

# *Un diagnostic participatif pour le développement régional de la province Nord de Nouvelle-Calédonie*

Marcel Djama\*, Marie-Rose Mercoiret<sup>1</sup>

## **Introduction**

*Située dans le Pacifique Sud à proximité du tropique du Capricorne, la Nouvelle-Calédonie présente d'emblée un territoire hétérogène du point de vue biophysique et agroclimatique.*

*L'archipel, qui s'étend sur une superficie de 18 575 km<sup>2</sup>, comprend, outre des îles mineures, une Grande Terre (environ 16 000 km<sup>2</sup>) détachée de la plaque continentale australienne, et les îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa et Tiga, couvrant ensemble 1 981 km<sup>2</sup>) aux substrats géologiques coralliens. La Grande Terre elle-même présente d'importants contrastes agroclimatiques entre la côte est (au vent) et la côte ouest (sous le vent), séparées par une chaîne de moyennes montagnes qui traverse l'île dans toute sa longueur.*

\*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), département Territoires, environnement et acteurs, BP 5035, 34032 Montpellier Cedex 1, France

<sup>1</sup>Ce texte restitue une démarche collective à laquelle ont pris part – outre les deux auteurs – P.-M. Bosc, E. Faugère, B. Losch, I.-M. Yung, B. Faye et B. Toutain (CIRAD) et les équipes de la Direction du développement rural et de la pêche (DIDRP) de la province Nord de Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup>Le mot "Territoire" est écrit avec une majuscule chaque fois qu'il réfère au statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie (Territoire d'outre-mer).

*Ce territoire d'outre-mer français se caractérise par une faible densité de population (en moyenne 10 habitants au km<sup>2</sup>), mais très inégalement répartie. En effet, 60 % des 197 000 habitants recensés résident dans le "grand Nouméa" qui comprend la capitale (Nouméa) et son agglomération (les communes de Mont-Dore, Dumbéa et Païta). Cette inégale répartition de la population contribue au renforcement des déséquilibres spatiaux et économiques : 75 % des entreprises du Territoire<sup>2</sup> sont ainsi implantées dans le "grand Nouméa", qui concentre également les principales infrastructures portuaires et aéroportuaires, les industries de transformation (y compris métallurgiques), et*

*l'essentiel des équipements sociaux et culturels. Par ailleurs, 80 % de la production agricole marchande est réalisée dans le sud de la Nouvelle-Calédonie, essentiellement dans la "ceinture verte" périurbaine de Nouméa, ce qui pose le problème du statut des espaces ruraux éloignés de ce marché.*

*Ces déséquilibres spatiaux recoupent également des inégalités ethniques, dans la mesure où les régions marginalisées ont un peuplement majoritairement mélanésien. De manière générale, le territoire de Nouvelle-Calédonie présente des situations très différenciées en termes d'accès à l'éducation, aux emplois, et en termes de niveaux de revenus, entre les populations mélanésiennes autochtones (44 % de la population et 34 % des actifs) et la population européenne (34 % de la population et 44 % de la population active).*

*Les disparités territoriales, économiques et sociales forment le cadre d'un exercice de diagnostic conduit à partir d'une région administrative de Nouvelle-Calédonie, à la fois fortement rurale et relativement marginalisée au regard de sa contribution à la production agricole marchande du Territoire. Après une brève présentation du contexte économique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, nous présenterons ce travail de diagnostic, les problématiques qui le sous-tendent, son déroulement et les premiers éléments de résultats.*

## Le contexte économique et institutionnel

**I**l convient de situer la problématique du développement en Nouvelle-Calédonie dans un cadre économique à bien des égards peu conventionnel. Malgré les déséquilibres mentionnés et au regard des indicateurs macro-économiques, ce Territoire fait figure de pays riche, avec un PIB d'environ 15 000 dollars par habitant. Toutefois, les contributions au PIB les plus importantes proviennent du secteur public non-marchand (essentiellement les transferts métropolitains), du secteur commercial (basé sur les importations de produits) et des services (tableau I). Si la Nouvelle-Calédonie maintient son rang de troisième producteur mondial de nickel, les secteurs miniers et métallurgiques restent soumis à d'importantes fluctuations liées à l'évolution de la demande et des cours mondiaux. La part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (PIB) calédonien régresse depuis près de 30 ans et en représente moins de 2 % aujourd'hui.

Secteurs	% du PIB
Agriculture	1,95
Mines et métallurgie	7,48
Bâtiment et travaux publics	6,33
Autres industries	8,23
Transport et communications	5,93
Commerce	22,78
Services	19,75
Secteur non marchand	27,55
Produit intérieur brut	100

Tableau 1 – Les contributions des différents secteurs d'activité au PIB de la Nouvelle-Calédonie en 1993 (source ITSEE/IEOM).

### Un cadre institutionnel en évolution

Du fait d'un héritage colonial difficile, qui persiste dans les déséquilibres structurels que nous avons évoqués, le positionnement de la Nouvelle-Calédonie dans la République a toujours été malaisé, comme en témoigne la succession des statuts (sept depuis 1946) que le Territoire a connus.

Le dernier en date a été instauré en 1988, dans le prolongement des "accords de Matignon", qui ont mis un terme aux affrontements intercommunautaires entre les mouvements indépendantistes (principalement mélanésiens) et leurs opposants. Dans ce contexte d'affrontement, les "accords de Matignon", entérinés par la loi référendaire de 1989, visaient à instaurer un partage du pouvoir local entre les principales communautés, en organisant un découpage du Territoire en trois "provinces" (les provinces des Iles Loyauté, Nord et Sud) et en engageant une décentralisation administrative dotant ces nouvelles collectivités de larges compétences, notamment en matière de développement économique.

Cette décentralisation était accompagnée d'une politique volontariste de l'Etat, visant à atténuer les déséquilibres régionaux. Cette politique de rééquilibrage s'est traduite par la construction d'infrastructures et d'équipements en province Nord et des Iles, par la mise en œuvre de politiques de formation, par l'accélération sous le contrôle de l'Etat des réformes foncières<sup>3</sup> timidement engagées en 1978 par le Territoire et par une affectation différenciée des crédits de l'Etat prioritairement orientés vers les collectivités sous-équipées.

<sup>3</sup>Plus de 120 000 ha de terres ont été redistribués dans le cadre de cette réforme foncière entre 1978 et 1995. Les 2/3 de ces affectations sont intervenues après les "accords de Matignon".

### **Une approche du développement rural sectorisée et axée sur la production agricole.**

Dans le prolongement de la décentralisation, la province Nord — qui forme le cadre de l'exercice de diagnostic régional que nous allons présenter — a engagé, au début des années 90, une politique de développement économique marquée par une volonté de rattrapage des déséquilibres structurels signalés.

Rassemblant 47 % de la population agricole recensée sur le Territoire en 1991, elle avait orienté son action en matière de développement rural à la fois sur des appuis techniques visant à améliorer les conditions de production et sur des appuis financiers articulés autour d'un code des investissements (CODEV) prévu pour stimuler les initiatives individuelles sous forme de "micro-projets".

Cette stratégie de développement s'est heurtée à une réalité rurale complexe. Dans la province Nord, cette complexité se traduit d'abord par la grande diversité des situations agricoles, dans une région où coexistent plusieurs types d'agriculture : depuis l'unité de production, dont la finalité principale est l'autoconsommation, jusqu'à l'exploitation agricole marchande mécanisée, en passant par différentes situations intermédiaires distinctes les unes des autres du point de vue des dotations en facteurs et des insertions marchandes. Le schéma univoque proposé pour les interventions dans le secteur agricole s'est révélé peu efficace face à cette diversité.

D'autre part, dans cette programmation initiale axée sur l'amélioration des conditions de la production, il semble que les modalités d'accès au marché aient été sous-estimées. De fait, les agriculteurs de la province Nord ne disposent pas des mêmes avantages que leurs collègues du Sud, situés à proximité de Nouméa qui représente le principal (sinon l'unique) débouché agricole du Territoire. Les phénomènes de concurrence interprovinciale induits par la décentralisation, ont, d'une certaine manière, contribué à marginaliser un peu plus encore les agriculteurs de la province Nord, principalement du fait du développement d'une agriculture performante dans la "ceinture verte" périurbaine de Nouméa.

Après bientôt 10 années de décentralisation et d'efforts pour le rééquilibrage, et malgré des acquis réels, notamment en matière d'équipements structurants, force est de constater que le déséquilibre s'est accru dans le secteur agricole entre les provinces Sud et Nord, au profit de la première. Ainsi, en 1996, 81,3 % de la production agricole de la Nouvelle-Calédonie étaient réalisés dans la

province Sud, alors que, comme auparavant, les 2/3 de la population agricole résident toujours dans les provinces Nord et des Îles.

Alors même que les parts de marché agricole de ces deux provinces déclinent, on note depuis quelques années une tendance vers la saturation d'un marché intérieur restreint, dans un contexte économique qui interdit pratiquement toute possibilité d'exportation agricole.

## De nouveaux enjeux : vers une approche territorialisée du développement rural

Si les enjeux du développement demeurent plus que jamais ceux du rééquilibrage économique entre les différentes composantes régionales, sociales et humaines du territoire de Nouvelle-Calédonie, il s'agit ici de promouvoir une approche qui dépasse des interventions jusque-là limitées aux seuls objectifs d'amélioration de la productivité agricole.

Une démarche privilégiant une entrée territorialisée, au détriment d'approches strictement sectorielles, est apparue comme la plus apte à répondre à un enjeu de développement régional intégrant les atouts et les contraintes propres aux espaces ruraux éloignés du marché. Pour la province Nord de Nouvelle-Calédonie, cette approche implique de prendre en compte l'agriculture dans son environnement économique multisectoriel.

En termes de stratégie de développement, cela revient à identifier et promouvoir les synergies ou les "effets de liaison" entre le secteur agricole et d'autres secteurs économiques structurants (le secteur minier<sup>4</sup> et le tourisme notamment). A l'échelle des exploitations, il s'agit de mieux appréhender la place que l'activité agricole occupe dans le fonctionnement économique des unités domestiques.

<sup>4</sup>42 % des ressources minières de Nouvelle-Calédonie sont localisées en province Nord. La Société minière du Sud Pacifique (SMSP), contrôlée par une société financière de la province Nord, est devenue le premier producteur du Territoire.

## Le diagnostic régional

À la demande des services de développement de la province Nord, un diagnostic des situations rurales régionales a été réalisé<sup>5</sup>. Il intervient à une période décisive par rapport aux échéances politiques du Territoire, marquée par la fin du statut mis en place lors des "accords de Matignon" et la préparation d'un nouveau cadre institutionnel<sup>6</sup>.

<sup>5</sup>Le diagnostic s'est déroulé sur toute l'année 1998, avec une remise des résultats et des propositions en fin d'année.

L'objectif de ce diagnostic régional est ainsi de contribuer à l'élaboration d'une stratégie de développement rural pour la

province Nord, à travers l'analyse des acquis et des limites des orientations de développement mobilisées depuis 1988, la mise en perspective de situations rurales fortement marquées par le contexte économique multisectoriel et la formulation de propositions de nature à appuyer un développement rural régional.

### Une démarche participative

Il importait également de favoriser la socialisation des connaissances produites afin de mieux garantir leur opérationnalité ultérieure. Dans cette perspective, ce diagnostic se voulait participatif. Cette démarche s'est traduite par une association étroite entre l'équipe du CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et les agents des services de développement de la province Nord, à toutes les phases d'élaboration de l'étude :

- dans la définition des termes de référence;
- dans la conduite des études auxquelles les agents de la DDRP sont associés à des titres divers, y compris dans le cadre de formations à l'enquête;
- dans la validation des résultats de l'étude qui sont soumis à discussion;
- dans la formulation des propositions.

Nous rappellerons à toutes fins utiles que la définition des orientations de développement incombe en dernière instance à l'assemblée élue de la province Nord.

### Un dispositif interdisciplinaire

Six entrées thématiques ont été retenues pour la conduite des opérations :

- un zonage multivarié prenant en compte de manière systématique les facteurs démographiques (densité et répartition de la population), la distribution des ressources naturelles, les situations agricoles (en particulier les situations foncières, les activités agricoles et les structures de production), la répartition des activités économiques (bassins d'emploi miniers ou administratifs...);
- une caractérisation des systèmes techniques de production;
- une caractérisation de la situation socio-économique des ménages, au plan des systèmes d'activité et des revenus;
- une caractérisation des stratégies des producteurs;
- une caractérisation des dynamiques d'organisation et des dynamiques locales;
- une analyse des conditions de mise en marché des produits agricoles.

<sup>6</sup>Le nouveau statut du Territoire, ratifié par l'Etat et les principales formations politiques de Nouvelle-Calédonie en juin 1998, a été approuvé par un référendum local en novembre 1998. Il prévoit un transfert progressif des compétences de l'Etat à un exécutif calédonien et une nouvelle consultation électorale dans 15 à 20 ans sur l'indépendance complète du Territoire.

Ces études thématiques ont été complétées par deux études localisées, axées sur les dynamiques des systèmes agraires dans trois communes significatives de la province Nord. La mise en œuvre de ce dispositif interdisciplinaire<sup>7</sup> s'accompagnait d'exigences méthodologiques.

Différentes échelles d'observation et d'analyse des dynamiques rurales régionales devaient être combinées. Cette variation des échelles d'analyse pouvait par exemple s'illustrer à travers la mise en perspective des déterminations du comportement des acteurs en rapport avec le cadre macro-économique. Il s'agissait de combiner des approches quantitatives et qualitatives dans l'observation et l'analyse des situations socio-économiques. Les enquêtes sur le revenu des ménages mélanésiens résidant en "tribu"<sup>8</sup> ont ainsi été conduites auprès d'un échantillon raisonné d'unités familiales de production, sur la base d'un sondage de 5 % de cette population et en recourant à des questionnaires semi-directifs. Parallèlement, des enquêtes qualitatives basées sur la conduite d'entretiens (individuels ou de groupe), et visant à appréhender la perception que les acteurs sociaux ont de leur environnement économique et social, ont été réalisées.

Une gestion synthétique et non cumulative de l'interdisciplinarité devait être mise en œuvre. Il s'agissait non pas de compiler les études thématiques, mais bien de favoriser leur articulation afin de neutraliser les visions sectorielles et de restituer au mieux la complexité des situations rurales. Cette démarche était facilitée par la convergence des angles d'analyse, malgré la diversité des disciplines et des échelles d'observation<sup>9</sup> : l'objectif commun était bien d'identifier (à travers le zonage, la caractérisation des systèmes techniques ou les entrées socio-économiques) la place des activités agricoles dans la stratégie des acteurs ruraux.

<sup>7</sup>En pratique, les études ont mobilisé les compétences d'un agronome, d'un agro-économiste, d'un zootechnicien, d'un socio-économiste, d'un économiste, de deux sociologues et d'un anthropologue.

<sup>8</sup>La "tribu" est une entité administrative créée lors de la colonisation, mais qui perdure en tant qu'organisation reconnue par les populations mélanésiennes et l'administration.

<sup>9</sup>Les échelles d'observation étaient multiples : la parcelle ou le pâturage, l'exploitation, les "tribus" et communes, la région administrative et le Territoire.

## Les premiers éléments de diagnostic

Les études conduites confirment un certain nombre de points ayant trait à la grande diversité des situations socio-économiques du cadre régional, à l'importance du caractère multisectoriel de l'économie rurale et enfin au déclin de la production agricole marchande régionale.

### Un déséquilibre entre provinces

La revue des évolutions sectorielles met en évidence le tassement de la production agricole marchande au cours des dix dernières années, qui s'est accompagné d'une érosion de la

place de la province Nord sur le marché intérieur, en particulier vis-à-vis de la province Sud. Ce déclin relatif est largement imputable — comme nous l'avons déjà évoqué — à une situation concurrentielle pour l'accès à l'unique marché du Territoire, qui est fortement défavorable aux agriculteurs de la province Nord en raison de leur éloignement. Ce désavantage est toutefois accentué par un certain nombre de défaillances.

Tout d'abord, les agriculteurs de la province Nord jouent un rôle modeste au sein des organisations professionnelles agricoles opérant à l'échelle territoriale, ce qui tend à minimiser la prise en compte de leurs intérêts. D'autre part, les nombreuses organisations professionnelles agricoles de la province Nord sont fragiles et parfois éphémères. Elles sont pour la majeure partie d'entre elles localisées, elles regroupent peu de professionnels et se caractérisent par le flou des enjeux mobilisateurs pour leurs adhérents.

Par ailleurs, l'absence de spécification des productions ne permet pas de s'imposer sur des segments de marché encore peu concurrentiels. Cette spécification implique d'une part des actions sur la qualité, sur l'origine du produit et sur les coûts de production. D'autre part, elle suppose des actions ciblées qui portent sur la structure et l'organisation des marchés : contractualisation entre producteurs et commerçants pour les filières organisées autour d'un marché libre; négociation pour la prise en compte des caractéristiques de production régionales dans les filières administrées.

Enfin, les deux tiers des aides territoriales à l'agriculture ont bénéficié aux exploitants de la province Sud. En effet, parce que le système d'aide actuel est basé sur les volumes, il tend à renforcer les positions acquises et avantage surtout les systèmes techniques intensifs, fort consommateurs d'intrants. A l'instar des évolutions en cours en d'autres lieux (en métropole dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation agricole, ou en Europe dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune), ce système pourrait évoluer vers d'autres types d'aides, fondées sur la promotion de la qualité, de types de production, de l'origine des produits ou de la valorisation des ressources.

### **Un déséquilibre entre communautés**

Le rééquilibrage économique et social entre les provinces du Territoire est, on le voit, loin d'être une réalité. Mais il n'est pas davantage assuré au sein de la province Nord entre les diverses communautés, même si des progrès indéniables ont été accom-



plis pour la promotion des populations rurales mélanésiennes et l'intégration d'espaces sociaux (tribus/villages ; côte est/côte ouest) présentant jusque-là un clivage fort.

Les résultats des enquêtes sur la situation socio-économique des ménages résidant en tribu font ainsi ressortir les niveaux très faibles de revenus de cette catégorie de la population. Pourtant, même s'il apparaît que les emplois salariés (exercés principalement de manière intermittente) forment la part principale du revenu des ménages, ces acteurs témoignent d'une forte capacité à mobiliser et à combiner les activités rurales (agriculture, pêche, chasse, artisanat). Ces activités sont orientées vers la satisfaction des besoins (alimentaires et matériels) des unités domestiques, et visent également à l'entretien des rapports sociaux communautaires, que ce soit à travers les dons et contre-dons qui rythment la vie quotidienne, ou à travers les échanges intervenant lors des cérémonies coutumières ou religieuses. Cependant, pour beaucoup de familles, la satisfaction des besoins passe aussi par le marché et l'on note ainsi des ventes régulières de produits, à travers des circuits de commercialisation mobilisant des réseaux d'acteurs localisés, en marge des principaux circuits commerciaux du Territoire.

### **Des dynamiques de développement local**

75

En contrepoint des difficultés du secteur rural commercial de la province Nord, les études font également ressortir la vitalité de la société civile rurale, qui se traduit par l'existence d'un important mouvement associatif et des dynamiques de développement local. On observe en effet un foisonnement d'associations très diverses : à caractère territorial (à l'échelle des tribus, des communes...), sectoriel (agricole, pêche, commercial, artisanal); catégoriel (groupements de femmes, de jeunes); sportives et de loisirs, etc.

Ces dynamiques associatives rejoignent d'autres dynamiques locales mises en œuvre autour de projets d'intérêt général : à travers l'animation de marchés de proximité; en rapport avec le développement d'activités économiques (tourisme; sous-traitance minière, bâtiment et travaux publics, centres multiservices pour l'agriculture, etc.).

Parfois appuyées par des élus municipaux s'efforçant d'organiser l'animation et la coordination de ces initiatives dans le cadre d'un projet communal d'ensemble, ces dynamiques de développement local sont encore très peu accompagnées par les services de développement.

## Conclusion

*Les situations observées en province Nord nous semblent poser de façon exemplaire les problématiques liées au statut d'espaces ruraux en recomposition du fait des évolutions institutionnelles à l'œuvre, mais aussi en raison d'un type de structuration économique et de conditions d'accès au marché qui tendent à déqualifier l'activité de production agricole.*

*Dès lors, la diversification des activités que les acteurs sociaux mobilisent en réponse à ces contraintes incite la recherche agronomique à renouveler son approche du développement rural régional.*

*A l'échelle des exploitations agricoles, la problématique posée est bien celle d'une approche globale de l'exploitation et partant de là d'un type d'appui fondé sur une meilleure intelligence des modes d'articulation entre l'activité de production agricole et les autres systèmes d'activité auxquels recourent les différents membres de l'unité de production familiale.*

*Au-delà de l'exploitation agricole, les dynamiques locales observées en différents lieux de la province Nord signalent l'émergence (ou dans certains cas la résurgence sous une forme renouvelée) de formes d'actions collectives dont les ressorts méritent d'être explorés.*

*L'appui au développement régional passe ainsi par l'élucidation et l'accompagnement de diverses formes de coordination : entre systèmes d'activités, entre acteurs sociaux et institutionnels, entre échelons territoriaux.*

---

## Résumé

Ce texte restitue un exercice de diagnostic des situations rurales, conduit en 1998 dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie par des équipes du CIRAD et de la Direction du développement rural et de la pêche (DDRP) de cette collectivité territoriale. Après une

présentation du contexte régional et des thèmes du diagnostic, ce texte examine les situations régionales dans une perspective de développement prenant en compte les dynamiques locales et les modes d'articulation entre systèmes d'activité.

---