



Industrie minière et fabrique voyageuse du développement

Pierre-Yves Le Meur*

Les firmes minières se présentent comme des agents de développement au Sud. Elles le sont dans la mesure où leurs activités extractives sont productrices de richesses qui sont pour une petite partie redistribuées autour des sites et dans les pays où elles opèrent *via* différents mécanismes (rentes, salaires, entrepreneuriat, fiscalité). Les dommages environnementaux qu'elles causent les ont également amenées à entrer dans des logiques variées de compensation. Ce tournant s'est opéré dans le cadre de la montée du discours de responsabilité sociale et environnementale, prenant la forme de dispositifs localisés mais de portée globale, relevant de la catégorie des « modèles voyageurs » identifiés dans le monde du développement. Il s'agit en particulier des accords sur les avantages et les répercussions de l'activité minière (*impact and benefit agreements*) signés entre firmes et communautés, dont la place croissante dans la gouvernance minière souligne en creux les absences et présences de l'État. Les transformations contemporaines de l'arène minière constituent un cas d'étude qui nous permettra d'appréhender ce mouvement de manière générale, puis sur l'exemple néo-calédonien, élargissant ainsi la focale traditionnelle de l'APAD (projets de développement et politiques publiques) à des acteurs privés revendiquant une place dans la production du développement.

Mining companies present themselves as agents of development in the South. They are so insofar as their extractive activities produce wealth, which is to a small extent redistributed around the sites and in the countries where they operate *via* various mechanisms (rents, salaries, tax, subcontracting). The environmental damage they cause has also led them to enter into various compensation schemes. This shift took place in the context of the rise of corporate social and environmental responsibility and took the form of localized but global mechanisms that fall into the category of "travelling models" identified in the development world. These include impact and benefit agreements between companies and communities, whose increasing prominence in mining governance underscores the strategic absence and presence of the state. The contemporary transformations of the mining arena offer us a relevant case study to understand this movement, approached in a general way, then illustrated by the New Caledonian example, and to broaden the traditional focus of APAD (development projects and public policies) to private actors claiming a place in the production of development.

* Anthropologue, IRD, UMR SENS ; pierre-yves.lemeur@ird.fr

Mine et développement¹

Les firmes minières sont-elles des agents du développement au Sud ? Leur réponse est claire, affirmative : cela va de soi. Elles génèrent des richesses en extrayant des minéraux du sous-sol, elles sont utilisatrices voire productrices d'innovations technologiques, elles créent des emplois salariés et irriguent des réseaux d'entreprises sous-traitantes, elles contribuent à l'économie nationale. Sur un mode plus indirect, elles financent des infrastructures et des services publics (routes, écoles, dispensaires...), activité ancienne relevant du paternalisme d'entreprise (Noiriel, 1988). On peut considérer que leur soutien actuel à des projets de développement communautaire constitue un avatar de ce paternalisme, reformulé dans le registre de la responsabilité sociale d'entreprise et constituant la part intentionnelle² (bien sûr à évaluer) du développement induit par l'industrie extractive (Banks *et al.*, 2016). À ce compte, les entreprises minières sont des agents de développement, même si, comme nous le rappelle froidement l'économiste M. Friedman, « the business of business is business ». On peut toutefois opposer à cette prétention développementiste, qui correspond au discours de justification de l'industrie minière et de ses alliés, une critique centrée sur le manque d'effets d'entraînement de l'activité extractive sur l'économie locale et nationale. Cette critique mobilise généralement la notion d'enclave (Ferguson, 2005 ; Phelps *et al.*, 2015)³, soulignant la déconnexion du secteur transnational de la mine (et des hydrocarbures) par rapport à son environnement local, mais aussi son « branchement » direct avec des intérêts situés hors des pays où il opère, au Nord pour faire bref, ou *via* des relais locaux, bourgeoisies compradores et élites globalisées.

Évidemment, ces débats et controverses supposent de s'entendre sur le mot développement, ou au moins de discuter de son sens. Dans une perspective en ligne avec la tradition apadienne, mais qui lui préexiste, je suivrai ici la proposition de J.-P. Chauveau : « Il y a tout simplement "développement" là où il y a des "développeurs" ; là où un des groupes se réclamant de la mise en œuvre du développement organise un dispositif d'intervention sur d'autres groupes sociaux » (Chauveau, 1985 : 164) – le développement comme concept émique. J.-F. Baré qualifiait cette posture de « nominaliste »

¹ Je remercie chaleureusement les deux relecteurs anonymes pour leurs commentaires et suggestions pertinentes. Les améliorations du texte leur doivent beaucoup même si ses faiblesses restent bien sûr miennes.

² Par opposition à sa part « immanente » (Cowen et Shenton, 1996), correspondant au processus historique d'expansion capitaliste et dont le « consensus de Washington » des années 1980 réactive l'idéologie associée, à la fois diffusionniste et évolutionniste, en même temps que les entreprises sont poussées à prendre une part plus active dans la dimension intentionnelle du développement dans le cadre de partenariats privé-public et de la responsabilité sociale d'entreprise (Rajak, 2011).

³ La notion d'économie d'enclave a fait l'objet de nombreuses études et discussions dans les années 1950-1980, en particulier dans le cadre des controverses entre tenants des théories de la dépendance et de la modernisation. Elles mobilisaient principalement les exemples de l'économie de plantation, des enclaves industrielles et minières, ou de l'extraction pétrolière, analysées en termes de connexions et de fuites (*linkages/leakages*) et de logiques rentières (voir par exemple Hirschman, 1958 ; Weisskoff et Wolff, 1977 ; Beblani et Luciani, 1987).

(Baré, 2007 : 607), plaidant pour une approche narrative – écrire des « romans vrais » au sens de P. Veyne (1971) –, ce qui n'est évidemment pas incompatible avec la vision microsociologique et micropolitique revendiquée par l'APAD. On peut aussi suivre J.-F. Baré lorsqu'il note, relativisant une vision trop strictement interactionniste : « Le fait que dans l'intervention de développement les acteurs concernés ne sont pas "au contact" peut d'ailleurs constituer au contraire un élément de définition de l'intervention publique elle-même » (Baré, 2007 : 608). On pourrait élargir ce point en notant que l'action de gouverner passe de plus en plus par des opérations réalisées à distance, et pas dans des interactions directes entre « gouvernants » et « gouvernés » (ou « développeurs » et « développés »).

La notion de « gouvernement à distance » forgée par P. Miller et N. Rose (2008)⁴ capture cette idée centrale et elle suppose l'existence (ou la construction) de points de référence apparemment fixes ou invariants – terminologies, catégories, statistiques, normes, rapports, manuels de procédures, etc. –, permettant, *via* diverses connexions et circulations, des actions depuis un « centre de calcul » vers les théâtres des opérations. Le rôle clé joué par ces mécanismes dans le fonctionnement des dispositifs du développement a déjà été mis en lumière et analysé. R. Rottenburg (2009) propose la notion de « modèle voyageur » (*travelling model*) pour qualifier ces agencements hétérogènes de savoirs, de normes, de technologies et d'acteurs conçus par le monde du « développement » et circulant vers le monde des « développés » – solutions en quête de problèmes⁵. A. Behrends, S.-J. Park et R. Rottenburg (2014) ont explicité et systématisé la notion, insistant en particulier sur les influences qu'exercent mutuellement le site de production du modèle, le modèle lui-même, qui circule sous une forme désenchâssée de sa matrice initiale (comme *token*), et le site de réception, qui va activement le retravailler (*ibid.* : 3-4). L'image très hiérarchisée opposant centre (de pouvoir et de calcul) et périphérie (réceptrice ou cible) s'en trouve largement relativisée et, si le modèle apparaît comme un mécanisme de connaissance et d'ordonnement de la réalité (Jasanoff, 2004), et en ce sens comme une technique de gouvernement, il est immédiatement repris par le jeu des acteurs cibles (et de ceux qui s'invitent à la table du projet), qui le démembrant et le réinterprètent en fonction d'expériences et d'attentes hétérogènes. Empruntant à la

⁴ L'idée de gouvernement à distance développée par P. Miller et N. Rose s'inspire de celle d'action à distance que B. Latour utilise dans son étude de « la science en action » : « Comment agir à distance sur des événements, des lieux ou des gens qui ne nous sont pas familiers. Réponse : en ramenant *par un moyen quelconque* ces événements, ces lieux et ces gens. Comment peut-on le faire puisqu'ils sont distants ? En inventant des moyens qui a) les rendent mobiles de façon à pouvoir les ramener ; b) en les maintenant *immuables* de façon à pouvoir les bouger dans tous les sens sans distorsion, perte ou corruption supplémentaire, et c) en les faisant se *combiner* pour que l'on puisse les cumuler, les réunir, les battre comme un paquet de cartes quelle que soit la manière dont ils sont constitués » (Latour, 1995 : 534).

⁵ « These models and technologies acquire an agency of their own precisely because they are disseminated and duplicated and in the process come to be endowed with an authority to define the best solution to a particular problem. At times the causality is even completely reserved, with traveling models searching for problems they might be able to solve » (Rottenburg, 2009 : xxvii). Voir aussi J.-D. Naudet (1999).

théorie de l'acteur réseau, A. Behrends, S.-J. Park et R. Rottenburg soulignent le caractère distribué de l'agencéité dans ces contextes, entre acteurs humains et non humains (les modèles voyageurs par exemple) dont « aucun d'entre eux, y compris les "centres de calcul", ne dispose d'une image complète du processus pas plus que de la pleine responsabilité ou du contrôle des événements à chacune de ses étapes » (Behrends *et al.*, 2014 : 15).

L'ouverture du champ d'investigation au-delà des lieux des interventions de développement, qu'illustre le recours à des notions telles que celles de gouvernement à distance et de modèle voyageur, continue d'obéir à une logique non normative, laissant aux acteurs impliqués la liberté de donner au développement ainsi produit la définition substantive de leur choix⁶. Les transformations contemporaines de l'arène minière nous offrent un cas d'étude pertinent pour tester cette perspective, abordée de manière générale, puis illustrée par l'exemple néo-calédonien, et ainsi élargir la focale traditionnelle de l'APAD (projets de développement et politiques publiques) à des acteurs privés revendiquant une place dans la production du développement.

Multi-localisation de l'arène minière et modèle global de la responsabilité sociale d'entreprise

L'extraction minière a vécu une mutation fondamentale depuis les années 1970 du fait de l'accroissement rapide et massif des forces productives *via* la mécanisation, la motorisation et plus récemment l'automatisation des processus techniques. Les besoins en force de travail ont diminué, enclenchant la progressive disparition des villes minières, remplacées par des bases-vie temporaires et un système de rotation de la main-d'œuvre (*fly-in fly-out*), à l'instar de ce qui se passe sur les plateformes pétrolières. Cette transformation de la gestion de la force de travail a aussi permis de limiter les concentrations ouvrières propices à l'action collective et à l'organisation syndicale. Dans le même temps, l'augmentation de la capacité extractive des firmes a généré des dévastations environnementales et sociales dramatiques, d'autant plus que les modes de régulation n'ont pas avancé au même pas que la technologie.

⁶ Voir, dans une perspective proche, T. Bierschenk (2014) qui mobilise aussi la notion de modèle voyageur en référence à A. Behrends, S.-J. Park et R. Rottenburg (2014). Il préfère toutefois l'image du *blueprint* (plan, ou bleu dans le monde de l'architecture) à celle du modèle, souhaitant ainsi mieux souligner la dimension d'ingénierie sociale du développement, mais sans pour autant explorer les imbrications entre dimensions idéelles et matérielles qui lui sont constitutives, contrairement à A. Behrends et ses collègues. Ce relatif désintérêt pour la matérialité des dispositifs étudiés se retrouve dans une compréhension réductrice de la notion de traduction (par exemple J.-P. Olivier de Sardan, 2021 : 45-49). Pourtant, l'attention portée, notamment, au format des fiches d'enregistrement des droits fonciers, au matériel de levé parcellaire ou aux cartes foncières produites, dans le cadre d'une intervention et d'une politique de reconnaissance des droits fonciers (Le Meur, 2011a), ou à la dimension des polders et aux échelles permettant aux pêcheurs et à leurs bateaux d'entrer et sortir de l'espace de contrôle de la lame d'eau, dans le cas d'un programme hydraulique pilote inséré dans une politique sectorielle en gestation (Le Meur, 2015a), constitue un élément indispensable à l'analyse du fonctionnement de ces dispositifs et de leurs articulations avec et de leurs traductions vers des échelles spatiales et politiques plus larges.

La conjonction de ces tendances lourdes a généré une reconfiguration de l'arène minière⁷. Autour des sites miniers, les ouvriers, en tant qu'acteurs pivots, ont cédé du terrain aux communautés affectées négativement par l'extraction, avec les dommages environnementaux et les déstructurations sociales causés par « l'irruption minière », ou positivement du fait des retombées économiques et des perspectives de trajectoires nouvelles. Le face-à-face entre firme et État qui organisait l'arène minière dans les années 1960-1970, la gestion du risque syndical relevant de l'action de ces deux entités, a laissé la place à un triangle État-compagnie-communauté (Ballard et Banks, 2003)⁸. Les communautés, de leur côté, ont petit à petit développé des compétences dans la négociation de leurs relations avec les firmes minières. Elles ont su construire des alliances avec des acteurs distants des sites miniers, juristes et anthropologues, ONG environnementales ou spécialisées dans la défense des droits humains, jusqu'à attaquer en justice des multinationales, voire gagner contre elles⁹. Sous la pression des contestations et des batailles juridiques qui les accompagnent, les compagnies minières ont compris qu'elles ne pouvaient plus traiter les dégradations socio-environnementales qu'elles causaient comme des externalités, pour la simple raison que celles-ci généraient une dépréciation de leur capital réputationnel. L'internalisation de ces externalités a pris la forme de « conditionnalités vertes », d'une systématisation des études d'impact environnemental et social (EIE/EIS) et de la mise en place à partir de 2003, sous l'action de la Banque mondiale, des principes de l'Équateur, soumettant l'accès des industriels aux marchés financiers internationaux (du moins aux banques signataires du texte) à de bonnes pratiques sociales et environnementales (transparence comptable, mécanismes de réclamation, renforcement des EIE/EIS).

Le discours de la responsabilité sociale d'entreprise qui s'est développé depuis la fin des années 1990 dans le secteur minier (Dashwood, 2012) relève des *soft laws*, réglementations « volontaires », au sens de non inscrites dans les cadres juridiques nationaux régissant l'activité minière, que le secteur minier a développées tout en s'auto-organisant à l'échelon global¹⁰. Les entreprises s'efforcent désormais de négocier avec les

⁷ La notion d'arène, issue de l'anthropologie politique, conceptualise « des espaces ou des situations sociales qui sont le théâtre de processus de contestations [pouvant concerner] les enjeux, les ressources, les valeurs et les représentations » (Long, 2001 : 59). Vue comme plus interactionniste et empirique que le concept de champ développé par P. Bourdieu, c'est l'une des notions structurantes de l'anthropologie du développement pratiquée à l'APAD (voir en particulier Bierschenk, 1988 ; Olivier de Sardan, 1995). La notion est ici mobilisée pour décrire et analyser les jeux d'acteurs générés par l'activité minière à différentes échelles, sans a priori sur les enjeux, les protagonistes et les frontières de l'arène.

⁸ On peut même avancer, suivant en cela J. Smith et F. Helfgott (2010), que la question du travail en est venue à être sous-estimée, voire « oubliée », par les analystes et les activistes, influencés en cela par l'idéologie des firmes qui met l'accent sur le face-à-face firme-communauté dans la gestion de la RSE. Voir B. Rubbers (2021) pour un retour de la question du travail dans l'anthropologie de la mine.

⁹ Voir S. Kirsch (2014 : 192-199) pour le cas emblématique d'Ok Tedi en Papouasie-Nouvelle-Guinée et F. Li (2018) pour un cas non moins emblématique de (refus de) déplacement d'un glacier pour raisons minières à la frontière de l'Argentine et du Chili.

¹⁰ Création en 1991 de l'International Council on Metals and the Environment (ICME), remplacé en 2001 par l'International Council on Mining and Metals (ICMM), qui regroupe une large partie des plus grosses

communautés locales (et parfois les gouvernements locaux et/ou nationaux) un « permis social d'opérer » (*social license to operate*) allant au-delà du cadre légal, pour restaurer leur image et tenter d'éviter des blocages coûteux (Owen et Kemp, 2017 : 36 sq.). L'un des produits les plus répandus de ces négociations (ou de celles qui suivent des conflits souvent mal anticipés par les industriels) sont les accords sur les bénéfices et les répercussions (*impact and benefit agreement*, IBA) négociés localement, dans lesquels C. O'Faircheallaigh (2013) voit l'émergence d'une forme globale de gouvernance minière, et qui relèvent très clairement de la notion de modèle voyageur. Ces accords portent à la fois sur les risques environnementaux et la distribution d'une part de la rente minière, sous forme de projets de développement communautaire mais aussi d'accès à des emplois ou de promotion d'activités de sous-traitance locale. En d'autres termes, la question du travail fait désormais partie intégrante de la négociation de compensations de diverses natures, et l'on assiste *de facto* à un glissement du centre de gravité des enjeux et tensions structurant l'arène minière des relations sociales de production vers les relations sociales de compensation (Filer et Le Meur, 2017).

Le schéma sous-tendant la configuration contemporaine de l'arène minière n'est donc pas triangulaire mais quadrangulaire. Aux États, firmes et communautés – chacune de ces entités étant elle-même hétérogène, multiscalaire, traversée de tensions et de contradictions – s'ajoute un quatrième groupe d'acteurs que l'on peut rassembler sous le terme volontairement vague de « société¹¹ ». Le point commun de ce regroupement d'agences multilatérales, ONG internationales, réseaux d'activistes, bureaux d'études et agences de consultance, est d'agir à distance sur l'arène minière. Ces organisations sont également « agies » à distance au sens où les discours des firmes minières et des États, lorsqu'ils mettent en avant les bonnes pratiques environnementales ou la contribution au développement durable, leur sont adressés, tout autant sinon plus qu'aux acteurs localisés sur et autour des sites miniers, communautés locales, autorités coutumières, élus communaux ou associations locales. Cette configuration quadrangulaire – en fait bien plus complexe dans la réalité de la multiplicité et de l'hétérogénéité des acteurs impliqués et

transnationales minières. Le projet *Mining, Minerals and Sustainable Development* (MMSD), piloté par un bureau d'études britannique (IIED, 2002), s'inscrit dans ce mouvement, avec l'organisation dans de nombreux pays, sous la houlette de l'industrie minière, de larges consultations multi-acteurs visant à réfléchir aux enjeux de durabilité et à l'amélioration des pratiques (et de l'image) du secteur minier.

¹¹ Ce modèle quadrangulaire ne prend pas en compte de manière explicite la dimension Nord-Sud et on peut se poser la question de la direction des voyages des modèles qui circulent dans l'arène minière : Nord-Nord, Nord-Sud, Sud-Nord, Sud-Sud ? L'origine de plusieurs grands groupes se situe au « Nord » (Nord politique incluant l'Australie), y compris les courtiers en matières premières comme Trafigura ou Glencore qui jouent un rôle de plus en plus central dans le secteur minier international. Pourtant, la réponse n'est pas simple étant donnée l'auto-organisation globale du secteur minier, qui comprend des entreprises provenant des pays émergents (le Brésil pour Vale ou l'Afrique du Sud pour Anglo-Platinum), sans parler des entreprises chinoises présentes dans de nombreux pays. Ces modèles sont par ailleurs fortement influencés par la circulation d'autres référentiels globaux comme ceux de l'autochtonie ou du développement durable. Je remercie un des deux relecteurs pour avoir attiré mon attention sur ce point.

de leurs liens¹² – complexifie les formes de circulation et de traduction des modèles voyageurs (responsabilité sociale d'entreprise, permis social d'opérer, *impact and benefit agreements*, études d'impact environnemental et social...) qui la parcourent (Filer et Le Meur, 2017). Ces modèles, travaillés par les questions structurantes de distribution, de représentation et de reconnaissance, sont les vecteurs des propositions des industries minières en matière de développement. Ils s'inscrivent dans le cadre du discours global de la responsabilité sociale et environnementale et donnent lieu à des opérations qui peuvent grandement varier selon les firmes, les sites et les moments. Des illustrations néo-calédoniennes, rapidement esquissées, permettront d'illustrer le propos tout en mettant l'accent sur la variété de ces modèles, à la fois dans leur contenu, leurs transformations et leur rayon d'action.

Les modèles voyageurs en Nouvelle-Calédonie : long-courriers et caboteurs

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie est caractérisée par une imbrication entre colonisation de peuplement, ségrégation raciale et spatiale, et exploitation minière. Le nickel y fut découvert en 1864 par l'ingénieur Jules Garnier qui fut en 1880 l'un des trois fondateurs de la Société le Nickel (SLN) qui a dominé le paysage minier du pays durant près d'un siècle comme opérateur économique exerçant aussi des fonctions paraétatiques face à un État colonial à la fois brutal et faible. Paradoxalement, la construction de la question minière comme enjeu politique est récente, même si le discours de dénonciation des spoliations foncières, du pillage économique et des dommages environnementaux liés à la mine est antérieur. Le nickel apparaît sur le devant de la scène dans les années 1990 en tant qu'outil économique de l'émancipation politique pour les indépendantistes, dans le cadre de la renégociation des accords de Matignon-Oudinot de 1988 qui avaient mis fin à la période de violence des années 1980 et lancé un processus de décolonisation que formalise l'accord de Nouméa de 1998.

Au-delà de ces spécificités, le contexte minier néo-calédonien des années 2000 peut aussi être vu comme un cas classique de la globalisation du capitalisme minier. L'arène minière a été reconfigurée, d'une part, par l'entrée en jeu de nouveaux protagonistes tels que les multinationales (Falconbridge et Inco, puis Xtrasta et Vale en 2006, Glencore en 2013, et tout dernièrement Trafigura), les ONG internationales environnementalistes (World Wildlife Fund, Conservation International, Pew Charitable Trusts...) et les associations autochtones et écologiques ; d'autre part, par la mobilisation de nouveaux discours sur la responsabilité sociale d'entreprise, le développement durable, les droits

¹² Des experts peuvent ainsi travailler pour divers acteurs (communautés locales, firmes, administrations) et endosser un rôle de médiateur ou de courtier (Le Meur, 2015b ; Dougherty, 2019) tandis que des ONG se plaçant dans une position de porte-parole direct des communautés pourraient rejeter l'idée d'une configuration quadrangulaire pour des raisons stratégiques (marquer un lien fort avec le terrain et une identification aux communautés). De même, les firmes minières cherchent à réduire idéologiquement l'arène minière en construisant un face-à-face pour partie fictif avec les communautés locales (l'État n'est jamais complètement absent) dans le cadre des négociations d'accords locaux (IBA). Là encore, je remercie l'un des deux relecteurs pour avoir attiré mon attention sur ce point.

des peuples autochtones, l'environnement et la conservation de la nature ; et, enfin, par la référence à de nouvelles arènes et normes concernant l'activité minière (International Council on Mining and Metals) ou les peuples autochtones (Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, etc.).

L'arène minière calédonienne actuelle s'organise ainsi autour de trois pôles principaux intégrant l'extraction et la transformation du nickel. Au nord, le consortium Koniambonickel SAS (KNS) regroupe la Société minière du Sud Pacifique (SMSP), compagnie détenue par la SOFINOR (société d'investissement de la province Nord gouvernée par les indépendantistes) à 51 % du capital et Glencore (un des principaux courtiers mondiaux en matières premières) à 49 %. Au sud, le projet Goro a été géré par le géant minier brésilien Vale jusque fin 2020. Enfin, la SLN, opérateur historique en Nouvelle-Calédonie et filiale du groupe français Eramet (qui détient 56 % de son capital), est éclatée sur plusieurs sites sur l'ensemble du territoire et possède une usine de transformation du nickel à Nouméa. Il existe par ailleurs un tissu dense d'opérateurs miniers locaux, appelés « petits mineurs » qui sont pour certains exportateurs directs de nickel vers l'Australie ou le Japon, et pour la plupart des sous-traitants (tâcherons ou amodiateurs) des grands groupes basés en Nouvelle-Calédonie (Bouard et Levacher, 2018).

Ces opérateurs miniers élaborent des stratégies diverses pour répondre à la question du développement. On peut ici reprendre la distinction entre développement « immanent » et « intentionnel » proposée par M.P. Cowen et R.W. Shenton (1996), discutée et réinvestie dans le contexte minier par G. Banks *et al.* (2016). Ces auteurs n'opposent pas les deux termes mais les inscrivent dans une relation dialectique ; les effets structurels du développement, en particulier la production d'un surplus de force de travail dans les métropoles de la révolution industrielle – le développement « immanent » donc –, générant des réponses actives sous la forme de doctrines et de programmes élaborés dans les métropoles et dans les colonies, puis d'une floraison d'agences, d'actions et d'interventions constitutives du monde postcolonial du développement – le développement « intentionnel » (voir aussi Le Meur, 2011a : 80-81) qui tend à prendre la forme d'une « ingénierie sociale » globale (Bierschenk, 2014).

Projet du Sud

L'histoire du projet Goro-Nickel au sud de la Nouvelle-Calédonie a été longue, émaillée de tensions. Le « Pacte pour un développement durable du Grand Sud » (Pacte) signé, à l'issue d'une séquence très conflictuelle de plusieurs années, par Vale, les autorités coutumières et les représentants autochtones kanak du Sud en 2008, constitue pour la Nouvelle-Calédonie le premier accord correspondant au modèle voyageur de l'IBA évoqué plus haut. Il s'organise autour de trois traits structurants : le caractère négocié, la logique de la compensation qui les sous-tend, un État en retrait. Les mécanismes proposés sont basés sur la réhabilitation de l'environnement, notamment forestier, et la compensation. Il repose sur trois piliers : 1) la compensation financière, avec la création d'une Fondation Vale ; 2) la protection des savoirs locaux et le suivi environnemental, avec la mise en place d'un Conseil consultatif coutumier de l'environnement (CCCE) ; et 3) la remédiation

environnementale réalisée par les populations locales à travers des pépinières de forêts endémiques et des entreprises locales. La province Sud, qui est l'acteur gouvernemental concerné du fait de ses prérogatives en matière de développement et d'environnement, n'a pas signé le Pacte, bien qu'elle ait été impliquée dans la négociation¹³.

Deux éléments donnent à la traduction locale du modèle ses caractéristiques spécifiques. Premier élément, les populations kanak cherchent à amener l'opérateur extérieur « sur leur terrain » (coutumier, historique, localisé de manière spécifique), plutôt que de se mettre aux normes de l'extérieur (le monde du développement et de l'État), en revendiquant la reconnaissance d'une autochtonie ou d'une antériorité sur l'espace concerné, quel que soit son statut juridique (en l'occurrence des espaces domaniaux), et sans demande d'attribution foncière formelle (comme avec la réforme foncière lancée en Nouvelle-Calédonie depuis 1978 ; Le Meur, 2021). Cet espace est lui-même conceptualisé non pas dans une logique cadastrale mais comme lieu de déploiement historique de réseaux de clans et de chefferies. Second élément, la reconnaissance de ce lien historique et actualisé à la terre permet l'élaboration de dispositifs d'interface à base foncière, mobilisant diverses formes institutionnelles (groupements de droit particulier local, sociétés civiles de participation et d'autres formes d'actionnariat simplifié), qui organisent l'accès des populations à une part de la rente minière, *via* la sous-traitance, l'emploi local ou de petits projets de développement local. Or, dans le cas du projet Goro-Nickel, la sous-traitance n'était pas incluse dans le Pacte. Son organisation, formalisée en 2003, donc antérieure au Pacte, résultait d'un processus marqué autant par des tensions internes aux différents groupes kanak que par le conflit structurant avec l'opérateur minier (Levacher, 2017).

Si le Pacte de 2008 semble incarner de manière évidente le modèle voyageur IBA, les modalités de négociation des avantages et des répercussions du projet du Sud sont la résultante de plusieurs processus de conflits et de négociations. Ceux-ci relèvent pour partie de dynamiques locales, et en particulier de la circulation « horizontale » d'idées et d'acteurs entre sites miniers calédoniens, qui empruntent, sur un mode syncrétique, sélectif et pragmatique, aux boîtes à outils « globales » de la RSE et de l'autochtonie (par exemple le consentement libre préalable et informé) tout en mettant en avant des formes de lien et d'attachement à la terre et à l'espace, des valeurs des lieux, ancrées dans des représentations locales (Le Meur, 2017 ; Le Meur *et al.*, 2013, 2021 ; Levacher et Le Meur, 2021).

Projet du Nord

Le projet Koniambo en province Nord a une trajectoire toute différente de celle du projet du Sud. C'est un résultat direct des négociations des leaders indépendantistes avec

¹³ La Province a toutefois signé un accord séparé avec Vale dédié à la compensation environnementale, la Convention sur la conservation de la biodiversité en 2009 incluse dans le Code environnemental adopté la même année.

l'État français. Il relève d'un nationalisme des ressources explicite, et en cela s'inscrit dans un mouvement répandu dans le monde, au-delà de la variété de ses expressions (Wilson, 2015). De manière plus spécifique, il traduit une volonté de rééquilibrage économique en faveur de la province Nord face au Sud dominé par les loyalistes, et qui concentre population et richesses. Outil d'émancipation économique, cette stratégie est axée sur le développement métallurgique, les prises de participation publique majoritaire au capital minier et le contrôle des exportations du minerai à basse teneur. L'idée sous-jacente est que les revenus de la mine vont ensuite irriguer des actions de développement visant tous les secteurs de l'économie selon une logique d'effets induits contrôlés, à rebours de la logique classique de l'économie d'enclave. En d'autres termes il s'agit de prendre la main sur la logique immanente du développement capitaliste.

Initialement portée par les indépendantistes dans le cadre de la négociation du préalable minier – qui débouche sur l'accord de Bercy – à l'accord de Nouméa de 1998, cette « doctrine nickel » – terme adopté officiellement par le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) en 2015 – imprègne le « Schéma de mise en valeur des ressources minières » inscrit par la loi organique de 1999 et voté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en 2009 (Bouard *et al.*, 2016). Elle a de fait rebattu les cartes politiques, faisant émerger des alliances entre fractions loyalistes et indépendantistes et des clivages au sein de chacun des deux blocs. Le « conflit des rouleurs », autour de la question de l'exportation de minerai brut à basse teneur, sera un révélateur puissant de ces reconfigurations en 2015 (Demmer, 2017).

La doctrine nickel apparaît à la fois comme un avatar d'un nationalisme des ressources global et comme un modèle localisé de gouvernance minière organisé autour des éléments mentionnés ci-dessus. Le voyage de ce modèle, apparemment limité spatialement, est en fait considérable dans ses ramifications et son influence. Sa montée en puissance passe tout d'abord par le montage de joint-ventures au schéma similaire à celui de KNS (participation majoritaire du capital) avec un métallurgiste coréen (Posco) puis un métallurgiste chinois, qui vont traiter le nickel calédonien. Ensuite, la prise de participation publique au capital de la SLN va passer à 34 % en 2007 (minorité de blocage) *via* une société d'investissement regroupant les trois provinces calédoniennes. Enfin, le conflit tout récent autour de la vente de l'usine du Sud a abouti en avril 2021 à un accord entre indépendantistes, loyalistes et État français autour d'un projet de reprise associant capital privé extérieur (en particulier Trafigura, concurrent direct de Glencore dans le négoce minier, à hauteur de 19 %) et public, ce dernier étant majoritaire à 51 % (la part de la Société de participation minière du Sud calédonien (SPMSC) réunissant les trois provinces passant de 5 % dans l'ancien montage avec Vale à 30 %), et la province Sud reprenant le contrôle des titres miniers, selon une logique apparemment convergente dans ses grandes lignes avec le modèle indépendantiste de la « doctrine nickel ».

Développement immanent et intentionnel : circulations et télescopes calédoniens

Les deux cas présentés de manière très stylisée illustrent la diversité des implications des firmes minières dans le développement, au-delà des discours globaux de la responsabilité sociale d'entreprise et du développement durable ou communautaire générateurs de dispositifs qu'on pourrait imaginer standardisés. La dialectique entre développement immanent et intentionnel, développée par G. Banks et ses collègues (2016) sur la base des propositions de M.P. Cowen et R.W. Shenton (1996), permet d'articuler les échelles et d'intégrer les différents registres mobilisés par les firmes lorsqu'elles disent « faire du développement ». Les modèles voyageurs circulant dans les arènes minières relèvent *a priori* de la part intentionnelle du développement. Ils ont toutefois une forte dimension discursive qui ne dit rien de leur traduction institutionnelle, organisationnelle et matérielle locale. Ainsi en va-t-il du permis social d'opérer. Les IBA apparaissent à cet égard comme des dispositifs génériques (des modèles) plus consistants puisqu'ils s'organisent typiquement autour de configurations d'acteurs dont l'État est souvent absent, du moins en retrait, et de négociations portant sur l'accès à la rente minière et la maîtrise des impacts environnementaux de l'activité extractive.

Le cas du projet du Sud montre que leur mise en œuvre ne résulte pas seulement de la trajectoire au long cours de ce modèle organisé autour d'un face-à-face catégoriel global (firme transnationale *versus* peuple autochtone) mais qu'elle agrège d'autres éléments, modèles caboteurs circulant en Nouvelle-Calédonie à l'intérieur de périmètres plus restreints, selon des cheminements horizontaux, de site minier à site minier, ou verticaux, *via* des formes d'institutionnalisation et d'intégration partielle dans les politiques publiques. Dans le cadre des négociations avec les opérateurs miniers, certains modèles globaux peuvent se charger de valeurs et formes sociales locales tout en se délestant d'une part de leurs constituants globaux, ou en les réorganisant.

Parfois, des coalitions d'acteurs parviennent à forger des formules innovantes qui s'écartent des modèles promus par les firmes minières. C'est le cas sur la « Côte oubliée » au sud-est de la Nouvelle-Calédonie où une alliance de chefferies coutumières, de municipalités indépendantistes et d'organisations autochtonistes a réussi à extraire le débat du développement de l'enclave où voulaient le maintenir les firmes minières. Leur stratégie lancée en 2013 s'est exprimée dans une reprise de contrôle sur le temps, avec la déclaration d'un moratoire minier permettant de réfléchir à l'avenir du territoire concerné. Elle a ensuite pris la forme inattendue d'une alliance avec la province Sud, gouvernée par les anti-indépendantistes, qui a trouvé là l'occasion de rentrer dans un jeu dont le modèle de l'IBA négocié à proximité (le projet du Sud) l'avait exclue. La logique qui a finalement prévalu, avec la mise en place en 2019 d'un parc naturel provincial et la négociation pied-à-pied avec les industriels de la délimitation des espaces miniers et non miniers, est celle d'une approche englobante des territoires sous influence minière (*minescape*), contre le modèle spatial et politico-économique centré sur et partant de l'enclave, pour définir les impacts et négocier les compensations (Levacher et Le Meur, 2021).

Les tribulations de la « doctrine nickel » à partir de son point focal géopolitique (la province Nord indépendantiste et le projet Koniambo) sont quant à elles celles d'un modèle lesté d'une charge considérable (gisement de nickel, capital minier, alliance avec des transnationales géantes, contrôle de la filière et refus de l'exportation de minerai brut, volonté de maîtrise du développement immanent) qui voyage sur de courtes distances spatiales – la traversée de la frontière entre province Nord et province Sud de la Nouvelle-Calédonie – mais a réussi à franchir (pour partie du moins) le gouffre politique séparant les blocs indépendantiste et loyaliste, comme le montre le résultat des négociations de la vente de l'usine du Sud (même si l'on doit rester prudent concernant la solidité du consortium repreneur). On pourrait compléter ce tableau néo-calédonien en montrant les évolutions récentes de la SLN, compagnie historique longtemps hégémonique localement et adepte d'un paternalisme d'entreprise classique. Elle a été rattrapée à la fois par la « doctrine nickel », avec la montée des participations institutionnelles à son capital (minorité de blocage de 34 % et volonté, partagée par certains anti-indépendantistes, d'acquiescer à une majorité de 51 %) et par les modèles globaux de la RSE et de la compensation écologique (selon les standards définis par le Business and Biodiversity Offsets Programme ou BBOP). Ce mouvement passe, entre autres, par le recrutement de cadres issus d'un autre moule que celui des grandes écoles françaises, en particulier du monde canadien de la mine ou encore de celui de l'expertise environnementaliste.

Continuer les voyages de l'APAD

Toutes ces circulations – au long cours pour certaines, relevant du cabotage de faible rayon d'action pour d'autres – sont favorisées par la forte densité des réseaux humains et infrastructurels constitutifs du secteur minier en Nouvelle-Calédonie et des proximités entre arènes minières et politiques ; au point que l'on pourrait voir dans ce territoire insulaire doté d'une forte autonomie une sorte d'enclave minière unique, capable à la fois d'absorber et de réinterpréter les modèles exogènes et de générer des formules singulières. Ce télescopage des échelles qui marque le paysage minier calédonien rend à la fois plus manifestes et plus enchevêtrées les interactions entre œuvre immanente et part intentionnelle du développement. La différence avec d'autres contextes miniers n'est toutefois pas une différence de nature, et partout, dans des proportions différentes et selon des périmètres spatiaux et politiques variés, l'industrie minière extrait du minerai et de la valeur, déplace des montagnes et des humains, fait circuler du capital et des machines, détruit des paysages, en construit d'autres, redistribue et compense – en bref fait du développement dans toutes ses dimensions créatrices et destructrices. La manière dont différents modèles d'action sont mobilisés, mis en mouvement et réinterprétés donne à chaque site minier sa forme particulière.

La notion de modèle voyageur est elle-même un modèle voyageur, au sens conceptuel, cette fois, et non comme dispositif guidé par une intention d'action. Elle a fini par aborder les rivages apadiens (Bierschenk, 2014 ; Olivier de Sardan, 2021 : 25 *sq.*), y expérimentant un certain nombre d'aménagements et de réinterprétations sous l'influence d'un souci

d'ancrage empirique bienvenu et d'une réticence moins argumentée envers certains courants qui la sous-tendent, comme la théorie de l'acteur réseau. Son incursion dans le monde de la mine montre à la fois son intérêt et sa plasticité. Elle permet en particulier de réintégrer aux études du développement sa dimension immanente qui se situe au cœur de l'arène minière. En effet, les compagnies minières sont les vecteurs directs de l'expansion capitaliste vers les frontières extractives. Mais elles sont en même temps des dispensatrices du développement sous la forme de projets communautaires et d'appui aux services publics et aux infrastructures. Les études se focalisant sur les opérations (projets et politiques) de développement peuvent mettre entre parenthèses la question du développement immanent, en la reléguant au statut d'élément contextuel, pour s'intéresser à des interventions qui se conçoivent comme des actions intentionnelles de développement. Le cas minier oblige en quelque sorte à intégrer les deux dimensions dans l'analyse, signalant au passage le caractère un peu artificiel (mais pratique pour la démonstration) de la dichotomie : le développement comme constructivisme – construisant des mondes et des théories pour les penser (Le Meur, 2008) – provient de ces interactions. Il ne s'agit bien sûr pas de retomber dans les ornières des débats idéologiques et désincarnés – et jamais achevés – entre tenants de théories opposées du développement (Leys, 1996), mais d'approfondir et d'enrichir le programme de l'APAD dessiné à plusieurs plumes dans le premier numéro du *Bulletin de l'APAD* en 1991 et régulièrement actualisé depuis, en continuant d'irriguer l'action anthropologique et la réflexion développementaliste.

Bibliographie

- Ballard C., Banks G., 2003, « Resource Wars: The Anthropology of Mining », *Annual Review of Anthropology*, n° 32, pp. 287-313.
- Banks G., Scheyvens R., McLennan S., Bebbington, A., 2016, « Conceptualising corporate community development », *Third World Quarterly*, n° 37(2), pp. 245-263.
- Baré J.-F., 2007, « De l'anthropologie au développement et retour », *Revue Tiers Monde*, n° 191(3), pp. 591-610.
- Beblani H., Luciani G. (eds.), 1987, *The Rentier State*, Londres, Croom Helm.
- Behrends A., Park S.-J., Rottenburg R., 2014, « Travelling Models. Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies », in A. Behrends, S.-J. Park, R. Rottenburg (eds.), *Travelling Models in African Conflict Resolution: Translating Technologies of Social Ordering*, Leiden, Brill, pp. 1-40.
- Bierschenk T., 1988, « Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Benin », *Sociologia Ruralis*, n° 28(2-3), pp. 146-160.
- Bierschenk T., 2014, « From the Anthropology of Development to the Anthropology of Global Social Engineering », *Zeitschrift für Ethnologie*, n° 139, pp. 73-98.
- Bouard S., Levacher C. (coord.), 2018, « Petites et moyennes entreprises minières en Nouvelle-Calédonie. Rapport scientifique final », Nouméa, CNRT Nickel et son environnement, 113 p.

- Bouard S., Sourisseau J.-M., Géronimi V., Blaise S., Ro'i L. (dir.), 2016, *La Nouvelle-Calédonie face à son destin : quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?*, Paris, IAC, Karthala, GEMDEV.
- Chauveau J.-P., 1985, « Mise en valeur coloniale et développement », in P. Boiral, J.-F. Lantéri, J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Paysans, experts, chercheurs en Afrique Noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala, pp. 143-166.
- Cowen M.P., Shenton R.W., 1996, *Doctrines of Development*, London, Routledge.
- Dashwood H.S., 2012, *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Demmer C., 2017, « L'export du nickel au cœur du débat politique néo-calédonien », *Mouvements*, n° 91(3), pp. 130-140.
- Dougherty M.L., 2019, « Boom times for technocrats? How environmental consulting companies shape mining governance », *The Extractive Industries and Society*, n° 6, pp. 443-453.
- Ferguson J., 2005, « Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa », *American Anthropologist*, n° 107(3), pp. 377-382.
- Filer C., Le Meur P.-Y. (eds.), 2017, *Large-scale mines and local-level politics: Between New Caledonia and Papua New Guinea*, Canberra, ANU Press.
- Hirschman A.O., 1958, *Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- International Institute for Environment and Development (IIED), 2002, *Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development*, Earthscan, London, MMSD (Mining, Minerals and Sustainable Development Project).
- Jasanoff S. (ed.), 2004, *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, London, Routledge.
- Kirsch S., 2014, *Mining capitalism: The relationship between corporations and their critics*, Oakland, University of California Press.
- Latour B., 1995, *La science en action*, 2^e éd., Paris, La Découverte.
- Le Meur P.-Y., 2008, « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », *Sociétés politiques comparées*, n° 8.
- Le Meur P.-Y., 2011a, « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française*, n° 16(3), pp. 431-442.
- Le Meur P.-Y., 2011b, *Anthropologie politique de la gouvernance. Acteurs, ressources, dispositifs*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes.
- Le Meur P.-Y., 2015a, « Un barrage contre le Pacifique : polders et développement au Cambodge », *Anthropologie et Développement*, n° 42, pp. 27-57.
- Le Meur P.-Y., 2015b, « Anthropology and the Mining Arena in New Caledonia: Issues and Positionalities », *Anthropological Forum*, n° 25(4), pp. 405-427.
- Le Meur P.-Y., 2017, « Conflict and agreement. The politics of Nickel in Thio, New Caledonia », in C. Filer, P.-Y. Le Meur (eds.), *Local-level politics and large-scale mines. Between New Caledonia and Papua New Guinea*, Canberra, ANU Press, pp. 157-182.

- Le Meur P.-Y., 2021, Proof and test. The construction of customary land in New Caledonia, in E. Frezet, M. Goetzmann, L. Mason (eds.), *Spaces of Custom and Law*, Abington, Routledge, pp. 160-178.
- Le Meur P.-Y., Horowitz L., 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*, n° 38, pp. 648-656.
- Le Meur P.-Y., Levacher C., Bouard S., Herrenschmidt J.-B., Sabinot C., 2021, « Mining and the Values of Places in New Caledonia. Negotiation, Evaluation and Recognition », *Extractive industries and Society*, n° 8, pp. 44-54.
- Levacher C., 2017, « Contesting the Goro Nickel Mining Project, New Caledonia: Indigenous Rights, Sustainable Development and the Land Issue », in C. Filer, P.-Y. Le Meur (eds.), *Large-scale mines and local-level politics: Between New Caledonia and Papua New Guinea*, Canberra, ANU Press, pp. 183-206.
- Levacher C., Le Meur P.-Y., 2021, « The Compensation Arenas in South New Caledonia. Minescape, Governmentality and Politics », *Extractive industries and Society*, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100999>
- Leys C., 1996, *The Rise and Fall of Development Theory*, Oxford, James Currey.
- Li F., 2018, « Moving glaciers: Remaking nature and mineral extraction in Chile », *Latin American Perspectives*, n° 45(5), pp. 102-119.
- Long N., 2001, *Development Sociology. Actors' Perspectives*, London and New York, Routledge.
- Miller P., Rose N., 2008, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity.
- Naudet J.-D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, Club du Sahel.
- Noiriel G., 1988, « Du patronage au paternalisme. La restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le Mouvement social*, n° 144, pp. 17-35.
- O'Faircheallaigh C., 2013, « Community development agreements in the mining industry: an emerging global phenomenon », *Community Development*, n° 44(2), pp. 222-238.
- Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD, Karthala.
- Olivier de Sardan J.-P., 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.
- Owen J., Kemp D., 2017, *Extractive Relations. Countervailing Power and the Global Mining Industry*, Routledge, Abingdon.
- Phelps N.A., Atienza M., Arias M., 2015, « Encore for the Enclave: The Changing Nature of the Industry Enclave with Illustrations from the Mining Industry in Chile », *Economic Geography*, n° 91(2), pp. 119-146.
- Rajak D., 2011, *In Good Company: An Anatomy of Corporate Social Responsibility*, Palo Alto, CA, Stanford University Press.

- Rottenburg R., 2009, *Far-Fetched Facts: a Parable of Development Aid*, Cambridge, The MIT Press.
- Rubbers B., 2021, *Inside Mining Capitalism: The micropolitics of work on the Congolese and Zambian copperbelt*, Oxford, James Currey.
- Smith J., Helfgott F., 2010, « Flexibility or exploitation? Corporate social responsibility and the perils of universalization », *Anthropology Today*, n° 26(3), pp. 20-23.
- Veyne P., 1971, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.
- Weisskoff R., Wolff E., 1977, « Linkages and leakages: Industrial tracking in an enclave economy », *Economic Development and Cultural Change*, n° 25, pp. 607-628.
- Wilson J.D., 2015, « Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions », *Contemporary Politics*, n° 21(4), pp. 399-416.