

Ruralité & développement durable en Nouvelle-Calédonie

Actes des ateliers sur les enjeux & les politiques du développement rural

Octobre 2008 - Nācetii (Tiéti) / Pwèèdi wiimîâ (Poindimié)

Table ronde n°2. Comment favoriser les complémentarités et synergies entre les grands projets économiques structurants (dont la mine) et les dynamiques rurales dans une perspective de développement durable ?

Pierre-Yves Le Meur, anthropologue, IRD de Nouméa

L'histoire de l'exploitation minière à Thio : la production locale de la politique publique

Je vais vous présenter une étude de cas autour de la notion de la production des politiques locales ou la production de politiques publiques et minières dans notre cas. Les acteurs en présence sont un opérateur minier, la SLN qui joue son rôle d'entreprise mais qui par ailleurs a un impact qui va bien au delà de la question minière. Les questions sont donc d'une part la place des opérateurs miniers dans la production de politiques publiques qui ne sont pas que minière, et d'autre part, un questionnement sur la façon dont se construisent les politiques minières elles-mêmes entre un opérateur minier et d'autres institutions.

D'après la photo ci-dessous, l'économie minière est une économie d'enclave, liée aux conditions particulières de production. Au premier plan la photo montre la mine – celle du Plateau, à Thio - d'un côté, un espace très délimité, au second plan, la rivière, le village et tout au fond le wharf. L'imbrication est plus forte entre le paysage minier et son environnement qu'on pourrait le croire a priori.



Argument

En premier lieu, il s'agit de partir d'un point de vue très localisé. D'une part, le cas de Thio est significatif car il y a une grande profondeur historique puisque l'activité minière y a débuté dans les années 1880. D'autre part, partir du local permet de partir des points de vue et des pratiques des acteurs, et de leurs interactions. C'est donc une manière de comprendre la question des politiques publiques. Dans le même temps, cela permet de laisser en suspens les débats autour de catégories politiques comme celles de la ruralité ou du développement durable.

Le deuxième point d'argument est qu'il s'agit de dépasser une opposition entre des approches descendante et ascendante. Les interactions entre les acteurs locaux et les institutions se situent à différents niveaux. Le choix, de partir du point de vue du localisé, n'exclut pas la prise en compte des acteurs extérieurs et des différentes échelles. Par ailleurs, les enjeux entre le processus de construction ascendante ou descendante des politiques doivent être placés dans des dimensions temporelles. Ce qui apparaît, à un moment donné comme une approche descendante est peut-être le résultat d'une approche ascendante qui a eu lieu à un autre moment. Dans l'histoire calédonienne, la création des provinces est le résultat d'un événement qui provenait fortement "d'en bas" - les Événements de 1984-1985. Ce dépassement d'opposition entre descendant et ascendant permet de plus de prendre en compte différents niveaux qui sont les niveaux politico-institutionnels liés à la décentralisation. Enfin, les politiques publiques se construisent également latéralement. L'un des débats, à Thio, qui a fortement agité les habitants dans leur relation avec l'opérateur minier ou avec les institutions publiques, est ce qui se passe à la mine Goro, sur les accords qui ont été récemment obtenus. Ceci montre qu'il y a des déplacements de modèle latéraux qui ne rentrent pas dans des schémas descendants ou ascendants.

Le troisième point est le terme de politique publique lui-même. La politique renvoie au phénomène politique lui-même, qui passe entre autre par des élections. Dans la construction des politiques publiques, elles sont à prendre comme un élément en faisant partie. Ce n'est pas un élément extérieur, une espèce de catastrophe naturelle hors des politiques publiques. Dans politique publique il y a aussi "publique" et la frontière entre public et privé n'est pas simple à tracer. Les opérateurs miniers ont évidemment des objectifs privés, mais ils participent également à des opérations publiques telles que la construction de routes, l'aide au développement. La frontière entre public et privé n'est donc pas simple à tracer.

Le quatrième point est que pour comprendre ce qui se passe actuellement, il faut recourir à l'histoire, faire une mise en perspective. C'est un élément extrêmement important à prendre en compte d'autant, plus que les politiques publiques ont tendance à se construire sur un oubli du passé.

Rapide historique de la mine de Thio

L'histoire de la mine de Thio est faite d'un certain nombre de points. Son histoire est très liée à l'importation d'une force de travail extérieure (Javanais, Indochinois, etc.). Elle est liée aux déplacements des habitations qui se sont fait au gré de l'avancée des travaux de la mine, en fonction de la mise en réserve et du cantonnement des populations kanak. Elle a également été façonnée par les trajectoires individuelles des personnes, en particulier, de

l'arrivée des Kanaks à la mine à partir des années 1950. Il y a donc des trajectoires individuelles qui sont des trajectoires minières.

Le second point concerne les changements institutionnels comme la fin de l'indigénat en 1946 ou la naissance de la commune en 1969 qui a eu beaucoup d'effets sur la question minière et sur la question des politiques publiques à l'échelon local.

Le troisième point dans ces évolutions, est que les discours mobilisés par les acteurs ainsi que les formes organisationnelles sont extrêmement diversifiés. Mais ce ne sont pas les mêmes acteurs qui dominent à telle ou telle époque. Dans les années 1960 et 1970, le discours syndical est très fort. Plus tard, le discours coutumier qui manie l'autochtonie s'est renforcé. À un échelon très localisé, le discours politique de l'indépendance a également porté beaucoup de revendications. Aujourd'hui, le discours porte sur l'environnement. Mais la préoccupation environnementale par rapport aux dégâts causés par la mine est ancienne. On la retrouve dans des revendications portées dans les années 1960 et 1970. Enfin il y a le discours du développement, au sens large du terme, qui revendique l'accès à des biens de consommation.

Le dernier point est que dans ce paysage, les fonctions de l'entreprise minière ont beaucoup évolué. En plus de ses objectifs classiques - l'extraction et la transformation du minerai -, la SLN, l'opérateur minier principal à Thio, a par ailleurs construit des logements, des écoles sur mine, etc. À certaines époques, la SLN s'est mise, sur injonction, à s'occuper d'environnement, d'aménagement. Les évolutions dans les fonctions de l'entreprise minière sont très directement connectées avec le processus de construction des politiques publiques à un échelon très localisé. À Thio, la SLN représente bien plus qu'une entreprise minière.

Les trois images ci-dessous illustrent ces points. Auparavant, la SLN n'avait aucune préoccupation environnementale, elle n'avait aucune obligation de réparer les dégâts causés par l'activité extractive. De plus les prérogatives de la SLN allaient au-delà de l'activité minière en elle-même. Elle remplissait d'autres fonctions comme construire des logements pour ses employés, etc. Aujourd'hui, malgré les menaces d'arrêt d'activité d'extraction du vieux centre minier de Thio, de nouveaux schémas se mettent en place comme l'entrée en production d'une mine par une société kanak, dont la chef de mine est une jeune femme de 25 ans.



Les tendances

L'approche historique montre des moments clés, des tournants hétérogènes qui renvoient à des phénomènes très variés.

En 1899-1900, au début de la mine, la population kanak est exclue de ce processus au profit de l'importation d'une main-d'œuvre étrangère. En 1946, à la fin de l'indigénat, le phénomène est inversé avec, plus tard, l'entrée des populations kanak dans l'économie minière. En 1969-1972, le boom minier dépasse l'événement local et a beaucoup d'effets sur l'emploi, etc. En 1984-85, "les Evénements", une situation de guerre civile, ont énormément d'effets sur la composition de la population, sur l'émergence de nouvelles négociations, sur le foncier et sur la relation des populations avec l'opérateur minier. En 1996, un accord important est conclu entre la SLN, les autorités coutumières et la mairie, impliquée dans ces signatures. Il y est question d'emploi local, de rétrocession foncière, car la SLN possédait un patrimoine foncier, de la relation entre l'opérateur minier et les sous-traitants (rouleurs, etc.). Par ailleurs, cet accord symbolise le démarrage d'une gestion de la mine par les Kanak. Il permet de sortir de la logique de compensation très localisée qui avait cours jusque-là. En 2008, un autre type d'accord voit le jour entre la SLN, la commune et la province autour d'une contribution de l'opérateur minier et d'une injonction de financement sur des opérations de développement, d'aménagement et d'infrastructure. Avec cet accord, la SLN entre dans les circuits des institutions politico-administratives.

Les tendances à repérer sont, en premier lieu, un repli vers la fonction économique. La SLN emploie deux termes qui sont la communalisation, soit la cession à la commune des services utilisés et/ou mis en place par la société minière ; et la privatisation du parc des logements revendu aux employés ou ex employés de la SLN.

En deuxième lieu, on assiste à une consolidation de l'économie minière autour du salariat, ce qui est visible à travers la trajectoire des personnes sur des trajectoires de salariat de longue durée, et non de petits contrats. La sous-traitance est de plus en plus importante. Par ailleurs, la dynamique dite rurale, d'une agriculture non marchande, est très présente. Les gens continuent de pratiquer intensément une agriculture selon un discours de non commercialisation, rendu possible grâce à leur statut de salarié.

En troisième lieu, la tendance va vers une productivité des conflits – la SLN ne bouge pas toute seule - ainsi qu'à la publicisation des arrangements. Auparavant les arrangements étaient très localisés, quasiment individuels entre la SLN et un individu ou une tribu. On assiste de plus en plus à un élargissement de l'arène dans laquelle est discutée la position de la SLN et ce qui peut en être obtenu. On s'aperçoit également, qu'à une époque, on avait une logique de substitution de la SLN aux les autorités publiques. La commune n'existait pas. Il y a eu ensuite une logique de non coordination, la SLN faisant ses opérations sans la moindre consultation auprès de qui que ce soit. La tendance aujourd'hui est à la collaboration entre la SLN et les institutions, mais qui se fait également sous pression du mouvement social. La construction des politiques publiques renvoie à un mouvement social qui se transforme régulièrement en termes de forme d'organisation et de discours portant les revendications.

La dernière question est de savoir où se connecte la rente minière. Il y a des évolutions entre une logique de compensation et une logique de fiscalisation.