



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°3 | Décembre 2016

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (1/2)

Penser la ressource minière en Nouvelle-Calédonie. Souveraineté, développement et valeur des lieux

Mineral Resources in New Caledonia. Sovereignty, development and value of place

Claire Levacher



Éditeur

Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

Édition électronique

URL : [http://](http://developpementdurable.revues.org/11429)

developpementdurable.revues.org/11429

DOI : 10.4000/

developpementdurable.11429

ISSN : 1772-9971

Référence électronique

Claire Levacher, « Penser la ressource minière en Nouvelle-Calédonie. Souveraineté, développement et valeur des lieux », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°3 | Décembre 2016, mis en ligne le 21 décembre 2016, consulté le 11 mai 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11429> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11429

Ce document a été généré automatiquement le 11 mai 2017.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Penser la ressource minière en Nouvelle-Calédonie. Souveraineté, développement et valeur des lieux

Mineral Resources in New Caledonia. Sovereignty, development and value of place

Claire Levacher

- 1 Le territoire, le sol et les ressources qu'il recèle constituent l'un des fondements de la souveraineté moderne. Celle-ci est associée au pouvoir de l'État déjà chez Jean Bodin (1993), et correspond aujourd'hui à l'idée selon laquelle les États ont le pouvoir de gérer leurs propres affaires, au sein de leurs frontières, y compris la manière dont les ressources minières sont extraites, par qui et selon quelles modalités. En Nouvelle-Calédonie, territoire français d'outre-mer engagé dans un processus de décolonisation négociée, ce modèle fait face à des défis particuliers du point de vue de la question minière. Onzième producteur mondial de nickel en 2009 (Robineau *et al.*, 2011), le pays exerce des compétences minières dans le cadre d'une souveraineté partagée avec l'État. Il a vu en l'espace de dix ans la construction de deux nouvelles usines de transformation du nickel, l'une située au Nord, l'autre au Sud, venant s'ajouter à celle appartenant à la Société Le Nickel (SLN), l'opérateur historiquement présent sur ce territoire. Dans ce même espace-temps, les transferts de compétence prévus dans le cadre de l'Accord de Nouméa de 1998 ont abouti en matière de droit minier et de droit de l'environnement à l'élaboration d'une législation locale adaptée aux enjeux néo-calédoniens. Parallèlement, le projet situé au sud du territoire a suscité nombre de controverses, de débats et de mobilisations venues tant des populations locales kanakes, directement impactées par le projet, que des associations environnementales. Nous nous proposons ici de revenir sur les formes d'action collective qu'ont suscitées ce projet minier et sur la manière dont elles peuvent contribuer à construire les politiques publiques « par le bas » (Le Meur *et al.*, 2013).

- 2 Les populations kanakes de Yaté, commune d'implantation de la mine, se sont mobilisées dès 2002, alors que les travaux commençaient, au sein d'un collectif, le Comité Rhéébu Nùù, autour de la défense des droits des peuples autochtones et de la protection de l'environnement (Demmer, 2007). Ce souci de reprendre le contrôle et de maîtriser des leviers d'action sur le projet minier a mené, en 2008, à la signature d'un accord, le « Pacte pour un développement durable du Grand Sud », entre les autorités coutumières des communes situées en périphérie du projet, Yaté et le Mont-Dore, et l'industriel, la multinationale brésilienne Vale (Horowitz, 2009, 2014). Ce pacte vient se superposer aux autres outils dont disposent les provinces et le gouvernement en matière de gestion des ressources minières. Face à ces processus concomitants d'encadrement et de réglementation des activités minières, la place qu'occupent les contestations autour du projet et leur aboutissement au travers d'un accord contractuel nous interroge sur les effets structurants qu'ils ont pu avoir, en particulier en matière de régulation de l'activité minière, et les formes d'exercice de la souveraineté qu'elles font surgir.
- 3 Nous nous proposons ici d'aborder ces questionnements au travers de l'exploration de la notion de valeur des lieux, développée dans le cadre d'un projet de recherche NERVAL (Négocier, Évaluer, Reconnaître la Valeur des Lieux), financé par le consortium CNRT-Nickel, en Nouvelle-Calédonie. Cette notion peut s'avérer heuristiquement féconde pour évoquer tant les multiples qualifications de la ressource minière et des lieux dans lesquels elle s'inscrit, que la dynamique de production de ces qualifications. Sur la base d'une recherche doctorale en socio-anthropologie politique, cet article vise à explorer en quoi les lieux et les territoires cristallisent des valeurs qui questionnent l'exclusivité de l'État dans l'élaboration des normes et des règles, des autorités et de leurs échelles d'intervention. Nous reviendrons dans un premier temps sur l'intérêt de la valeur des lieux pour appréhender la qualification des ressources et des territoires, avant de montrer en quoi elle constitue un enjeu de souveraineté. Nous aborderons ensuite l'expression des valeurs et leurs productions dans le cadre de la contestation contre le projet minier, avant de revenir sur la manière dont elles ont pu avoir des effets structurants sur l'encadrement des activités minières en Nouvelle-Calédonie.

1. Ressource, enclave minière et valeur des lieux

- 4 Gramsci définit « le lieu » comme un « site plus ou moins borné de relations de face-à-face et/ou d'interactions directes entre des forces sociales », et « l'espace » en tant que fruit de relations sociales, qui territorialisent ou non le pouvoir, s'inscrivant dans « des équilibres, ou déséquilibres économiques, politiques, et socio-économiques » (Jessop, 2010 : 104-105). La valeur d'un lieu n'est ainsi construite que par les relations sociales qui le caractérisent, lui donnent un sens, et à travers les relations de pouvoir qui s'y expriment. L'enclave minière constitue à ce titre un objet particulièrement fructueux en ce qu'elle donne lieu à la reconfiguration des relations sociales, et à des (re)formulations de valeurs en fonction de ce nouvel acteur qu'est l'opérateur minier. La valeur du lieu n'émerge alors plus seulement dans la manière dont les relations sociales se territorialisent, mais dans la manière dont elles se (re)déploient à propos d'un site spécifique.
- 5 Aborder la qualification de la ressource par l'enclave minière permet de sortir de la seule qualification économique à laquelle elle est habituellement associée, pour la réenchâsser dans les relations sociales. Souvent décrite du point de vue de la circulation des capitaux caractéristiques d'une économie néolibérale globalisée, l'enclave relie des espaces

circonscrits à des flux économiques, donnant l'impression que le capital « saute » d'enclave en enclave (Ferguson, 2005 : 39). Elle complexifie la géographie du développement, tout autant qu'elle donne l'impression d'une séparation complète avec ses contextes social, économique, politique, ne serait-ce que par la spatialité propre qu'elle génère – des entrées sécurisées, la construction de routes, une proximité avec le littoral (Sidaway, 2007). Les enclaves minières ont de plus ceci de spécifique qu'elles fixent leurs capitaux « dans et sur la terre » dans une accumulation primitive de ressources, processus qui inclut la transformation de différentes formes de propriété commune en propriété exclusive, en référence directe aux pratiques des enclosures décrites par Marx (Harvey, 2005). Cette double condition de l'enclave comme appropriation de la terre et concentration des capitaux interroge sur la dualité des définitions de la valeur entre celle des économistes, centrée sur l'estimation d'un prix à donner à la ressource – qui tend à réifier la complexité du social dans des objets que les individus cherchent à acquérir – et celle issue de la linguistique saussurienne où la valeur d'un objet correspond au sens qu'il prend par la place qui lui est assignée dans un ensemble plus large de catégories (Graeber, 2001). L'intérêt de croiser cette dualité avec l'enclave comme lieu d'interactions sociales tient dans la place qu'elle donne à la capacité d'agir et de penser des individus. La production de sens et de valeurs économiques, sociales et symboliques en réponse à l'émergence d'une enclave minière interroge à la fois sur qui détermine la valeur de la ressource – est-ce nécessairement le producteur et donc le propriétaire ? –, et sur la vision de la société à l'origine de la production de valeurs.

- 6 De ce point de vue, aborder l'enclave à travers une approche relationnelle et dynamique des valeurs économiques, sociales et symboliques permet aussi d'observer comment elle reconfigure les relations entre gouvernants et gouvernés, souveraineté et citoyenneté. En effet, ici, ce n'est pas tant l'enclave en elle-même qui est problématique que l'exception dont elle fait l'objet (Ong, 2006), dans les décisions publiques qui sont prises à son sujet. Elle cristallise un conflit de qualification entre les décisions politico-juridiques de l'État local, en l'occurrence le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et la province Sud, les pratiques sociales et les attentes des contestataires vis-à-vis de ce que doivent être l'encadrement et la gestion du projet, et plus généralement des richesses minières. Nous nous attacherons ainsi ici à montrer en quoi la valeur de la ressource et des espaces dans lesquels elle s'inscrit ne peut se comprendre que dans une globalité qui ne renvoie pas seulement aux processus politiques en cours en Nouvelle-Calédonie des transferts de compétences, mais aussi à la construction et à l'exercice de la souveraineté.

2. De la valeur du nickel : un enjeu de propriété

- 7 En Nouvelle-Calédonie, la tension entre exercice de la souveraineté et modes de régulation surgit de façon très nette dans le cas du projet minier « Goro-Nickel » au sud du pays, en particulier du point de vue de la propriété. L'historique du projet de la société minière INCO et de la constitution de l'enclave s'inscrit dans plusieurs charnières historiques qui en font un enjeu de territorialisation du pouvoir d'État et d'affirmation de « souverainetés en compétition » (Joyce, 2013), autour de la valeur attribuée aux espaces et aux ressources.
- 8 La société transnationale minière INCO est présente en Nouvelle-Calédonie depuis le début du xx^e siècle, moment où commence l'exploration de plusieurs massifs miniers

parmi lesquels figurent ceux du Grand Sud et en particulier le « diamant de Goro », aujourd'hui exploité par Vale. Diverses recherches ont été menées dans cette région dès 1900, par la SLN et le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM). Plusieurs projets d'exploitation concurrents ont été proposés à la fin des années 1960 alors que s'engageait la « guerre des latérites ». C'est au cours de ce conflit économique mondial, lié à un contexte de production tel qu'il faisait craindre l'épuisement des mines, que la région est identifiée comme abritant l'une des plus importantes réserves de latérites au monde, soit de minerai nickélifère à faible teneur. INCO annonce alors disposer d'un procédé permettant de les traiter. « *D'un seul coup, les latérites sont devenues un minerai* » (Brou, 1982, 107), une richesse matérielle issue de la transformation d'une quantité extraite de ressource de minerai en valeur marchande.

- 9 Cette valeur marchande augmente nettement dans les années 1970, avec la volonté politique locale de voir des sociétés étrangères s'implanter sur le territoire, volonté portée par l'Union calédonienne, parti politique qui défend depuis la fin des années 1950 la progressive autonomie du territoire par rapport à l'État français centralisateur (Soriano, 2000 ; Trépiéd, 2007). Les projets de mise en valeur du gisement proposés attirent l'attention sur le fait que la propriété du sol qui le recèle relève du domaine public de l'État français. Le secrétaire d'État aux DOM-TOM déclarera ainsi à l'Assemblée nationale « *qu'il ne saurait être question de livrer le nickel calédonien à un trust étranger* » (Brou, *ibid.* : 112). Cette affirmation de l'autorité de l'État sur son domaine public et les richesses qu'il recèle se manifeste en plein « boom du nickel » (1967-1972) – période d'importante demande mondiale qui se caractérise localement par l'ouverture de nouvelles mines et l'arrivée d'une main-d'œuvre venue d'autres possessions françaises d'outre-mer (Freyss, 1995). La promulgation des Lois Billotte en 1963 retire alors au territoire la gestion du nickel, du chrome et du cobalt, en les classant comme substance stratégique. La question de la propriété constitue de fait un enjeu majeur, puisqu'elle détermine quelle autorité sera légitime dans la mise en valeur du minerai, l'État reprenant ainsi sa compétence de gestion du minerai sur le domaine public, contre l'industriel qui continue dans les années 1970 de réclamer la jouissance intégrale du domaine de ces titres miniers (David *et al.*, 1999 : 85).
- 10 Le renouveau du projet au début des années 1990 modifie cet état de fait, avec la répartition progressive des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, après les accords de Matignon de 1988. La politique de l'État français vis-à-vis de son domaine minier n'est plus du tout la même : le BRGM cède alors l'ensemble de ses titres détenus dans le monde à des sociétés privées d'exploitation minière afin de valoriser les massifs découverts. En Nouvelle-Calédonie, ce mouvement se traduit par la cession des titres du gisement de Goro au Canadien INCO, dans un contexte d'engagement de la décolonisation où, si les provinces ont une autonomie dans la gestion du nickel, l'État conserve la propriété des gisements miniers et l'octroie les titres. Cette cession précède de peu les premières négociations du « préalable minier » par le mouvement indépendantiste au profit de la maîtrise par la Nouvelle-Calédonie et les provinces des ressources minières. Ces négociations déboucheront sur l'accord de Bercy de 1998, préalable à l'Accord de Nouméa, signé la même année, moteur de la construction de l'usine du Nord, et fondement du rééquilibrage économique du territoire. Le projet minier du Nord est ainsi l'aboutissement d'une revendication de souveraineté par le mouvement indépendantiste kanak. Avec l'Accord de Nouméa, la propriété du sous-sol est transférée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Mais si le projet du Nord résulte d'une lutte politique

nationaliste inscrite dans un accord politique, au Sud, le domaine minier cédé par l'État français à INCO précède le transfert de la propriété du sous-sol à la Nouvelle-Calédonie et des compétences qui l'accompagnent en 2000. Le président de la province Sud déclare ainsi en 2005 : « *La différence avec le Nord est majeure, car le propriétaire du gisement dans le Nord, c'est la province et ici, c'est Goro [INCO]. On peut donc imposer ce que l'on veut quand on est propriétaire de la ressource.* »

3. Contester l'appropriation de l'enclave

- 11 À partir de 2002, moment où débutent les travaux de construction du projet minier, l'arène de contestation qui se constitue autour du projet minier de Goro et du collectif autochtone Rhéébu Nùù regroupe une pluralité d'acteurs : des « coutumiers » en premier lieu, des élus de la commune et des responsables politiques, des syndicalistes, des associations environnementales et citoyennes, des associations et des collectifs défendant le droit des peuples autochtones, des ONG, des partis politiques et des associations écologistes locaux et métropolitains. Lorsque débute la mobilisation du comité Rhéébu Nùù, deux préoccupations sont mises en avant par les acteurs, et comparables à celles observées sur d'autres projets miniers en Nouvelle-Calédonie (Grochain, 2007 ; Horowitz, 2003), mais aussi ailleurs dans le monde (Banks, 2008 ; Ali, 2009 ; Bebbington, 2012) à savoir le développement et l'environnement, formulés de diverses façons selon les acteurs. Elles formalisent des contestations face à des enclaves minières, considérées désormais comme s'appropriant les ressources. Ce type de revendication donne un nouveau sens à l'extraction minière, insérant les dynamiques de développement dans des (re)formulations de valeurs locales.
- 12 Dans le cadre du projet du Sud, la valeur économique du projet constitue un enjeu de contestation pour le comité Rhéébu Nùù, qui se manifeste au travers de nouvelles connexions avec d'autres collectifs. L'ensemble de ces critiques économiques fait référence au statut de l'enclave constituée institutionnellement par le gouvernement, puis la province, comme exception néolibérale nécessitant des mesures particulières visant à attirer et maintenir l'industriel en Nouvelle-Calédonie. Elles passent notamment par un ensemble de mesures fiscales de facilitation, et une loi de pays spécifique favorisant l'immigration d'une main-d'œuvre étrangère spécialisée dédiée au projet minier. Le comité Rhéébu Nùù dénonce plusieurs aspects : le fait que le projet ne génère pas suffisamment de retombées en termes d'emplois directs et indirects, qu'il repose sur une cession de droits du BRGM au Canadien INCO insuffisante au regard de la richesse estimée du gisement de Goro, que l'opérateur dispose d'avantages fiscaux importants qui constituent un « pillage » de ressources naturelles qui « *doivent rester au pays dans l'intérêt de sa population* ». Ces points sont des arguments partagés avec un autre collectif autochtone, le Comité autochtone de gestion des ressources naturelles (le CAUGERN, fondé en 2005), qui reformule la valeur de la perte estimée au travers d'un Fonds pour les générations futures alimenté par une taxe à l'extraction. La question des emplois directs et indirects constitue une problématique partagée avec l'un des plus importants syndicats locaux, l'Union syndicale des travailleurs kanaks et exploités (USTKE), celle de « l'emploi local » inscrite dans l'Accord de Nouméa, mais aussi avec des entrepreneurs locaux, participants pour certains d'entre eux de la fondation de Rhéébu Nùù, vis-à-vis de la sous-traitance. Chacun des acteurs associés à la mobilisation ne renvoie pas seulement à la défense d'intérêts et de valeurs économiques localisées. Il contribue également à établir

une hiérarchie des valeurs économiques à défendre, vers les plus universelles, au sens de celles concernant le plus largement la Nouvelle-Calédonie.

- 13 Les contestations s'inscrivent aussi dans un vécu empirique, matériel et politique du territoire. Différents registres de valeurs des lieux coexistent face au projet minier en fonction de la nature des lieux, des manières de l'habiter et des formes de territorialité locales. Ces dernières mettent en exergue la superposition des types de rapport à l'espace et des types de valeurs, associés à la fois à des référents identitaire, politique et économique. Ainsi, les risques de pollution du lagon et plus généralement du littoral constituent un élément d'incertitude majeur face au projet, concernant en particulier les espaces habités des tribus – création coloniale issue d'un double processus de délimitation de réserves foncières et de création d'une entité administrative territorialisée (Merle, 1999). Les préoccupations qui s'y expriment renvoient à la menace éventuelle que fait planer le projet sur les pratiques vivrières d'agriculture, de pêche, de chasse, ainsi que sur la santé et la gestion des risques associés. Les valeurs associées à ces pratiques vivrières concernent les usages qui sont faits des lieux, mais aussi les objets de ces usages, les taros et les ignames, et les ressources en poissons, autant de valeurs de subsistance qui cristallisent un attachement à la terre et à la mer, caractéristique d'un mode de vie et d'une identité kanaks propres. Cette incertitude est également partagée par les associations environnementales locales et métropolitaines qui tendent à faire reconnaître dès 1998 lors de la construction du site pilote de l'usine, une valeur environnementale au lagon calédonien, fondée sur la valeur à la fois écologique, esthétique et morphologique de l'environnement marin. Les valeurs d'usage associées aux pratiques vivrières et les valeurs mises en avant par les associations écologistes se trouvent alors mobilisées dans une « cause commune » visant à faire inscrire le lagon calédonien sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco (Merlin, 2014) et par là même l'attribution d'une valeur patrimoniale aux espaces marins du Sud.
- 14 La pollution de l'eau et la destruction des paysages sont également mobilisées par les collectifs autochtones, pour souligner l'appropriation de la territorialité kanake par le projet minier, à travers la destruction des traces de l'occupation kanake du Sud. Le projet minier repose sur l'hydrométallurgie et sur les réserves constituées d'eau douce de la région. Or, celles-ci ont déjà fait l'objet de la construction d'un barrage sur la commune au début des années 1930 (Valette, 2006), accusé localement d'avoir fait disparaître l'histoire kanake des territoires du Sud (Frouin, 2010). La question de l'eau est de fait intimement liée à celle du territoire, dans le sens où elle symbolise le passage de la terre et la mer, et une continuité de la possession foncière comme de la pratique des espaces vivriers. La pollution par les rivières, qu'elle soit visible ou non, figure les « externalités négatives » de l'enclave minière, véhicule une dynamique perçue d'appropriation des espaces par l'industriel à travers la salissure (Le Meur, 2010), et réactualise des processus coloniaux d'« invisibilisation » du monde kanak. La mobilisation de Rhéébu Nùù souligne également le fait que plusieurs lieux dits « tabous » se situent dans l'empreinte du projet, comme l'explique le grand chef de la tribu de Goro, en 2003, sur le site du comité : « *Dans le site de la mine, il y a des sites tabous, des sites sacrés, des lieux de passage, des sentiers, des crânes, des coquillages, des toutoutes. C'est là que vivent les ancêtres. Il n'y a pas de langage pour lever les sites tabous. Nous on ne pourra jamais donner notre accord pour que le projet aille sur ces sites. Si Goro-Nickel [INCO] le fait, il prend ses responsabilités, mais nous, on dit non.* » Le paysage ne renvoie ainsi plus seulement aux espaces habités, mais aux espaces naturels qui les entourent, eux-mêmes associés à des valeurs plurielles, d'usages ou symboliques. Ici, la

valeur du lieu est ancrée dans une perception du paysage, des montagnes, des forêts et des lacs, façonnés par les non-humains, les êtres surnaturels, les esprits et les ancêtres (Bensa, 1990), partie intégrante de la conception d'un espace kanak qui relie le « visible » et « l'invisible » (Leblic, 2005).

4. Affirmer de nouvelles valeurs

- 15 L'appropriation du territoire comme source de minerais et de richesses n'est pas seulement contestée, elle donne lieu à l'affirmation d'une valeur historique des terres du Sud : le Grand Sud est un espace historique fait de sentiers, de lieux de passage, de guerres qui relient entre elles les différentes unités politiques kanakes passées et actuelles, les chefferies, dont l'influence dépasse les territoires qui leur sont administrativement dévolus. Cette perception renvoie au fait que la terre dans le monde kanak est porteuse d'une histoire sociale qui fonde l'identité des groupes dans un terroir originel et tous les lieux occupés par la suite du fait de la mobilité précoloniale (Bensa et Rivierre, 1982 ; Bensa, 1992). Les chemins et les sites reposent sur des toponymes, des « géosymboles » (Bonnemaison, 1992 : 76), « généalogies écrites dans l'espace » (Tjibaou, 1996) qui constituent des territoires politiques, des espaces défendus, négociés, où se jouent les rapports de domination. La plantation de plusieurs « bois-tabous », sur terre dans le périmètre du projet minier, et sur le récif, témoigne de l'intégration des menaces aux valeurs d'usage, dans l'affirmation d'une valeur politique fondée historiquement et socialement. Sans revenir de manière exhaustive sur l'ensemble des domaines dans lesquels se décline le principe du tabou (Boulay, 1990 ; Leblic, 2005 ; Sarasin, 2009), dans le cas qui nous occupe, les bois-tabous posés sont ici conçus à la fois comme un marqueur de propriété, des interdits parce qu'ils concernent des sites sacrés, un moyen de convoquer les ancêtres pour protéger les lieux, et enfin une manière d'ouvrir un dialogue. Les clans étant associés à des génies et des ancêtres spécifiques qui leur permettent de circuler à certains endroits, ne pas les consulter revient à s'exposer à des sanctions, comme l'explique cet enquêté à propos de problèmes rencontrés par l'industriel sur le chantier : « Pour moi, le ralentissement des travaux est lié à des mystères culturels... parce que là-haut il y a des lieux tabous. Il y a des sentiers et des repères que les vieux utilisaient, des arbres, des sommets. Il y avait un gros kaori sur le sommet en face du bois-tabou. Il a été coupé et depuis, Vale a eu des problèmes... »
- 16 Les sanctions évoquées font référence au fait que le bois-tabou constitue également un interdit qui peut viser à la fois la protection des ressources, de lieux spécifiques ou de cultures et se matérialiser sous la forme d'un objet sculpté plus ou moins finement afin de le faire respecter (Boulay, 1990 : 72). Il peut ainsi être situé à proximité de champs ou dans le lagon et se trouver associé à un toponyme spécifique. Cette représentation physique protège les droits de celui (ou ceux) qui le plante(nt) et « punit les contrevenants qui ne respectent pas la terre ou les droits des descendants à la terre » (Winslow, 1995 : 14). Ici, gravé, sculpté, il est qualifié de « bois totem tabou ». La notion de totem relie également les groupes kanaks aux « génies » qui permettent de fonder un terroir et apportent aux premiers hommes les techniques de chasse, de pêche et la connaissance des plantes sauvages. Médiateurs entre le monde de la nature et celui des hommes, tant dans les mythes fondateurs où ils peuvent être entre l'animal et l'homme, qu'en termes d'acquisition et de transmission de savoirs spécifiques à des clans particuliers, les génies circulent dans l'espace et les humanisent pour que, par la suite, les hommes puissent s'y

installer ou s'y déplacer. Ils constituent une étape dans la « chaîne des êtres vivants qui s'engendrent successivement les uns à partir des autres » dans les mythes d'origine (Bensa, 1990 : 134). Le totem peut également correspondre à des lieux sacrés spécifiques, liés à la présence d'ancêtres, de morts en particulier dans des contextes de guerre spécifiques. Tous ces éléments historiques sont justement ce qui fait, selon l'un des leaders du comité, que le Sud n'est pas un désert : « Tout l'espace n'était pas peuplé, mais il était habité, traversé par les gens, et donc le Sud n'était pas un désert humain comme on le prétend parfois. Il était habité culturellement, spirituellement » (Mapou, 2009 : 11). C'est également cette histoire ancienne, transmise oralement, qui fonde les clans de Yaté et permet d'affirmer une forme de propriété préalable des chefferies de Yaté.

- 17 Ce double mouvement de circulation et d'affirmation de valeurs sociales, symboliques et politiques participe d'une réappropriation du territoire du projet, de son intégration dans un territoire coutumier qui vient se superposer aux territoires administratifs. Il participe également d'une affirmation d'une forme de souveraineté qui reformule les valeurs associées au vivrier en termes de « droit de la terre, de la rivière, de la mer », pour les intégrer à une revendication politique qui fonde une forme de propriété inscrite dans des valeurs de subsistance et des objets à valeur symbolique autochtones, ici les tabous. Ainsi, si la pluralité des acteurs de la contestation, qui se mobilisent pour souligner les atteintes à l'environnement que va susciter le projet minier, tend à faire émerger une valeur environnementale associée aux espaces terrestres et marins du Sud, une partie des acteurs du collectif autochtone engage également un travail politique. Ce dernier donne naissance à une valeur de souveraineté dont les valeurs de subsistance et symbolique sont construites politiquement comme consubstantielles. Cette forme de souveraineté autochtone ne vise pas seulement à donner une valeur nouvelle à l'environnement, mais à asseoir une légitimité politique, la participation des autorités coutumières kanakes à la gestion et au contrôle des effets environnementaux du projet.
- 18 Donna Winslow soulignait déjà la continuité que représentait l'environnement dans le projet socialiste indépendantiste kanak, « perçu comme une façon de concrétiser des objectifs spécifiques, par exemple s'approprier les titres de propriété des mines de nickel pour obtenir [l']indépendance économique » (ibid. : 17). Si ce type d'appropriation s'est avéré impossible dans le projet minier du Sud, l'émergence et l'énonciation de différentes formes de valeur participent d'une affirmation de souveraineté qui s'appuie à la fois sur la valeur sociale et historique des lieux, sur la valeur environnementale et sur la constitution d'une territorialité propre.

5. Constituer l'autorité sur le territoire

- 19 Les valeurs produites par les collectifs autochtones et exprimées lors de la contestation tendent vers une affirmation de souveraineté qui peut sembler alternative à celle de l'État. Néanmoins, nous avons vu plus haut que les aspects économiques et environnementaux s'inscrivent dans un ensemble de valeurs remplaçant l'enclave minière dans la société locale et dans la société calédonienne en général. Il nous semble ainsi que la défiance exprimée vis-à-vis des responsables politiques n'enlève rien à une vision partagée sur la manière dont la Nouvelle-Calédonie doit exercer les compétences qui lui sont dévolues.
- 20 Dans une perspective où c'est le langage de la loi et du droit qui fournit sa force à l'idée de l'État, l'action collective souligne l'absence de lois régissant la gestion des ressources

minières et la nécessité de prendre le temps d'élaborer les textes prévus à cet effet. Il s'agit en l'occurrence du schéma de mise en valeur des richesses minières, prévu à l'article 39 de la loi organique qui régit la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, de même que le code minier et le code de l'environnement. La mobilisation se caractérise également par l'attaque des décisions prises par l'État local dans les arènes judiciaires qui participent de plusieurs choses. D'une part, ces recours juridiques s'inscrivent dans une diversification du « répertoire d'action » (Tilly, 1986) de la contestation, développée en particulier par Rhéébu Nùù, pour ralentir l'avancée du projet. D'autre part, ils constituent des tribunes, permettant d'afficher la volonté de voir les instruments de l'action publique repensés pour s'adapter aux enjeux posés par le projet minier. Il en va ainsi, par exemple, des recours déposés par le Comité et les associations écologistes face aux autorisations provinciales concernant les installations industrielles. Ils ont souligné la nécessité de renforcer les instruments d'action publique locaux en fonction des normes environnementales en vigueur en France métropolitaine et dans le monde, et ouvert de nouvelles perspectives en matière de participation du public, d'application du principe de précaution et d'appréhension des risques de pollution terrestre et marine (Chérioux, 2013 : 60). Cette double condition du droit, à la fois objet de contestation et outil d'amélioration de la société, souligne le fait que les acteurs politiques n'ont plus l'exclusivité de la définition des enjeux publics et de l'élaboration des normes les concernant.

- 21 La mise en place d'instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) révèle, de ce point de vue, les inclusions et les exclusions de valeur qui sont opérées par la province Sud, dans la mise en place d'une régulation de l'activité du projet minier. La création en 2004 des deux instances différentes que sont le comité de pilotage du projet et le Comité d'information, de concertation et de surveillance (CICS) renvoie à deux réponses différentes aux revendications, portée par une même démarche participative. Le premier, où se retrouvent différents acteurs, est conçu comme une « *structure d'analyse, de concertation et d'information chargée d'examiner les problèmes induits par le projet Goro Nickel* ». Son objectif est également de « *proposer son insertion harmonieuse dans le tissu économique, social et culturel existant* » (art. 1). La mission principale du comité de pilotage est d'assurer la coordination et la concertation entre les différents acteurs du projet, les institutions, les autorités politiques, civiles et coutumières, ainsi que de prendre en compte les intérêts des populations locales et les conséquences de l'activité dans la région. Le second comité, lui, a pour objectif d'émettre « *des vœux et des recommandations* » concernant la mise en œuvre du projet minier « *dans une perspective de développement durable* ». Il peut également « *commander toute étude qui lui paraîtra utile* ». À la différence du dispositif précédent, celui-ci fait plus nettement une place aux autorités coutumières et au comité Rhéébu Nùù. Son objectif est également clairement tourné vers la préoccupation environnementale et la commande d'études spécifiques en la matière. Il se veut aussi lieu d'échanges, en associant l'ensemble des autorités administratives, locales et coutumières. L'espace de débat public semble ainsi plus ouvert à une requalification des valeurs environnementales exprimées lors de la contestation en normes d'encadrement des procédés techniques mis en œuvre par l'opérateur minier, qu'à une requalification économique.
- 22 Ce double traitement peut être interprété au regard de la répartition de l'exercice des compétences : les provinces disposent d'une compétence environnementale plus ou moins définie depuis les accords de Matignon-Oudinot. En revanche, la diversité des

problématiques soulevées en matière économique concerne deux échelles différentes : l'échelle localisée géographiquement autour de l'enclave, des emplois directs et indirects, dont la province peut, en partie, se saisir, et l'échelle calédonienne de la définition d'une politique minière et des revenus à tirer de l'activité minière en Nouvelle-Calédonie sur du long terme. En 2006, deux tables rondes de négociations sont également ouvertes en présence des provinces, de Rhéébu Nùù, du CAUGERN, de l'industriel et de l'État, lors desquelles sont notamment discutés les aspects environnementaux et économiques du projet et abordés la question des droits autochtones en tant que tels. À l'issue pourtant de ce processus, l'industriel note le cadre « *restreint* » de ces tables rondes dans « [leurs] *objets comme dans [leur] composition* » et la nécessité d'une discussion plus directe entre l'industriel et les populations, parallèlement aux structures de concertation provinciales.

- 23 Cette disjonction progressive des instruments visant la gouvernance du projet minier du Sud suggère que l'action publique ne peut saisir seule l'ensemble des valeurs exprimées dans le cadre de la contestation et en particulier leurs dimensions politiques. La formalisation d'un territoire de valeurs semble sous-tendre une réappropriation de sa gestion au travers de l'affirmation d'autorités spécifiques, parmi lesquelles figurent les contestataires se réclamant du droit autochtone. En effet, si le territoire existe, n'importe quelle discussion sur la gestion ou la propriété de la ressource semble devoir être conduite en référence à ce concept de territoire, liant ainsi intimement la gestion de la ressource à la gouvernance de celui-ci (Bebbington, Bebbington et Bury, 2012). Aux juridictions territoriales formelles, traduites en termes fonciers par des délimitations nettes entre le domaine public du gouvernement et le domaine foncier des provinces qui enserment l'enclave, la mobilisation autochtone vient superposer une juridiction sortant des espaces qui lui sont historiquement dévolus, les réserves, pour affirmer une autorité plutôt en termes fonctionnels. Dans le Pacte, l'imposition de limites claires au nouveau territoire n'apparaît pas tant que la définition de nouvelles fonctions pour les autorités autochtones qui s'expriment. Néanmoins, Rhéébu Nùù n'est qu'un des signataires du pacte conclu avec l'industriel, au côté d'institutions coutumières et néo-coutumières existantes, l'aire coutumière, le Sénat coutumier et les chefferies du Sud. La définition des autorités sur le territoire défini autour de l'enclave semble ainsi reposer à la fois sur l'élargissement des prérogatives d'institutions (néo)coutumières existantes et sur l'institutionnalisation d'un mouvement contestataire.
- 24 L'accord signé entre les autorités coutumières du Sud de la Nouvelle-Calédonie et l'industriel porte sur trois types de dispositifs : une Fondation d'entreprise visant à créer des emplois dans des secteurs durables, non miniers, un Comité consultatif coutumier environnemental (CCCE) s'assurant à la fois du suivi du projet et de la préservation des savoirs locaux, et une association de reboisement visant la réparation environnementale des zones impactées par le projet minier. Ces dispositifs se traduisent par une administration propre, gérée majoritairement par les coutumiers du Sud et l'industriel, qui n'est ni complètement intégrée au projet minier, ni complètement en dehors de lui, ni non plus intégrée à l'État. Ces institutions à la lisière du public et du privé, de l'étatique et du non étatique (Lund, 2006) interrogent sur leur intégration au système politique, tant en termes de contrôle de la protestation par l'action publique, que de citoyenneté et de satisfaction de nouveaux droits. En effet, si la province canalise une partie des valeurs exprimées autour de l'environnement, au travers de dispositifs de concertation et de consultation, peut-on considérer le Pacte comme un outil de régulation environnementale. Les fonctions du CCCE invitent à penser en ce sens, dans la mesure où

ce dispositif implique la formation de techniciens concernant le suivi terrestre, marin, atmosphérique. Pour autant, le Pacte ne définit pas de normes concernant le respect de l'environnement en lui-même et n'est pas intégré dans le tissu réglementaire provincial. En revanche, les instances de concertation ont permis le renforcement des normes environnementales au sein de l'institution provinciale, et ont été intégrées dans le cadre réglementaire. En effet, avec la mise en place du code de l'environnement en 2009, le CICS comme le comité de pilotage du projet industriel ont été intégrés au cadre réglementaire provincial. Le Pacte semble plutôt réguler des aspects exclus de ces instances de dialogue : l'acquisition de nouveaux droits reposant sur la reconnaissance et favorisant une forme de transfert de pouvoir de la part à la fois de la puissance publique et de l'acteur privé, au nom de valeurs historiques, sociales et économiques concurrentes. Cette acquisition d'un pouvoir permet d'exister publiquement et de donner une nouvelle place aux autorités coutumières dans un corps civique redéfini en partie par l'industriel.

Conclusion

- 25 Au fil de notre argumentaire, nous avons essayé d'interroger la qualification de la ressource minière au travers des valeurs produites par les individus à propos d'un site minier. Cela permet d'élargir la compréhension des phénomènes d'enclave minière pour dégager les représentations politiques, sociales, environnementales et économiques qu'ils sous-tendent (Ballard et Banks, 2003) et de saisir la valeur de la ressource comme le produit d'interactions sociales. Ici, les valeurs exprimées sur les ressources minières et sur les territoires dans lesquelles elles s'intègrent illustrent notamment les tensions auxquelles fait face le modèle étatique dans l'administration de ces mêmes ressources et territoires. Dans un pays qui traverse un processus de décolonisation négociée comme la Nouvelle-Calédonie, les ressources minières constituent un enjeu de définition et d'exercice de la souveraineté à plusieurs égards. D'une part, les valeurs économiques, sociales et environnementales qui s'expriment à propos de l'enclave minière du projet minier du Sud soulignent les liens intimes entre souveraineté et propriété dans l'émergence de pratiques concurrentes de la souveraineté. Le statut *sui generis* et l'autonomie dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie soulignent le rôle de l'exercice des compétences sur les ressources et du contrôle du territoire à différentes échelles dans la construction nationale et étatique. Les différentes qualifications de la ressource minière qui émergent au fil de la mobilisation relèvent de valeurs qui questionnent l'exclusivité de la puissance publique comme de l'industriel dans la définition des ressources minières. À une valeur économique prédominante sont tour à tour opposées des valeurs patrimoniales, historiques, symboliques, politiques qui tendent à réinsérer la valeur économique associée aux espaces et à la ressource minière dans des problématiques de gestion des effets environnementaux et des retombées économiques de l'exploitation minière. D'autre part, la manière dont l'action publique inclut ou non certaines de ces valeurs dans la gestion des ressources montre que l'État n'est plus l'unique acteur de l'élaboration des normes et de la régulation minière. La pluralité des acteurs de la contestation à laquelle fait face l'État local, en particulier la province, à propos de l'enclave minière, tout autant que les positions adoptées par les contestataires et l'acteur minier modifient le rapport entre gouvernants et gouvernés à plusieurs égards. Elles brouillent les frontières entre les institutions et la société, mais aussi entre le secteur public et le secteur privé dans l'élaboration de normes de régulation, dans

l'administration de droits, tout autant que dans la désignation des autorités et des institutions qui gèrent les ressources minières. Si le Pacte ne constitue pas en lui-même un outil de normalisation, la territorialisation sur laquelle il repose interroge ainsi le rôle de l'émergence d'une enclave dans la (re)distribution des juridictions et les reconfigurations de l'exercice pratique de la souveraineté. La manière dont se spatiale l'exercice des compétences d'encadrement du projet depuis la mise en place du code minier et du code de l'environnement constitue, nous semble-t-il, un terrain propice à l'exploration de ces problématiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Ali S.H., 2009, *Mining, the environment, and the indigenous development conflicts*, Tucson, University of Arizona Press.
- Banks G., 2008, « Understanding resource conflicts in Papua New Guinea », *Asia Pacific Viewpoint*, 49, 1, p. 23-34.
- Ballard C., Banks G., 2003, « Resource wars: the anthropology of mining », *Annual review of anthropology*, p. 287-313.
- Bebbington A., 2012, *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry: Evidence from South America*, New York, Routledge.
- Bebbington A., Bebbington D.H., Bury J., 2012, « Federating and Defending: Water, Territory and Extraction in the Andes », in Boelens, R., Getches, D.H., Gil, J. A. G. (dir.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*, Londres, Earthscan.
- Bensa A., 1990, « Le sang des morts demeure vivant. Les ancêtres, les hommes et le monde spirituel », in Musée territorial de Nouvelle-Calédonie, Musée national des Arts africains et océaniques (dir.), *De jade et de nacre*, Paris, ministère des Départements et Territoires d'outre-mer : ministère de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire, Réunion des musées nationaux, p. 129-167.
- Bensa A., 1992, « Terre kanak » : enjeu politique d'hier et d'aujourd'hui », *Études rurales*, n° 127-128, p. 107-132.
- Bensa A., Rivierre J.-C., 1981, *Les chemins de l'alliance. L'organisation sociale et ses représentations en Nouvelle-Calédonie (région de Touho-aire linguistique cēmuki)*, Bensa H. (dir.), Paris, Librairies techniques, collection « Langues et cultures du Pacifique ».
- Bodin J., ([1853]-1993), *Les six livres de la République*, Paris, Librairie générale française, collection « Le livre de poche ».
- Bonnemaison J., 1992, « Le territoire enchanté : Croyances et territorialités en Mélanésie », *Géographie et cultures*, n°3, p. 71-87.
- Brou B., 1982, *30 ans d'histoire de la Nouvelle-Calédonie: 1945/1977*, Nouméa, Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie.
-

- Boulay R., 1990, « La Grande Case : célébration de la société kanak », in Musée territorial de Nouvelle-Calédonie, Musée national des Arts africains et océaniques (dir.), *De jade et de nacre*, Paris, ministère des Départements et Territoires d'outre-mer : ministère de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire, Réunion des musées nationaux, p. 102-127.
- David G., Guillaud D., Pillon P., 1999, *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, Paris, Société des océanistes, institut de recherche pour le développement.
- Demmer C., 2007, « Autochtonie, nickel et environnement. Une nouvelle stratégie kanake », *Vacarme*, n°39, p. 43-48.
- Ferguson J., 2005, « Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neoliberal Africa », *American anthropologist*, vol. 107, n°3, p. 377-382.
- Freyss J., 1995, *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Paris, PUF, collection « Tiers monde ».
- Frouin A.-L., 2010, « Revendications de l'autochtonie et contrôle des ressources naturelles au sud de la Nouvelle-Calédonie : l'exemple de la mobilisation kanak dans la commune de Yaté », mémoire de master 2, *Anthropologie et métiers du développement durable*, université de Provence Aix-Marseille 1, Marseille, 85 p.
- Graeber D., 2001, *Toward an anthropological theory of value: the false coin of our own dreams*, New York, Palgrave.
- Harvey D., 2005, *The New Imperialism*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Horowitz L., 2003, *Stranger in One's Own Home: a micropolitical ecological analysis of the engagements of Kanak villagers with a multinational mining project in New Caledonia*, thèse de doctorat, philosophie, Canberra, Australian National University.
- Horowitz L.S., 2009, « Environmental violence and crises of legitimacy in New Caledonia », *Political Geography*, vol. 28, n°4, p. 248-258.
- Horowitz L.S., 2014, « Culturally articulated neoliberalisation: corporate social responsibility and the capture of indigenous legitimacy in New Caledonia », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 40, p. 88-101.
- Jessop B., 2010, *State power: a strategic-relational approach*, Cambridge, Polity.
- Joyce R.J., 2013, *Competing Sovereignties*, Abingdon, Oxon, New York, N.Y., Routledge.
- Lascoumes P., Galès P. Le (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, collection « Gouvernances ».
- Leblic I., 2005, « Pays, "surnature" et sites "sacrés" paicî à Ponérihouen (Nouvelle-Calédonie) », *Le journal de la Société des océanistes*, n°120-121, p. 95-111.
- Lund C., 2006, « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n°4, p. 685-705.
- Mapou R., 2009, « Ambitions industrielles, réactions autochtones avec Raphaël Mapou », *Mwa Vée*, n° 63, p. 4-11.
- Merle I., 1999, « La construction d'un droit foncier colonial », *Enquête*. Archives de la revue *Enquête*, n°7, p. 97-126.
- Merlin J., 2014, « L'émergence d'une compétence environnementale autochtone? », *Terrains & travaux*, vol. 24, n°1, p. 85-102.

- Meur P.-Y. Le, 2010, « La terre en Nouvelle-Calédonie: pollution, appartenance et propriété intellectuelle », *Multitudes*, n°41, p. 91-98.
- Meur P.-Y. Le, Horowitz L.S., Mennesson T., 2013, « “Horizontal” and “vertical” diffusion: The cumulative influence of Impact and Benefit Agreements (IBAs) on mining policy-production in New Caledonia », *Resources Policy*, vol. 38, n°4, p. 648-656.
- Ong A., 2006, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham, Duke University Press.
- Robineau B., Berthault L., Christmann P., 2011, « Nouvelle-Calédonie, terre de Nickel », *Geosciences*, p. 50-57.
- Sarasin F., 2009, *Ethnographie des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Îles Loyauté (1911-1912)*, Paris, Ibis Press.
- Sidaway J.D., 2007, « Enclave space: a new metageography of development? », *Area*, vol. 39, n°3, p. 331-339.
- Soriano É., 2000, *Une trajectoire du politique en Mélanésie: construction identitaire et formation d'un personnel politique*, thèse de doctorat, sciences politiques, université Montpellier 1, Montpellier.
- Tilly C., 1986, *La France conteste: de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, collection « L'espace du politique ».
- Tjibaou J.-M., 1996, *La présence kanak*, Paris, Odile Jacob.
- Trépiéd B., 2007, *Politique et relations coloniales en Nouvelle-Calédonie: ethnographie historique de la commune de Koné, 1946-1988*, thèse de doctorat, Anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS.
- Valette J., 2006, *Chroniques des Terres rouges : le grand sud calédonien*, Saint-Cyr-sur-Loire, A. Sutton, collection « Passé Simple ».
- Winslow D., 1995, « Indépendance, savoir aborigène et environnement en Nouvelle-Calédonie », *Journal of Political Ecology*, vol. 2, p. 1-19.

RÉSUMÉS

En Nouvelle-Calédonie, la question de la gestion et de la gouvernance à long terme des ressources minières pose plusieurs défis depuis de nombreuses années. L'île, territoire français d'outre-mer traversant actuellement un processus de décolonisation négociée qui organise le transfert de compétences de l'État vers le territoire, a vu en l'espace de dix ans la construction de deux nouvelles usines de transformation du nickel, tandis qu'aboutissait le processus d'élaboration du droit minier et de l'environnement. Cet article revient ici sur l'un de ses projets, situé au sud du territoire, les mobilisations qu'il a suscitées et la manière dont elles interrogent l'exercice de la souveraineté en Nouvelle-Calédonie, tant dans les valeurs associées aux espaces concernés par l'activité minière qu'elles ont exprimées que dans les effets structurants qu'elles ont pu avoir sur la régulation des ressources minières.

In New-Caledonia, the management and governance of mining resources in a long view challenge the local state for a decade. This French territory is currently engaged in a decolonization process, which partly rests upon the development of news mining industrial plants. Meanwhile, this last ten years both mining and environmental law were drawn up. This article focuses on the Goro-Nickel mining project in the South of the country, mobilizations it has produced, and their effects upon the regulation of mining resources. Mainly based upon a doctoral research, this

paper questions more largely the exercise of sovereignty in New Caledonia through the expressions of several values the mobilization has raised, especially regarding the place of the mining project, and how they can explain the signature of an impact and benefits agreement between indigenous communities and the mining operator.

INDEX

Keywords : decolonization, sovereignty, enclave, value, collective action, governance of natural resources, public policy, institutionalization

Mots-clés : souveraineté, décolonisation, enclave, valeur, action collective, gouvernance des ressources, action publique, institutionnalisation

AUTEUR

CLAIRE LEVACHER

Claire Levacher est anthropologue, post-doctorante à l'Institut agronomique calédonien (IAC). Elle a réalisé sa thèse à l'EHESS et à l'IRD sur les mobilisations du droit international des peuples autochtones en contexte minier, claire.levacher@gmail.com