DIAL 3681

PANAMÁ - Le pays se soulève contre l'industrie minière

Jon Subinas & Salvador Martí i Puig

vendredi 22 décembre 2023, mis en ligne par Dial

Les mobilisations massives contre un nouveau contrat-loi avec la compagnie minière First Quantum Minerals, approuvé le 20 octobre par le parlement panaméen, ont secoué le pays pendant presque un mois. La Cour suprême a finalement annulé le contrat le 28 novembre. Article de Jon Subinas & Salvador Martí i Puig publié sur le site de Nueva Sociedad *en novembre 2023.*

Les manifestations massives provoquées par la signature d'un contrat avec l'entreprise minière canadienne First Quantum Minerals ont paralysé ce pays de l'Amérique centrale pendant plusieurs semaines. La décision de la Cour suprême d'annuler le contrat, ce 28 novembre, aura une forte incidence et constitue un triomphe des secteurs mobilisés.

Depuis le 23 octobre, le Panamá est engagé dans un conflit minier du fait du contrat passé entre l'État et Minera Panamá, filiale de First Quantum Minerals. Les manifestations ont bloqué les principales voies terrestres, ce qui engendre d'importantes pertes économiques. Dans une note technique sur les conséquences des perturbations et fermetures de la circulation datée du 15 novembre, le Conseil national de l'entreprise privée (CONEP) estime les pertes à environ 1,7 milliard de dollars. Résultat de la crise minière, la valeur des actions de First Quantum Minerals (sixième entreprise minière du monde pour l'extraction du cuivre) a chuté de presque 50 %. Après cet effondrement, l'entreprise s'est déclarée, dans un communiqué, disposée à dialoguer avec le « peuple panaméen ».

Dans la troisième Enquête sur la citoyenneté et les droits du Centre international d'études politiques et sociales (CIEPS, 2023), deux personnes sondées sur trois ont donné la priorité à l'environnement devant la croissance économique, 93,3% ont désigné la préservation de l'environnement comme principale caractéristique d'une bonne citoyenneté et plus de 50% ont jugé primordial que cet objectif soit inscrit au budget de l'État. Et pourtant la question environnementale est passée inaperçue lors des débats parlementaires jusqu'à que les manifestations éclatent à la fin d'octobre.

Aujourd'hui le Panamá fait face à la plus grande crise politique qu'il ait jamais connue depuis la transition démocratique, avec manifestations, blocages et rassemblements massifs. Cet épisode se traduit par une relative désorganisation et des pénuries dans les commerces et les stations-service, et par la fermeture de collèges et d'universités. S'y ajoutent des actions de réprobation publique de dirigeants politiques, y compris devant la résidence du président de la République lui-même, Laurentino Cortizo, ainsi que des piquets de grève. Dans un communiqué daté du 13 novembre 2023, l'entreprise canadienne First Quantum Minerals a indiqué qu'il lui a fallu réduire ses activités à cause du blocage du port de Punta Limón par de petites embarcations.

Le détonateur de ces mobilisations a été l'approbation par l'Assemblée nationale de la Loi 406, qui établissait le contrat avec l'entreprise Minera Panamá. Le fait est que cette loi a été approuvée par l'Assemblée le 20 octobre 2023 sous une forme accélérée – en deux jours – au mépris de nombreuses

revendications formulées par de vastes secteurs de la population, à l'initiative d'un gouvernement qui termine son mandat avec un taux de désapprobation élevé (73,8% des personnes ayant répondu à l'Enquête de 2023 considèrent qu'il fait mal ou très mal son travail), usé par la gestion de la pandémie et les crises successives qu'il a dû affronter.

Le parlement a approuvé le texte en faisant abstraction du fort rejet social, avec un vaste consensus en faveur du contrat-loi de la part des partis qui soutiennent le gouvernement, le Parti révolutionnaire démocratique (PRD) et le Mouvement libéral républicain nationaliste (Molirena), comme des partis de l'opposition, le Changement démocratique et le Parti panaméiste. Le rejet au contrat-loi a été porté par les cinq députés indépendants qui ont voté contre lors des trois séances. Le premier vote s'est soldé par 47 voix pour, six contre et deux abstentions. Au cours du deuxième débat, 45 députés ont voté en faveur du projet, neuf contre et deux se sont abstenus, tandis qu'à la dernière séance, pendant le troisième débat, 42 députés ont voté pour, cinq contre et deux se sont abstenus.

Face à ce qui se produisait au Congrès, le cycle de mobilisations s'est enclenché rapidement et à grande échelle. La première manifestation a répondu à un appel à une mobilisation nationale dimanche 2 octobre lancée par des collectifs comme l'organisation de jeunes Sel des réseaux, le Syndicat unique national des travailleurs de l'industrie de la construction et assimilés (SUNTRACS), le plus grand syndicat de travailleurs de la construction, et l'Association des professeurs du Panamá (ASOPROF). Les personnes descendues dans la rue réclamaient l'abrogation du contrat-loi et l'approbation d'un moratoire minier. Par la suite, la société s'est divisée entre ceux qui demandaient d'attendre l'issue des procédures judiciaires après le dépôt de plusieurs plaintes dénonçant le caractère anticonstitutionnel de la loi et ceux qui exigaient son abrogation immédiate, une fois approuvé le moratoire minier par l'assemblée.

Le 28 novembre – mesure aux conséquences importantes –, la Cour suprême a déclaré anticonstitutionnelle la Loi 406 en réponse aux plaintes déposées contre le contrat minier, ce qui a conduit à l'arrêt des barrages routiers et une diminution de l'intensité du conflit. Reste pour l'instant inachevé le long processus qui pourrait déboucher sur la fin de l'industrie minière au Panamá, ce qui constituerait un jalon important pour l'antiextractivisme dans la région. Le Panamá devra choisir un modèle alternatif à l'industrie minière, qui soit à la fois soutenable et apporte une réponse aux dettes sociales qui ne peuvent pas attendre.

Les personnes mobilisées dénoncent l'impact de l'extraction des métaux sur l'environnement ; mais ils signalent aussi que le contrat passé avec l'entreprise était excessivement avantageux pour elle parce qu'il lui accordait la possibilité d'exproprier des terrains à l'intérieur et à l'extérieur de la zone obtenue en concession, la gestion directe de ports et d'aéroports, et la possibilité de mener ses opérations avec peu de contrôle par l'État. En outre, le contrat était signé pour une durée de 20 ans, avec possibilité de le renouveler pour 20 années supplémentaires.

Pour une bonne partie de la population, ces avantages sont le prolongement d'une logique néocoloniale contre laquelle se sont élevées les luttes du siècle passé pour la récupération de la souveraineté du canal. De l'autre côté, les défenseurs du contrat mettaient en avant le fait qu'il représentait une amélioration sur le plan économique par rapport à sa version antérieure vu qu'on est passé d'une imposition comprise entre 2 et 5% en fonction de la marge brute dégagée par l'exploitation du cuivre à une charge comprise entre 12 et 16%. En outre, l'entreprise devait s'acquitter de l'impôt sur le revenu, des impôts sur les dividendes et les transferts de fonds et de l'impôt sur le transfert de biens mobiliers et des services (ITBMS) pour ses achats.

Dans un pays caractérisé ces dernières décennies par sa stabilité politique et l'absence de grands conflits, il est surprenant que le Panamá ait vu deux des plus grandes mobilisations de son histoire au cours des 18 derniers mois : la première, en juin 2022, a été provoquée par la hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie, la seconde est l'actuelle rébellion contre l'industrie minière. Cette dernière, qui s'est soldée par des dizaines de blessés, quatre morts et plus de 1 000 arrestations, s'accompagne d'un profond malaise social, ce qui a contribué à amplifier la mobilisation.

Il ne fait aucun doute que le mécontentement et les mobilisations sont aussi l'héritage de la crise du

covid-19, qui a provoqué une chute de 17,9% du PIB en 2020 à cause des restrictions strictes appliquées, dégradé les conditions de vie des secteurs populaires et des classes moyennes, approfondi les fractures sociales préexistantes et entraîné une augmentation de la pauvreté. Jusqu'à l'arrivée de la pandémie, le Panamá possédait un modèle économique générateur de croissance, très en lien la logistique, le commerce, les finances et la construction, avec l'élargissement du Canal comme fleuron de cette dynamique « vertueuse » d'investissement et de développement. Entre 2004 et 2018, le pays a enregistré une croissance moyenne de 7%, contre 3,3% dans le reste de l'Amérique latine, mais cette croissance n'a jamais suffi à réduire les taux élevés d'inégalités.

L'effet dévastateur de la pandémie, la guerre en Ukraine et l'inflation dans un pays habitué à une grande stabilité des prix ont pesé sur les activités à forte intensité de main-d'œuvre et, dans ce contexte, le gouvernement a jugé que les activités extractives constituaient une solution pour poursuive la croissance et remédier aux difficultés financières sans avoir à engager une réforme fiscale qui se heurterait à la résistance du monde des affaires. Il importe de rappeler que selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le rapport entre les recettes fiscales et le PIB ne dépassait pas un petit 12,7% en 2021, très inférieur à la moyenne de l'Amérique latine et de la Caraïbe, qui s'établit à 21,7%. Cependant une part importante de la population rejette ce modèle de croissance fondé sur le pillage des ressources naturelles du pays.

Au Panamá, comme dans d'autres pays de la région, cette activité s'inscrit dans une longue tradition puisque, dès l'époque de la colonie, l'isthme était connu comme la « Castille d'or ». Mais l'importance de la minéralisation des sulfures de cuivre et de molybdène n'a été prise en compte que dans la seconde moitié du XX^{e} siècle. Malgré cela, il y a eu au Panamá une forte résistance à l'exploitation minière parmi la population indienne et paysanne, ce qui a conduit finalement à la fermeture, dans les années 1990, des mines Santa Rosa et Remance, qui n'ont été exploitées que quelques années. Cependant, jusqu'au début du XXI^{e} siècle, les foyers d'opposition à l'industrie minière étaient surtout locaux.

C'est en 2011 que la population indienne ngöbe s'est insurgée contre la réforme du code minier de 1997 décidée par le président Ricardo Martinelli. Le mécontentement a atteint son pic en 2012, avec des affrontements violents qui se sont soldés par des dizaines de blessés et la mort de deux Indiens. Après ces manifestations, la population indienne a passé un accord avec le gouvernement (par le biais d'une loi) pour mettre un terme à l'activité minière et hydroélectrique dans la comarque Ngöbe-Buglé ; mais la loi n'a pas été appliquée – l'usine hydroélectrique de Barro Blanco a poursuivi son activité – et les Ngöbes ont perdu toute confiance dans les autorités.

Ainsi, malgré ces résistances, la place de l'activité minière dans le PIB s'est accrue à partir de la deuxième décennie du XXI^{e} siècle, sa part étant passée de 1,9% en 2018 à 2,4% en 2019, 3,6% en 2020 et 7,1% en 2021 après l'entrée en service de la Mine de cuivre du Panamá à Donoso, qui se trouve actuellement dans l'œil du cyclone.

Aujourd'hui, les paysans, les Indiens (principalement ngöbes), les travailleurs et les enseignants représentent le fer de lance du mouvement contre l'industrie minière. À ces collectifs s'est ajoutée – lorsqu'il s'est agi de descendre dans la rue manifester – une masse hétérogène de citoyens toutes classes confondues, menée par des jeunes. Ce phénomène a représenté un saut qualitatif et quantitatif dans les mobilisations contre l'industrie minière car, jusqu'à présent, ce combat était concentré dans les zones rurales et indiennes.

C'est ainsi que le mouvement contre l'activité minière a fini par acquérir une dimension nationale grâce à un dynamique de diffusion et de transmission des informations, ce qui a donné naissance à un nouveau modèle de comportement politique collectif dans le pays qui rejette la politique traditionnelle et défend la valeur du patrimoine écologique et des richesses naturelles (ce n'est pas un hasard si l'une des consignes des manifestants dit que « l'or du Panama est vert »). Ces mobilisations se sont amplifiées sans aucun doute parce qu'elles représentent une forme d'expression contre de multiples injustices et un rejet des élites politiques. Ces revendications rejoignent aussi les cadres revendicatifs les plus forts de l'époque actuelle : la question écologique qui lie la préservation des écosystèmes et de la biodiversité à la défense

de la terre des communautés indiennes et la lutte contre le changement climatique. Tout cela s'inscrit dans un contexte où le canal de Panamá a dû limiter le flux de navires à cause du manque d'eau.

C'est dans cette conjoncture que se profilent les prochaines élections présidentielles de 2024, pour lesquelles il n'y a aucun candidat en mesure de canaliser les aspirations de transformation bien que 68,5% des personnes consultées lors de l'enquête du CIEPS susmentionnée soulignent la nécessité d'un changement radical. La difficulté et l'impuissance de la gauche à se connecter à la société, mais surtout l'absence de culture politique contrehégémonique font qu'il est très difficile (voire impossible) que l'amalgame de collectifs et de revendications particulières qui se sont manifestés ces derniers mois se cristallise sous la forme d'une proposition pouvant donner lieu à une bataille politico-électorale aux prochaines élections.

Le système politique panaméen, caractérisé par des institutions excluantes et élitistes, va difficilement muer à cause des deux vagues de mobilisations que l'on a connues dernièrement. Personne n'imagine que le nouvel exécutif voudra (ni pourra) changer le cours suivi par l'économie et les institutions. Le plus probable est que cet épisode creuse l'écart existant entre le ressenti des gens de la rue et leurs représentants (supposés). Mais peut-être qu'à la suite de ces conflits émergeront une nouvelle culture politique plus combative et un apprentissage organisationnel pour l'avenir. Le verdict de la Cour constitue une grande victoire pour les mobilisations.

– Dial – Diffusion de l'information sur l'Amérique latine – D 3681.
– Traduction de Gilles Renaud pour Dial.
– Source (espagnol) : *Nueva Sociedad*, novembre 2023.

En cas de reproduction, mentionner au moins les auteurs, le traducteur, la source française (Dial - www.dial-infos.org) et l'adresse internet de l'article.