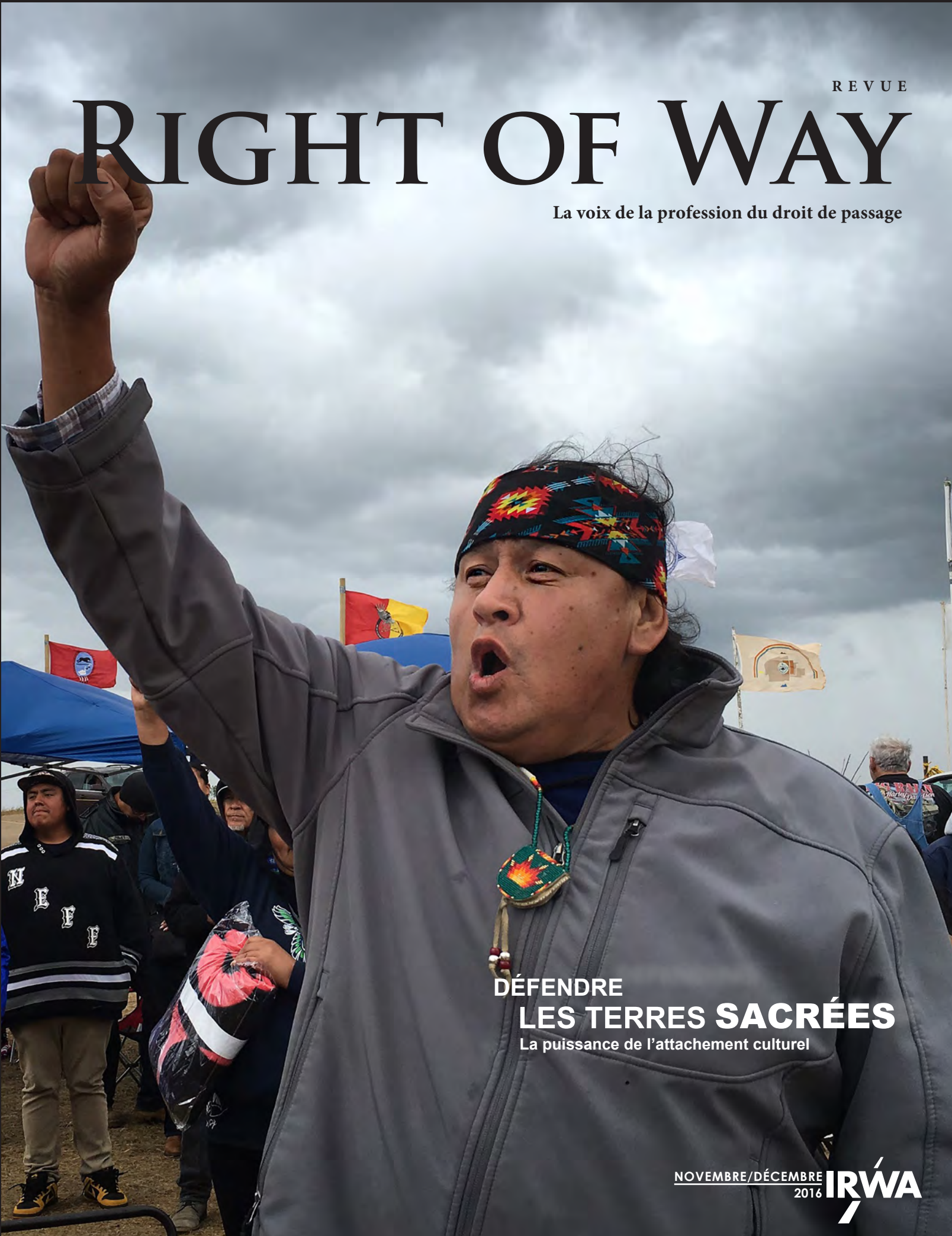
REVUE

RIGHT OF WAY

La voix de la profession du droit de passage

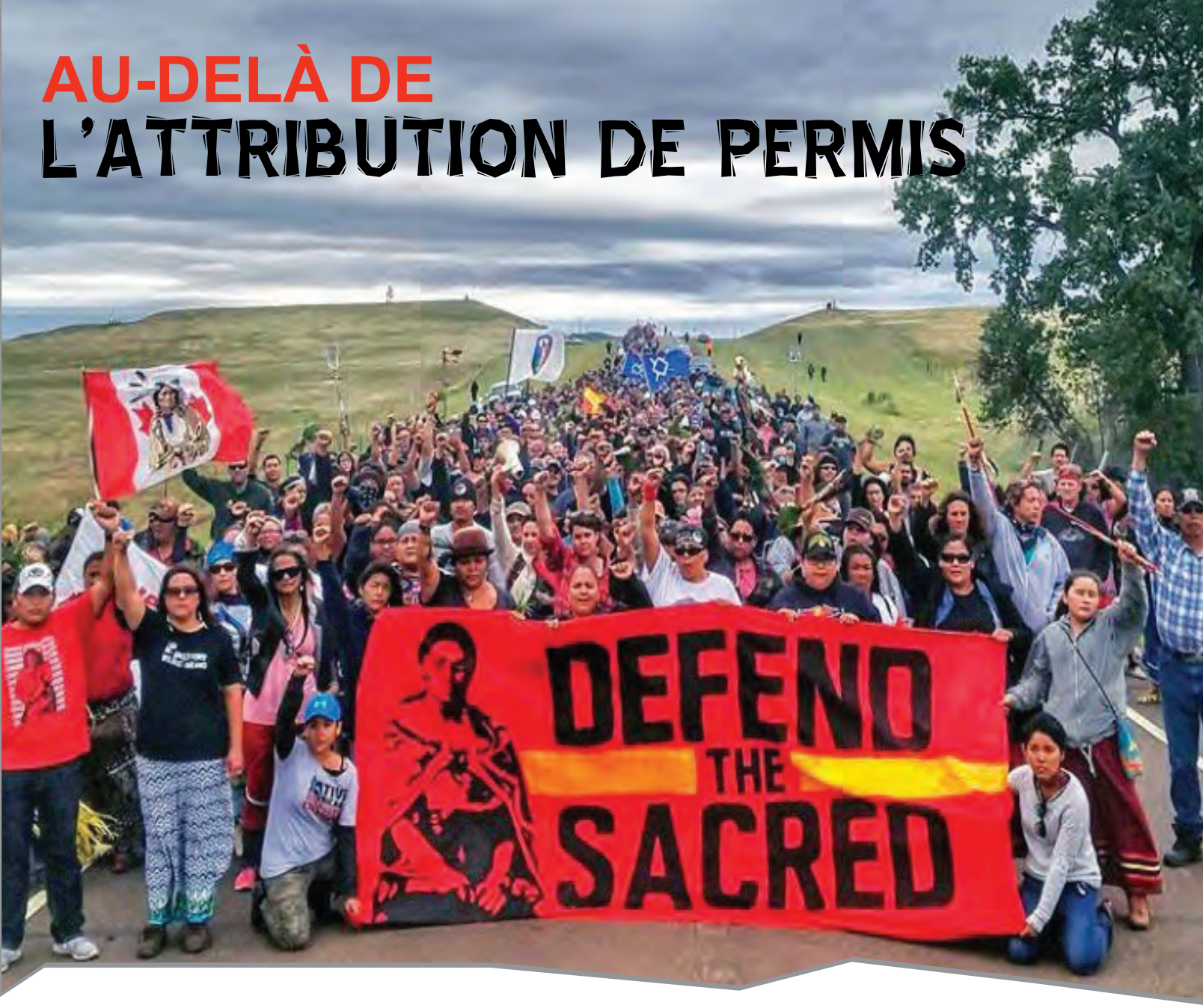


DÉFENDRE LES TERRES SACRÉES

La puissance de l'attachement culturel

NOVEMBRE/DÉCEMBRE 2016 IRWA

AU-DELÀ DE L'ATTRIBUTION DE PERMIS



PAR JAMES KENT AND KEVIN PREISTER

Les Sioux de la réserve Standing Rock font passer l'engagement communautaire au premier plan

Un mouvement récent de protestation concernant la Réserve Sioux de Standing Rock aura un impact sur l'attitude de la profession du droit de passage et des infrastructures face à l'engagement communautaire. La construction du projet Dakota Access Pipe Line (DAPL) de 3,8 milliards USD, déjà en cours et qui devrait s'étendre sur 1 900 km à travers quatre États, a été suspendue par voie d'ordonnance le 9 septembre 2016 sous réserve d'une étude par les autorités fédérales. Cette action est sans précédent étant donné que l'agence chargée de délivrer ce type de permis, le Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis, avait déjà émis un permis pour la réalisation du projet.

L'histoire se développe

Un juge fédéral a rejeté un appel interjeté par les Sioux de Standing Rock pour l'arrêt du projet après que des chercheurs de la tribu aient trouvé des sépultures et des sites culturels, décimés par les équipes de construction sur des terres privées près de la rivière Missouri. Quelques heures plus tard, cependant, les départements de la Justice, de l'Intérieur et l'Armée ont temporairement bloqué la construction de parties du projet, appelant à la réforme de l'approche des tribus par le gouvernement en ce qui concerne des projets d'infrastructure à grande échelle.

Une série de mesures par le DAPL a planté le décor pour l'une des plus grandes mobilisations jamais organisées par des autochtones à l'appui des protestations du projet par les Sioux de Standing Rock. Cette réserve est la sixième plus grande en superficie aux États-Unis et sa population est estimée à plus de 6 000 personnes.

Une série croissante d'incidents

Cette confrontation s'est déclenchée par au moins quatre regrettables faux pas commis par l'autorité de régulation et par la compagnie de pipeline. Le premier était l'utilisation d'un processus biaisé d'octroi de permis, conçu par le gouvernement fédéral pour accélérer des projets plus petits. Dans ce cas-ci, le Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis a utilisé ce qu'on appelle le processus de Permis pour l'ensemble du territoire national, conçu pour accélérer de plus petits projets. Cela signifie qu'une étude d'impact environnemental (EIE) n'a jamais été menée et par conséquent, les problèmes qui ont surgi, comme l'importance des terres ancestrales, n'ont jamais été discutés ou atténués. L'utilisation de ce processus s'est révélé rendre un mauvais service à tous les acteurs concernés, et a lancé un mouvement destiné à changer les approbations de projets de corridors de façon significative.

Le deuxième faux pas fut de déplacer le tracé de l'oléoduc de terres privées au nord de Bismarck, Dakota du Nord, pour qu'il longe la réserve de Standing Rock. Les manifestations ont commencé à cause de ce déplacement dont la justification repose en grande partie sur la perception du risque de rupture de l'oléoduc qui polluerait l'eau potable de la tribu. Le tracé proposé est à quelques centaines de mètres des limites de la réserve de la tribu et suscite des inquiétudes pour la protection des ressources culturelles attachées aux terres. Des sites culturels et de prière sont situés le long du tracé de l'oléoduc, y compris des lieux de sépulture d'ancêtres.

Le troisième faux pas a été de ne pas identifier les terres tribales ou les membres de la tribu — notamment la réserve Sioux de Standing Rock — sur les cartes originales du projet. Tous les comtés que l'oléoduc traversent apparaissent sur la carte sauf la réserve. Pour les Sioux, la carte révèle ce qu'ils considèrent comme un problème fondamental, à savoir le fait que leur existence est invisible pour les pouvoirs officiels. Bien sûr, cela a changé depuis avec cette mobilisation massive des tribus amérindiennes. Elles sont maintenant visibles et en marche.

Le coup de grâce

Tous ces faux pas auraient pu être résolus par des négociations, en limitant le problème à l'échelle régionale si le DAPL n'avait pas commis le quatrième faux pas. Pour des raisons qui restent obscures, le DAPL a décidé d'entreprendre des travaux de terrassement précisément à l'emplacement que les Sioux de Standing Rock avaient identifié dans les documents judiciaires comme espace culturel particulièrement sensible. Et cela s'est fait un week-end en présence de nombreux manifestants et des médias internationaux.

En outre, la société a déployé du personnel de sécurité et des chiens de garde pour essayer d'empêcher les manifestants de mettre fin aux travaux. La vision des chiens utilisés pour attaquer les manifestants Sioux et leurs supporters a rappelé les manifestations de Selma pendant les années 60. Cette seule mesure a nationalisé la question — et amené littéralement du jour au lendemain plus de 200 tribus d'Amérique du Nord et au-delà pour les soutenir. Outre les propriétaires fonciers locaux et les écologistes qui se sont joints à la protestation, on estime que 2 000 groupes d'autochtones dans le monde entier se sont prononcés par solidarité avec le peuple Sioux.

De concert avec les départements de la Justice et de l'Intérieur, le Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis a ordonné un arrêt de la construction de certains tronçons de l'oléoduc, promettant un examen en temps opportun de la loi américaine sur l'environnement (NEPA - National Environmental Policy Act) et de son processus de prise de décision pour évaluer si les intérêts de la tribu ont été correctement pris en compte. Les agences ont également mis sur pied une conférence au sommet entre gouvernements avec les responsables de la tribu à l'automne 2016 afin de revoir le cadre législatif existant et d'examiner ce que le gouvernement fédéral pourrait faire pour mieux assurer un apport tribal important dans les études et décisions liées à l'infrastructure. Si des lacunes sont relevées, l'objectif est de proposer une

Le chef David Archambault II de la tribu Sioux de Standing Rock a déclaré, « Nous voulons des manifestations pacifiques. Je veux que tout le monde comprenne que ce que nous faisons, et la manière dont nous le faisons, fonctionne. »

Au début de la construction, l'entreprise a déployé du personnel de sécurité et des chiens de garde pour affronter les manifestants, élevant la question au niveau national.

nouvelle législation au Congrès qui servira à promouvoir la protection des ressources et des terres tribales, ainsi que des droits tribaux issus de traités.

L'impact de la signification culturelle

Il est important de remarquer que, alors que l'oléoduc proposé ne franchit pas réellement les terres de la réserve indienne, il en est très proche. Partout aux États-Unis, les droits issus de traités exigent que les tribus soient consultées pour les projets traversant leurs terres ancestrales, même si ces projets existent en dehors des limites de la réserve. Ce sont l'importance culturelle de la rivière Missouri et l'attachement de la tribu à celle-ci, ainsi qu'à des sites sacrés, des lieux de sépulture et autres lieux particuliers, qui ont donné lieu à cette intervention, changeant ainsi le déroulement des opérations.

Deux notions — tous deux avec un statut juridique — ont donné aux tribus le type d'influence qui aujourd'hui s'étend bien au-delà des limites de leur réserve. Ces notions sont : le patrimoine culturel traditionnel et l'attachement culturel. Les effets du projet sur le patrimoine culturel admissible pour le Registre national des sites historiques doivent être considérés en vertu de l'article 106 de la Loi de 1966 sur la préservation des sites historiques nationaux. L'article 106 exige que les organismes fédéraux prennent en compte les effets de leurs actions sur des sites historiques, notamment sur le patrimoine culturel traditionnel.

Selon le Service des parcs nationaux des États-Unis, , le patrimoine culturel traditionnel est constitué par des éléments qui sont importants en raison de leur association avec les pratiques culturelles, les traditions, les croyances, le mode de vie, les arts, l'artisanat ou les institutions sociales de communautés vivantes. Le patrimoine culturel traditionnel est enraciné dans l'histoire de la communauté et est important pour le maintien de son identité culturelle continue. Par le règlement, l'interprétation et la jurisprudence, l'article 106 nécessite un examen des impacts sur des sites historiques, un protocole d'accord, selon le cas entre les groupes traditionnels et les organismes fédéraux, ainsi que l'atténuation d'effets négatifs.

Tom King, un ancien directeur de l'office de la protection des ressources culturelles pour le Comité consultatif national sur la préservation historique, est actuellement consultant et a travaillé entre autres avec les tribus pendant plus de cinq décennies. Il fait observer que l'article 106 permet à une tribu d'avoir plus d'influence dans le processus décisionnel fédéral. Les mémorandums d'accord exigent des agences qu'elles rendent compte de mesures d'atténuation. Les Sioux de Standing Rock se sont servis de la Loi nationale sur la préservation des sites historiques nationaux pour leur action en justice contre le DAPL.

Lien à la terre

Une notion connexe, celle de l'attachement culturel, a également acquis un statut juridique au cours des dernières décennies grâce à la National Environmental Policy Act (NEPA), loi américaine sur l'environnement, qui exige une étude d'impact environnemental. L'attachement culturel se définit comme l'effet cumulatif au fil du temps d'un ensemble de traditions, d'attitudes, de pratiques et d'histoires qui lient une personne à sa terre, au lieu physique et à des schémas de parenté. Notre entreprise, JKA Group, a façonné la notion d'attachement culturel en 1995 et celle-ci a été utilisée pour la première fois par le Service des forêts des États-Unis dans le cadre d'une étude d'impact environnemental qui a rejeté une proposition de ligne de transport d'électricité par American Energy Power. Cette ligne de transport d'électricité aurait traversé des terres privées au cœur de colonies écossaises et irlandaises remontant aux années 1780 en Virginie-Occidentale et en Virginie. La recherche a révélé un attachement culturel important dans la région précise où la compagnie d'électricité avait préparé un tracé rectiligne et commode.

Six ans plus tard, grâce à une étude d'impact environnemental complémentaire, la ligne électrique a enfin reçu l'approbation pour un autre itinéraire qui a évité les zones d'attachement culturel élevé. Maintenant en 2016, les résidents de la zone avec des racines culturelles utilisent la notion pour évaluer les répercussions de l'oléoduc proposé pour Mountain Valley par un processus d'étude d'impact environnemental qui doit être approuvé par le Service des forêts des États-Unis et la Federal Energy Regulatory Commission (Commission fédérale de régulation de l'énergie). Les entreprises travaillant dans la région culturelle des Appalaches, telle que définie officiellement par le Conseil régional des Appalaches, doivent savoir que des niveaux élevés d'attachement culturel peuvent être anticipés dans différentes parties de cette région géographique.

Depuis l'arrêt du projet American Energy Power, qui créa un précédent dans le cadre de la loi nationale sur l'environnement (NEPA), l'attachement culturel a été utilisé ailleurs dans le pays et dans le monde entier. Le US Geological Survey (Institut d'études géologiques des États-Unis) a souligné l'importance de l'attachement culturel dans le

cas de l'érosion des plages à Hawaii. Le Bureau des affaires d'Hawaï, considéré comme la quatrième branche du gouvernement à Hawaii et responsable du bien-être de ses peuples autochtones, s'est servi de la notion d'attachement culturel pour évaluer les propositions de développement sur Oahu et la grande île d'Hawaii. La France et l'Australie ont également fait usage de cette notion.

La nouvelle norme

Si l'on considère la perte du projet Keystone XL, ainsi que les protestations et les problèmes d'attachement culturel, il existe actuellement deux tendances qui nous ont conduits à une nouvelle norme. Tout d'abord, il semble que le calendrier d'un projet, depuis son démarrage jusqu'à la mobilisation des mouvements de protestation formelle se comprime rapidement. Alors que Keystone XL a pris environ quatre ans pour atteindre un stade très perturbateur, la mobilisation associée aux protestations des Sioux de Standing Rock a eu lieu presque immédiatement après la publication des approbations accélérées par le Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis. Le mouvement a pris naissance en quelques mois et non en quelques années. Ce même calendrier comprimé pour l'opposition d'un projet a été remarqué pour de nombreux autres projets et a fait l'objet de discussions approfondies au sein de notre secteur.

Deuxièmement, Keystone XL et le DAPL représentent des protestations à plus grande échelle, qui mènent à une nationalisation des questions d'infrastructure, et qui engendrent la réflexion et une action dans un large éventail social et politique. Le Keystone XL a généré des groupes organisés qui s'opposent désormais à tous les oléoducs et les couloirs d'électricité sur une base nationale. Certains groupes forment des manifestants afin qu'ils se déplacent et s'opposent à des projets dans tout le pays, menant à des niveaux d'intensité émotionnelle plus élevés et à une plus grande couverture médiatique.

La réalité est que, quand une question se nationalise, les entreprises qui mettent au point le projet subissent une perte énorme d'opportunité. Et parce que les débats évoluent souvent pour devenir des points politiques chauds, la possibilité de régler la situation sur place, là où l'entreprise peut avoir le plus d'influence — disparaît rapidement et irréversiblement. En outre, parce que le projet reçoit l'attention du public, les parties prenantes commencent à jouer des coudes pour avoir des positions importantes dans lesquelles ils s'enferment, rendant la situation plus difficile à résoudre.

Un mouvement est né

Un changement de pouvoir généralisé est en cours dans lequel les citoyens prennent de plus en plus conscience de l'impact d'un projet sur leur environnement immédiat et veulent davantage de contrôle sur ces impacts potentiels, avec ou sans le gouvernement ou les entreprises comme alliés. Pourtant, le côté entreprise et gouvernement continue d'agir comme si de rien n'était quant à la façon dont les gens se mobilisent et quant aux raisons de cette mobilisation et des mesures qu'ils prennent à propos de pratiques qu'ils estiment déloyales vis-à-vis de leurs terres. Nous avons introduit la notion de « démocratie géographique » dans le numéro de septembre/octobre de la Revue du droit de passage et nous comptons continuer à garder cette question importante au premier plan.

Il est important de remarquer que plusieurs des tribus ont des problèmes non résolus relatifs à leurs relations précédentes avec le gouvernement et diverses entreprises. Ce mouvement se développe donc en fait depuis plusieurs années. Lorsque le DAPL a décidé d'utiliser des tactiques de confrontation, cette mesure est devenue l'impulsion qui a amené 300 tribus à se regrouper en un seul endroit pour communiquer leurs frustrations passées. Quand c'est arrivé, un mouvement est né.

Un mouvement d'alliance panindienne s'est propagé, promouvant l'unité entre les différents groupes d'amérindiens indépendamment de leurs affiliations tribales ou locales. Partant d'un niveau de communauté informel et aboutissant à un mouvement non-violent, les tribus se mobilisent maintenant afin de s'aider les unes les autres en ce qui concerne les problèmes soulevés par des projets de développement de couloirs et de ressources naturelles.

Une autre approche

On ne peut qu'imaginer ce qui aurait pu se passer si une autre approche avait été utilisée. Si une étude d'impact environnemental traditionnelle avait été réalisée correctement, les tribus auraient été consultées en vertu de la loi nationale sur la préservation des sites historiques nationaux et de la loi américaine sur l'environnement (NEPA), qui reconnaît la souveraineté de la Nation Sioux de Standing Rock. Il y aurait probablement eu des discussions à propos des sites sacrés, du patrimoine culturel traditionnel, des terres ancestrales et de l'attachement culturel en dehors des limites de la réserve. Ces discussions auraient également pu donner aux tribus l'occasion de régler des problèmes précédents, y compris leurs problèmes non résolus issus de projets antérieurs. Et alors que ces discussions auraient pu ne pas conduire à un accord sur un plan d'action, ces réunions auraient au moins été des occasions d'entente et le statut légal des permis du Corps des ingénieurs serait moins sujet à débat.,

Les chefs des Sioux de Standing Rock disent que l'oléoduc menace la rivière Missouri, principale source d'eau potable et d'irrigation pour la tribu et qu'il détruira à tout jamais des lieux de sépulture et des lieux sacrés.

Un mouvement d'alliance panindienne s'est propagé, promouvant l'unité entre les différents groupes d'amérindiens indépendamment de leurs affiliations tribales ou locales. Un nouveau village sur leurs terres ancestrales s'est développé et compte à présent plus de 4 000 personnes.

Prendre le temps de mener une étude d'impact environnemental aurait permis de prendre conscience de ce qui s'est passé dans d'autres situations similaires à celle à laquelle le DAPL est confronté. Cette année, les fonctionnaires fédéraux ont annulé un bail de pétrole et de gaz dans le nord-ouest du Montana parce que les tribus Blackfeet des États-Unis et du Canada ont déclaré que le projet compromettrait une zone qu'ils considèrent comme sacrée, alors que celle-ci était en dehors des limites de la réserve. Dans un autre cas, le Corps a rejeté un terminal d'exportation de charbon de 700 millions USD proposé pour l'État de Washington parce que les régulateurs ont décidé que le projet violerait le traité de la tribu Lummi concernant la protection des droits de pêche. Si le DAPL avait consulté les tribus à l'avance, soit la société aurait négocié une solution, soit elle aurait su dès le début que le corridor de l'oléoduc devait être déplacé.

Bien que l'on ne connaisse pas encore toute l'ampleur et l'impact de la situation des Sioux de Standing Rock, tout indique qu'elle a changé la relation entre les tribus, les gouvernements et les entreprises, à savoir la façon dont des projets seront menés à bien à l'avenir. L'intervention du gouvernement indique essentiellement qu'une réforme au niveau national sera nécessaire car il faudra à l'avenir prendre en considération la participation tribale aux projets d'infrastructure. Comprendre l'attachement culturel et sa signification sera une grande partie de cette réforme.

Un nouvel indicateur de réussite

À sa manière, la situation des Sioux de Standing Rock peut devenir aussi importante que l'action de Martin Luther King lorsqu'il a prononcé son discours « I Have a Dream » devant plus de 250 000 supporters au Lincoln Memorial à Washington DC durant le mouvement de droits civiques de 1963.

L'instinct naturel des entreprises consiste à utiliser ce qui a fonctionné avant, notamment s'organiser au sein du système politique officiel afin de donner du poids à leurs positions. Mais cette approche ne fonctionne plus. Utiliser le pouvoir de l'affrontement, comme envoyer les forces de sécurité et leurs chiens de garde et faire intervenir la garde nationale par le gouverneur du Dakota du Nord, est une formule où tout le monde perd. Les gens aujourd'hui ne tolèrent plus ces actes d'agression radicale, surtout quand les manifestations sont consciemment planifiées pour rester pacifiques.

Dans le passé, la réussite d'une entreprise pouvait se mesurer par sa capacité à faire approuver un projet et à le finaliser. À présent, un changement de paradigme vers une démocratie géographique est en cours, où les citoyens prennent le contrôle de ce qui se passe dans leur espace physique. Il en résulte que le nouvel indicateur de réussite d'une entreprise se mesurera par la bonne volonté dont elle fait preuve et qu'elle maintient au sein des communautés concernées par leurs projets. ✪

Jim Kent met en œuvre des collaborations responsabilisées entre les entreprises, les communautés et les gouvernements depuis plus de 30 ans. Il est président de JKA Group et a participé à la création du cours 225 de l'IRWA, Écologie sociale : à l'écoute des communautés. Visitez www.jkagroup.com.

Kevin Preister est directeur exécutif du Centre d'écologie sociale et des politiques publiques. Avec plus de 25 ans d'expérience comme anthropologue et instructeur, il a participé à la création du cours 225 de l'IRWA, Écologie sociale : à l'écoute des communautés. Pour tout contact, visitez le site www.csepp.org ou envoyez un courriel à kpreister@jkagroup.com.