



HAL
open science

Les ressources de l'indépendance ? Vers une nouvelle politique de la mise en valeur en Nouvelle-Calédonie-Kanaky.

Brice Laurent, Julien Merlin

► To cite this version:

Brice Laurent, Julien Merlin. Les ressources de l'indépendance ? Vers une nouvelle politique de la mise en valeur en Nouvelle-Calédonie-Kanaky.. Sébastien Chailleux, Sylvain Le Berre, Yann Gunzburger (coord.). Ressources minérales et transitions, Peter Lang, pp.323-351, 2022. hal-03863957

HAL Id: hal-03863957

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-03863957v1>

Submitted on 2 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les ressources de l'indépendance ? Vers une politique de la mise en valeur en Nouvelle-Calédonie-Kanaky

Brice Laurent, and Julien Merlin

Chapitre pour l'ouvrage *Ressources minérales et transitions*, coordonné par Sébastien Chailleux, Sylvain Le Berre et Yann Gunzburger (Peter Lang, 2022 : 323-351)

Introduction

Le renouveau minier français a été l'occasion pour Arnaud Montebourg alors ministre du Redressement Productif d'annoncer en 2014 la création d'une Compagnie Nationale des Mines, qui verrait l'État français jouer un rôle actif dans l'extraction des ressources minérales (Laurent & Merlin, 2021). Le projet de Montebourg n'a jamais vu le jour, mais la préoccupation dont il est la manifestation est toujours présente : comment la puissance publique peut-elle, ou doit-elle, s'impliquer dans la conduite des activités minières, pour assurer des objectifs de souveraineté et/ou d'intérêt général ? Les modalités de cette implication peuvent être diverses, depuis les efforts de préparation du territoire pour attirer des investisseurs extérieurs (Li, 2014) jusqu'à l'intervention active dans les projets industriels. La proposition de Montebourg était fondée sur une entreprise à capitaux majoritairement publics, et faisait écho par-là à une préoccupation commune dans le domaine minier, qui concerne l'actionnariat public des entreprises minières. Dans de nombreux pays miniers, les grandes entreprises publiques ont été au moins en partie privatisées, ou bien doivent composer avec la concurrence d'acteurs privés (Bridge, 2004 ; Emel & Huber, 2008 ; Hatcher, 2014). Plus récemment, le « néo-extractivisme » a donné lieu dans plusieurs pays d'Amérique Latine à des interventions publiques volontaires, allant des partenariats public-privé à des nationalisations, au service de nouvelles politiques développementalistes (Burchardt & Dietz, 2014). Ces évolutions amènent aujourd'hui à s'interroger sur le rôle de la puissance publique dans le secteur minier, non seulement en tant que producteur de droit (Campbell, 2010), mais aussi en tant qu'acteur économique susceptible de s'engager dans les projets miniers via l'actionnariat des entreprises minières.

Ce chapitre interroge le lien entre actionnariat et contrôle de la ressource à partir de l'exemple de la Nouvelle-Calédonie, où la question des prises de participation publiques dans le capital des entreprises menant des projets d'extraction et de transformation du nickel est connectée à des controverses sur le passé colonial du territoire et sur son futur institutionnel¹. Sur ce territoire, plusieurs projets miniers et industriels de grande ampleur (Figure 13) reposent sur des organisations techniques et économiques différentes, entre des manifestations d'un « nationalisme minier » consistant à associer

¹ Nous utilisons du matériel empirique (entretiens, archives, analyse de presses) fondé sur un travail de thèse (Merlin, 2018), ainsi que sur deux enquêtes de terrain complémentaires : en février 2015, dans le cadre d'un travail de recherche sur la réforme du code minier calédonien mené avec Liliانا Doganova et des étudiants de Mines ParisTech, et en septembre 2018 dans le cadre du projet INVESTATE coordonnée par Benjamin Lemoine et consacré aux articulations entre le rôle de l'État et formes de l'investissement. 60 entretiens ont été menés dans le cadre du travail de thèse et des enquêtes complémentaires, auxquels s'ajoutent des observations de réunions entre acteurs administratifs, industriels et coutumiers, ainsi que des visites de sites miniers. Les articles de presse que nous utilisons sont issus de la collecte systématique des archives des Nouvelles Calédoniennes sur les sujets miniers, et de plusieurs médias nationaux. Enfin, nous nous appuyons sur un travail de documentation réalisé dans différents services administratifs calédoniens, dont la direction des mines, que nous complétons par des matériaux transmis par les acteurs rencontrés lors de l'enquête. Ce chapitre s'appuie également sur d'autres projets de recherche consacrés au Renouveau minier français et mené dans le cadre du Rex Mines&Société, puis de la chaire Industrie Minérale et Territoires.

l'objectif d'indépendance au contrôle de l'actionnariat des entreprises (Demmer, 2017), la présence d'un opérateur historique dont la place dans l'économie calédonienne est discutée notamment au regard de son passé colonial (Bencivengo, 2018), et des efforts d'attraction d'entreprises internationales. Le cas calédonien nous permet ainsi de mettre en lumière un débat contemporain, récemment ravivé, au sujet des objectifs et des modalités des prises de participation publiques dans les entreprises minières. Il permet de rendre visibles différentes versions de ce que signifie pour les acteurs privés et publics « contrôler la ressource », dans un contexte où ce contrôle est jugé crucial pour l'avenir politique du territoire. Nous verrons que le « projet pays » faisant de l'actionnariat public un instrument du contrôle de la ressource dans un objectif d'indépendance se heurte à des tensions, notamment du fait de la présence d'autres articulations entre actionnariat des entreprises et contrôle de la ressource. L'analyse de ces tensions et des tentatives de résolution mises en œuvre par les acteurs calédoniens nous permettra d'étudier un objectif dit de « mise en valeur », qui met en discussion les modalités du contrôle des entreprises et des gisements, et ouvre ainsi des pistes pour penser les choix collectifs sur lesquels repose la valorisation des ressources minérales.

Actionnariat et contrôle de la ressource : un lien problématique

La question de l'actionnariat public ou privé des entreprises minières est au cœur des programmes de renouveau minier. C'est le cas pour le renouveau minier métropolitain, lorsque les projets des « start-ups » de l'exploration minière, les juniors cotées sur des bourses étrangères, ont fait l'objet de nombreuses oppositions. Pour de nombreux acteurs opposés aux projets d'exploration, la nature spéculative du travail des juniors et leur recours à l'investissement étranger contredisait l'objectif initial de souveraineté et de sécurisation des approvisionnements pour la France (Merlin et al., 2021). On retrouve les débats sur l'actionnariat dans d'autres controverses liées au renouveau minier dans les territoires français métropolitain et ultra-marins comme la Guyane (voir le chapitre de Flavie Retourney dans cet ouvrage). Dans ce contexte, la proposition d'Arnaud Montebourg d'une Compagnie Nationale des Mines associait ainsi la prise de participation publique à la possibilité du contrôle national de ressources considérées comme stratégiques, dans un projet où la propriété capitaliste et l'action souveraine allaient de pair². Résumée ainsi, cette proposition semble indiquer que le contrôle du capital des entreprises minières entraîne le contrôle de la ressource, en permettant de s'affranchir des décisions de pays tiers ou de fluctuations du marché.

L'actionnariat des entreprises minières et le contrôle de la ressource sont très souvent liés dans les contextes de renouveau minier, depuis les promoteurs du néo-extractivisme jusqu'à Arnaud Montebourg, mais le lien n'est pourtant pas évident. Les critiques du néo-extractivisme latino-américain ont montré que les tentatives du double contrôle de l'actionnariat et des ressources sont toujours imparfaites. Elles sont prises dans des relations asymétriques entre acteurs publics nationaux et investisseurs étrangers d'une part, populations locales subissant les conséquences environnementales et entreprises minières d'autre part. Au final, elles marquent moins un renversement qu'une reformulation des pratiques extractivistes, à présent sommées d'intégrer des objectifs de développement local ou de gestion de l'environnement (Petras & Veltmeyer, 2014 ; Veltmeyer, 2013). Plus généralement, on peut repérer deux raisons qui fragilisent l'évidence du lien entre actionnariat public et contrôle de la ressource. D'une part, la propriété du capital est souvent partagée entre divers acteurs, dont les intérêts peuvent varier en fonction des fluctuations des marchés. Le capital de Compagnie Nationale des Mines envisagée par Montebourg aurait été ainsi en

² Pour une illustration dans la presse : « Montebourg dote l'État d'un bras armé dans le secteur des mines ». Les Échos, 21 février 2014.

partie constitué par des contributions d'entreprises comme Eramet ou Orano – leur réticence à rejoindre le projet est d'ailleurs considérée comme une des raisons de l'échec du projet. D'autre part, c'est une succession d'opérations minières et industrielles, souvent réalisées par des acteurs différents, qui permet la distribution et la transformation du minerai pour en faire une ressource utilisable. Le « contrôle de la ressource » dépend de la maîtrise de cette chaîne, qui est susceptible d'incorporer des entreprises industrielles locales et transnationales, et qui reposent sur des dispositifs comme des standards, des contrats, ou des accords d'entreprises qui déterminent la répartition de la valeur économique et les possibilités de choix techniques (Katz & Prietrobelli, 2018 ; Korinek, 2020).

En reprenant la notion utilisée par les anthropologues Aiwaha Ong et Stephen Collier pour étudier la fabrique du global (Ong & Collier, 2005), on peut parler « d'assemblages » pour désigner les arrangements transfrontaliers sur lesquels repose le contrôle des ressources minérales. Notre objectif n'est pas ici d'engager une discussion théorique sur le concept d'assemblage, mais de l'utiliser pour rendre compte de la diversité des composantes techniques, politiques et économiques que la connexion entre actionnariat des entreprises minières et contrôle des ressources minérales requiert. Le cas calédonien nous permettra d'analyser une façon d'établir cette connexion sur la base d'un assemblage comprenant des minerais aux caractéristiques spécifiques, des procédés d'extraction, ainsi qu'un ensemble de relations économiques et commerciales. Nous décrivons dans ces termes le « projet pays » indépendantiste, qui, suite aux accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998), est fondé sur l'intervention active de la Province Nord calédonienne, à majorité indépendantiste, dans la conduite des projets miniers et industriels, notamment et avant tout avec la mine et l'usine de Koniambo (section 2). L'assemblage sur lequel repose ce projet fait face à des instabilités, et coexiste avec d'autres projets miniers dont les caractéristiques techniques, politiques et économiques sont différentes. Cette situation a conduit les acteurs publics et privés calédoniens à s'interroger sur les modalités du contrôle de la ressource en nickel, notamment à l'occasion du Schéma de mise en valeur des richesses minières publié en 2009. Nous verrons que les instruments qui ont été alors mis en place, et la démarche même de « mise en valeur » font du contrôle du nickel un enjeu politique crucial pour la Nouvelle-Calédonie, sans pour autant résoudre la question de l'actionnariat des entreprises minières (section 3). Le cas calédonien nous permettra ainsi d'éclairer le débat récurrent sur la participation de la puissance publique dans les activités minières, et, plus généralement, de mettre en évidence la nécessité de rendre discutables les assemblages qui associent les modalités de l'actionnariat public ou privé des entreprises minières et celle du contrôle des ressources minérales.

Le contrôle du nickel et la décolonisation

Conflit sur l'identité des opérateurs miniers

L'année 2020 marque le retour de conflits violents en Nouvelle-Calédonie, suite à la décision de la multinationale brésilienne Vale de se séparer de la mine de nickel et de l'usine de transformation qu'elle exploite à Goro, en Province Sud³. En décembre 2020, les violences sont telles que la mine et l'usine sont évacuées et mises sous la protection de la gendarmerie française. Certains acteurs calédoniens en appellent à un arbitrage de l'État français, alors que le territoire est en plein débat sur son indépendance⁴. Si les premiers conflits dans les années 2000 étaient liés à l'ouverture de la mine et de son usine, et mettaient en lumière un débat sur les formes de participation politique et économique des publics calédoniens, notamment les autochtones (Merlin, 2014 ; Levacher, 2018), ce

3 Outre-mer 1ère « Nouvelle-Calédonie : combien valent l'usine du Sud et la mine de Goro Nickel ? ». 8 juillet 2020.

4 Libération, « En Nouvelle-Calédonie, le conflit se durcit autour de la vente de l'usine de nickel ». 13 décembre 2020.

nouveau conflit porte sur la façon dont l'industrie du nickel doit s'aligner avec des objectifs politiques et économiques du territoire. Ces questions s'inscrivent dans un débat long, sur la façon dont l'État français et les Provinces calédoniennes interviennent dans l'extraction et la transformation du nickel. En 2020, ce débat prend la forme d'un questionnement relatif à l'actionnariat de l'entreprise qui poursuivra l'exploitation et la transformation du nickel à Goro. Doit-il s'agir à nouveau d'entreprises internationales ? Si oui, quelles formes de participations économiques les Provinces doivent-elles prendre dans le projet⁵ ? Les accords économiques passés entre populations locales et l'opérateur minier Vale seront-ils maintenus ? La Province Sud, loyaliste, doit-elle prendre exemple sur le modèle du nord, indépendantiste, promouvant l'actionnariat public majoritaire dans les projets miniers ? Ou encore, l'usine du sud doit-elle être reprise par la SOFINOR, le bras économique de la Province Nord indépendantiste et son partenaire économique Korea Zinc ? C'est l'une des options promues en 2020 par le collectif « usine du sud = usine pays » qui regroupe des partis indépendantistes, des institutions coutumières de la Kanaky, des collectifs autochtones et des associations environnementales⁶. Le 11 janvier 2021, le ministre des outremer Sébastien Lecornu annonce un autre scénario encore, celui « d'une implication plus forte de l'État français dans l'usine du Sud », suggérant que l'État puisse prendre des participations au capital de l'usine⁷. Le 2 février 2021, les indépendantistes font tomber le gouvernement collégial calédonien en démissionnant, pour dénoncer le projet de reprise par la multinationale Trafigura du projet de Vale. Les conséquences sont importantes puisque pour la première fois de son histoire le Gouvernement calédonien en cours de recomposition est à majorité indépendantiste⁸.

Les débats récents autour du futur de la mine et de l'usine de Goro rejouent des oppositions anciennes, dont l'origine est liée au processus de décolonisation. Pour le comprendre, il faut revenir sur plusieurs séquences ayant conduit à placer le contrôle de l'extraction et la transformation du nickel au cœur de la question du statut de la Nouvelle-Calédonie et en ont fait un élément central du « rééquilibrage » entre Province Sud, et Provinces Nord & Iles, entre populations issues de la colonisation et populations colonisées (Blaise, 2017).

Le nickel et le Projet pays indépendantiste

Suite aux « évènements » des années 1980, indépendantistes, loyalistes et l'État français signent les accords de Matignon-Oudinot (1988) qui visent à rétablir la paix entre les deux parties. Ces accords proposent une intervention diplomatique par l'économie et le nickel (Merlin 2018). En effet ils organisent une période de développement et de « rééquilibrage » de dix ans en faveur de la Province Nord majoritairement Kanak avant que ne soit tranchée la question de l'indépendance du territoire⁹. Sous l'impulsion des indépendantistes, le nickel est au cœur de ce programme. Dans les années 1980, pour le leader indépendantiste Jean Marie Tjibaou, l'économie du nickel était alors un potentiel levier vers l'indépendance économique et politique (Bensa & Wittersheim, 1997). Pour le leader politique du

5 L'Usine Nouvelle, « Le projet de reprise de l'usine calédonienne de Vale par l'australien NCZ s'attire les foudres des indépendantistes ». 29 septembre 2020.

6 Le collectif rassemble le Sénat coutumier, les conseils d'aires, l'Ican, le FLNKS et ses composantes, la DUS (Dynamik Unitaire Sud), le MNSK (mouvement nationaliste pour la souveraineté de Kanaky), les associations Action biosphère et Rhéébù Nùù, la fédération des entrepreneurs kanak, le Conseil national du peuple autochtone, l'USTKE (Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités) et la CNTP (La Confédération Nationale des Travailleurs du Pacifique).

7 Le Figaro, « Nouvelle-Calédonie : Sébastien Lecornu prône "une implication plus forte de l'État" dans la reprise de l'usine Vale ». 11 janvier 2021.

8 Le Monde, « Nouvelle-Calédonie : les indépendantistes remportent la majorité au Gouvernement ». 17 février 2021.

9 Les trois provinces de Nouvelle-Calédonie disposent chacune d'une assemblée de province détenant un pouvoir législatif et d'un président qui détenant un pouvoir exécutif. Les Provinces exercent toutes les compétences qui ne relèvent ni de l'État ni du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Sur le transfert de compétences, voir David & David (2014).

sud, Jacque Lafleur, et les loyalistes, « l'équilibrage » économique du territoire devait permettre au contraire de tempérer les volontés indépendantistes, une fois l'injustice des déséquilibres économiques prise en charge.

Au début des années 1990, Jacques Lafleur cède son entreprise minière familiale privée, la SMSP (Société Minière du Sud Pacifique), à la SOFINOR, société de Financement et d'Investissement de la Province Nord, le groupe public gérant le portefeuille d'actions de la Province Nord indépendantiste. La SMSP, qui travaillait autrefois uniquement sur des concessions minières ne lui appartenant pas, entreprend sous le contrôle de la Province Nord de constituer son propre patrimoine minier au cours des années 1990. Elle dépose de nombreux permis de recherche et d'exploitation, et devient le bras économique du projet indépendantiste.

En Nouvelle-Calédonie la question minière est aussi une affaire d'industrie métallurgique, puisque le minerai exploité doit être fondu par divers procédés industriels avant de pouvoir être utilisé industriellement. Ces procédés sont complexes, car les teneurs en minerais ne peuvent être traitées par les mêmes technologies (Robineau et al., 2011). Dans les années 1990 le nickel calédonien est majoritairement fondu en Nouvelle-Calédonie, dans une usine pyrométallurgique de la Société Le Nickel (une filiale d'Eramet alors détenue à plus de 50 % par l'État français). Seuls les minerais à faible teneur en nickel (en dessous de 1,6 %) ne pouvant être fondus dans l'usine de la SLN à des coûts intéressants sont vendus à l'export, majoritairement au Japon. Dès les années 1990, la SMSP décide de développer ses propres accords commerciaux avec des fondeurs étrangers, pour ne pas dépendre de l'usine métallurgique historique de Nouméa. Le PDG de l'entreprise, André Dang nous explique dans un entretien cette stratégie. Alors que selon lui la SMSP était liée à la SLN et à des sociétés d'exports, il fait le choix de développer de nouveaux accords « avec des fondeurs qui avaient besoin de nickel, ailleurs qu'en Nouvelle-Calédonie ». Il nous indique ainsi : « à l'époque, un des premiers accords c'est avec les Américains. Avec Glenbrook, on a fait un accord sur 10 ans, pour leur vendre notre minerai qui était très bon, à une teneur de 2,3 % »¹⁰. Développer ces partenariats à l'étranger s'explique par la volonté de la Province Nord de rendre l'extraction et la transformation du nickel indépendantes des infrastructures et acteurs du Sud, la SLN avant tout, mais aussi à éviter la dépendance envers les traders et sociétés exportatrices actifs sur les marchés des matières premières. Cette stratégie est fondée sur le contrôle de la ressource par la maîtrise de sa circulation via la création de nouveaux réseaux marchands.

Les accords de Bercy et de Nouméa (1998) repoussent une nouvelle fois la question de l'indépendance du territoire tout en intégrant la question minière (Le Meur, 2017). Alors que le principal client américain de la SMSP fait faillite les indépendantistes négocient la possibilité de construire en Province Nord une usine de transformation du nickel, grâce aux ressources du massif de Koniambo. Pour réaliser ce projet, le site et les permis miniers associés sont retirés à son propriétaire initial, Eramet (via sa filiale la Société Le Nickel), qui reçoit en compensation 1 milliard de francs et le gisement de Poum détenu par la SMSP. Avec ces accords, le nickel devient de manière encore plus explicite une matière politique permettant aux loyalistes et indépendantistes d'organiser le futur proche du territoire sans trancher sur son avenir institutionnel. Le projet d'usine de transformation du nickel au nord est rapidement désigné comme une « usine pays » par les acteurs indépendantistes, et prend place dans ce qui est désigné comme un « projet pays » associant la perspective de l'indépendance au contrôle des ressources minières. À sa création, le projet du Nord est organisé en joint-venture détenue à 51 % par la province Nord (au travers de la SMSP), et à 49 % par la multinationale canadienne Falconbridge, finalement rachetée par la multinationale anglo-saxonne Xstrata en 2006. En 2013, la société suisse

¹⁰ Entretien, 2018.

Glencore fusionne avec Xstrata, ce qui en fait un acteur majeur de l'exploitation minière dans le monde¹¹. Malgré l'accord 51/49, la SMSP n'a alors que très peu de moyens pour investir dans la construction de l'usine, ce sont les multinationales successives qui fournissent les technologies et capitaux nécessaires pour sa construction.

Plus tard, la stratégie de réduction des intermédiations et de prise de participation à hauteur de 51 % est répliquée dans plusieurs projets dits « offshores », de valorisation du nickel hors Nouvelle-Calédonie. L'objectif de contrôle des circuits d'exportation se double d'une stratégie qu'André Dang caractérise comme une « captation de la rente métallurgique ». À partir de 2005, la SMSP développe un partenariat avec le métallurgiste coréen Posco. Deux coentreprises sont créées, toutes deux majoritairement détenues par la SMSP (51 %). Une co-entreprise, la NMC (Nickel Mining Compagny), exploite l'ensemble des mines de nickel de la SMSP, sauf le massif du Koniambo destiné à alimenter l'usine du nord. Une seconde coentreprise, la SNNC Co Ltd (La Société du Nickel de Nouvelle-Calédonie et Corée), exploite une usine métallurgique en Corée transformant les minerais en ferronickels, alimentée par les minerais de la NMC. La Figure 14 illustre l'assemblage sur lequel repose le Projet Pays. Il associe teneurs des minerais, composition de circuits économiques, actionnariat majoritaire, et nationalisme minier. Logique industrielle et politique indépendantiste se mêlent dans ce type d'initiatives présentées par les acteurs de la SMSP et de la SOFINOR comme un moyen de sécuriser l'avenir économique de la Nouvelle-Calédonie.

Les composantes du Projet Pays

Dans le Projet Pays, l'extraction et la transformation du nickel passent par un actionnariat public majoritaire dans des projets en Nouvelle-Calédonie ou « offshore » comme en Corée et la connexion avec de nouveaux clients via des contrats de long terme. L'assemblage censé permettre le contrôle de la ressource articule trois éléments. Premièrement, des dispositifs techniques, qui sont eux-mêmes détenus et maîtrisés par les multinationales partenaires. Dans l'usine du Nord – le projet « on-shore » – la valorisation du minerai repose sur un procédé pyrométallurgique initialement développé par Falconbridge et adapté aux minerais du massif du Koniambo : la nickel smelting technology, qui détermine la conception de l'usine.

Deuxièmement, des initiatives locales visant à structurer les marchés de la sous-traitance en impliquant les populations locales. Lors d'un entretien¹², un responsable de la SOFINOR¹³ nous explique que la société de financement a poussé à la création et aidé à la gestion et au financement de petites entreprises à même de répondre à la demande du site minier et industriel de Koniambo. Par exemple, la SAS Vavouto réunit différentes petites entreprises de sous-traitance. Elle est détenue à 60 % par des sociétés civiles de participation « coutumières » Kanak, illustrant en cela un type de participation économique fondé sur la sous-traitance¹⁴.

Troisièmement, une organisation industrielle répartit les ressources en fonction de leur teneur. C'est ce qu'illustre la Figure 15, extraite d'un document¹⁵ présentant les « performances financières » de l'accord entre la SMSP et de ces co-entreprises avec son partenaire coréen (SNNC et NMC). La description théorique de la « mine exploitée » qui est présentée ainsi montre que la connaissance fine des ressources est au service d'un travail de répartition des minerais en fonction de leurs teneurs, non seulement entre les usines « calédoniennes » en Nouvelle-Calédonie (Koniambo) ou en Corée

11 Le Monde, « Glencore-Xstrata : naissance d'un géant des matières premières ». 2 mai 2013.

12 Entretien, septembre 2019.

13 Rebaptisée depuis Nord-Avenir, actionnaire majoritaire de la SMSP, actionnaire à 51 % de l'Usine Koniambo.

14 Sur la sous-traitance : voir Grochain & Poithily (2011) et Le Meur et al., (2012).

15 « SNNC – NMC performance financière, SMSP, un acteur métallurgique de premier plan », SMSP, 2016.

(« l'usine calédonienne de Gwangyang » dans la Figure 15) fonctionnant sur le « 51/49 », mais aussi entre les composantes du Projet Pays et les autres acteurs industriels calédoniens, ou historiques (comme le « Japon » dans la Figure 15 qui désigne les débouchés historiques des minerais à faible teneur). La SMSP tente par ailleurs activement de développer des usines hydrométallurgiques offshore capables de valoriser des minerais à très faible teneur (latérites).

L'assemblage qui permet au Projet Pays de valoriser le nickel associe donc étroitement extraction et transformation. L'« intégration verticale » dans laquelle est engagée la SMSP en investissant dans les usines offshore est pensée comme une condition du « retour de valeur ajoutée pour le territoire ». C'est ce qu'illustre la Figure 16, extraite d'un document présentant les résultats financiers de l'usine coréenne.

Dans les documents de la SMSP comme ceux dont sont extraites les deux illustrations ci-dessus, les projets offshore et la prise de participation majoritaire sont présentés comme des techniques de sécurisation financière pour la Nouvelle-Calédonie permettant d'envisager les situations d'épuisement de la ressource en ajoutant les usines comme source de production de valeur¹⁶. Ces initiatives sont pensées comme les instruments du contrôle de la rente métallurgique. Elles sont les composantes de ce que le FLNKS¹⁷ désigne à partir de 2015 comme sa « doctrine nickel », qui comprend à la fois la « maîtrise de la ressource » par le biais du « 51/49 » et « l'arrêt des exportations de minerais bruts sauf pour les entreprises calédoniennes offshore »¹⁸.

Un assemblage fragile

S'il est devenu incontournable dans le paysage industriel et minier calédonien, l'assemblage qui associe actionnariat en majorité public et contrôle des circuits d'exportation au service du projet indépendantiste fait face à des difficultés. On peut en repérer trois, qui fournissent fréquemment des ressources aux acteurs calédoniens critiques de la doctrine nickel.

(1) La promesse des retombées économiques locales grâce aux dividendes versées à l'actionnaire public est controversée, car relativement lointaine. D'après des observateurs missionnés par le ministère des outremer que nous avons rencontrés, les entreprises partenaires de la SMSP ayant fourni les capitaux pour la construction de l'usine et des infrastructures nécessaires à son exploitation bénéficient d'un régime de dividendes prioritaires. Ce point est également discuté par Dominique Nacci, un ancien employé de la SMSP qui en est devenu un des critiques les plus virulents¹⁹. Ces observateurs considèrent que ces entreprises ont joué indirectement le rôle de « banquier » en apportant plusieurs milliards de dollars au service du projet Koniambo. Ceci a suscité des discussions sur la signification économique effective de la prise de participation au capital de l'entreprise minière et industrielle : plutôt qu'un investissement public susceptible de produire des revenus, ne s'agit-il pas plutôt d'un prêt dont le remboursement, même s'il est indirect (par exemple par des exemptions de taxe), sera conséquent ?

(2) Le Projet Pays suppose une reprise de contrôle de l'activité minière pour des objectifs politiques de long terme. Mais la nature de ce contrôle est problématique. Bien que la participation de Glencore au

16 Dans le cas où les réserves minières de Nouvelle-Calédonie seraient épuisées, les promoteurs de ce modèle considèrent que les usines pourront toujours s'approvisionner ailleurs, comme le font les aciéristes japonais par exemple.

17 LE FLNKS est un rassemblement de partis politiques indépendantistes. Ses principales composantes sont l'Union calédonienne (UC), Le Parti de libération Kanak (Palika), Union Progressiste en Mélanésie (UPM), le Rassemblement démocratique océanien (RDO). En 2015, l'ensemble de ces composantes s'alignent sur la doctrine nickel.

18 Nouvelle-Calédonie 1ère, « Le FLNKS valide sa doctrine nickel ». 19 janvier 2015.

19 Voir le billet de Dominique Nacci daté du 6 août 2020 : « Dividendes prioritaires » (<https://caledonickel.wordpress.com/2020/07/31/dividendes-prioritaires/>)

capital de l'entreprise exploitant l'usine du Nord soit minoritaire, c'est bien la multinationale qui détient les brevets technologiques permettant de produire du ferronickel. Pour les critiques de la doctrine nickel, le fait que Glencore soit propriétaire du procédé technologique « loué » au projet Koniambo crée de fait une dépendance économique et technique très importante²⁰. Cette dépendance est visible dans les moments de tensions. Par exemple, en 2016, l'un des fours de l'usine de Koniambo s'avère dysfonctionnel suite à un défaut de conception, et sa remise en service nécessite un apport financier conséquent. Glencore envisage alors de ne pas financer les réparations nécessaires, voire de quitter l'actionnariat du projet²¹. Ceci apparaît alors comme une menace claire dans la mesure où bien que majoritaire, la SMSP n'aurait pas eu les moyens techniques et financiers de prendre à sa charge cette réparation²².

(3) La capacité des acteurs calédoniens à s'associer à des entreprises internationales n'est pas acquise. En 2015, la holding chinoise, Jinchuan Ressources Holding Limited et la SMSP signent un projet de joint-venture, la Caledonian Chinese Mining Company. Cette initiative répliquait le modèle offshore coréen, en associant une nouvelle usine hydrométallurgique, cette fois-ci en Chine, avec une coentreprise d'exploitation des minerais latéritiques en Nouvelle-Calédonie destinée à alimenter directement l'usine chinoise. En 2018, la SMSP se rapproche du Queensland Department of State Development, en Australie, pour tenter de négocier un nouveau partenariat 51/49 pour l'usine de Yabulu, principal client de la Nouvelle-Calédonie pour les latérites²³. Dans les deux cas, les perspectives d'association avec la SMSP ne s'avèrent pas suffisamment convaincantes et la tentative de réplique de l'expérience coréenne échoue.

Du Projet Pays à la mise en valeur

Des assemblages divers

Les sources de fragilité de l'assemblage sur lequel repose la doctrine nickel sont exacerbées par la présence en Nouvelle-Calédonie de nombreuses entreprises minières qui fonctionnent en dehors de celui-ci. Le Projet Pays associe des projets miniers et industriels à un objectif politique explicite, l'indépendance. Les autres acteurs miniers et industriels actifs en Nouvelle-Calédonie mettent en œuvre des projets dont les caractéristiques techniques et économiques sont différentes, et qui proposent d'autres articulations entre actionnariat des entreprises et contrôle de la ressource. On peut lire ainsi les oppositions récentes au sujet de l'actionnariat de Vale Nouvelle-Calédonie. Dès sa concrétisation à la fin des années 1990, les indépendantistes accusent le projet de Goro de contrevenir à l'accord de Nouméa et aux objectifs de rééquilibrage (Merlin, 2018) en ouvrant l'exploitation et la transformation du nickel à des acteurs internationaux. Bien loin des 51 % que détient la SMSP dans le projet Koniambo, la Société de participation minière du Sud calédonien qui porte la participation des trois provinces ne détient que 5 % du projet Vale-Nouvelle-Calédonie²⁴.

²⁰ Voir : <https://caledonickel.wordpress.com/?cat=-1> ; voir aussi : Nouvelle-Calédonie la 1ère. « La Calédonie et le nickel : la stratégie nickel de KNS ». 12 février 2021. Ce point a été mentionné par plusieurs de nos interlocuteurs.

²¹ Le Temps, « Glencore tranchera d'ici à novembre sur le sort de l'usine Koniambo ». 31 mai 2016.

²² Voir par exemple : Les Échos, « Le géant minier Glencore accumule les déboires en Nouvelle-Calédonie », 7 avril 2015, où sont évoqués « l'ambiance d'incertitude » mais aussi le soulagement du président de KNS constatant « le soutien clair de Glencore ».

²³ Nouvelle-Calédonie 1ère, « Australie : Clive Palmer affirme que sa raffinerie de nickel de Yabulu est menacée de faillite », 9 décembre 2015.

²⁴ 69 % Vale, 21 % Sumic Netherlands Nickel, 5 % Province Sud, 5 % Provinces Nord et Îles Loyauté (actionnariat en cours de reconstitution à ce jour).

Les différences ne se limitent pas à celles qui opposent le Projet Pays au Nord au projet de Goro. La Société le Nickel (SLN) dont l'actionariat dans les années 1980 était majoritairement public avant que l'État Français ne s'en désengage fortement en 2000, fait l'objet d'une discussion récurrente dans le débat public calédonien sur la hauteur des prises de participation des provinces à son capital. La doctrine nickel explicitée par le FLNKS ajoute ainsi à ses objectifs de maîtrise de la ressource et de contrôle des exportations de minerais bruts la volonté d'augmenter à 51 % les prises de participation publique au capital de la SLN²⁵. Enfin, les « petits mineurs » sont des opérateurs qui exploitent des gisements dont les teneurs sont diverses pour produire du minerai transformé par l'usine de la SLN ou par d'autres usines extérieures en fonction des possibilités économiques offertes par les transformateurs étrangers. Pour les petits mineurs, ces possibilités évoluent avec les cours du nickel, les caractéristiques des minerais concernés, et les aléas de l'industrie mondiale du nickel. La valeur économique du nickel, ici, n'est pas liée à une chaîne de transformation contrôlée par les prises de participation ou l'offshore, mais associée aux possibilités de choix offertes à chacune des entreprises minières. Elle est liée à une distinction entre opérateurs minières calédoniens et industriels de la transformation, dont les rapports se font au gré des échanges marchands. Cette situation conduit les petits mineurs à être très critiques envers la perspective de contraintes à l'exportation, par exemple dans une usine offshore qui deviendrait le débouché obligatoire des minerais calédoniens à faible teneur. Le conflit se manifeste notamment en 2015 par la rupture entre la SMSP et le Syndicat des producteurs-exportateurs de Minerais (SEM) (Bouard et al., 2019)²⁶.

La mise en valeur comme solution de compromis ?

En 2009, la publication en même temps qu'un nouveau code minier d'un « schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie » est présentée comme « une victoire technique, humaine et politique » (Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2009). Le schéma explicite de nouveaux principes de l'activité minière en Nouvelle-Calédonie, et vise à préparer les projets futurs. L'élaboration du schéma a été pilotée depuis 2007 par la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie de la Nouvelle-Calédonie, la DIMENC, en concertation avec les acteurs calédoniens²⁷, l'État français, et divers experts²⁸. Dans ce document qui affiche pour objectif la « valorisation locale de la ressource » (p. 227), la « mise en valeur » utilisée en titre est une façon de reposer le problème de la connexion entre actionariat des entreprises minières et contrôle de la ressource.

L'expression « mise en valeur » est régulièrement utilisée en France dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle est introduite dans les années 1920 par le ministre des colonies Albert Sarraut (Sarraut, 1923). Les historiens de la colonisation française ont montré qu'elle recouvre

25 Le « préalable minier » préparait également la montée des Provinces dans le capital de l'entreprise historique, la SLN. En 2000, l'un des actionnaires publics de la SLN cède ses parts à une société créée pour l'occasion, la société Territoriale Calédonienne de Participation industrielle, rassemblant les trois Provinces calédoniennes. La STCPI reçoit dans le cadre de négociations liées aux des Accords de Nouméa 30 % du capital de la SLN et 8 % du capital de la société ERAMET. Aujourd'hui la question régulièrement posée est de savoir si la STCPI peut augmenter sa prise de participation dans le capital de la SLN, voire en être majoritaire, ce scénario étant largement défendu par la Province Nord, actionnaire de la STCPI (Voir par exemple le rapport Syndex, commandé par l'Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie, détaillant ce scénario, <https://www.syndex.fr/sites/default/files/files/pdf/2017-05/Nickel%20Syndex-juillet-2015.pdf>).

26 Certains petits mineurs tentent de construire leurs propres circuits d'exportation. C'est le cas du petit mineur NKM qui envisage en 2014 un accord 51/49 avec le groupe chinois Jin Pei pour développer une usine au Vanuatu selon le modèle de la SMSP. L'accord n'aboutira pas (Nouvelle-Calédonie 1ère, « Une nouvelle usine de nickel off-shore pour la Nouvelle Calédonie », 18 septembre 2014).

27 Notamment le Syndicat des Industries de la Mine, le Sénat Coutumier, les associations de maires, la commission minière du CES.

28 Il s'agit d'une reprise d'un pré-projet entrepris en 2004. Il a également été incorporé à des initiatives nationales, puisqu'il a été discuté au sein de l'atelier « industries extractives » réuni dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

alors un ensemble d'opérations associant étroitement l'intervention matérielle sur le territoire (par exemple en construisant des infrastructures), la mise en place de structures administratives, et des processus d'extraction de valeur économique à partir des ressources naturelles associés à des projets développementalistes (Aldrich, 2002 ; Conklin, 1997). Autrement dit, la « mise en valeur » dans le contexte colonial français repose sur un assemblage qui comprend des opérations d'aménagement spatial, la définition de la propriété locale, mais aussi des perspectives à long terme pour le futur des territoires concernés. L'objectif de « mise en valeur » dans le schéma calédonien de 2009 associe lui aussi ces composantes, mais renverse la perspective coloniale : la mise en valeur ne désigne plus l'objectif d'une puissance extérieure décidée à exploiter au mieux une terre colonisée, mais au contraire à contribuer au processus de décolonisation en construisant un territoire matérielle, politique et économique et les valeurs qui lui sont associées. En effet, le schéma et la réforme du code minier sont prévus dans les accords de Nouméa, préparant le transfert de la compétence minière de l'État français vers la Nouvelle-Calédonie. L'État français adopte une position de neutralité²⁹ relativement aux choix politiques du territoire, y compris quand ils croisent l'économie du nickel et la question de l'indépendance. Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui signe le schéma de mise en valeur, ne prend pas parti dans celui-ci en faveur d'une approche ou d'une autre pour la valorisation du nickel. Le schéma considère que le minerai le plus riche doit être transformé en Nouvelle-Calédonie dans des usines de transformation locales, mais il ne considère pas le modèle « 51/49 » comme un modèle de capitalisation prioritaire, pas plus qu'il ne détermine les circuits d'exportation du minerai. Plutôt que de reprendre à son compte le Projet Pays ou une de ses alternatives et donc de déterminer des formes d'actionariat ou de contrôle privilégiées, le schéma fournit des outils visant à rendre discutables les modalités du contrôle et de la valorisation du nickel. Cet objectif se traduit par trois opérations liées entre elles.

(1) Le territoire doit faire l'objet d'une opération d'inventaire qui doit permettre une cartographie des ressources. La connaissance des ressources est ici une condition nécessaire à la préparation du territoire en vue d'assurer son attractivité (Li, 2014). À ce titre, le schéma considère que « les entreprises minières et la puissance publique ont pour intérêt convergent de mieux connaître les ressources dont dispose la Nouvelle-Calédonie » (p. 200). Les travaux d'explorations des entreprises minières doivent donc respecter certains standards et méthodologies pour produire des données ensuite interprétées par « la cellule de calcul de la ressource » créée à la DIMENC. L'enjeu est donc de déterminer la ressource dans sa complexité, compte tenu des différentes teneurs qui ne sont pas valorisables par les mêmes procédés métallurgiques. Pour assurer la production des données nécessaires à ce travail, le schéma introduit de nouvelles règles incitant les mineurs à mener de nouvelles explorations et réévaluation de leurs ressources. Ainsi, le renouvellement d'une concession n'est possible que si de nouveaux travaux d'exploration et d'estimation de la ressource sont menés par l'opérateur minier (p. 202).

(2) La production de la valeur doit s'étendre à de nouveaux sujets, directement connectés aux problèmes posés par l'inscription locale des activités minières et industrielles. Ainsi, le schéma introduit la notion de « Zone à intérêt supérieur » (p. 210). Sur demande des Provinces, il est possible de définir des sites à « préserver » de l'activité minière à condition qu'ils représentent un intérêt « agricole, touristique, forestier ... ». Le schéma introduit une responsabilité des exploitants sur la préservation des « traditions locales et de la culture », tout en encourageant l'intégration de ces mêmes populations dans le marché du nickel (p. 244) et dans le suivi des installations minières (p. 242). Les écosystèmes et les environnements calédoniens sont également mentionnés à de nombreuses

²⁹ La définition de la position de neutralité de l'État dans le contexte post-colonial sui generis est largement débattue (Tutugoro, 2020).

reprises comme des ressources susceptibles de faire l'objet eux aussi d'inventaires, et dont l'activité minière peut dégrader la valeur. Ainsi, le schéma développe un axe sur la « richesse » de l'environnement à préserver, notamment sur les sites miniers et en lien avec les enjeux du « micro-endémisme ». La spécificité des sols calédoniens, riches en métaux, en fait aussi un espace naturel inédit : de nombreuses espèces uniques au monde se développent sur les « maquis miniers », qui sont aussi les surfaces convoitées par les mineurs. Le schéma appelle à l'harmonisation entre la préservation du micro-endémisme et l'extraction du nickel. Enfin, le schéma pose également les bases de « l'après-ressource ». Il ouvre un débat sur la constitution d'un « fonds pour les générations futures » (p. 241), sous la forme d'un fonds souverain ou d'une fondation, qui serait alimenté par les recettes publiques excédentaires issues « des retombées de l'activité minière et métallurgique »³⁰.

(3) Enfin, des mécanismes de négociation collective relative aux activités minières et industrielles sont introduits, sans pour autant que soient repris les principes de la doctrine nickel. Ainsi, la possibilité d'exporter du minerai n'est pas réservée aux usines calédoniennes offshore, mais est soumise à l'accord d'un comité du commerce extérieur minier composé du président du Gouvernement calédonien, des présidents des provinces, et de représentants des mineurs et des industriels. Le schéma introduit par ailleurs plusieurs nouveaux outils de pilotage des activités minières et industrielles. Par exemple, le schéma met en place un « fonds nickel » alimenté par la redevance superficielle réglée annuellement par les titulaires de concession minière (p. 238). Le fonds est un établissement public administratif qui vise à assurer la réhabilitation des sites dégradés par les activités minières passées³¹, et à soutenir les secteurs de la mine et de la métallurgie en cas de crise³². Géré par un conseil d'administration composé des institutions civiles et coutumières, des entreprises de la mine, de la métallurgie et des sous-traitants, et des associations environnementales, le fonds apparaît comme un nouveau dispositif de gestion collective des problématiques économiques et environnementales des activités minières. Par ailleurs, le schéma donne la possibilité au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de créer par arrêté des « réserves géographiques métallurgiques » dans lesquelles le minerai est réservé à la transformation locale. Le sud latéritique, le massif de Koniambo et le massif de Tiébaghi sont ainsi cités dans le schéma. Enfin, le schéma donne également les moyens aux Provinces de « rejeter des demandes d'autorisation pour des projets de développement minier ou métallurgique (...) pour des projets de valorisation autres que ceux qui sont proposés » (p. 160)³³.

Des tensions qui persistent

Tout en insistant sur la « valorisation locale de la ressource », le schéma ne tranche pas en faveur d'un type d'actionnariat (comme le « 51/49 ») ni d'un mode d'exportation (comme la priorité donnée à certaines entreprises étrangères en fonction de leurs relations avec les acteurs économiques

30 La pertinence de la constitution de ce fonds, les modalités de sa mise en place et de sa gouvernance et la possibilité même de l'alimenter sont des sujets de discussion réguliers sur le territoire (Lagadec & Sudrie, 2013).

31 L'exploitation de mines à ciel ouvert pendant plus d'un siècle en Nouvelle-Calédonie a eu des conséquences environnementales parfois dramatiques (stabilité des versants, gestion de l'eau, érosion de la biodiversité, etc.) (Le Meur, 2017b). Le fonds nickel intervient lorsque les responsables des sites dégradés ne sont pas connus, ou incapables d'effectuer les travaux.

32 Ainsi, en 2016, le Gouvernement calédonien déclare par arrêté le secteur du nickel en crise. Cet arrêté permet au fonds de débloquer des aides, par exemple la prise en charge des cotisations sociales des entreprises en difficultés, des financements pour le maintien ou la reconversion des emplois miniers et contrats de sous-traitance.

33 Le schéma et le code minier révisé introduisent également un mécanisme de « réserve technique provinciale » permettant aux provinces « de valoriser des titres libérés où l'existence d'un gisement est supposée, en temps opportun, pour un développement durable de l'activité minière » (p. 230), dont l'usage se limite en fait au gisement de Prony et Pernod. Ce gisement faisait alors l'objet de nombreuses demandes de titres qui ont pu être mises en attente grâce à ce nouveau dispositif (Levacher, 2016, p. 335).

calédoniens). Plutôt que de définir une articulation entre actionnariat et contrôle de la ressource, il cherche à organiser la politique de la valorisation du nickel calédonien. Pour ce faire, d'une part le schéma explicite des objectifs partagés, à commencer par la « valorisation » elle-même. D'autre part, et en association avec le code minier, il fournit au Gouvernement calédonien et aux provinces des instruments censés organiser les délibérations relatives aux modes de production de la valeur et prendre des décisions acceptables en conséquence.

La publication du schéma peut donc être interprétée comme un moment où la fabrique des assemblages qui articulent actionnariat et contrôle, et ce faisant déterminent la valeur du nickel, devient un enjeu explicite de gouvernement et un sujet de discussion et de décision collectives. Ce moment ne marque pourtant pas la fin des tensions liées à la valorisation du nickel, et ne résout pas la question de la propriété capitaliste. On peut identifier deux sources de conflit, qui sont directement liées aux composantes du Projet Pays et à la possibilité d'associer propriété capitaliste et contrôle de la ressource. La première est liée à l'exportation de minerais bruts, liée, dans la doctrine nickel, à l'alimentation d'usines offshore dont le capital est détenu à 51 % par la SMSP, et que le Schéma fait reposer sur des négociations collectives. En 2015, un conflit oppose les sous-traitants des entreprises minières, les « rouleurs » qui transportent le minerai par camion, au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les rouleurs contestent les restrictions à l'exportation de minerais à faible teneur, pourtant considérées par le Gouvernement calédonien comme « respectant à la lettre le schéma de mise en valeur des richesses minières »³⁴. Les rouleurs sont soutenus alors par les opposants à la doctrine nickel et à ses conséquences sur le contrôle des circuits d'exportation. Comme l'ont montré les analyses de ce conflit (Demmer, 2017 ; Le Meur, 2017), les oppositions redistribuent alors les positions. Le conflit des rouleurs pourrait apparaître comme une lutte entre deux idéologies économiques (« libéralisme » du côté des défenseurs du libre choix des entreprises, « nationalisme » du côté de la doctrine nickel) qui double la confrontation entre défenseurs du maintien du statut politique calédonien et partisans de l'indépendance. Il donne lieu cependant à des positionnements plus complexes. L'Union Calédonienne, composante du FLKNS indépendantiste et défenseur de la doctrine nickel, soutient les rouleurs (en majorité kanak), tandis que le parti autonomiste Calédonie Ensemble se rapproche de la position des partisans de la doctrine nickel. Au final, le conflit s'achève par un vote du Congrès, qui conclut que le Schéma minier de 2009 « n'interdit pas les exportations vers les clients non traditionnels » (Demmer, 2017, p. 136), tandis que les demandes d'exportation vers des clients chinois ou japonais sont vouées à de futurs examens par le comité du commerce extérieur minier. Récemment encore, la question des exportations a été au centre des controverses et a redistribué les positions. Depuis 2019 la SLN souhaite mettre en place une nouvelle stratégie d'exportation des minerais à faibles teneurs, non valorisable dans son usine. Conformément au Schéma et au code minier, ce type de décision doit être discuté par le gouvernement collégial, qui autorise finalement cette exportation³⁵. En janvier 2021, la SLN a souhaité exporter plusieurs millions de tonnes de minerais bruts supplémentaires. Le projet présenté au Gouvernement est alors défendu par des groupes politiques loyalistes. À l'inverse, les défenseurs de la « doctrine nickel », le FLNKS, votent contre le texte, mais des partis loyalistes autonomistes s'abstiennent et font échouer le projet d'exportation³⁶.

Le second sujet de conflit est la structure « 51/49 » des projets minières calédoniens, qui est au cœur de la « doctrine nickel », et qui, comme nous l'avons vu, est considérée par le FLNKS comme un objectif

34 Nouvelle-Calédonie 1ère, « Schéma minier : que prévoit-il ? » 2015, 18 août 2015.

35 Le Monde, « Nouvelle-Calédonie : le nickel, enjeu stratégique avant les élections provinciales ». 15 avril 2019.

36 Nouvelle-Calédonie 1ère, « Exportation de minerai : le Gouvernement rejette la demande de la SLN, explications et réactions », 27 janvier 2021. Ces questions sont d'autant plus controversées depuis que le nouveau Gouvernement calédonien est à majorité indépendantiste depuis février 2021.

à atteindre pour la SLN. Le débat sur la possible nationalisation de la SLN a donné lieu au cours des dernières années à des réalignements, qui font que les oppositions ne recoupent pas entièrement la frontière entre indépendantistes et loyalistes. Ainsi, en 2016, alors que l'entreprise SLN est en pleine crise, un plan de « sauvetage » est organisé par l'État français. Philippe Gomes³⁷ et son parti anti-indépendantiste Calédonie Ensemble militent alors pour que les Provinces³⁸ prennent le contrôle de la SLN, car selon eux Eramet ne peut prendre en compte les intérêts calédoniens dans sa stratégie industrielle³⁹. Fin 2020, on retrouve l'objectif du « 51/49 » dans des propositions récentes de la présidence de la Province Nord, d'André Dang, et du directeur de Korea Zinc, une entreprise coréenne spécialiste de l'hydrométallurgie. Ces derniers ont manifesté leur intérêt pour l'usine de Vale - Nouvelle-Calédonie en Province Sud. En s'opposant au projet de reprise par l'entreprise internationale Trafigura, les partis indépendantistes associent là encore le contrôle majoritaire du capital par les intérêts publics calédoniens (dont la SOFINOR/SMSP serait le bras économique)⁴⁰ avec l'objectif d'indépendance politique et économique.

Conclusion

Le 4 mars 2021, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie annonce « un accord politique relatif au règlement du conflit par le transfert à un nouvel industriel de l'usine hydrométallurgique de Vale-NC ». Cet accord est un contrat qui organise à la fois la fin du conflit et l'actionnariat du projet et est signé par le Congrès, la « Province Sud et les loyalistes, la Province des Iles Loyautés, le collectif « Usine du Sud = Usine Pays », comprenant le FLNKS et l'ICAN, l'instance coutumière autochtone de négociation⁴¹. Il suit apparemment le modèle « 51/49 » puisque les deux investisseurs privés, Trafigura et la Compagnie Financière de Prony, détiendront respectivement 19 % et 30 % du capital d'une nouvelle entreprise baptisée Goro Ressources. Mais plutôt que de reprendre trait pour trait les caractéristiques de l'assemblage du Projet Pays, l'accord suggère un autre scénario pour l'articulation entre l'actionnariat des entreprises minières et le contrôle de la ressource. En effet, il introduit au côté de l'actionnariat public via les sociétés de participation des Provinces un actionnariat réservé aux « populations locales et salariés »⁴². Par ailleurs, dans un objectif de « maîtrise et de valorisation de la ressource », l'usine de transformation est désolidarisée de la mine de la Goro, qui est transférée de Vale NC à Promosud, la société de financement de la Province Sud, qui « louera », le site minier à l'industriel. La ressource resterait ainsi sous le contrôle d'un acteur public. Enfin, l'accord annonce un « partenariat industriel » avec Tesla : le minerai extrait et transformé à Goro pourra être envoyé sur divers sites de productions de Tesla en « Asie, en Europe et aux États-Unis » en échange de quoi l'entreprise d'Elon Musk fournira des moyens financiers pour améliorer les procédés technologiques hydrométallurgiques.

37 Jusqu'en 2004, la Province Sud est le fief du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR, puis R-UMP) le parti de Jacques Lafleur. En 2004, des loyalistes opposés à la politique de Lafleur constituent une nouvelle liste, avec à sa tête Philippe Gomès. Il devient le président anti-indépendantiste de l'Assemblée de la Province Sud du 14 mai 2004 au 10 mai 2009 puis du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 5 juin 2009 au 3 mars 2011, il est l'un des fondateurs de l'Avenir ensemble en 2004, puis en 2008 du parti Calédonie ensemble, un parti de centre droit défendant une ligne loyaliste, mais autonomiste.

38 Via la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI).

39 Challenges, « Nouvelle-Calédonie : "Eramet a vidé les caisses de la SLN" ». 10 mai 2016 ; Entretien avec P. Gomès, septembre 2018.

40 Les Nouvelles-Calédoniennes, « Goro : le FLNKS et le collectif Usup poursuivent la mobilisation ». 26 janvier 2021.

41 Nouvelle-Calédonie la 1ère, « Cession de l'usine du Sud : un accord politique a été signé au Congrès ». 4 mars 2021.

42 La participation envisagée de la Société de participation minière du Sud calédonien s'élève à 30 %. 21 % sont réservés aux populations locales et salariés.

La signature de l'accord ne dit rien de la réalité de sa mise en œuvre, et donc de la stabilité des circuits de valorisation envisagés. L'entrée des populations locales et des salariés au capital est-il susceptible de transformer les modes de valorisation du nickel ? Quel sera le futur économique et industriel de la chaîne d'approvisionnement allant de Goro aux usines de Tesla ? Il n'est pas possible de répondre à ces questions à l'heure de la signature de l'accord. Mais on peut toutefois identifier avec celui-ci la possibilité de réinventer l'assemblage associant actionnariat des entreprises et mode de contrôle de la ressource, en introduisant de nouveaux acteurs locaux et internationaux, et en envisageant de nouvelles trajectoires de circulation des minerais.

Ainsi, les controverses minières en Nouvelle-Calédonie permettent de retravailler des oppositions qui structurent fréquemment les débats relatifs aux nouveaux miniers mais sont rarement problématisées. L'opposition entre « entreprises » et « populations locales » ne permet pas de rendre compte de l'association entre la revendication indépendantiste kanake et des projets miniers et industriels menés en partenariat avec des multinationales des matières premières. De même, l'opposition entre « nationalisation » et « privatisation » ne suffit pas à comprendre les articulations entre propriété du capital des entreprises minières et contrôle des ressources. Nous avons vu que l'actionnariat ne suffit pas à contrôler la ressource, mais doit être associé à des circuits de production et de transformation du minerai, qui reposent eux-mêmes sur des dispositifs techniques et des partenariats financiers et commerciaux. En Nouvelle-Calédonie, ceci implique que la stabilité des assemblages rassemblant l'ensemble de ces éléments est nécessaire à la réussite d'objectifs comme le « rééquilibrage économique » entre la Province Nord et la Province Sud par le biais du projet Koniambo, ou la « décolonisation de la SNL » via les prises de participation publiques.

Les conflits calédoniens mettent au jour l'importance de rendre discutables ces assemblages. Ainsi, le Schéma de mise en valeur introduit des instruments qui sont autant de tentatives de pilotage collectif de l'activité minière dans ses dimensions techniques, économiques et territoriales. Le Schéma n'a pas suffi à éviter les conflits, mais il trace pourtant une voie intéressante pour penser l'inscription locale des projets miniers de façon plus riche que ne le permettent des catégories comme les « retombées locales » ou « l'acceptabilité sociale ». Ces expressions, courantes dans le secteur minier, font l'hypothèse que des acteurs industriels externes à un territoire doivent assurer l'accord de populations locales en démontrant que la valeur économique est partagée avec celles-ci. Le langage des « retombées locales » et de « l'acceptabilité sociale » est souvent manipulé dans des situations où les relations avec les États sont fondées sur la négociation de royalties permettant l'accès aux ressources, et où le répertoire des risques encourus par les investisseurs (y compris les « risques sociaux ») permet de déterminer les conditions de leurs accords avec les pouvoirs publics (Emel & Hubert, 2008). Le cas calédonien permet d'envisager d'autres façons de poser le problème des relations entre les projets miniers et les territoires où ils sont menés, en faisant de l'articulation entre actionnariat des entreprises et contrôle de la ressource une question centrale des politiques minières, à résoudre plutôt que déterminée par des catégories déjà connues. Si on considère, en suivant le cas calédonien, que la valeur des « retombées » n'est pas absolue, mais doit faire l'objet d'une « mise en valeur » associant des types d'actionnariat, des formes de connaissance et de contrôle du territoire, et des circuits de distribution et de transformation, alors c'est bien l'ensemble de ces composantes qui doit faire l'objet d'un accord collectif. C'est dans ce sens que la « mise en valeur » peut être pensée comme une politique.

Bibliographie

- Aldrich, R. (2002). Imperial mise en valeur and mise en scène: Recent works on French colonialism. *The Historical Journal* 45 (4) : 917–936.
- Bencivengo, Y. (2018). *Nickel : La naissance de l'industrie calédonienne*. Presses Universitaires François-Rabelais.
- Bensa, A., & Wittersheim, É. (1997). Nationalisme et interdépendance : la pensée politique de Jean-Marie Tjibaou. *Revue Tiers Monde*, 197–216.
- Blaise, S. (2017). The “rebalancing” of New Caledonia’s economy. *The Journal of Pacific History* 52 (2), 194–216.
- Bouard, S., Levacher, C., Bencivengo, Y., Decottigny, L., Demmer, C., Le Meur, P. Y., Blaise S., Burton, J., Enjuanes F., & Grochain, S. (2019). *Petites et moyennes entreprises minières en Nouvelle-Calédonie. Rapport scientifique, CNRT « Nickel et son environnement »*.
- Bridge, G. (2004). Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer* 56 (3), 406–421.
- Burchardt, H. J., & Dietz, K. (2014). (Neo-) extractivism—a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35 (3), 468–486.
- Campbell, B. (2010). Revisiting the reform process of African mining regimes. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 30 (1–2), 197–217.
- Conklin, A. (1997). *A mission to civilize. The republican idea of empire in France and West Africa, 1895–1930*. Stanford University Press.
- David, C., & David, V. (2014). La compétence de droit commun des provinces-Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*.
- Demmer, C. (2017). L'export du nickel au cœur du débat politique néo-calédonien. *Mouvements* (3), 130–140.
- Demmer, C. (2018). Nationalisme minier, secteur nickel et décolonisation en Nouvelle-Calédonie. *Cahiers Jaures* (4), 35–52.
- Emel, J., & Huber, M. T. (2008). A risky business: Mining, rent and the neoliberalization of “risk”. *Geoforum*, 39 (3), 1393–1407.
- Filer, C., & Le Meur, P. Y. (2017). *Large-scale mines and local-level politics: between New Caledonia and Papua New Guinea*. ANU Press.
- Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (2009). *Schéma de mise en valeur des richesses minières en Nouvelle-Calédonie*. Nouméa : DIMENC.
- Grochain, S., & Poithily, D. (2011). *Sous-traitance minière en Nouvelle-Calédonie : le projet Koniambo*. CNRT Nickel, Programme Gouvernance Minière (Document de Travail 4).
- Hatcher, P. (2014). *Regimes of risk: The World Bank and the transformation of mining in Asia*. Springer.
- Katz, J., & Pietrobelli, C. (2018). Natural resource based growth, global value chains and domestic capabilities in the mining industry. *Resources Policy*, 58, 11–20.

Korinek, J. (2020). "The mining global value chain". OECD Trade Policy Papers, No. 235, OECD Publishing, Paris.

Lagadec, G., & Sudrie, O. (2013). Du court au long terme : un scénario « norvégien » pour pérenniser la rente nickel en Nouvelle-Calédonie ? Développement durable et territoires. 4 (3).

Laurent, B., & Merlin, J. (2021). L'ingénierie de la promesse. Le renouveau minier français et la « mine responsable ». Nature Sciences et Sociétés 29 : 55–68.

Le Meur, P. Y. (2015). La gouvernance minière : La politique du nickel en Nouvelle-Calédonie : entre gouvernance locale et gouvernance d'entreprise. Rapport de recherche, CNRT « Nickel et son environnement »).

Le Meur, P. Y. (2017). Le destin commun en Nouvelle-Calédonie : entre projet national, patrimoine minier et désarticulations historiques. Mouvements (3), 35–45.

Le Meur, P. Y. (2017b). Conflict and agreement: the politics of nickel in Thio, New Caledonia. Large-scale Mines and local level politics: 157.

Le Meur, P. Y., Grochain, S., Kowasch, M., & Poithily, D. (2012). La sous-traitance comme interface : rente minière, contrôle des ressources et arènes locales en Nouvelle-Calédonie. Rapport de recherche, CNRT « Nickel et son environnement ».

Levacher, C. (2016). De la terre à la mine : les chemins de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie. Thèse de doctorat en anthropologie, EHESS.

Merlin, J. (2014). L'émergence d'une compétence environnementale autochtone ? Terrains & travaux, (1), 85–102.

Merlin, J. (2018). L'épreuve de la mine : autochtonie et environnement en Nouvelle-Calédonie. Thèse de doctorat de sociologie. Université Paris Sciences et Lettres.

Merlin, J., Laurent, B., & Gunzburger, Y. (2021). Promise engineering: Investment and its conflicting anticipations in the French mining revival. Economy and Society, 50(4), 590-617.

Ong, A. & S. Collier (Eds) (2007) Global assemblages. Technology, Politics and Ethics as anthropological problems. Routledge.

etras, J., & Veltmeyer, H. (2014). The new extractivism: A post-neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?. Zed Books Ltd..

Robineau, B., Berthault, L., & Christmann, P. (2011). Nouvelle-Calédonie, terre de Nickel. Geosciences, 50–57.

Sarraut, A. (1923). La mise en valeur des colonies françaises. Payot.

Tutugoro, A. (2020). Un « Non » aux saveurs d'un « Oui » en Nouvelle-Calédonie. Multitudes, (4), 25–34.

Veltmeyer, H. (2016). Extractive capital, the state and the resistance in Latin America. Sociology and Anthropology, 4 (8), 774–784.

Figure 13 : L'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, pierre angulaire des enjeux en matière de souveraineté (P. Massé)

Figure 14 : Stratégie du groupe SMSP. « SNNC – NMC, Un Partenariat d’Avenir », Prévisions & Retombées Économiques sur 2009–2025, (SMSP, février 2016)

Figure 15 : Une mine exploitée. « SNNC – NMC performance financière, SMSP, un acteur métallurgique de premier plan » (SMSP, 2016)

Figure 16 : Intégration verticale et retour de valeur ajoutée pour le territoire. « SNNC – NMC performance financière, SMSP, un acteur métallurgique de premier plan » (SMSP, 2016)