

Compte Rendu d'Événement
Conférence-midi, Patrice Melé
« Conflits, territoire et action publique au Mexique »
INRS-UCS, Montréal
1^{er} mars 2007
Par Laurence Janni

M. Patrice Melé est maître de conférences au département de Géographie de l'Université de Tours depuis 1998. Il fait partie de l'équipe Villes, Sociétés et Territoires de l'UMR Cités, Territoires, Environnement, Sociétés (CITERES) - CNRS, Université de Tours. Il s'intéresse à l'étude des qualifications patrimoniales et environnementales de l'espace et aux relations entre actions collectives et processus de territorialisation.

Patrice Melé a présenté les principaux résultats d'une recherche qui interroge les modalités de territorialisation liées à des conflits environnementaux au Mexique. Cette recherche réalisée dans le cadre d'un projet ECOS-ANUIES sur « Le territoire et ses constructions », a porté sur l'étude croisée de trois conflits : la mobilisation du bourg de Tepoztlán contre l'implantation d'un club de Golf, celui lié à la réalisation d'une décharge contrôlée de déchets dangereux à Guadalcázar qui s'est conclu par une controverse juridique au sein de l'ALENA ; et celui, toujours actif, lié à l'implantation d'une mine à ciel ouvert à proximité de la ville de San Luis Potosi.

Mise en contexte : Conflits et transition politique et environnementale

La transition mexicaine a d'abord pris la forme de la construction de procédures de contrôle des élections, elle a concerné ensuite l'élaboration ou le renforcement de règles permettant de limiter le caractère discrétionnaire du pouvoir politique. La transition est contemporaine de la mise en œuvre des politiques d'ajustement qui ont fait suite à la crise de la dette qui éclata en 1982. Ces politiques organisèrent l'ouverture économique et redimensionnèrent le rôle de l'Etat, en particulier dans les domaines des politiques sociales, de l'intervention économique et de l'organisation agraire. À l'inverse, la capacité d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement a été fortement renforcée, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de l'ALENA. Les réformes initiées dans ce domaine se sont voulues exemplaires et constituèrent, dans les années 1990 un des seuls points d'accord entre les trois grands partis.

Le conflit était consubstantiel au mode de fonctionnement du système de direction politique du PRI. On peut même dire, que le rapport de forces entre groupes capables de démontrer leur capacité de mobilisation, de *convocatoria*, leur ancrage auprès des populations les plus pauvres, constituait une des modalités du système de tensions dynamiques entre groupes qui caractérisait le régime du PRI. Aujourd'hui, un autre type de conflit semble se généraliser. Il s'agit de situations souvent liées à des projets publics impliquant l'expropriation de terrains ou à

celui de projets privés de développement d'activités économiques ou de logement, que refusent des collectifs mobilisés contre les nuisances, pollutions ou risques potentiels. Ce sont des conflits souvent longs et durs que le système politique apparaît incapable de canaliser. Ils expriment bien sûr la nouvelle place prise au Mexique (comme ailleurs) par les controverses liées à l'environnement, à la qualité de la vie, aux risques ou aux pollutions. Mais leurs formes particulières et leur intensité sont fortement conditionnées par les modalités de la transition mexicaine.

1 – Opposition à l'implantation d'un club de Golf à Tepoztlán

Tepoztlán est un bourg situé à une heure de Mexico qui est marqué par la revendication d'une identité indigène. Le conflit qui s'y déroula de 1995 à 1997 caractérise l'échec d'un gouverneur du PRI dans sa tentative d'imposer un projet exogène sur les terres communales. L'opposition au projet ne fut pas directe mais s'est construite progressivement.

C'est en 1994 qu'est donnée par l'administration l'autorisation de construire un « club de golf » clôturé par un haut mur en pierres sur des terres acquises de façon irrégulières. Le début des travaux en septembre 1995 fut marqué par une insurrection locale et la destitution du maire. C'est « une municipalité libre », dissidente et organisée en quartiers qui détenait le pouvoir local sans reconnaissance des représentants de l'État ou de la Fédération.

Outre l'acquisition illégale des terrains, le projet appuyé par le gouverneur d'État et par une société environnementale a été bloqué en raison d'une entorse aux normes établies concernant des arbres protégés. Le compromis trouvé entre le promoteur et l'organisme environnemental, et la reprise du projet qui s'ensuivit, déclencha la colère des opposants. La répression qui en découla causa un mort et le projet fut abandonné par les promoteurs, marquant ainsi le symbole de la victoire d'un groupe « indigène ».

Le deuxième cas étudié par Patrice Melé est celui de la mobilisation contre l'implantation d'une décharge de déchets dangereux à Guadalcázar, dans l'état de San Luis Potosi.

2- Opposition à l'implantation d'une décharge à Guadalcázar

Ce conflit, qui se termina en 2000, a été provoqué par l'installation d'une décharge « sauvage » de déchets industriels dangereux au début des années 1990 sur un terrain situé dans une zone aride peu peuplée et peu exploitée au nord de la ville de San Luis Potosi. Cette décharge illégale suscita la protestation des habitants les plus proches qui obtinrent la fermeture du site. Par la suite, le développement d'un projet de décharge autorisée et contrôlée vit le jour. Le terrain fut vendu par la première entreprise à une entreprise américaine qui s'engagea à mettre en place cette décharge légale. Or, pour les habitants, le problème ne relevait pas de la gestion des déchets, mais des déchets industriels eux-mêmes.

En 1995, la population se mobilise pour empêcher le fonctionnement de la décharge. De leur côté, les autorités fédérales du ministère de l'environnement interviennent aussi pour bloquer le projet alors que se joint aux opposants l'antenne de Mexico de Greepeace. Greepeace participe à la radicalisation de ce conflit qui s'inscrit dans sa lutte contre la création de décharges de déchets industriels. Sur le plan politique, la situation est marquée par l'opposition des acteurs locaux au gouvernement fédéral et à son imposition d'une usine américaine.

Le conflit s'est dénoué avec le classement en zone naturelle protégée du site, mesure symbolique permettant de marquer le soutien juridique du gouvernement de l'État envers la municipalité qui refusa le permis de construire. L'entreprise américaine engagea alors une procédure sur le fondement de l'article 11 de l'ALENA et obtint gain de cause. Le Mexique fut condamné à lui verser 17 millions de dollars par un tribunal arbitral.

Cet exemple met en évidence le fait que l'ALENA n'est pas seulement un cadre à la coordination et la coopération pour le renforcement de l'action environnementale au Mexique. Ce traité institue des procédures permettant l'intervention directe des organes de gestion du traité dans des situations d'action mexicaine. À l'heure actuelle les déchets non contrôlés sont toujours sur le site et la controverse perdure au sein de l'ALENA.

Le dernier cas abordé lors de cette conférence est celui d'une mine à ciel ouvert proche du bourg du Cerro San Pedro.

3 - Le projet de mine à ciel ouvert de Minera San Xavier

Cerro San Pedro est le premier lieu de fondation de la ville San Luis de Potosi. C'est dans cette zone très peu peuplée qu'une entreprise nord américaine (canadienne et étasunienne) souhaitait exploiter un gisement par une mine à ciel ouvert. Ce projet débuta en 1997 et se heurta à la résistance des habitants et des résidents secondaires. Ce qui est particulier dans cette situation, c'est que ce sont les résidents secondaires qui ont joué un rôle déterminant. En effet, les habitants permanents avaient, pour leur majorité, accepté les compensations offertes par la société minière. Les arguments des opposants pour éloigner le projet du cœur du bourg, dans un premier temps patrimoniaux, s'étendirent à des considérations écologiques qui mobilisèrent une zone plus large, allant jusqu'à la ville de San Luis Potosi.

Certains litiges sur la légitimité des signataires du contrat de location du site permirent de reconstituer le groupe des titulaires des droits agraires, héritiers vivant à l'extérieur. Cette communauté virtuelle d'ayants droit ne vivant pas dans la zone put engager une procédure, sur la base du nom respect d'un document d'aménagement, aboutissant à la déclaration de nullité des autorisations environnementales. Alors que l'activité minière a été initiée, le conflit de Minera San Xavier n'est toujours pas réglé et semble d'ailleurs dans une phase de radicalisation après l'arrivée au pouvoir du nouveau président mexicain.

Conclusion

L'analyse de ces trois conflits a permis à Patrice Melé de remettre en cause une interprétation dominante des conflits - souvent reprise par les groupes mobilisés - celle d'une communauté ou d'une société locale qui résiste à une intrusion, une imposition extérieure. On peut considérer en effet, que ce que l'on observe est une lutte entre groupes pour la construction d'une parole légitime sur le devenir d'un espace. Résidents favorables ou hostiles au projet sont engagés dans une controverse sur leur représentativité, leur ancrage, leurs intérêts. Il faut souligner ensuite que les situations analysées confortent l'hypothèse de la valorisation de sous-ensembles spatiaux par des collectifs mobilisés au moment de la controverse. Ce sont des alliances hétéroclites entre résidents, immigrants, naturalistes et militants, les collectifs ne sont pas nécessairement ancrés dans l'espace en jeu ; ils n'ont pas toujours la consistance d'une communauté de militants ; ils n'en constituent pas moins un champ au sein duquel se diffusent, se réactualisent ou se produisent des qualifications du territoire à partir de l'ensemble des ressources disponibles.

Cette recherche a aussi permis de mettre en évidence les relations entre conflit et mise en œuvre des politiques publiques dans le contexte mexicain. Les situations étudiées ici montrent différentes formes d'arrangement entre niveaux de pouvoir. Il ne s'agit pas de coalitions stables entre acteurs institutionnels, chaque situation locale est plutôt marquée par la possibilité de changements de position des institutions locales à chaque élection. Les modalités de la structuration politique locale comme les élections locales pouvant être fortement influencées par les controverses.

À un certain niveau d'analyse, on peut considérer que les controverses renforcent les capacités des administrations de l'environnement et du patrimoine à contraindre les activités. Nous avons aussi observé la mise en place, sous la pression des conflits, d'une médiation environnementale qui tente de construire les conditions de la localisation des activités en prenant en charge non seulement le contrôle des impacts sur les milieux, mais aussi les nécessaires négociations avec les populations affectées.

Les modalités de cette médiation environnementale procèdent généralement par réduction de la valeur environnementale à ses composantes, ce qui autorise dès lors à envisager une gestion environnementale par l'appropriation, par la privatisation, ou bien par des projets qui peuvent bénéficier, dans le cadre de contrats formels ou informels, de certifications environnementales dotées de la capacité de rendre légitime leur localisation. Or, les résidents mobilisés, les militants et experts naturalistes s'opposent à cette action environnementale pragmatique en mobilisant les prescriptions introduites par les zonages de l'action publique. Ils promeuvent ainsi une territorialisation des qualifications patrimoniales et environnementales.

Propos recueillis et mis en forme par Laurence Janni

Stagiaire de recherche INRS-UCS

Le 2 juin 2007