

**11ème Inter-congrès des Sciences du Pacifique,  
2e Assises de la recherche française dans le Pacifique,  
*Les Pays du Pacifique et leur environnement océanique face aux  
changements locaux et globaux***

**02- 06 mars 2009 - Polynésie française - Tahiti**

**Session (thème) n°5 *Gouvernance et Economie : les défis futurs pour le Pacifique - Flux migratoire, transfert financiers, etc.***

**Développement durable, politiques publiques et ruralité en Nouvelle-Calédonie : entre local et global, quels contextes, quels enjeux ?**

J.-M. Sourisseau (Institut Agronomique néo-Calédonien, Cirad ES Arena), [sourisseau@iac.nc](mailto:sourisseau@iac.nc)

V. Géronimi et P. Schembri (Gemdev / C3ED Université Versailles Saint Quentin)

Gilles Pestaña (Université de Nouvelle-Calédonie, UMR PRODIG), [pestaña@univ-nc.nc](mailto:pestaña@univ-nc.nc)

Le concept de développement durable fait l'objet d'un large consensus apparent. Cependant, son intégration et sa traduction dans les politiques publiques sont diffuses, inégales et finalement décevantes (Propocid 2008<sup>1</sup>). Nous faisons l'hypothèse que le développement durable, du fait des ambiguïtés de sa définition et de sa portée idéologique modifie de façon spécifique les débats politiques locaux, mais que la façon dont son injonction interagit sur les dynamiques déjà à l'œuvre participe à l'explication des difficultés de sa mise en œuvre.

A partir de la situation d'une économie insulaire et rentière comme la Nouvelle-Calédonie, l'article étudie les mécanismes de contextualisation du développement durable et de son impact sur les politiques et dynamiques locales. Nous dressons dans un premier temps un portrait de la ruralité calédonienne et de ses grandes évolutions, mises en perspective par rapport à la situation macroéconomique et sociale du Pays. L'émergence du développement durable et de son lexique dans les discours politiques et ses déclinaisons pour le monde rural sont ensuite décrites et analysées.

### **1. Les principales dynamiques d'articulation entre les piliers du développement durable**

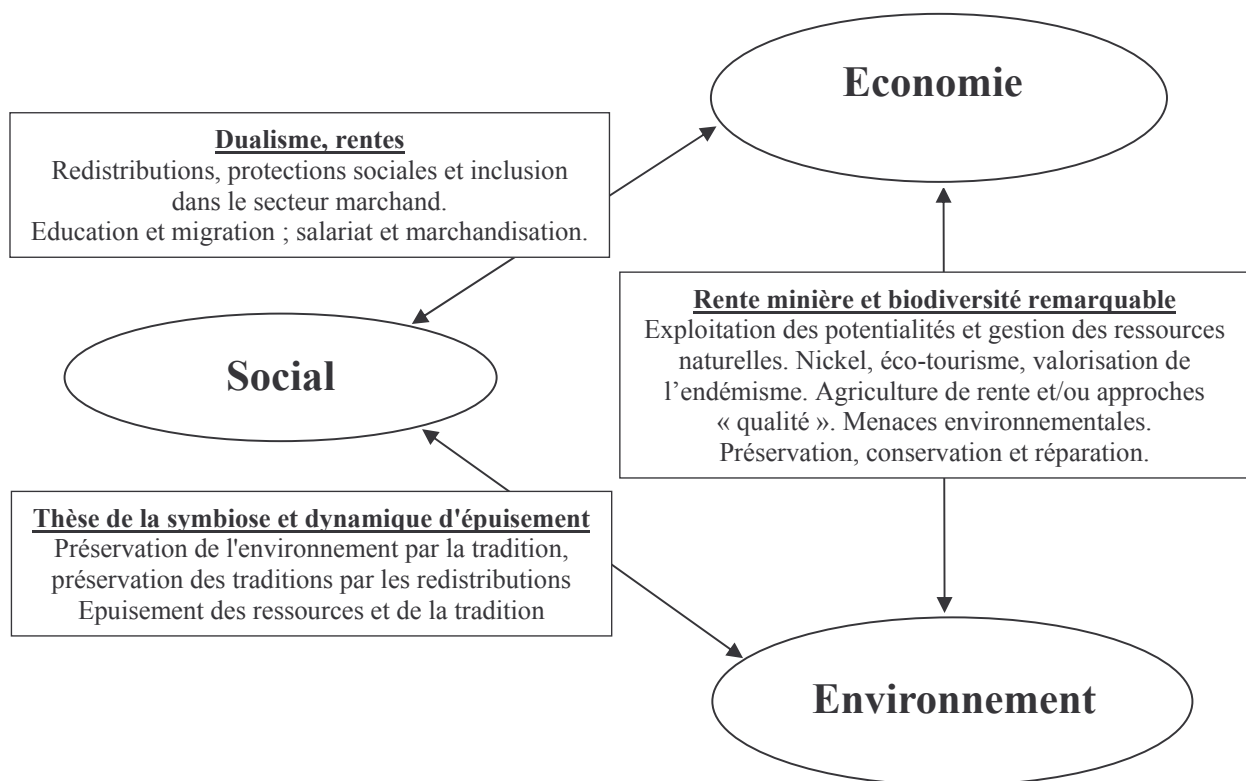
La structure du PIB calédonien et son évolution (22 750 €/hab. fin 2006) sont celles d'un pays développé, même si elles cachent une double dépendance rentière, au nickel, dont la Nouvelle-Calédonie détiendrait près du quart des réserves mondiales, et aux transferts publics français. Le poids des services (26%), de l'administration (19%) et du commerce (12%) contraste avec celui de l'agriculture (1,7%), les statistiques rurales montrant de surcroît une concentration de l'activité agricole et des déséquilibres sociaux et territoriaux : les systèmes marchands « européens » (29% des exploitations pour 74% de la SAU), contrastent avec les systèmes horticoles kanak (69% des exploitations pour un quart de la SAU) majoritairement vivriers. Le tableau suivant met en perspective les caractéristiques de la situation calédonienne (dualisme et rente) et les dynamiques à l'œuvre.

---

<sup>1</sup> Le programme de recherche PROPOCID (Production des politiques et des compromis institutionnalisés autour du développement durable) est financé par l'ANR sur la période 2007-2009.

Principales caractéristiques	Principales dynamiques
Dualisme social et politique : Kanaks - Caldoches, tribus - villages, Dualisme économique : secteurs non échangeables et échangeables, Dualisme agricole : secteur vivrier (coutumier) - secteur « moderne », Dualisme territorial : Province Nord - Province Sud ; Est-Ouest, etc.	Rééquilibrage inabouti tant du point de vue social et économique que spatial, Dynamiques différenciées entre agriculture vivrière et agriculture « moderne », Affaiblissement des secteurs agricoles (baisse du nombre d'exploitation), Hyperpolarisation de la population, des activités et des infrastructures (pôle urbain de Nouméa).
Rente minière (nickel, 12% du PIB mais avec des perspectives d'augmentation sensible à court terme)  Rente administrative (25% du PIB)	Exploitation de nouveaux gisements et transformation locale ; épuisement de la ressource et incertitude sur les prix et les temporalités ; risque de croissance « excluante » ; effets d'entraînements et d'enclave. Incertitude sur le devenir de la rente administrative (évolution statutaire et des régimes d'indexation).
Richesse et fragilité des écosystèmes (« hot spot » mondial de la biodiversité, classement des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'Humanité, etc.).	Gestion et protection des ressources naturelles avec intervention d'ONG locales et internationales, et de firmes multinationales.

Les articulations principales entre les piliers du développement durable se déclinent alors selon des modalités spécifiques, schématiquement représentées dans la figure suivante.



## 2. L'émergence du développement durable en Nouvelle-Calédonie : une genèse inaboutie

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie, colonie de peuplement, pénitencière, agricole, et minière, est marquée par la marginalisation des populations autochtones kanak. Le choix d'une colonie de peuplement a déterminé un sentier de dépendance (Mahoney 2001) qui a conditionné une politique d'immigration et d'accaparement du foncier par les européens. L'Etat français organise une économie de comptoir, facilitant le commerce et les exploitations

minières. Dans le secteur rural, l'échec de la petite colonisation agricole et le refoulement des Kanaks conduisent à la concentration foncière et à la constitution de grands domaines d'élevage extensif. A partir de 1950, l'Etat professionnalise les services centraux territoriaux ; les politiques rurales et agricoles sont dès lors marquées par une volonté de promotion de l'exploitation familiale marchande et affichent des objectifs de modernisation. L'agriculture kanak bénéficie tardivement de mises à disposition de foncier et d'aides ponctuelles, mais elle n'entre pas dans le référentiel des services. Une vision duale du monde agricole s'installe.

Entre 1965 et 1988, l'Etat tergiverse quant à l'autonomie à accorder au territoire, et tente de contrôler la montée des revendications indépendantistes. La gestion du boom minier (1968-1973) et de la crise qui suit (1974-1980) constitue une nouvelle bifurcation. Elle modifie le rapport au monde des élites urbaines et de l'Etat par l'arrivée de nouveaux entrepreneurs européens qui renouvellent le personnel politique et par l'émergence concomitante d'une classe politique kanak qui ne trouve pas sa place dans le référentiel. Cette période confortent aussi l'affirmation d'un modèle d'économie assistée combinant participation au marché mondial du nickel, qui s'impose comme prioritaire par rapport aux dynamiques rurales, et mainmise de l'Etat via ses transferts. Schématiquement les transferts s'intensifient, tirent les salaires et les prix à la hausse, grèvent la compétitivité des filières locales de production et favorisent la tertiarisation de l'économie et la prévalence du nickel. Les richesses créées localement ne permettant pas de boucler les circuits, ce rôle est dévolu aux transferts, créant un enfermement dans le modèle créé, une nouvelle dépendance de sentier (Freyss 1995). Dans le monde rural l'expérience organisationnelle acquise permet l'affirmation d'une classe d'éleveurs et d'agriculteurs européens influents, qui tente de s'organiser pour défendre ses droits. Les dispositifs privilégient toujours les aides par les prix (mais les sommes affectées restent limitées) et les appuis de terrain demeurent faibles. Le caractère stratégique et identitaire d'une brousse agricole est reconnu, mais aussi sa faible compétitivité absolue et les difficultés de son accompagnement. Dès les années 1970 les revendications indépendantistes insistent par ailleurs sur l'inadéquation de ces politiques à la société kanak. Il s'en suit une période de construction – hésitante - d'un référentiel de développement kanak (Leblic 1993). Une cohabitation sans contact de deux référentiels agricoles s'installe, dont un est importé avec adaptation et l'autre peine à se décliner en programmes d'actions efficaces.

Pendant les Evénements politiques de 1984 à 1988 - situation de quasi guerre civile – l'attention publique se focalise sur la recherche de la paix civile. Le règlement politique entraîne un renversement des perspectives politiques, admettant que des positions « loyaliste » et « indépendantiste » exclusives ne peuvent conduire qu'au conflit. Une décentralisation proche du fédéralisme se met en place, avec la création de 3 provinces et d'un gouvernement collégial. Deux provinces sont gérées par les indépendantistes (Nord et Iles Loyauté), tandis que la province Sud reste attachée à l'ancrage du Pays dans la France. L'Etat s'engage financièrement pour garantir la construction « apaisée » du dispositif. Ces Accords se focalisent sur le « *développement économique, social et culturel équilibré de l'ensemble du territoire* ». On parle de « *rééquilibrage* » économique, social et culturel, et de « *destin commun* », les deux termes s'imposant comme de nouveaux référentiels, localement situés, des politiques publiques. Au niveau macroéconomique les accords marquent un recours accentué aux transferts financiers de l'Etat. Grâce à ces transferts et à une conjoncture favorable du marché du nickel, une période de forte croissance s'installe durant 20 ans et étaye la paix sociale. L'ensemble contribue à écarter de fait les approches de développement durable, celles-ci n'étant pas perçues utiles et pertinentes dans le contexte local. Dans le secteur rural, le dualisme se renforce et s'institutionnalise. L'agriculture européenne profite de l'intensification des transferts pour mettre – enfin – en œuvre des programmes conséquents,

tandis que les élus provinciaux indépendantistes peuvent développer, notamment dans le Nord et aux Iles, des dispositifs spécifiquement dédiés au monde kanak.

Les préoccupations environnementales ne pénètrent que tardivement les discours politiques calédoniens. La Nouvelle-Calédonie est pourtant une réserve de biodiversité remarquable, avec de nombreuses espèces endémiques et intéresse à ce titre les grandes ONG environnementales internationales et quelques grands programmes de conservation. Ces derniers introduisent à partir de la fin des années 1990 le discours normatif international, se référant progressivement et de façon de plus en plus explicite au développement durable. Par ailleurs, des firmes multinationales significatives du secteur des métaux (INCO et Falconbridge, rachetées depuis par Vale et Xstrata), s'installent dans la même période pour développer de grands projets métallurgiques. Invitées à l'échelle internationale à adopter de « bonnes pratiques » sociales mais surtout environnementales, ces firmes disposent d'un discours tout aussi normatif sur le thème. Cette double influence externe instaure une sensibilité environnementale locale proche des messages internationaux des conférences, mais dans une chronologie spécifique ; ici les politiques se saisissent des préoccupations environnementales après avoir remis les questions identitaires et sociales au centre des débats.

Il faut concrètement attendre la campagne des élections provinciales de 2004 pour assister à l'apparition du développement durable dans l'argumentaire des partis politiques, mais les perspectives sont différenciées :

- Les responsables non indépendantistes insistent depuis 2004 sur les problématiques environnementales, qu'ils associent parfois explicitement au développement durable. Ainsi sur le site internet de la province Sud, le développement durable est accolé au volet environnement mais n'apparaît pas dans les compétences de développement économique. En revanche, les démarches éco-responsables ou éco-citoyennes sont promues dans les activités économiques, tandis que les opérations de conservation stricte ou de gestion intégrée sont très présentes. Les articulations possibles entre les dimensions économique, sociale et environnementale sont toutefois peu explicitées. Le modèle global d'économie assistée n'est pas réellement discuté, de même que la gestion concrète de la rente minière.
- En province Nord indépendantiste, l'affichage du développement durable est plus diffus. Le service de l'environnement, créé en 2000, est ainsi inclus dans l'organigramme de la Direction du Développement Economique et de l'Environnement et compte peu d'agents. Cette situation est justifiée par le fait que « *les questions environnementales sont intégrées naturellement dans toutes les activités* ». La traduction du développement durable est alors bien « *un développement économique et social respectueux de l'environnement* » ; les priorités sont fixées dans cet ordre. L'économie privilégie l'engagement public dans des projets structurants (dont la métallurgie), devant permettre la densification d'un tissu économique local. La gestion de la rente est davantage explicitée, mais les dépendances ne sont pas réellement traitées, de même que les scénarios de sortie de l'économie assistée.
- Dans la province des Iles Loyauté, l'entrée culturelle domine. Les structures coutumières kanak et l'accès aux ressources ayant été moins affectés par la colonisation, le développement durable est considéré comme étroitement lié à la résistance/résilience de ces structures, garantes d'une gestion perçue équilibrée entre développement économique, vie sociale et culturelle et rapports des hommes avec leur environnement.

Conjointement à ces affichages politiques, la montée du discours sur le droit des peuples autochtones est par ailleurs un élément nouveau qui pourrait s'avérer structurant et qui se positionne en écho à la dimension culturelle du développement. En référence aux débats mondialisés sur l'autochtonie, l'association Rhéébu Nùù et le Comité autochtone de gestion des ressources naturelles (Caugern) réclament un renforcement des droits kanak vis-à-vis des multinationales du nickel, au nom de la marginalisation économique vécue et des dommages à l'environnement subis. Surtout axé au départ sur les questions minières, ce comité prend une forme élargie et investit le champ politique global ; Rhéébu Nùù est entrée en politique en 2008, avec les références les plus fidèles à la définition canonique du développement durable.

Aujourd'hui la situation est paradoxale. Alors même que la faiblesse des politiques articulant effectivement économie, société et environnement est patente (Sourisseau et al 2008), la Nouvelle-Calédonie connaît une impressionnante médiatisation du développement durable. Marquée par une tendance à la focalisation sur l'environnement, cette médiatisation permet aux différents corporatismes d'affirmer leur « bonne conduite » dans un effet très classique de légitimation *ex post*. Conjointement des réflexions et des chantiers se multiplient pour formaliser l'intégration du développement durable dans les dispositifs : construction d'un agenda 21 en province Nord, élaboration d'une stratégie de développement durable en province Sud, mise en place d'un observatoire du développement durable et d'un schéma territorial d'aménagement et de développement, etc. Ces outils ne sont pas encore opérationnels ; il est donc trop tôt pour juger de leur capacité à faire bouger les lignes, notamment dans le secteur rural. Cependant l'effort de se saisir du développement durable et de l'adapter aux contextes locaux apparaît déjà comme une nouvelle donne, qui aura de toute façon des répercussions sur les politiques agricoles et rurales.

## Conclusion

Au-delà des conditions de l'efficacité de politiques de développement durable qui doivent encore s'affirmer, les dynamiques locales se déploient selon de multiples échelles et temporalités. L'horizon des rentes minière et administrative, ainsi que les perspectives d'évolution statutaire du Pays, constituent des variables déterminantes qui conditionnent des visions très dissemblables du développement durable, exprimées par les différents schémas retenus par les provinces.

La focalisation sur l'environnement peut par ailleurs conduire à éluder des questions politiques toujours sensibles. Le consensus autour de ce thème a priori fédérateur, peut en effet affaiblir les notions de *destin commun* et de *rééquilibrage* mots-clés depuis 20 ans des politiques de développement. Le risque d'une normalisation des messages en références à des référentiels externes globaux n'est pas à exclure, avec comme conséquences le retour des tensions issues du dualisme. A ce titre, l'inscription en juillet 2008 d'une partie du lagon calédonien au patrimoine mondial de l'humanité et ses implications en termes de gestion des bassins versants sont exemplaires. Il engage à une vision unifiée de la gestion des ressources alors même qu'aujourd'hui les différents exécutifs ont des visions dissemblables.

D'émergence récente en Nouvelle-Calédonie, le développement durable n'a pas, au final, engagé de bifurcation radicale des politiques publiques. Il est néanmoins en cours d'intégration dans les discours et, plus timidement, dans les dispositifs. Cette intégration / contextualisation passe par une association d'idées entre des expressions riches de sens et partagées depuis les Accords politiques - les notions de *rééquilibrage* et de *destin commun* - au point que certains n'hésitent pas à considérer ces mots-clés comme des synonymes ou des

déclinaisons locales du développement durable, tandis que d'autres tentent de s'en démarquer. Cependant, ces débats et la toile de fond politique limitent les interrogations ou les remises en causes que pourrait porter le concept de développement durable par rapport à l'économie rentière du pays ; ils renvoient aux ambiguïtés du développement durable et à son caractère idéologique, responsables de ses difficultés de mises en œuvre dans sa forme canonique.

## **Bibliographie**

Freyss J. *Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*. Presses Universitaires de France, Paris, 1995, 452 p.

Leblic I. *Les Kanak face au développement. La voie étroite*. ADCK, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1993, 420 p.

Mahoney J. *Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*, Studies in comparative development vol 36. n°1, 2001, pp.111-141.

PROPOCID. *Rapport scientifique à mi-parcours*. Projet ANR-06-PADD-016, Rio de Janeiro, 2008, 33 p.

Sourisseau JM., Tyuiénon R., Gambey JC., Djama M., Mercoiret MR., Sourisseau E. *Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie*. Grain de sable Création, Nouméa, 2008, 145 p.