivis durant cette seconde étape, avec le financement supplémentaire provenant de Misereor. Les activités du CSCR ont augmenté dans 52 collectivités locales en 2007 où l'Accord global de coopération a été présenté par SPDC. Les Accords globaux de coopération sont la plus récente incarnation des projets de développement de RSE de SPDC. Par ces accords, SPDC a approché le développement de RSE à grande échelle en négociant avec des groupes de collectivités, comprenant chacun une dizaine de collectivités.

Les interventions du CSCR ont été conçues pour modifier les attitudes et les comportements personnels des intervenants – la collectivité, l'entreprise (pétrolière) et l'État – dans la collectivité d'Umuechem. Parmi les théories pertinentes du changement, citons :

1. Si les membres de la collectivité reçoivent de la formation en gestion de conflits et ont des mécanismes améliorés de gouvernance locale, la cohésion sociale de la collectivité s'améliorera et le conflit intracommunautaire sera moins violent.
2. Si des liens entre les actionnaires consciencieux des entreprises pétrolières et les groupes de suivi locaux et crédibles sont établis, les entreprises pétrolières seront plus ouvertes au dialogue négocié avec les collectivités locales.

Les projets appuyaient des mécanismes de gestion des conflits et abordaient des modèles relationnels de communication, de coopération et de prise de décisions au sein de la collectivité d'Umuechem, et entre ses intervenants, SPDC et les organismes affiliés à l'État fédéral et de l'État de Rivers. La question fondamentale explorée tout au long de la présente étude de cas est : « Comment donner une voix aux collectivités vulnérables de sorte qu'elles puissent rechercher l'équité ? ». L'étude de cas d'Umuechem explique comment on a atténué la dynamique de pouvoir asymétrique défavorable à l'équité, et dans quelle mesure.

Les données de l'étude de cas ont été recueillies par les entrevues de répondants clés, l'examen des documents comme les propositions de projets, les rapports annuels, les rapports spécialisés, les documentaires vidéo du CSCR et l'observation. Des informateurs clés ont été sélectionnés parmi les représentants du CSCR, des organismes publics, de SPDC et de la collectivité d'Umuechem. L'accès aux intervenants a été facilité par le CSCR, et comprenait l'offre d'« hospitalité aux intervenants », terme qui désigne des rafraîchissements servis aux intervenants communautaires lors des rencontres.

À la suite de l'introduction, le lecteur trouvera les sections « Nature et évolution du conflit », qui comprend un rappel historique ; « Nature des interventions », qui documente les stratégies et actions d'intervention du CSCR ; « Effets des actions ; » et « Facteurs responsables des effets ». La dernière section documente les enseignements tirés durant ce projet.

CSCR

La collectivité d'Umuechem a fourni l'historique de la création du CSCR et a contribué à façonner la mission du Centre comme organisation de défense des droits humains engagée dans la promotion de la paix par le développement. L'attaque de 1990 par les forces de police mobile nigériane contre la collectivité d'Umuechem et l'instabilité résultante a incité le père Kevin O'Hara, fondateur du CSCR, à s'engager dans la défense des droits de la

personne à Umuechem. Un documentaire vidéo sur l'incident à Umuechem a été produit par le père Kevin, et, dans le cadre du plaidoyer international sur la situation, diffusé sur la 4^e chaîne de la Société de radiodiffusion britannique (BBC) à Londres. On a ainsi attiré l'attention internationale sur les injustices, la marginalisation, le manque de services sociaux et la dégradation environnementale dans la région du delta du Niger, en particulier dans la collectivité d'Umuechem.

Pendant que la violence faisait rage, le père Kevin a réagi à la nécessité – et aux possibilités apparues récemment – de plus de plaidoyer et d'intervention dans la région en créant le Centre pour la responsabilité sociale des entreprises à Port Harcourt en 2001. Conçu comme organisation de édification de la paix sociale² enracinée dans l'enseignement social catholique, le CSCR a cherché à soutenir les personnes les plus vulnérables dans le delta du Niger en réagissant aux conflits déclenchés par la mauvaise gestion de l'extraction pétrolière et gazière. CRS a commencé sa participation aux travaux du CSCR à Umuechem en 2002.

NATURE ET ÉVOLUTION DU CONFLIT

Le Nigéria est le pays le plus peuplé d'Afrique et le huitième plus peuplé au monde. Sa population estimée à 158 423 000 habitants³ est brutalement divisée en factions ethniques et religieuses. Le Nigéria compte six zones géopolitiques, composées de 36 États et d'un territoire capital fédéral qui se subdivise en 774 zones administratives locales (ZAL). La pléthore d'États et de ZAL reflète l'histoire mouvementée et les difficultés de contrôler les entités nationales hétérogènes au Nigéria. L'extraction pétrolière n'a fait que complexifier ces enjeux.

Dans les années 1970, avant que les recettes pétrolières deviennent le principal soutien économique du pays, le Nigéria avait un indice de pauvreté de 35 % seulement. En 2007, on estimait à 60 % le pourcentage de la population rurale et à 40 % celui de la population urbaine vivant dans la pauvreté.⁴ Malgré un taux de croissance moyen d'environ 6 % entre 1999 et 2009, le Nigéria n'avait pas connu des baisses appréciables du taux de chômage et de l'indice de pauvreté. D'autres indicateurs de développement sont tout aussi décourageants. En 2009, la mortalité infantile était de 86 décès pour 1 000 naissances.⁵

Le Nigéria est le plus grand exportateur de pétrole brut en Afrique et le sixième producteur au monde, avec des réserves établies à environ trente milliards de barils dans sa région pétrolifère, le delta du Niger. Au cours des cinquante dernières années, le Nigéria a gagné plus de 350 milliards de dollars en recettes pétrolières.⁶ Le secteur pétrolier compte pour plus de 90 % des recettes en devises étrangères et 80 % de recettes de l'État.⁷

2 Pour d'autres clarifications sur les perspectives de la édification de la paix religieuses et renforcées par l'enseignement social catholique, voir David Steele, « *An Introductory Overview of Faith-Based Peacebuilding* », dans *Pursuing Just Peace*, éd. Mark M. Roger, Tom Bamat et Julie Ideh (Catholic Relief Services, Baltimore, 2008)

3 United Nations, Department of Economic and Social Affairs: Population Division, Population Estimates and Projection Section: World Population Prospects: The 2010 Revision: Nigeria (<http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>).

4 Bureau national de la statistique, Profil de la pauvreté au Nigéria (Abuja, Nigéria : Bureau national de la statistique, 2007).

5 Organisation mondiale de la Santé, Global Health Observatory Data Repository, Child Mortality Indicators (<http://apps.who.int/ghodata/?vid=160#>).

6 Voir le Secrétariat catholique du Nigéria, Nigeria: *The Travesty of Oil and Gas Wealth*. A Statement of the CBCN (Abuja, Nigéria : Secrétariat catholique du Nigéria, 2006).

7 PNUD, Rapport sur le développement humain Nigéria, 2008-2009, p. 27. (PNUD, 2010).

Enchevêtrés dans le *paradoxe de l'abondance*,⁸ les seuils de pauvreté du Nigéria ont augmenté réellement plutôt que de diminuer avec l'introduction des recettes pétrolières. Le Nigéria est affligé, notamment, par la corruption et le conflit. Aucune région du pays ne comprend cette dichotomie de la richesse et de la pauvreté pétrolière mieux que les collectivités hôtes dans le delta du Niger.

La région du delta du Niger au Nigéria comprend les neuf États producteurs de pétrole d'Abia, Akwa-Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ondo et Rivers, avec une population totale de 27 165 456 habitants en 2006, soit environ 19,3 % de la population du pays. Akwa-Ibom démontre une marginalisation régionale continue avec un indice de pauvreté de 71,7 % en 2007.⁹ Bien qu'elles soient la source d'une grande partie de la richesse du pays, les collectivités pétrolifères dans le delta du Niger sont en moins bonne posture que d'autres collectivités du Nigéria, n'ayant profité que d'un développement limité en échange de toutes les retombées défavorables de l'industrie extractive à grande échelle. Les collectivités pétrolifères dans cette région ont généralement été exclues des processus décisionnels, dans la mesure où ils concernent les avantages et les effets nuisibles de l'extraction du pétrole. Environ 49 % de la zone « South-South », qui comprend la plupart des États du delta du Niger, n'a pas accès à une source d'eau traitée. L'État de Rivers a un des revenus les plus élevés par personne au Nigéria, mais il est troisième, *ex aequo* avec un autre, pour ce qui est de la disparité avec un coefficient de Gini de 0,5. Il affiche également la plus basse espérance de vie du pays, soit 44 ans.¹⁰ D'après les statistiques de 2008, l'État de Rivers a le 5^e taux de chômage le plus élevé à 27,9 %.¹¹

Les injustices dans le delta du Niger vont bien au-delà des indices de pauvreté élevés et des projets limités de développement économique. La contamination de l'environnement du delta du Niger est extrême. De 1976 à 2001, on a signalé 6 817 déversements de pétrole dans le delta du Niger répandant plus de 3 millions de barils de pétrole dans l'environnement.¹² Les pratiques d'extraction pétrolière et gazière dans le delta du Niger émettent également environ 35 millions de tonnes de dioxyde de carbone par an, et près de six millions de tonnes de méthane sont répandues dans l'air chaque jour.¹³ Bon nombre de sources d'eau ne sont plus potables. Les fleuves et les rivières n'assurent plus de moyens de subsistance liés à la pêche. L'effet cumulatif des dommages et des inégalités au chapitre du développement et de l'économie a créé de l'instabilité dans plusieurs des États du delta du Niger. Les structures de gouvernement traditionnelles locales se sont effritées, alors que le militantisme violent a émergé.

Le recensement de la population de 2006 au Nigéria dénombre 5 198 716 habitants dans l'État de Rivers, avec la ZAL d'Etche affichant une population totale de 249 939 habitants. Umuechem est l'une des plus grandes collectivités de la ZAL d'Etche, comptant pour un peu plus du tiers de la population. La collectivité d'Umuechem elle-même est divisée en trois

8 Pour d'autres précisions sur la misère du paradoxe de l'abondance et pour comprendre l'absurdité et la contradiction de la pauvreté au milieu de l'abondance, voir Ian Gary et Terry Lynn Karl, *Le fond du baril : le boom pétrolier de l'Afrique et les pauvres* (Catholic Relief Services, juin 2003).

9 Bureau national de la statistique, *Profil de la pauvreté au Nigéria* (Abuja, Nigéria : Bureau national de la statistique, 2009).

10 PNUD, *Rapport sur le développement humain Nigéria, 2008-2009*, p. 91-94 (PNUD, 2010).

11 Bureau national de la statistique, *Statistiques sociales au Nigéria*, p. 238. (Abuja, Nigéria : Bureau national de la statistique, 2009).

12 PNUD, *Rapport sur le développement humain, Delta du Niger*, p. 76. (PNUD, 2006).

13 Secrétariat catholique du Nigéria, *op. cit.*

grandes sections : Umuogo, Umunwantu et Umuoga. Chaque section est considérée par les habitants de la collectivité comme étant semi-autonome, et a une structure institutionnelle traditionnelle régie par l'institution traditionnelle d'Umuechem dans son ensemble.

La collectivité d'Umuechem illustre tous les effets nuisibles de l'extraction du pétrole dans le delta du Niger. Il s'agit d'une collectivité marginalisée, malgré sa richesse en matières premières, qui a émergé comme le lieu de l'expression armée des griefs résultants. Les institutions traditionnelles de gouvernement d'Umuechem n'ont pu faire face aux défis et à l'injustice liés à l'extraction pétrolière à long terme. Dans la langue locale des Autochtones etche de la région du delta du Niger, Umuechem signifie « foyer de l'hospitalité ». Plus récemment cependant, elle a été un centre de conflits. Elle a traversé quatre graves crises communales au sujet du leadership et de la représentation entre novembre 1990 et mai 2009, qui ont fait des dizaines de morts, détruit des propriétés et laissé les institutions du gouvernement traditionnel frappées d'incapacité. D'ailleurs, ces incidents ont considérablement érodé la confiance qui régnait à Umuechem. Ils ont également miné la confiance limitée entre la collectivité et le gouvernement. Le cycle du conflit violent dont lequel Umuechem lutte toujours pour s'affranchir a été déclenché par cette première crise, des manifestations de la collectivité contre les activités de SPDC en 1990, qui ont été réprimées par la force. Pendant la répression, 80 personnes, y compris le chef traditionnel et ses deux épouses, ont été abattues à bout portant, et 495 maisons ont été détruites par une unité mobile des forces de police nigérianes.¹⁴ Une collectivité avec une fraternité partagée et une histoire d'appartenance et d'ascendance communes s'est fragmentée en raison de questions de leadership et de représentation communautaire et s'est divisée en camps hostiles.

L'État nigérian a un intérêt dans SPDC, et a réprimé la manifestation pour maintenir les activités de SPDC sans heurts à Umuechem. Pendant cette répression, le chef traditionnel d'Umuechem a été tué. Les sous-collectivités d'Umuechem se sont livrées à une lutte au sujet du successeur du chef décédé. En se battant au sujet de la succession, les sous-collectivités ont commencé à lutter au sujet des indemnités fournies par SPDC. Les autres crises de la collectivité étaient le résultat direct de ce vide de pouvoir, et la lutte subséquente sur l'accès aux bénéfices de SPDC.

Il y a une longue histoire de conflit politique dans la collectivité d'Umuechem qui a à plusieurs reprises trouvé son expression dans la lutte armée, par des campagnes et des mouvements révolutionnaires d'insurrection contre l'État et les sociétés pétrolières transnationales dans le delta du Niger. Cette violence a débuté en 1965 alors qu'Isaac Jasper Adaka Boro a lancé une campagne armée connue sous le nom de Service volontaire des peuples du delta du Niger (NDPVS) en réponse à la marginalisation perçue de la nation ijaw par l'État nigérian et la dégradation de l'environnement du delta du Niger par l'extraction pétrolière. Après le massacre d'Umuechem en 1990, Ken Saro Wiwa a créé le Mouvement pour la survie du peuple ogoni (MOSOP). Les deux chefs ont connu une mort violente. Isaac Boro a été tué dans des circonstances controversées pendant la guerre civile nigériane en mai 1968, et Ken Saro Wiwa a été pendu par le Nigéria en novembre 1995.

14 Pour des détails, voir Hon. Juge Inko-Tariah O., Chief Ahaiakwo J.A., Alamina B.A., Chef Godwin Amadi, Commission d'enquête de 1990 sur les causes et les circonstances des perturbations qui se sont produites à Umuechem dans la zone administrative locale d'Etche de l'État de Rivers en République fédérale du Nigéria.

Plus récemment, les crises de légitimité politique suivant les élections générales de 2003 dans l'État de Rivers ont donné naissance à la Force volontaire des peuples du delta du Niger (NDPVF), menée par Asari Dokubo. Ateke Tom a créé la Milice du delta du Niger (NDVM), groupe insurgent et rival du NDPVF. Plusieurs autres milices armées ont plus tard émergé dans le delta du Niger pour défier le gouvernement du Nigéria, qui toutes avaient une forte base populaire dans la collectivité d'Umuechem, en raison de la marginalisation persistante de la collectivité. Ces dernières comprennent le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND), le Mouvement pour le peuple du delta du Niger (MONDP) et la Brigade des martyrs.

La crise politique dans le delta du Niger a contribué à la prolifération des armes de petit calibre et des armes légères dans toute la région, y compris à Umuechem. Il y a eu plusieurs exemples d'enlèvement, de prise d'otages et de sabotage économique dans la collectivité d'Umuechem. Les membres de la collectivité se sont engagés dans la destruction des installations pétrolières et gazières, le *bunkering* de pétrole, terme qui désigne le vol et la vente de pétrole brut à un cartel, contre de l'argent ou des armes. L'instabilité à Umuechem et dans d'autres collectivités dans le delta du Niger a miné l'environnement commercial des entreprises de pétrole au point de créer de l'instabilité sur le marché mondial du pétrole, contribuant à la montée des prix du pétrole brut entre 2003 et 2008. Cette instabilité a également rendu plus difficiles les activités du CSCR à Umuechem, parce qu'il devait se soucier de la sécurité de son personnel et de ses conseillers.

En élaborant les propositions pour ses projets appuyés par CRS en 2003 et 2007, le CSCR a fait l'analyse de problèmes, l'analyse des intervenants et l'analyse des écarts pour les collectivités cibles, y compris la collectivité d'Umuechem. Les évaluations ont indiqué que l'attaque de 1990 par les forces de police nigérianes contre la collectivité d'Umuechem a modifié les liens au sein de la collectivité, et entre la collectivité, SPDC et les autorités (fédérales et régionales) du Nigéria. Le chef traditionnel a été tué, suscitant des rivalités internes à Umuechem, tout en minant la capacité de la collectivité de résoudre des conflits internes et de négocier efficacement avec SPDC ou le gouvernement.

Des conflits violents se sont produits sous trois formes dans la collectivité d'Umuechem : le conflit intra-communautaire, le conflit collectivité-entreprise et le conflit collectivité-État. À l'échelon communautaire, il y a des problèmes de gouvernance interne et de déplacements violents. La mort du chef traditionnel de la collectivité d'Umuechem dans l'attaque de 1990 par les forces de police nigérianes a créé un vide du pouvoir et de la représentation communautaire, dont Umuechem a eu de la difficulté à se relever. Ce vide a à son tour entraîné une profonde animosité parmi les trois sections de la collectivité : Umunwantu, Umuoga et Umuogo. Précédemment, la structure de gouvernance traditionnelle avait géré la résolution de conflits entre les groupes. Elle avait également négocié avec SPDC. Après l'attaque de 1990, il n'y avait aucune entité unie qui résolvait les conflits intra-communautaires, ou négociait avec SPDC au nom de la collectivité d'Umuechem dans son ensemble.

L'absence de gouvernance communautaire interne à Umuechem s'est accompagnée de violents conflits intra- et inter-communaux sur l'accès aux ressources pétrolières et aux avantages de SPDC. Ces derniers ont entraîné le déplacement d'une centaine de ménages de la collectivité

d'Umuechem. La section Umuogo de la collectivité d'Umuechem était la plus affectée par ces déplacements, qui ont eu lieu par intermittence de 1990 à 2006. Une alliance a été établie entre Umunwantu et Umuoga contre Umuogo parce que ces derniers percevaient Umuogo comme profitant d'une façon disproportionnée de l'aide de SPDC. Le CSCR a essayé de créer une structure, le CDC, où chacune des trois sous-collectivités avait une voix égale.

La deuxième dimension du conflit à Umuechem, ce sont les rapports hostiles entre les membres de la collectivité et SPDC, seule multinationale pétrolière active dans la collectivité. SPDC a démarré ses activités à Umuechem en 1957, et comme nous l'avons vu, compte une cinquantaine de puits actifs ou obturés et deux stations d'approvisionnement dans la collectivité. Un aspect central de ce conflit souvent violent, ce sont les besoins, les intérêts et les positions très divisés de SPDC et des intervenants communautaires. Ceci a été compliqué par une dynamique de pouvoir asymétrique dans laquelle la collectivité d'Umuechem n'avait presque aucune représentation ou voix et une puissance limitée.

Du point de vue communautaire, SPDC est laxiste dans son engagement envers la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et l'exécution des projets de développement communautaire basés sur le processus d'accord global de coopération.

Avant l'intervention du CSCR, il existait d'importants obstacles à la participation de la collectivité aux processus de RSE. La collectivité ne s'est pas exprimée au sujet des projets de développement de SPDC, ou très peu. Les projets de RSE avaient généralement été conçus et exécutés sans consultation de la collectivité, et avec sa participation limitée. C'est SPDC qui choisissait les projets de RSE. De plus, les membres de la collectivité se sont dits déçus de leur incapacité d'amorcer un dialogue constructif avec SPDC, en partie à la suite de l'affaiblissement de leurs structures représentatives. Avant l'engagement du CSCR, la collectivité d'Umuechem était déchirée par des divisions internes acrimonieuses, nuisant à sa capacité de négocier avec SPDC même lorsque l'entreprise a consulté la population sur des projets de développement. Il a renforcé la capacité des « diviseurs » de la collectivité par rapport aux « rassembleurs »¹⁵ à Umuechem et a augmenté les conséquences de conflits communaux qui ont contribué à la tension communautaire et affaibli la capacité locale de paix.

Un autre catalyseur de conflits est le problème de la dégradation environnementale liée aux déversements de pétrole. Les déversements de pétrole ont détruit les moyens de subsistance de nombreux pêcheurs et agriculteurs d'Umuechem, polarisant davantage les rapports entre SPDC et les intervenants d'Umuechem. Le leadership communautaire traditionnel affaibli n'a fait qu'aggraver la situation. Avec des avenues limitées d'expression constructive des griefs, les membres de la collectivité d'Umuechem ont manifesté contre SPDC et même forcé la fermeture des stations d'approvisionnement et des puits de pétrole de SPDC par des manifestations ou des blocages, parfois violents. Dans un cas, des femmes d'Umuechem ont formé une chaîne humaine pour bloquer physiquement l'entrée de la station d'approvisionnement de SPDC de sorte qu'aucun employé ne puisse entrer ou sortir.

¹⁵ Pour de plus amples informations sur les « rassembleurs » et les « diviseurs », voir « *The Do-No-Harm Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict: A Handbook* (CDA Collaborating Learning Project, 2004).

Selon un membre du personnel de terrain de SPDC, « le besoin essentiel de SPDC dans la collectivité d'Umuechem, comme toute autre organisation d'affaires, est de maximiser le bénéfice des activités d'extraction pétrolière et gazière ». Il a fait remarquer que la sécurité du personnel et du matériel de l'industrie pétrolière et gazière est d'une importance capitale. Les perspectives des répondants de SPDC au sujet des intervenants communautaires d'Umuechem étaient défavorables au moment des projets. Le personnel de SPDC a fait des commentaires défavorables envers la collectivité d'Umuechem, l'associant au sabotage économique, à la destruction de matériel, au militantisme de jeunes, à des demandes excessives de projets de développement communautaire, à un excès de confiance en SPDC et à la criminalité.

Un répondant de la collectivité¹⁶ a décrit le besoin principal des intervenants communautaires à Umuechem comme la « réalisation du développement durable des collectivités ». Les intérêts communs exprimés par les répondants de la collectivité étaient la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim et la restauration de l'environnement. Leur perception de SPDC était aussi négative que celle de SPDC envers eux. Les membres de la collectivité ont décrit SPDC comme intransigeante lorsqu'il s'agit d'offrir des débouchés professionnels aux jeunes de la collectivité. De plus, ils ont blâmé SPDC pour la destruction des terres arables et la pollution de l'eau et des lieux de pêche de la collectivité. Les membres de la collectivité ont exprimé leur manque de confiance envers l'entreprise, se plaignant que SPDC a enfreint les ententes de RSE, renoncé à, ou abandonné des projets de services sociaux et endommagé l'écosystème local.

Par ailleurs, on a fait valoir que « les activités négatives d'extraction du pétrole à Umuechem ont renforcé les systèmes ou les institutions qui aggravent les conflits au sein de la collectivité et accroissent la vulnérabilité et la propension du groupe à la violence ».¹⁷ Un autre répondant de la collectivité a déclaré que SPDC a fomenté des attitudes qui dégradent les relations entre les groupes et buté les collectivités semi-autonomes les unes contre les autres en fournissant un incitatif financier pour déstabiliser la collectivité d'Umuechem. Les répondants de la collectivité ont maintenu que SPDC avait eu recours à la stratégie du « diviser pour mieux régner », en aidant des personnes et des groupes d'Umuechem à agir de manière à favoriser les tensions et la violence, y compris le déplacement interne des membres de la collectivité semi-autonome d'Umuogo.

Outre les dimensions intracommunautaires et collectivité-entreprise du conflit, il y avait également des conflits entre la collectivité et l'État. Cette strate de conflit a émergé en raison de la marginalisation perçue par les autorités fédérales et celui de l'État de Rivers du Nigéria et du soutien des pouvoirs publics aux transnationales pétrolières, y compris SPDC, indépendamment de la dégradation environnementale brute provoquée par les déversements de pétrole et le torchage de gaz. Les manifestations les plus évidentes de ce type de conflit sont les activités de déstabilisation visibles et secrètes des milices locales. Les milices luttent entre elles pour le contrôle des collectivités locales et des ressources liées au pétrole, et luttent contre les agences de sécurité pour miner l'autorité et la pertinence des gouvernements étatique et fédéral.

¹⁶ Le répondant était membre du Conseil de développement de la collectivité (CDC).

¹⁷ Le répondant était membre du Conseil de développement de la collectivité (CDC).

NATURE DES INTERVENTIONS

Les projets du CSCR à Umuechem se sont concentrés sur la promotion de la paix et le développement en s'efforçant de combler le vide institutionnel laissé par l'affaiblissement de la structure traditionnelle de gouvernance, et plus tard en s'efforçant de donner une voix à l'instance représentative de la collectivité de sorte qu'elle puisse interpeller SPDC et l'État par des demandes d'équité accrue. Le CSCR y est parvenu en établissant et en renforçant le Conseil de développement de la collectivité (CDC) et en utilisant la pression internationale des actionnaires sur SPDC. La stratégie du CDC était de bas en haut, alors que l'approche internationale de la pression des actionnaires s'exerçait de haut en bas.

Abba Ayemi, gestionnaire principale des programmes du CSCR, a fait remarquer que l'intervention du CSCR au niveau de l'entreprise était basée sur les résultats intermédiaires prévus du projet, dont : 1) la participation croissante de la collectivité dans le processus de projet de RSE, y compris la conception du projet, l'exécution, et la suivi et l'évaluation, 2) la gestion des conflits découlant des déversements de pétrole et favorisant les relations justes pour ce qui est de la retenue, de l'indemnisation, de la décontamination et de la remédiation, 3) le dialogue facilité entre la collectivité et les intervenants de l'entreprise et 4) la conformité croissante de l'entreprise aux normes globales et aux pratiques exemplaires.

Le CSCR a utilisé des outils d'analyse de la situation dans son ensemble¹⁸ pour cerner et comprendre les facteurs, les tendances et les forces qui contribuent à l'injustice et à l'inégalité dans la région du delta du Niger. L'analyse de la situation dans son ensemble a guidé les stratégies d'intervention du Centre en vue d'aborder les trois niveaux du conflit violent dans la collectivité d'Umuechem.

Établir et renforcer le Conseil de développement de la collectivité d'Umuechem

En 2003, le CSCR a aidé les intervenants d'Umuechem à établir un Conseil de développement de la collectivité (CDC) représentatif et participatif afin de combler le vide institutionnel créé par l'incapacité du pouvoir traditionnel. Les CDC sont une structure courante de gouvernance locale au Nigéria, mais leur existence et leur fonctionnalité à travers le pays ne sont pas uniformes. Avant 2003, Umuechem n'avait pas de CDC. Le CDC établi à Umuechem avait deux objectifs : d'abord, réunifier la collectivité divisée d'Umuechem et représenter Umuechem au cours des discussions avec SPDC et les autorités fédérales et régionales.

Le personnel du CSCR a souligné que, tout au long de ce processus, il était nécessaire de gagner la confiance de la collectivité. Le personnel a également souligné l'importance de l'éthique professionnelle de la neutralité, de l'impartialité et de l'intégrité en faisant affaire avec des groupes d'intérêt de la collectivité, en particulier étant donné l'historique des conflits internes et externes d'Umuechem. Les années de travail du père Kevin O'Hara au sein de la collectivité avaient forgé des relations solides qui ont facilité le travail du CSCR.

¹⁸ Pour d'autres clarifications sur les outils d'analyse de la situation dans son ensemble, voir From VeneKlasen with Miller, A New Weave of Power, People & Politics. (Oklahoma : World Neighbors, 2002).

Pendant les étapes initiales du projet, le CSCR a effectué des visites de plaidoyer dans les groupes d'intérêt de la collectivité d'Umuechem en faisant la promotion des avantages potentiels d'un CDC. Les principaux groupes d'intérêt étaient : les femmes, les jeunes, les aînés, les agriculteurs, les soudeurs, les motocyclistes, les pêcheurs et les coiffeurs. Après avoir reçu des commentaires positifs qui ont permis au CSCR de déterminer que la collectivité d'Umuechem avait exprimé son adhésion, le CSCR a facilité les discussions au cours d'assemblées municipales sur le mode d'activité et le mandat du CDC.

Le CSCR a également fourni un soutien technique à la collectivité dans la rédaction d'une constitution de la collectivité régissant le CDC. La version préliminaire de la constitution de la collectivité d'Umuechem a été étudiée séparément par les groupes d'intérêt de la collectivité, et conjointement au cours d'un conseil municipal. Pendant les séances de questions et réponses lors des réunions des groupes d'intérêt et des assemblées municipales, le CSCR a soutenu la collectivité en apportant des clarifications et des modifications au besoin. La légitimité du CDC d'Umuechem se fonde sur la constitution de la collectivité approuvée par des groupes d'intérêt de la collectivité d'Umuechem, y compris des jeunes et des femmes.

Entre autres, la constitution de la collectivité précise le mandat des fonctionnaires du CDC (mandats de trois ou quatre ans), le mode d'élection (élection par des groupes d'intérêt de la collectivité), l'admissibilité des candidats, les principes de rotation et de zonage des postes électifs parmi les trois unités semi-autonomes, les rôles et les responsabilités des fonctionnaires et les droits et engagements des membres de la collectivité d'Umuechem. Le président du Conseil est élu par la collectivité au complet, plutôt que par des groupes d'intérêt. De plus, la présidence est censée être exercée en rotation entre les collectivités ethniques d'Umuechem. Si aucun régime de quotas rigide inscrit dans la constitution ne garantit le nombre de représentants de chaque groupe d'intérêt de la collectivité, les jeunes sont fortement représentés, alors que les femmes comptent pour environ le tiers du conseil de quinze membres. Le groupe de jeunes et sa représentation sont presque entièrement masculins. La plupart des groupes d'intérêt de la collectivité transcendent les groupes ethniques. La constitution définit également les rôles et les responsabilités des intervenants communautaires.

La constitution de la collectivité assure au CDC plusieurs pouvoirs et responsabilités du pouvoir traditionnel de la collectivité, avant qu'il ne devienne une entité dysfonctionnelle. Ces derniers comprennent les pouvoirs de résolution des conflits de la collectivité et l'autorité de dialoguer et de négocier avec SPDC et le gouvernement. La constitution stipule également que le CDC doit fournir des commentaires aux groupes d'intérêt de la collectivité, ainsi qu'entendre leurs doléances. Parfois le CDC tient également des assemblées municipales ouvertes à tous. Le CSCR a soutenu le CDC pour ce qui est de prévoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les conseils municipaux afin d'élargir la participation des intervenants communautaires dans la prise de décisions et l'accès à d'autres autorités, y compris l'administration locale.

Une fois le CDC établi, le CSCR a utilisé des formations de renforcement des capacités par paliers, où le CSCR formait les membres des CDC, et parfois des membres des groupes d'intérêt de la collectivité choisis, qui ont à leur tour offert des formations à un auditoire élargi.

CRS a offert le soutien technique durant ces formations. Des formations de renforcement des capacités des formateurs, qui se sont concentrés sur des membres du CDC et les dirigeants des groupes d'intérêt de la collectivité, ont été données à l'extérieur d'Umuechem dans des lieux où les participants se sentaient en sécurité et loin des distractions. Des formations par paliers ont été dispensées à Umuechem avec le suivi du CSCR.

Les formations comprenaient des modules qui favorisaient la cohésion interne et la gouvernance, qui ont cherché à miser sur le renforcement de la cohésion interne, et des sessions qui ont contribué à renforcer la voix du CDC dans les interactions avec SPDC et à un moindre degré avec l'État. Les modules sur la sensibilité de la collectivité aux conflits, la édification de la paix et la transformation communautaire des conflits, et *d'abord ne pas nuire* avaient pour but de réduire la violence en permettant aux groupes d'intérêt du CDC et de la collectivité de cerner les enjeux diviseurs et rassembleurs, afin de permettre à la collectivité de transcender les divisions internes passées, souvent enracinées dans les stéréotypes, et de collaborer pour le bien commun. Parallèlement, la gouvernance de la collectivité, le dialogue communautaire et les modules de négociation ciblaient la capacité de gouvernance du CDC. Avec l'aide de CRS, le CSCR a également offert des formations sur le plaidoyer, le développement durable des collectivités et la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Pour compléter ces derniers, le CSCR a dispensé des formations sur l'évaluation de l'impact environnemental et les programmes de suivi de l'environnement pour aider la collectivité à documenter les conséquences sur l'environnement des puits et des pipelines de SPDC.

Selon un représentant du CSCR, des collaborateurs du CSCR ont visité Umuechem au moins une fois par semaine. Le CSCR a tenu des réunions périodiques avec des membres du CDC pour soutenir la planification des programmes de gouvernance communautaire, évaluer les conséquences des activités et prêter un soutien technique, en particulier pendant les activités de relève de la direction et les élections au CDC, notamment en tant qu'arbitre électoral indépendant.

Le CSCR a abordé le conflit collectivité-entreprise à Umuechem, en partie, en facilitant le dialogue entre le CDC et SPDC et en renforçant la capacité du CDC d'avoir une voix efficace à la table. Le CSCR a tenu des réunions distinctes avec des dirigeants de SPDC, qu'il s'agisse de cadres intermédiaires ou supérieurs, pour faciliter l'entente sur la nécessité de rencontres avec les intervenants communautaires d'Umuechem. Le CSCR a également tenu des réunions distinctes avec les intervenants d'Umuechem pour établir une stratégie sur un processus constructif de dialogue et la formulation des besoins et des intérêts de la collectivité. Le CSCR a alors créé des espaces sécuritaires (dans des lieux de rencontre neutres acceptables pour les deux parties et aux bureaux du CSCR), pour que les intervenants communautaires d'Umuechem et les responsables de SPDC discutent de questions d'intérêt commun et négocient leurs divergences au sujet des activités d'extraction du pétrole à Umuechem.

Le CSCR a facilité les séances de dialogue et aidé SPDC et les intervenants communautaires d'Umuechem à conclure des accords mutuellement acceptables. Le dialogue le plus important a sans doute été la discussion sur l'AGC pour le groupe. Le CSCR a collaboré avec le groupe

de l'AGC d'Etche de SPDC et facilité la participation des intervenants communautaires d'Umuechem dans la rédaction, la signature, l'exécution et l'évaluation des AGC. Les dialogues facilités ont fourni des plateformes pour l'examen des progrès accomplis, des obstacles rencontrés et des enseignements tirés de l'exécution des projets de RSE et de l'impact environnemental des déversements de pétrole.

Le suivi et la documentation des processus de projets de RSE étaient très importants. Comme nous l'avons vu dans l'aperçu de la formation offerte, les intervenants communautaires ont acquis des compétences en présentation de rapports et en documentation, y compris l'utilisation des photographies et des preuves visuelles. Le CSCR a également effectué des visites mensuelles de suivi avec des intervenants communautaires d'Umuechem. Des résultats documentés du suivi des déversements de pétrole et des projets de RSE ont été présentés aux séances de dialogue facilités entre les intervenants communautaires d'Umuechem et les dirigeants de SPDC.

Afin d'essayer d'interpeller les pouvoirs publics, le CSCR a également favorisé le dialogue entre le CDC d'Umuechem et les nombreux organismes des autorités fédérales et de l'État de Rivers. Le CSCR a demandé aux pouvoirs publics d'encourager l'attention envers les projets de développement social et les déversements de pétrole. Il a facilité le dialogue entre le CDC et les fonctionnaires, le ministère de l'Environnement, la Commission de développement du delta du Niger (NDDC) et l'Agence nationale de détection et d'intervention en cas de déversements de pétrole (NOSDRA). De plus, le CSCR a organisé des réunions mensuelles avec les fonctionnaires du ministère de l'Environnement de l'État de Rivers et NOSDRA pour promouvoir des relations justes en ce qui concerne la retenue, l'indemnisation, la décontamination et le remédiation des déversements de pétrole dans la collectivité d'Umuechem.

Le CSCR a partagé avec le ministère de l'Environnement de l'État de Rivers et NOSDRA de l'information documentaire, y compris des rapports et des preuves photographiques et sur vidéo, des conséquences des déversements de pétrole sur les moyens de subsistance aquatiques et agraires dans la collectivité d'Umuechem. Il a également collaboré avec le NDDC pour améliorer l'intervention du gouvernement fédéral du Nigéria quant à la fourniture d'infrastructures sociales comme l'eau et l'assainissement, l'électricité, les routes, les hôpitaux et les écoles.

Stratégie internationale de pression auprès des actionnaires

Complétant l'approche de bas en haut du CSCR pour renforcer l'unité et la voix locales par l'entremise des Conseils de développement de la collectivité, le CSCR a eu recours à des moyens de pression auprès des actionnaires internationaux. Le révérend père Edward Obi, directeur du CSCR en 2011,¹⁹ a posé en principe que la stratégie de miser sur le pouvoir des actionnaires a été adoptée par le CSCR comme outil de plaidoyer international pour attirer l'attention des actionnaires internationaux des entreprises pétrolières et gazières sur les pratiques injustes dans la région du delta du Niger.

¹⁹ Le révérend père Edouard Obi est actuellement le directeur du CSCR et il dirige le repositionnement stratégique de l'organisation. Il était un des répondants clés des entrevues d'information.

Le CSCR a amorcé et développé des relations avec la Commission œcuménique britannique pour la responsabilité des entreprises (ECCR) afin d'amorcer un dialogue avec SPDC, et le Conseil interconfessionnel américain sur la responsabilité des entreprises (ICCR) afin d'amorcer un dialogue avec Chevron Nigerian Ltd. dans d'autres collectivités à l'extérieur d'Umuechem. Ces deux organismes sont des groupes d'actionnaires de Shell et de Chevron, préoccupés par la responsabilité sociale. Tous deux s'inspirent des principes religieux d'équité et de justice. Les méthodes et les approches de plaidoyer international utilisées par le CSCR comprennent la production et la diffusion d'un certain nombre de rapports d'évaluation environnementale, des recherches spécialisées et des documentaires vidéo, dont certains ont été créés avec l'aide du CDC d'Umuechem, avec l'ECCR et l'ICCR.

Dans le cadre du premier projet, le CSCR a produit des documentaires vidéo comme outils de plaidoyer qui ont étendu les connaissances globales des défis existant dans le delta du Niger. Abba Ayemi a signalé que les documentaires étaient axés sur les enjeux et sur la collectivité. Il s'agit entre autres de « La chèvre dans la station d'approvisionnement », « Le déversement de pétrole de Batan », « La barrière trop haute », « La configuration du réseau de distribution d'eau du quartier à Gbarain » et « L'extraction du pétrole et les défis du développement durable des collectivités à Oloibiri ».

« La chèvre dans la station d'approvisionnement » documente les conséquences de la tension collectivité-entreprise sur la station d'approvisionnement de SPDC à Umuechem. La vidéo présentait les positions de la collectivité et les lacunes documentées des projets de RSE de SPDC à Umuechem. Le CSCR a diffusé le documentaire et fait une brève présentation à la Conférence des actionnaires de l'ECCR en 2003. Les pressions exercées par l'ECCR sur les actionnaires internationaux étaient un processus continu dans tous les projets du CSCR. Il s'est affaibli de manière notable après le départ du père Kevin du CSCR en 2007.

EFFETS DES INTERVENTIONS

Par ses projets, le CSCR a aidé Umuechem à rechercher la paix et le développement, favorisant de ce fait l'équité. De 2003 à 2010, avec l'aide du CSCR, les attitudes et les comportements au sein de la collectivité d'Umuechem et de SPDC sont passés graduellement de l'hostilité au dialogue.

Effets sur la violence intracommunale et la gouvernance communale

Les efforts du CSCR ont eu la plus grande incidence et ont été les plus durables au sein de la collectivité d'Umuechem. En facilitant l'établissement d'une structure de gouvernance communautaire de nature participative et représentative à Umuechem, le CSCR a aidé la collectivité à combler le vide déstabilisant à la direction qui a perpétué la violence et l'injustice. Le CDC d'Umuechem est désigné populairement sous le nom de « conseil gouvernant ». Il a une constitution approuvée qui l'a légitimé comme structure officielle responsable de l'administration et du développement communautaire, alors que le conseil traditionnel d'Umuechem, avec sa capacité réduite, devenait la structure de protection et de promotion des valeurs, des normes et des pratiques culturelles de la collectivité.

Cette dynamique est quelque peu anormale. Dans la plupart des autres collectivités, le CDC a œuvré en collaboration, soit avec la bénédiction des institutions de gouvernance traditionnelles, ou créant de la friction entre les deux structures.

Le CDC a accru la participation d'un large éventail de groupes d'intérêt de la collectivité, les faisant participer à la prise de décisions et à leur mise en œuvre. S'il était important d'inclure les aînés, les agriculteurs, les pêcheurs, les motocyclistes, etc., dans la gouvernance communautaire, le CDC est le plus remarquable et le plus efficace en raison de son inclusion des groupes marginalisés, en particulier les jeunes.

Le CDC a partiellement atténué les activités des milices ethniques violentes dans la collectivité d'Umuechem. Les membres du CDC ont utilisé les compétences de sensibilité au conflit acquises dans les formations du CSCR afin de sensibiliser divers groupes de milices ethniques, réduisant les conflits intergroupes au sein des milices ethniques dans la collectivité d'Umuechem. Par la représentation au CDC, la jeunesse d'Umuechem a trouvé un moyen alternatif d'exprimer ses doléances.

Avec la diminution de la violence, l'espace s'est ouvert pour la réintégration des déplacés à Umuechem. Les formations du CSCR ont aidé les trois principales sous-collectivités d'Umuechem à regarder au-delà des perceptions passées d'injustice au sein de la collectivité pour prendre conscience de la situation injuste pour Umuechem en ce qui concerne les ressources qu'obtenaient SPDC et l'État nigérian, et s'unir derrière des objectifs communs. La communication était totalement rompue entre SPDC et les intervenants communautaires d'Umuechem avant le début du premier projet du CSCR. Par le dialogue facilité, le CSCR a réussi à établir le contact entre SPDC et des représentants des trois sections autonomes hostiles d'Umuechem entre 2002 et 2003.

Les diverses initiatives de sensibilisation et de renforcement des capacités de la collectivité du CSCR sur la prise de conscience, la résolution, la transformation et la médiation des conflits, alliées au caractère rassembleur du CDC, ont fourni la capacité et la perspective nécessaire pour réduire la violence intracommunautaire. Cela a joué un rôle en permettant le retour d'une centaine de ménages déplacés essentiellement issus de la sous-collectivité d'Umuogo ; bien qu'il convienne de noter que cette réintégration et réadaptation ont enregistré des reculs jusqu'en 2006, date à laquelle elles ont été largement réalisées. Jusqu'en 2006, la violence interne à Umuechem empêchait toujours la pleine réintégration des Umuogos.

Au sein d'Umuechem et du CDC, le CSCR a eu des difficultés à éviter qu'un groupe ou une coalition ne domine le CDC. L'engagement des intervenants communautaires envers la constitution manquait d'uniformité. Si la constitution de la collectivité encourageait une culture de représentation communautaire équitable par l'entremise du CDC, il lui manquait les mécanismes suffisants pour la séparation des pouvoirs et des instruments afin d'empêcher la domination de certains groupes. Les femmes, bien que représentées au conseil, n'avaient pas une voix égale. L'accent mis par le CDC sur les projets d'infrastructures plutôt que le développement social reflète cette polarisation.

Le consensus interne croissant sur les questions clés à Umuechem, mené par le CDC, a renforcé la voix de la collectivité dans le plaidoyer et les négociations avec SPDC, parce que le CDC fournissait une plateforme de négociation unifiée. La structure de gouvernance communautaire d'Umuechem a accru la demande de la collectivité pour la transparence, l'équité et la prestation de services sociaux de qualité à Umuechem. Le CSCR a habilité le CDC d'Umuechem avec des stratégies de dialogue constructif par ses stages de formation. Avec un succès relatif, le CDC d'Umuechem a tenu des discussions avec les représentants de niveau inférieur de SPDC sur les déversements de pétrole et l'exécution des projets de RSE, alors que le CSCR a mené des initiatives de plaidoyer à des niveaux supérieurs.

Effets sur les relations entre la collectivité et SPDC

Le dialogue entre Umuechem et SPDC a produit des réductions réelles dans les conflits collectivité-entreprise. Lorsque sa station d'approvisionnement a été fermée en juillet 2003 par des femmes protestataires d'Umuechem, SPDC s'est adressée au CSCR. Sans l'intervention des autorités, le CSCR a tenu une série de réunions distinctes et conjointes avec la collectivité d'Umuechem et les intervenants de SPDC. Abba Ayemi a noté que le représentant pays de CRS/Nigéria, Nick Ford, a assisté à une des séries de réunions de dialogue entre le CSCR et des intervenants communautaires d'Umuechem. Les réunions ont articulé les besoins et les intérêts de la collectivité et établi l'ordre du jour des futures rencontres avec SPDC. La présence de Nick Ford a raffermi la confiance de la collectivité envers le CSCR.

La stratégie de dialogue facilité a eu comme conséquence la réouverture de la station d'approvisionnement sans effusion de sang ni préjudice matériel pour SPDC. L'intervention a également produit des accords, dont le prolongement des projets hydriques et électriques dans la collectivité d'Umuechem, et la rénovation de la mairie. Avant ces négociations, SPDC fournissait uniquement l'eau et l'électricité à ses stations d'approvisionnement. Ces projets ont été menés à bien par SPDC en 2005. Le CSCR a également facilité un effort de collaboration qui a accru la participation des intervenants communautaires d'Umuechem dans la conception, la passation de marchés, et l'exécution, le suivi et l'évaluation de ces projets. Ce processus a surveillé la conformité de l'entrepreneur aux normes, aux délais et à la qualité.

La facilitation du dialogue entre le CDC d'Umuechem et SPDC était une stratégie utilisée par le CSCR tout au long de ses projets, car les engagements de SPDC envers les projets de développement de RSE ont évolué avec le temps. La stratégie de développement de SPDC a commencé sous forme d'« aide communautaire », où SPDC dictait les objectifs et l'exécution des projets. SPDC a par la suite utilisé une stratégie de « développement communautaire », où elle consultait, à un degré limité, Umuechem. Avec l'engagement accru du CDC d'Umuechem et la facilitation à des niveaux supérieurs par le CSCR, SPDC a accepté de s'orienter vers une nouvelle stratégie de « développement durable des collectivités » qui se concentrait davantage sur les besoins exprimés par les collectivités, faisant des membres de la collectivité les initiateurs des projets. C'est à ce moment-là que SPDC a présenté le premier accord global de coopération avec une collectivité qui affirmait l'engagement de SPDC à mettre en œuvre un ensemble de projets de développement précis. Le CDC d'Umuechem a exprimé les besoins socioéconomiques de la collectivité, orientant les projets

de SPDC à ce stade, alors qu'auparavant, Umuechem n'avait aucune entité représentative avec laquelle SPDC pourrait communiquer.

En 2007, SPDC s'est orientée vers la structure de l'accord global de coopération, par lequel elle a approché le développement de RSE à une plus grande échelle, en négociant avec des groupes de huit à dix collectivités où chaque collectivité est représentée, plutôt qu'avec les collectivités à titre individuel. Cette transition a légèrement affaibli la voix de la collectivité d'Umuechem, car elles ne sont qu'une voix dans le groupe. Malgré cette dilution, le CDC d'Umuechem demeure toujours actif pour ce qui est d'exprimer les besoins socioéconomiques de la collectivité avec SPDC. L'exécution de ces accords a été surveillée et certifiée conjointement par le CSCR et le CDC.

L'engagement du CDC avec SPDC, et le dialogue correspondant du CSCR avec SPDC à des niveaux supérieurs, ont amélioré la capacité d'Umuechem d'exiger et de recevoir une aide au développement assisté en matière de RSE. Le projet hydrique de la collectivité d'Umuechem a réduit le fardeau des femmes et des jeunes qui devaient parcourir de longues distances à pied pour aller puiser l'eau dans des cours d'eau pollués. Il a également limité l'incidence des maladies transmises par l'eau à Umuechem, comme l'a signalé un représentant du ministère de la Santé de l'État de Rivers. Le projet d'électrification de la collectivité d'Umuechem a amélioré l'accès de la collectivité à l'information sur le développement par les médias locaux et étrangers. Les deux projets ont été offerts par SPDC ; le CSCR a appuyé la collectivité dans le suivi de l'exécution de ces projets. Le CDC d'Umuechem a également pu demander d'autres projets d'infrastructure, y compris la construction de routes et d'écoles.

SPDC a également offert de la formation en acquisition de compétences aux représentants des trois sous-collectivités, y compris des femmes et des jeunes. Elle a favorisé les interactions et le partenariat entre les groupes de la collectivité hostiles, et a mené à l'établissement de partenariats d'affaires coopératifs qui ont élargi l'accès au financement des petites et moyennes entreprises (PME) grâce au microcrédit. Les coopératives ont également sécurisé des fonds supplémentaires d'autres partenaires de développement et organismes publics compétents.

Quant à la dynamique du conflit collectivité-entreprise, le CSCR n'a pas été en mesure de rectifier le rapport de forces asymétrique entre SPDC et Umuechem. Par conséquent, le CSCR et le CDC ont été incapables d'imposer entièrement l'exécution de l'accord global de coopération.

Il manque toujours à Umuechem de nombreuses infrastructures et services sociaux de base. Un répondant de la collectivité a déploré qu'« il y a juste une école élémentaire ou primaire publique à Umuechem, et aucune école secondaire ou postprimaire ». L'école manque de matériel d'enseignement. Elle ne compte que 15 enseignants et 6 salles de classe. Aucune des salles de classe n'a de tables de lecture ou de chaises, et les élèves s'asseyent sur le sol. Il n'y a aucune aide pédagogique comme des manuels et du matériel d'écriture pour faciliter l'apprentissage.

Un autre répondant de la collectivité a déploré qu'« une collectivité qui compte une cinquantaine de puits de pétrole et deux stations d'approvisionnement appartenant à SPDC ne possède aucun établissement de santé ». Le seul pavillon hospitalier établi à Umuechem en 1993

par OMPADEC n'était pas encore achevé en 2010. L'établissement de santé le plus proche à Umuechem se trouve dans la collectivité d'Okumoku, à 8 km environ. Le manque d'accès aux soins de santé augmente vraisemblablement la mortalité infantile et maternelle et la vulnérabilité aux maladies évitables à Umuechem.

Entre 2006 et 2009, le CSCR a aidé le CDC d'Umuechem à mener des évaluations des déversements de pétrole et lui a fourni l'accès aux organismes publics compétents et aux services de SPDC responsables de la retenue, de l'indemnisation, de la décontamination et de le remédiation. La facilitation du CSCR a aidé le CDC à former des partenariats avec les ministères de l'Environnement et des Ressources hydriques de l'État de Rivers sur l'eau et l'assainissement communautaire. Elle a interpellé la Commission du développement du delta du Niger (NDDC) sur la prestation des services sociaux, y compris le dialogue continu sur l'achèvement du pavillon hospitalier fondé en 1993 par OMPADEC. Le CDC d'Umuechem collabore également avec l'Agence nationale de détection et d'intervention en cas de déversement de pétrole (NOSDRA) sur la retenue, l'indemnisation, la décontamination et le remédiation des déversements de pétrole.

Effets sur les relations collectivité-État

Le CSCR, cependant, a largement échoué à faciliter le dialogue entre la collectivité d'Umuechem et les différents échelons de l'État. Si le CDC est parvenu à réduire les actions militantes à l'endroit de SPDC, il a eu peu d'incidence pour ce qui est de décourager la lutte des milices contre les forces de sécurité de l'État. Le CSCR n'a jamais réussi à interpellier adéquatement les bons intervenants publics pour changer les choses sur le terrain à Umuechem. Parallèlement, les efforts en vue d'engager le dialogue ont souvent été ignorés ou repoussés par des structures publiques insensibles et irresponsables. Les structures publiques n'ont montré aucune volonté de favoriser une plateforme d'engagement communautaire, sans parler de leurs lacunes au chapitre des capacités et des problèmes de corruption.

Entre 2003 et 2007, la stratégie internationale de pression sur les actionnaires internationaux utilisée par le CSCR lui a permis d'interpeller SPDC alors qu'il était difficile de rencontrer d'autres pétrolières dans lesquelles la relation avec les actionnaires était inexistante. Grâce au partenariat avec l'ECCR, le CSCR a eu l'occasion de surveiller la conformité de SPDC aux normes internationales en matière de protection de l'environnement et aux pratiques internationales exemplaires en matière de responsabilité sociale des entreprises, et d'en rendre compte. Avec de la documentation crédible et une plateforme qui permet de rapporter les comportements contraires aux politiques internationales de Shell, le CSCR a été en mesure d'influencer des décisions au niveau de la direction au point où, dans un cas précis, un membre du personnel de SPDC qui a diffusé de fausses informations au sujet d'un déversement de pétrole a été congédié.

La stratégie de pression sur les actionnaires a permis au personnel du CSCR d'avoir accès à la direction de SPDC et de leur signaler les plaintes fondées. La clé de l'utilisation appropriée de la stratégie de pression auprès des actionnaires consiste à s'assurer que les relations et l'engagement sont de nature technique et objective afin de maintenir un engagement

constructif. Le CSCR comptait au sein de son personnel un scientifique environnemental qui a reçu une formation périodique sur les normes internationales. Le CSCR a utilisé cette stratégie pour fournir des recommandations propres à SPDC sur la façon d'améliorer l'équité dans l'indemnisation des victimes de déversements de pétrole et la qualité et le processus de retenue, de décontamination et de remédiation en produisant des preuves irréfutables que ces principes de base n'ont pas été appliqués dans les pratiques courantes de l'entreprise, malgré son discours.

L'utilisation de la stratégie de pression auprès des actionnaires comme outil international de plaidoyer a contribué à la concession accordée par SPDC en réponse à des demandes d'équité et de justice exprimées par la collectivité d'Umuechem, de même que la non-participation des forces de sécurité à la résolution du conflit entreprise-collectivité. Toutefois, la transition de la direction de CSCR a eu un effet sur les liens avec l'ECCR, réduisant la capacité du CSCR de s'attaquer au rapport de forces asymétrique pendant les trois dernières années de l'intervention, bien que l'ECCR ait poursuivi son engagement dans la région.

Évolution des effets entre le projet initial et le deuxième projet

Entre 2003 et 2007, le CSCR a été témoin de réalisations notables de ses projets à Umuechem, contribuant de manière importante à atteindre les résultats intermédiaires établis dans sa proposition de projet de 2003. Le CDC d'Umuechem était non seulement en service, mais il engageait également le dialogue avec SPDC et l'État à un degré moindre, exigeant que ses besoins communautaires soient satisfaits. Par ailleurs, le CSCR pouvait collaborer effectivement avec l'ECCR pour exercer des pressions sur SPDC afin que cette dernière améliore son engagement envers les principes et les pratiques en matière de RSE. Malheureusement, les projets du CSCR à Umuechem ont connu un succès plus limité après 2007. Tout en continuant à faciliter le dialogue entre le CDC, SPDC et le gouvernement, le CSCR n'a essentiellement pas consolidé ni étendu les succès de son premier projet. Le dialogue axé sur les résultats entre les intervenants ne s'est pas intensifié, ni par conséquent la capacité du CSCR de promouvoir l'engagement de SPDC et la conformité à des programmes de développement communautaire axés sur la RSE. Après 2007, les interventions du CSCR à Umuechem ont été neutralisées graduellement.

FACTEURS RESPONSABLES DES EFFETS

La transition de 1999 à un régime civil a créé le contexte et les circonstances sociales et politiques qui ont contribué à des changements clés à Umuechem et dans d'autres collectivités de la région du delta du Niger. À la différence de la culture répressive de la junte militaire, la transition vers un régime civil a créé un espace démocratique qui permet d'aborder l'inégalité, l'injustice et les privations. Elle a encouragé l'exercice des droits de l'homme et de la revendication d'équité et de *fair-play* de la part de particuliers et de groupes qui avaient subi des années de répression militaire.

Le CSCR a pu tirer profit de ce nouvel espace démocratique et a d'abord mené à bien son projet à Umuechem. Ce succès était dû en grande partie au climat de confiance établi par le père

Kevin O'Hara durant ses années de travail avec la collectivité avant de fonder le CSCR, et qu'il a été en mesure de transmettre au CSCR. La conception initiale et la composition du personnel de CSCR a contribué à renforcer cette confiance. Les membres du personnel étaient perçus comme impartiaux par la collectivité et par SPDC, en partie parce que la plupart ne venaient pas des collectivités affectées par l'extraction pétrolière et gazière, et n'étaient donc pas des concurrents potentiels pour des ressources limitées.

Avec l'espace démocratique et l'appui impartial perçu du CSCR, les intervenants communautaires d'Umuechem étaient tout disposés à faire bon accueil à la création et au renforcement du CDC à compter de 2003. Il y avait une adhésion considérable et plus tard, une appropriation locale du processus. La démocratie a fourni à la population d'Umuechem la chance d'explorer le leadership et la représentation communautaire par l'entremise du CDC. L'élection au CDC d'Umuechem était concurrentielle et comprenait des campagnes électorales dans chacune des trois unités semi-autonomes d'Umuechem. Cette adhésion a favorisé la durabilité, permettant au CDC d'Umuechem de poursuivre ses activités sans l'appui du CSCR.

L'engagement actif du CSCR avec l'ECCR a contribué à niveler le rapport de forces asymétrique qui régnait entre SPDC et la collectivité d'Umuechem, permettant l'accès du CDC d'Umuechem aux représentants de SPDC.

Les programmes de formation et de renforcement des capacités du CSCR qui mettent l'accent sur des mécanismes de dialogue et d'atténuation des conflits étaient essentiels au succès de son projet. Les militants percevaient le CDC comme un moyen crédible d'exprimer leurs griefs, parce qu'ils voyaient le CDC engagé dans un dialogue avec SPDC. Les réductions de la violence associées à la création du CDC et à sa capacité croissante ont contribué à la réintégration des déplacés à Umuechem. Les formations du CSCR, surtout les modules sur la sensibilité aux conflits, ont souligné l'importance de l'espace sécuritaire. Des lieux mutuellement acceptables aux parties au conflit d'Umuechem ont servi au processus de réintégration. Le choix du lieu de formation a été fait par le CSCR en collaboration avec des représentants des trois unités semi-autonomes et du CDC. Le CSCR et CRS Nigéria étaient d'accord sur l'embauche de personnes ressources et la formation d'animateurs de l'extérieur de la région du delta du Niger pour assurer la neutralité et la crédibilité du processus de réconciliation et de réintégration. Des réunions de planification ont eu lieu avec les animateurs chargés de la formation afin d'harmoniser les modules de formation et comprendre les aspects complexes de la collectivité.

L'aide technique et financière des bailleurs de fonds a permis de renforcer la capacité du CSCR de sorte qu'il puisse réaliser ses projets. CRS, Trocaire, Cordaid et Misereor ont fourni de l'aide financière au CSCR. De plus, CRS a fourni un soutien technique considérable au CSCR. CRS a contribué au développement de la proposition et à la conception du projet par l'analyse du problème, l'analyse des capacités, l'analyse des intervenants, l'analyse des écarts, et le suivi et l'évaluation. La conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets du CSCR ont grandement bénéficié des commentaires du gestionnaire des programmes extractifs de CRS Nigéria. Pendant les projets, CRS a effectué des visites de suivi trimestrielles et renforcé les capacités de documentation et de production de rapports. CRS a également participé aux évaluations à mi-parcours, aux réunions d'examen du projet et aux évaluations définitives.

CRS a contribué à rehausser la confiance technique envers le CSCR au sein de la collectivité d'Umuechem et auprès d'autres bailleurs de fonds. Le profil international de CRS a convaincu la collectivité d'Umuechem que CSCR avait un appui externe significatif, alors que ses antécédents solides dans le travail de développement persuadaient les bailleurs de fonds internationaux que les projets seraient gérés avec un souci de bonne intendance. De plus, le matériel technique (véhicules, ordinateurs, appareils-photo), l'appui sous forme de ressources humaines et l'aide à la préparation budgétaire ont été fournis par CRS.

Outre la stratégie de pression auprès des actionnaires qui a d'abord fourni au CSCR l'accès à l'ECCR et à l'ICCR, d'autres groupes de militants locaux, dont le Mouvement pour la survie du peuple ogoni (MOSOP) et Action pour les droits environnementaux (ERA) ont contribué à la sensibilisation et à la conscientisation internationale. Ces efforts ont intensifié les engagements internationaux, la sympathie et le souci international de l'équité et de la justice qui ont fourni une plateforme solide pour l'intervention réussie dans la collectivité d'Umuechem. Shell subissait des pressions de plus en plus fortes en vue d'améliorer son image et ainsi, était plus réceptive à l'échelon international aux recommandations et suggestions d'améliorations.

Le lancement des Initiatives pour la transparence dans les industries extractives (EITI) en 2002 et son rapatriement sous la forme de l'Initiative nigériane pour la transparence dans les industries extractives (NEITI) en 2004 a également fourni une occasion de demande accrue d'une plus grande transparence dans la gestion des recettes pétrolières. L'adoption de la *Loi sur la transparence des industries extractives* au Nigéria a renforcé l'intervention auprès des ministères de l'État de Rivers, NDDC et NOSDRA, et intensifié la demande de transparence et de responsabilité de la richesse pétrolière et gazière. Elle a également mené à l'apparition d'autres organisations de la société civile qui ont fait des pressions pour la prestation de services sociaux améliorés. Ces développements ont sensibilisé la population locale à la nécessité d'engager le dialogue avec les industries extractives, tout en favorisant la compréhension locale des avantages du dialogue et de l'engagement.

La réconciliation et la réintégration des déplacés à l'intérieur du pays ont également été complétées par d'autres efforts de l'État et les programmes d'assistance des ONG et des partenaires de développement international. Une réunion des dignitaires de la collectivité d'Umuechem a été organisée par les autorités de l'État de Rivers, en collaboration avec la ZAL d'Etche, pour établir la feuille de route des relations avec la collectivité. Des activités de édification de la paix et de transformation des conflits à Umuechem ont été soutenues par des bailleurs de fonds, dont l'Agence américaine pour le développement international (USAID), le ministère du Développement international (DFID), l'Union européenne (UE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les programmes d'acquisition de compétences et d'habilitation facilités par le CSCR dans la collectivité d'Umuechem ont également été complétés par d'autres initiatives de réduction de la pauvreté des partenaires du développement, y compris les programmes de microprojets, appelés projets MPP3, MPP6 et MPP9. Des bailleurs de fonds ont financé des initiatives massives d'habilitation des femmes, des jeunes et des groupes professionnels à Umuechem et dans d'autres collectivités de la région du delta du Niger. Des fonds de prêt de rotation ont été

institués pour diverses associations coopératives et l'accès a été fourni aux marchés intérieurs et extérieurs.

La fourniture d'infrastructures sociales par l'État, y compris la distribution d'eau et l'électrification, était également un résultat de l'effort renouvelé de l'État pour remédier à la marginalisation et au manque historique de développement d'infrastructures dans le delta du Niger. Si SPDC a fourni l'eau et l'électricité à Umuechem, l'État a construit des routes et fourni du matériel de télécommunications. Force est de souligner l'attribution budgétaire accrue par l'entremise de NDDC, et le principe de dérivation de 13 % qui a augmenté les recettes pétrolières des États et des conseils de gouvernement local dans le delta du Niger, en particulier l'État de Rivers.

Le CSCR n'était pas la seule force agissant en faveur de l'amélioration de l'équité à Umuechem pendant la dernière décennie, et il serait faux d'affirmer que les projets du CSCR étaient sans défaut. Ses projets ont cependant renforcé la capacité de la collectivité d'Umuechem, lui permettant de se représenter elle-même dans les discussions au sujet des moyens de rectifier l'injustice qu'elle a subie. Malgré ses reculs et ses limites, le CDC est devenu une voix pour Umuechem qui lui permet de saisir d'autres occasions à la condition qu'elles améliorent son sort.

Le travail du CSCR, toutefois, a été limité par des facteurs contraignants. Il y a d'importants enjeux de sécurité dans la région du delta du Niger. Ceux-ci sont aggravés par les affaires pénales continuelles d'enlèvement et de prise d'otages qui ont augmenté depuis 2007 et ont nécessité la restriction des déplacements des ONG et des bailleurs de fonds internationaux, y compris CRS. Cette violence a limité la qualité du soutien fourni, et a privé le CSCR de l'occasion d'apprendre les pratiques exemplaires. Ceci a eu une incidence négative sur la qualité de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des programmes.

D'autres difficultés se sont produites au chapitre de la facilitation du dialogue entre Umuechem et le gouvernement. Par exemple, l'État de Rivers et la zone administrative locale d'Etche a tenté de politiser des initiatives de réintégration de la collectivité à Umuechem. Les critères de sélection des membres du Comité de réconciliation de la collectivité d'Umuechem par les pouvoirs publics étaient fondés sur l'affiliation au parti et la sympathie avec le parti au pouvoir. Le Centre a remédié à la situation en soutenant le CDC d'Umuechem et en organisant des séances larges et rassembleuses de dialogue communautaire sur la réintégration et la réhabilitation des ménages déplacés. Si le CSCR et CRS avaient engagé plus activement le dialogue avec les autorités, cette politisation aurait pu être évitée.

Le CSCR a également dû faire face à ses propres difficultés au plan des capacités. En 2007, alors que le CSCR s'efforçait d'élargir ses activités de 10 à 52 collectivités hôtes, il y a eu un changement à la direction et à la gestion. Le père Kevin O'Hara a passé les rênes de l'organisation à un conseil composé de membres du delta du Niger, afin de favoriser dans la mesure du possible l'appropriation locale. Les craintes de discrimination ethnique de la part du Conseil ont entraîné la démission de nombreux membres de la direction du CSCR, qui venaient pour la plupart d'autres régions du pays. Ces démissions ont eu comme conséquence

des réductions notables de la capacité institutionnelle. L'organisation a également perdu son apparence d'impartialité, car on a eu l'impression que bon nombre des membres du Conseil se voyaient comme des victimes du conflit dans le delta du Niger. Cette perte d'impartialité a gravement sapé la base de la confiance que le père Kevin O'Hara avait établie avec la collectivité d'Umuechem et SPDC. Par ailleurs, avec son départ, et la perte du personnel de direction, les liens avec l'ECCR se sont affaiblis, réduisant la capacité du CSCR de remédier au rapport de forces asymétrique de haut en bas.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Afin de travailler plus efficacement à améliorer l'équité au sein des collectivités marginalisées où les industries extractives sont présentes, CRS doit tirer les leçons de ses erreurs passées et reproduire ses succès. Le travail de CRS avec le CSCR à Umuechem est riche d'enseignements, tirés à la fois des lacunes et des réussites des projets. Ces enseignements concernent d'importantes questions : inclusion, durabilité et effet de levier, ainsi que le partenariat.

Enseignements tirés des lacunes des projets

Inclusion.

- Les groupes historiquement marginalisés peuvent avoir besoin d'appui supplémentaire pour pouvoir participer équitablement et sur le même pied aux forums représentatifs (comme les CDC). Les femmes en particulier peuvent avoir besoin d'appui ciblé pour que leurs besoins et leurs circonstances particulières soient pris en compte.
- La participation des femmes (et d'autres groupes souvent marginalisés) doit être substantielle et pas simplement numérique. L'exigence qu'un certain pourcentage de représentants élus des CDC soit des femmes n'est qu'une partie de l'équation. Non seulement les femmes peuvent-elles avoir besoin d'un appui ciblé, mais le fonctionnement du CDC et la représentation des intervenants communautaires pourraient bénéficier de la collaboration avec les autres membres en ce qui concerne l'inclusion et le soutien de la participation des femmes (et de tous les autres intervenants). Il faut surveiller la dynamique de groupe et aborder au besoin les inégalités.
- Lorsque de puissants intervenants qui ne souhaitent pas nécessairement participer sont essentiels à l'atteinte des objectifs du projet, il faut parfois définir les incitations, les points de levier, les alliés et les intérêts partagés qui peuvent accroître leur intérêt envers la collaboration. Au cours du premier projet, le CSCR s'est effectivement allié à l'ECCR au Royaume-Uni afin de favoriser l'amorce du dialogue entre la compagnie pétrolière et les collectivités. Le CSCR a également aidé SPDC à définir et à miser sur certains des avantages du travail en étroite collaboration avec les collectivités. Les stratégies seront probablement différentes pour les entreprises, l'État et d'autres intervenants.
- Les intervenants peuvent s'engager plus efficacement dans des activités de projet s'ils participent à la conception du projet. Tous les intervenants nécessaires au succès d'un projet doivent à tout le moins être consultés, sinon plus activement engagés, dans la conception. Les représentants de l'entreprise pétrolière et des autorités locales n'ont pas

été consultés ou autrement invités à participer à la planification de projets conçus pour faciliter le dialogue et la collaboration entre eux-mêmes et les membres de la collectivité. On a également constaté une absence générale de consultation de SPDC et des divers échelons de l'État nigérian pendant le processus de proposition, pour engager activement le dialogue avec SPDC et l'État dans la conception de projet. Ce manque d'inclusion a eu une incidence négative sur le projet dans la mesure où CSCR et le CDC d'Umuechem ont souvent eu de la difficulté à avoir accès à SPDC, et de manière plus problématique, aux institutions publiques. Un engagement plus soutenu pendant la phase de conception de la proposition aurait pu faciliter des niveaux d'engagement plus étroits tout au long du processus.

- Les initiatives de communication externe de la part des pouvoirs publics en particulier auraient pu aider le CSCR et CRS à surmonter certains des obstacles survenus en essayant de faciliter le dialogue entre Umuechem et l'État. Par exemple, l'État de Rivers et la zone administrative locale d'Etche ont tenté de politiser des initiatives de réintégration de la collectivité à Umuechem. Les critères de sélection des membres du Comité de réconciliation de la collectivité d'Umuechem par les autorités étaient basés sur l'affiliation partisane et la sympathie pour le parti au pouvoir. Le Centre a remédié à la situation en soutenant le CDC d'Umuechem et en organisant des séances larges et rassembleuses de dialogue communautaire sur la réintégration et la réhabilitation des ménages déplacés. Si le CSCR et CRS avaient engagé plus activement le dialogue avec les pouvoirs publics, cette politisation aurait pu être évitée.

Durabilité

- Le maintien de rapports avec les acteurs influents à l'extérieur du pays exige des efforts actifs. La pression exercée sur les entreprises pétrolières par les groupes d'actionnaires internationaux a joué un rôle essentiel pour ce qui est de favoriser l'ouverture de l'entreprise pétrolière au dialogue avec les collectivités. Il aurait pu être salutaire pour les collectivités du delta du Niger que le CSCR et CRS poursuivent leur collaboration active avec les groupes d'actionnaires capables d'exercer une certaine influence sur les entreprises. Il est d'une importance critique de s'assurer que ces relations deviennent institutionnelles plutôt que de rester personnelles.
- Une plus grande participation de la collectivité d'Umuechem avec des groupes d'actionnaires aurait également pu accroître la durabilité. Au lieu de rester un simple interlocuteur, le CSCR aurait pu établir graduellement des arrimages directs entre la collectivité et l'ECCR tout en restant engagé au chapitre du soutien technique. Cela aurait pu contribuer à améliorer l'information et la fréquence des informations reçues par l'ECCR et à instaurer un mécanisme durable de communication.
- Avec la transition à la tête de l'organisation, le CSCR a cessé de maintenir son impartialité, et dans bien des cas, sa capacité d'exécuter ses projets. Il régnait une dépendance excessive envers certaines personnes à l'étape préliminaire, et un manque de force institutionnelle. Des gens comme le père Kevin O'Hara ont établi des relations personnelles et une confiance qui ont permis au CSCR de fonctionner

efficacement à Umuechem. Malheureusement, la confiance et l'impartialité n'ont jamais été institutionnalisées.

- CRS aurait dû s'engager davantage dans l'évaluation et la création de mécanismes avec le CSCR qui auraient consolidé la force et la structure institutionnelles. Dans des projets à venir, les transitions organisationnelles au sein des organismes partenaires doivent être traitées avec soin et de manière stratégique pour préserver la mémoire institutionnelle.

Partenariat

- Le CSCR a un engagement limité avec d'autres organisations de la société civile, et ce manque d'engagement a entraîné un manque d'appui. Si le CSCR avait étendu sa prise de contacts avec d'autres organisations de la société civile, il aurait pu accroître sa capacité par des partenariats. Il faut échanger des idées et apprendre d'autres groupes crédibles. Le CSCR aurait dû dresser l'inventaire des organisations non gouvernementales et religieuses crédibles qui auraient pu renforcer son potentiel. Il peut parfois être contre-productif que les organismes partenaires continuent de fonctionner sans former de réseaux et d'alliances avec des groupes crédibles de la société civile. La collaboration avec d'autres organisations de la société civile ou de l'Église aurait pu faciliter la transition à la direction du CSCR, ou aider le CSCR dans son expansion visant l'augmentation du nombre de collectivités hôtes. Les ambitions du CSCR se sont révélées supérieures à ses capacités.
- Si la répétition de programmes couronnés de succès a son importance, il faut faire en sorte que le personnel et les stratégies de projet peuvent faire face à une forte hausse de la charge de travail. Le CSCR a soutenu efficacement l'établissement ou le renforcement du CDC dans 10 collectivités dans le cadre du premier projet, mais sa capacité d'efficacité a été compromise lorsqu'il a essayé de réaliser la même chose pour 52 collectivités dans le cadre du deuxième projet. La capacité de personnel du CSCR était dépassée et on n'a accordé que peu d'attention à la collectivité d'Umuechem. Cette expansion a empêché la consolidation des conséquences et limité la réalisation des objectifs, des résultats intermédiaires et des livrables du projet. Les efforts ont été dissipés par le Centre dans la mise en œuvre des stratégies de projet, ce qui a constitué un défi dans la promotion des relations justes²⁰ dans la collectivité d'Umuechem.

Enseignements tirés des lacunes contextuelles

Certains défis échappaient largement au contrôle du CSCR ou de CRS, mais ils sont encore pertinents pour les enseignements tirés, parce qu'ils accentuent les scénarios que les projets doivent souvent traiter dans des sociétés marginalisées en présence d'industries extractives. Parfois le Centre a eu des difficultés à rencontrer périodiquement les représentants de SPDC et à s'assurer que des accords ont été conclus pendant le dialogue facilité avec des intervenants communautaires d'Umuechem.

²⁰ Les « relations justes » sont l'un des termes utilisé par CRS pour désigner des relations justes et participatives.

Enseignements tirés des succès

Le CSCR et CRS ont également connu leurs succès au chapitre de l'exécution. L'engagement stratégique du CSCR avec la collectivité, l'entreprise et les échelons de l'État pour ce qui est des conflits violents au sein de la collectivité d'Umuechem par le dialogue facilité a réduit la violence et augmenté l'interaction.

Pendant que de nombreux groupes de la société civile manifestaient dans les rues du delta du Niger et affrontaient les forces de sécurité, le CSCR faisait progresser la discussion constructive entre les intervenants de l'entreprise et de la collectivité. Il a misé sur la bonne volonté des entreprises pétrolières et la confiance de la collectivité pour promouvoir l'équité et accroître la participation et l'accès des groupes marginalisés et vulnérables.

Le plus grand succès du CSCR et de CRS dans la promotion de l'équité à Umuechem est venu sous la forme du CDC d'Umuechem. La conception des programmes du CSCR était axée sur la participation, ce qui a contribué à promouvoir l'appartenance locale et, par ricochet, la durabilité. Le CDC avait obtenu l'adhésion locale, ce qui a permis à Umuechem de s'exprimer d'une seule et même voix. Le CDC d'Umuechem a continué à fonctionner, même après que le CSCR a commencé à délaissier son intérêt pour la collectivité. Un aspect essentiel de ce succès était les efforts de CSCR et du CDC pour garder les jeunes engagés activement. Grâce à leur participation continue, le dialogue a été vu comme une solution de rechange légitime à la violence. CRS et le CSCR ont pu être en mesure d'améliorer davantage le CDC et de relever des défis continus liés à la participation des femmes et à la collaboration avec les autorités locales et l'État ; au bout du compte, toutefois, leurs efforts ont eu une incidence durable pour ce qui est de créer un mécanisme pour que la collectivité aborde leurs enjeux. Il est à souhaiter que d'autres puissent miser sur les expériences citées ici pour contribuer à promouvoir l'équité dans les collectivités aux prises avec des conflits liés aux industries extractives.

BIBLIOGRAPHIE

- Catholic Secretariat of Nigeria, Nigeria: *The Travesty of Oil and Gas Wealth*. A Statement of the CBCN (Abuja, Nigeria: Catholic Secretariat of Nigeria, 2006).
- CDA, *The Do-No-Harm Framework for Analyzing the Incidence of Assistance on Conflict: A Handbook* (CDA Collaborating Learning Project, 2004).
- Culbertson, Hal, and Lederach, John Paul et Neufeldt, Reina, *Reflective Peacebuilding: A Planning, Monitoring and Learning Toolkit*. (The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Catholic Relief Services and United States Institute for Peace, 2007).
- David Steele, "An Introductory Overview of Faith-Based Peacebuilding" in *Pursuing Just Peace: An Overview and Case Studies for Faith-Based Peacebuilders*, éd. Mark M. Roger, Tom Bamat et Julie Ideh (Catholic Relief Services, Baltimore, 2008)
- From VeneKlasen with Miller, *A New Weave of Power, People & Politics*. (Oklahoma: World Neighbors, 2002).
- Hon. Justice Inko-Tariah O., Chief Ahaiakwo J.A., Alamina B.A., Chief Godwin Amadi, 1990 *Commission of Inquiry into the Causes and Circumstances of the Disturbances that Occurred at Umuechem in the Etche Local Government Area of Rivers State in the Federal Republic of Nigeria*.
- Ian Gary and Terry Lynn Karl, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, (Catholic Relief Services, June 2003).
- National Bureau of Statistics, *Social Statistics in Nigeria*, (Abuja, Nigeria: National Bureau of Statistics, 2009).
- National Population Commission, *2006 Population and Housing Census of the Federal Republic of Nigeria*, (Abuja, Nigeria: National Population Commission, 2009).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs: Population Division, Population Estimates and Projection Section: *World Population Prospects: The 2010 Revision: Nigeria* (<http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>).
- United Nations Development Program, *Human Development Report, 2001*, (PNUD, 2002).
- United Nations Development Program, *Niger Delta Human Development Report, 2006*, (PNUD, 2006). United Nations Development Program, *Human Development Report Nigeria, 2008–2009*, (PNUD, 2010).
- World Bank, *Defining an Environmental Development Strategy for the Niger Delta*, (World Bank, 1995).

RÉPONDANTS AUX ENTREVUES

Catégorie 1 : CSCR, deux répondants

Catégorie 2 : Collectivité d'Umuechem, 24 répondants

Catégorie 3 : SPDC, quatre répondants

- un membre permanent du personnel de la station d'approvisionnement d'Umuechem
- deux cadres intermédiaires au bureau de Port Harcourt
- un cadre supérieur dans le service des relations communautaires

Catégorie 4 : Gouvernement, 12 répondants

- trois membres permanents du personnel de la ZAL d'Etche
- un représentant élu de la ZAL d'Etche
- quatre membres permanents du personnel de ministères de l'État de Rivers
- deux membres permanents du personnel de NDDC
- deux membres permanents du personnel de NOSDRA

À PROPOS DES AUTEURS

Joseph Shopade est conseiller en matière de développement et associé principal de Frontier International Consulting à Abuja, au Nigéria. Il a été gestionnaire des programmes extractifs de CRS Nigéria de 2005 à 2009. Il a travaillé comme coordonnateur national des programmes de gestion des conflits et de édification de la paix avec l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (Idasa/Nigéria) de 2002 à 2004. Joseph a été le spécialiste des conflits de l'Agence américaine pour le développement international (USAID/Nigéria) entre 2001 et 2002. Il a été gestionnaire de programmes du Bureau des initiatives de transition (USAID/OTI Nigéria) de 1999 à 2001. Il a enseigné à l'Université nigériane entre 1992 et 1999, et a été conseiller auprès d'un certain nombre de partenaires du développement, dont l'UNICEF, l'UE, HBF, ActionAid, USAID/CEDPA, et USAID/JHU PCS.

Christopher O'Connor est Fellow en développement international de Catholic Relief Services/Nigéria. Il est titulaire d'une maîtrise en résolution des conflits de l'Université Georgetown depuis 2010.

Catholic Relief Services (CRS)
228 W. Lexington Street
Baltimore, MD 21201, USA
Tel: (410) 625-2220

www.crsprogramquality.org

