

A la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie

*Trajectoires des institutions et
représentations locales des enjeux de
développement (1853-2004)*

Catherine Gaillard
Gilles Pestaña
Jean-Michel Sourisseau

Novembre 2009

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

A la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie.

Trajectoires des institutions et représentations locales des enjeux de développement (1853-2004)

Catherine Gaillard¹
Gilles Pestaña²
Jean-Michel Sourisseau³

Résumé

L'étude des trajectoires des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie vise à expliciter leur construction locale. L'analyse est réalisée en mobilisant les concepts de référentiel et de matrices cognitives et normatives, et les notions articulées d'idées, d'intérêts, d'institutions et d'instrument. Sont étudiées les trajectoires des institutions et des enjeux locaux du développement rural depuis la prise de possession française de la Nouvelle-Calédonie en 1853, jusqu'en 2004, année d'élection qui marque l'avènement du développement durable dans les débats sur les politiques locales de développement.

La phase de colonisation est marquée par une première bifurcation, le choix du peuplement de l'archipel grâce à la gestion foncière et de la main-d'œuvre. Deux référentiels de référence sous-tendent les décisions politiques : le référentiel d'équilibre métropolitain et un certain libéralisme issu du modèle anglais. Les politiques rurales sont peu définies, l'archipel ayant des possibilités de mise en valeur agricole réduites. Un dualisme des politiques publiques est mis en place, les Kanak étant marginalisés suite aux spoliations foncières et à l'instauration du code de l'indigénat.

Après 1946, le référentiel local se calque partiellement sur le référentiel global, des politiques interventionnistes se mettant en place en Nouvelle-Calédonie. La colonisation

¹ Agronome, Institut Agronomique néo-Calédonien, gaillardc@iac.nc

² Géographe, Université de la Nouvelle-Calédonie, pestana@univ-nc.nc

³ Socio-économiste, Cirad / Institut Agronomique néo-Calédonien, sourisseau@iac.nc

agricole est abandonnée mais la modernisation des exploitations familiales alors prônée ne s'amorce pas. Le dualisme se poursuit, se traduisant dans le secteur agricole par des aides destinées à l'agriculture européenne et par une marginalisation toujours forte du monde kanak.

Le boom minier des années 1960 et le contre-boom consécutif provoquent une nouvelle bifurcation : le sentier de dépendance désormais suivi se fonde sur l'assistanat de l'économie locale. Le secteur agricole est reconnu non stratégique mais garde une place importante dans les politiques publiques (nombre d'actifs élevé, symbole identitaire). Les politiques rurales, toujours duales, l'appuient non pas techniquement, mais par des aides par le marché. Dans le même temps les réflexions autour d'un développement agricole kanak se mettent en place.

Les Evénements de 1984-1988 conduisent à une institutionnalisation du dualisme des politiques publiques via la provincialisation. Le sentier de dépendance est toutefois peu modifié, les transferts financiers depuis la métropole se maintenant, voire augmentant. Les politiques publiques se réorganisent mais restent duales. Les aides sectorielles au monde rural se poursuivent, destinées principalement à l'agriculture européenne qui se structure.

L'histoire des politiques publiques agricoles en Nouvelle-Calédonie est donc jalonnée de deux bifurcations principales et d'une rupture politique récente initiée par les Accords politiques de Matignon-Oudinot et de Nouméa. Elle apparaît marquée par un fort interventionnisme et par un dualisme se renforçant depuis la colonisation et conduisant à des politiques de développement différenciées.

Table des matières

<i>Introduction</i>	1
<i>Avant 1853 : Civilisation de l'igname et crises écologiques et démographiques</i>	4
<i>1853-1946 : une colonie de peuplement pénale, agricole et minière s'organise difficilement sous le contrôle de l'Etat</i>	7
Une colonisation soumise à deux enjeux majeurs : la maîtrise de l'espace et la pénurie de main-d'œuvre	7
Mines, bagne, commerce et agriculture	9
La mine et la métallurgie	9
Le bagne	10
Le commerce	11
Une colonisation agricole aux objectifs multiples et mal définis ?	11
Des politiques interventionnistes et duales, notamment en agriculture	13
Intérêts, idéologie, instruments sur la période	15
Les groupes d'intérêt	15
Une idéologie ambiguë	17
Des instruments à l'image des ambiguïtés du modèle de développement en construction	18
<i>1946-1965 : Les élites locales organisent avec l'Etat la professionnalisation des services territoriaux et l'expansion minière, début d'émancipation kanak</i>	20
Des évolutions statutaires et politiques significatives	20
Des dynamiques démographiques et foncières recomposées	21
Un développement économique tiré par la mine	22
La mécanisation/rationalisation du secteur minier	22
Un secteur secondaire hors nickel peu présent, sauf pour le BTP	23
Commerce et services, un secteur en expansion	23
Une agriculture dans un intermède, entre désillusions et espoirs, toujours duale	24
Des dispositifs d'appuis par l'aval, se diversifiant et s'intensifiant	26
Intérêts, idéologie, instruments sur la période	28
Les groupes d'intérêt	28
Une idéologie toujours ambiguë, ancrée dans les enjeux locaux	29
Des institutions à l'image des ambiguïtés idéologiques	30
<i>1965-1984 : Tergiversations de l'Etat, boom minier, montée des revendications indépendantistes, économie assistée et dualisme rural : une bifurcation diffuse</i>	33
Boom du nickel et contre-boom	33
Nombreux changements statutaires et diversification de l'offre politique	34
La poursuite de la « valse des statuts »	34
La diversification et la radicalisation de l'offre politique	35
Des enjeux démographiques et fonciers remis sur le devant de la scène	36
Le modèle calédonien d'économie assistée et les dynamiques induites	37
Les fondements : la primauté des transferts	37
La gestion renouvelée de la rente minière	38
L'extraversion profite aux services marchands et non marchands aux dépens du système productif	39
La nouvelle transition d'une agriculture toujours secondaire	40

Des politiques publiques davantage formalisées et mieux dotées	43
Une attention portée aux tribus et aux Kanak	43
Les implications du modèle d'économie assistée : interventionnisme et clientélisme	44
Des dispositifs sectoriels agricoles duaux, en écho aux politiques globales	45
Intérêts, idéologie, instruments sur la période	48
Les groupes d'intérêt	48
Une idéologie en évolution	48
La reconnaissance du dualisme agraire et rural dans les institutions	49
<i>1984-1989 : les « Evénements » et les Accords de Matignon-Oudinot, décentralisation et autonomie, institutionnalisation des dualismes ruraux</i>	50
Les Accords politiques post-Evénements : une rupture historique	50
Les Evénements (1984-1988) : une période de violence et de construction	50
Les bases de la « mandature Matignon » (1988-1998) : la gestion de la paix via l'intensification des transferts et la décentralisation	54
Aperçus sur la situation agricole au moment de la provincialisation	56
Un secteur agricole marchand se diversifiant et s'équipant	56
Une agriculture en tribu toujours peu insérée au marché	57
Des dispositifs globaux réformés et sécurisés : diversification des instruments et des institutions formelles	58
Des intérêts soumis à la nouvelle donne du consensus de l'émancipation	59
<i>1989-2004 : Des Accords de Matignon-Oudinot à l'Accord de Nouméa</i>	60
Une évolution statutaire inédite dans l'ensemble français, posant les bases de l'émancipation et d'un développement économique et social fédéral	60
Un renouvellement de l'offre politique	61
Un décollage minier porté par l'industrialisation, une croissance soutenue	63
Une stratégie duale pour l'agriculture à travers de nouveaux instruments	64
L'intégration – partiellement externe - des enjeux environnementaux	65
Un secteur agricole évoluant en trompe-l'œil ?	66
Intérêts, idéologie, instruments sur la période	68
Des intérêts marqués par la multiplication de l'offre politique	68
Une idéologie tournée vers le rééquilibrage spatial, social et économique	69
Institutionnalisation du dualisme des instruments	70
<i>Conclusion</i>	73
<i>Références bibliographiques</i>	75
<i>Annexe 1 : note sur la situation macroéconomique et sociale de la Nouvelle-Calédonie et la place de l'agriculture</i>	78
<i>Annexe 2 : évolution démographique (1850-1996)</i>	84
<i>Annexe 3 : productions et exportations de café estimées depuis 1896</i>	85
<i>Annexe 4 : production et exportation de minerai de nickel (Isee)</i>	86
<i>Annexe 5 : quelques évolutions macroéconomiques depuis 1960</i>	87
<i>Annexe 6 : schéma de bouclage de l'économie assistée</i>	88

Introduction

Cette étude des trajectoires des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre du projet PROPOCID⁴, s'attache à cerner les différents référentiels, global et sectoriel, qu'elles sous-tendent. Il s'agit d'examiner leurs modalités spécifiques de production, leur ancrage historique et leur articulation aux référentiels nationaux français et aux référentiels globaux.

Le contexte calédonien est marqué par une histoire coloniale « dure » de spoliation foncière et de marginalisation économique et sociale des populations autochtones (les Kanak), au profit de colons d'origine européenne (surnommés les « caldoches »). Des dynamiques de peuplement et de dépeuplement de personnes d'origines diverses ont aussi été impulsées à des fins économiques (notamment pour satisfaire aux besoins de l'exploitation du nickel) mais aussi politiques (d'abord pour le baigne puis pour maintenir la présence française). Foncier et démographie apparaissent ainsi comme deux dimensions sociales et identitaires articulées et structurantes dans les orientations des politiques publiques (Naepels 1998, Merle 1995, Trépied 2007, Leblic 1993 ; Christnacht 2004).

S'ajoute à ce contexte la priorité donnée par l'Etat et la classe politique locale aux logiques de gestion de deux rentes : la rente minière et la rente administrative liée aux transferts de la métropole (Freyss 1995, Cerom 2008, Brelaud et al 2009). A travers ce prisme se lisent les mécanismes économiques de la colonisation de l'archipel et les relations ambiguës de dépendance entretenues avec la France.

Aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie donne l'image d'un pays minier⁵ développé, doté d'une autonomie politique de plus en plus forte, notamment acquise par les luttes kanak indépendantistes. Mais la croissance remarquable qu'elle a connue ces dernières années reste très largement dépendante de l'extérieur et de grandes vulnérabilités traversent son modèle économique de développement. Dans ce modèle tourné vers le nickel (12% du PIB), les transferts (21% du PIB) et le commerce (17%), l'agriculture contribue pour moins de 2% à la création de richesse et occuperait moins de 10% de la population active (cf. supra et annexe 1). Même si ces chiffres masquent l'importance politique et identitaire de la ruralité et occultent pour partie la vivacité d'une agriculture kanak relativement peu insérée au marché et donc difficilement quantifiable, ils révèlent une transition agricole qui rompt avec les ambitions initiales d'une colonie de peuplement. L'étude des trajectoires nous renseigne sur les mécanismes de cette transition.

⁴ PROPOCID est un projet de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales : Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie.

⁵ Elle détient près du quart des réserves mondiales de nickel et s'apprête à tripler sa capacité de production de métal.

Pour s'adapter à ce contexte particulier d'économie coloniale, insulaire et doublement rentière, les trajectoires des politiques rurales sont analysées à travers la place et le rôle structurant de la mine dans les dynamiques locales, mais aussi à travers l'évolution des logiques d'intervention de la métropole dans la gestion des équilibres politiques locaux. On s'intéresse aussi à la construction progressive, puis à l'entretien d'un dualisme social distinguant le monde caldoche du monde kanak et débouchant sur l'affirmation de politiques de développement implicitement ou explicitement différenciées (Mercoiret et al 1999 ; Pedelahore 2005 ; Sourisseau et al 2008).

L'option analytique initialement choisie consistait à lire les trajectoires via les bifurcations et séquences réactives telles que définies par Mahoney (2001). Il s'est avéré difficile de trouver des correspondances rigoureuses avec ce cadre théorique. Si des périodes d'inflexion des politiques publiques rurales existent, articulées à des événements et des conditions économiques et sociales repérables, les évolutions opèrent de façon plus diffuse que dans le modèle. Nous verrons aussi que les changements effectifs de politiques publiques concernent moins la construction d'un référentiel agricole et rural commun à l'ensemble du territoire calédonien que l'affirmation de la dualité, avec d'un côté une vision spécialisée de l'agriculture, touchant principalement des exploitations caldoches et d'un autre côté des expériences de type développement local, à vocation territoriale et plutôt en direction du monde kanak.

La mobilisation de la notion de référentiel (Muller 2000), de matrices cognitives et normative (Sabatier et Schlager 2000), puis les notions articulées d'idées, d'intérêts et d'institutions (approche dite des « 3i » ; Palier et Surel 2005), révèlent, dans la perspective comparatiste du programme Propocid, les particularités du cas calédonien. Parmi celles-ci, on constatera que la construction des politiques publiques est soumise de façon très indirecte aux changements globaux de référentiels. La Nouvelle-Calédonie a ainsi pu, paradoxalement, conserver une position très interventionniste dans la conduite duale de ses politiques rurales quand le courant libéral imposait ailleurs de relâcher l'effort public. De même, le dualisme et le fort interventionnisme, s'ancrent dans l'histoire et sont renforcés par la négociation politique d'une autonomie globalement croissante, qui paradoxalement mène à un taux de transfert important de la part de la France (Christnacht 2004, Néaoutyine 2006). Par ailleurs, contrairement à d'autres situations, le secteur agricole n'a jamais été autonome de par son faible poids dans l'économie locale, l'agriculture est donc, rappelons-le, toujours abordée par sa place dans les constructions globales.

La vision chronologique simplifiée ci-dessous, présentée par grandes périodes, ne se réfère donc pas aux évolutions mondiales de la construction de référentiels agricoles globaux. Elle tente plutôt de repérer les étapes d'une construction locale duale des politiques, puis des politiques rurales, en analysant les interactions entre :

- les rapports de pouvoir autour des enjeux de développement perçus (notamment entre les élites urbaines et rurales, l'Etat et les macro-acteurs externes),
- les référentiels et matrices différenciés issus de ces rapports
- les mécanismes et dispositifs institutionnels mis en place.

Dans ce document, nous étudions les trajectoires des institutions et des enjeux locaux du développement rural depuis la prise de possession française en 1853, jusqu'en 2004, année d'élection qui marque l'avènement du développement durable dans les débats sur les politiques locales de développement. Comme dans tout découpage historique, une part d'arbitraire préside au choix des périodes, et les descriptions « débordent » bien souvent des bornes temporelles imposées. Il convient également de noter que l'analyse plus précise de la période récente, à travers l'étude de l'émergence et de la contextualisation du développement durable, est traitée dans le document de l'axe 2 du projet Propocid pour la Nouvelle-Calédonie (Gaillard et al 2008).

Avant 1853 : Civilisation de l'igname et crises écologiques et démographiques

Bien des éléments de l'organisation sociale des Kanak avant la colonisation restent ignorés... et sujets à débat. S'il semble avéré qu'il n'existait pas de pouvoir central organisé, comme dans les royaumes que l'on rencontrait notamment en Polynésie, les représentations des formes sociales qui se sont développées dans l'histoire divergent selon les auteurs.

Les premiers peuplements archéologiquement identifiés datent d'environ 3000 ans, « *avec la première arrivée en Mélanésie du Sud et en Polynésie occidentale de groupes parlant des langues austronésiennes* » (Sand et al 2003). Cette période aurait également marqué le début de l'agriculture, les travaux en ethnobotanique assimilant les premières traces d'igname à ce peuplement originel (Bourret 1981).

Après une première phase d'agriculture itinérante sur brûlis, les hommes eurent à faire face à un manque de terre. Il semblerait que dans un premier temps, tout en maintenant un principe de mobilité spatiale à partir d'un tertre originel fondant leur identité, les clans ou fractions de clans, groupes familiaux hiérarchisés plus ou moins étendus, se seraient progressivement engagés dans une spécialisation spatiale. Jouant sur la complémentarité des différents terroirs, les clans de la Chaîne centrale « échangeaient » leurs productions avec les clans du bord de mer.

Transformés par les pratiques agricoles et l'utilisation intensive du feu, les sols se seraient appauvris au cours des deux premiers millénaires de peuplement. Seraient alors apparus – il y a environ 1000 ans - « *les premiers signes de nouveaux types de structures horticoles, correspondant à l'édification d'ensembles de terrasses limitant l'érosion des sols, ainsi que l'édification de billons dans les vallées pour les cultures sèches* » (Sand et al 2003). On assisterait alors à l'émergence d'une société rurale sédentaire, perfectionnant progressivement ses techniques agricoles (sélection variétale, irrigation et outillage). La population aurait pu alors s'élever au-dessus des 100 000 habitants, comme l'attesteraient l'ampleur des ouvrages agricoles et les traces anciennes d'habitation, mais aussi les comparaisons avec les chocs démographiques dans les autres îles du Pacifique (de 70 à 95% selon les cas).

Cette version d'une forte population avant les premiers contacts est cependant critiquée, partant de la pauvreté des ressources cynégétiques et de la faible disponibilité en terre de bonne qualité. Sur les 18 500 km² de l'archipel, seuls 500 km² sont évalués à bonne aptitude culturale, 2 500 km² à aptitudes pastorales et 5 000 km² à aptitudes forestières. Des estimations à partir des standards comparables de l'agriculture manuelle sur brûlis débouchent sur un seuil de viabilité de 80 000 habitants (Tissier 1990), tandis que la population kanak était estimée fin XVIII^{ème} entre 60 et 80 000 personnes. Une intensification telle que celle constatée ne suffirait pas à expliquer des populations plus

importantes. D'autres auteurs estiment que la présence des aménagements agricoles ne permet pas d'estimer la population de l'époque⁶.

Si l'on s'en tient à l'hypothèse de haute densité démographique, les échanges se seraient fortement développés il y a 1000 ans, toujours basés sur une spécialisation spatiale mais davantage organisés, signant ainsi la naissance d'une culture kanak de l'igname⁷. L'agriculture sédentaire serait devenue le pivot de la société ; les travaux agricoles rythment le quotidien, les techniques se stabilisent, la diversité variétale des produits stratégiques (igname notamment) est entretenue par la mise en place de collections valorisant les potentialités de chaque terroir, etc. Dans cette société, la cellule familiale constitue l'unité de production horticole, centrale dans l'organisation économique et sociale (Saussol 1990). A un niveau supérieur, ces unités étaient coordonnées par des ensembles de parenté et de proximité (les clans) qui contrôlaient l'accès à la terre en leur sein ainsi que les principes de circulation des produits symboliques, avec une codification rigoureuse et distincte des pouvoirs économique et politique. D'un point de vue politique, les clans s'inscrivaient dans des « pays » ou « grandes chefferies » (Bensa, Leblic 2000), dans lesquels s'organisait en partie la répartition foncière, selon l'influence et le poids de chaque clan et les alliances nouées. Hypothèse est faite que par-delà les nombreuses guerres claniques, ces institutions ont pu, sur des territoires donnés, réguler la gestion des affaires coutumières et du foncier en lien avec les grands aménagements hydrauliques et agricoles (Saussol 1990). Ces formes de gouvernance resteront visibles malgré l'abandon des aménagements, et au-delà de la domination coloniale (Barrau 1956).

Tout au long des 1000 ans suivants, avec une accélération au XVIII^{ème} siècle, l'archipel va connaître de nouvelles arrivées de population, dont certaines amèneront de nouvelles plantes et variétés de tubercules, mais aussi des maladies et des ravageurs. Toujours selon Sand et al (2003), « *la première période de contacts sporadiques avec les Européens [après 1774 et la « découverte » par James Cook] a été un temps de bouleversements politiques et sociaux immenses. L'introduction de maladies comme la grippe, la tuberculose et la rougeole par exemple entraîna des cycles d'épidémies répétés, avec des chutes plus ou moins rapides de populations, transformant nécessairement la donne politique. Le développement des guerres, du cannibalisme et des cycles de famines provoqua des crises dans les chefferies, l'effondrement des organisations sociales complexes nécessaires au fonctionnement des ensembles horticoles intensifiés, et donc une transformation profonde des sociétés traditionnelles kanak du « pré-contact », pendant les décennies précédant la prise de possession française.* »

⁶ Ainsi Jean Guiart, cité par Barrau (1956), écrit au sujet d'une hypothèse d'une Grande Terre très peuplée et très cultivée : « *cette hypothèse est quelque peu aventurée. Chaque clan disposait en effet d'un ou plusieurs systèmes de tarodières et pouvait se déplacer de l'un à l'autre toutes les deux ou trois décades.* »

⁷ On peut aussi penser que cette civilisation aurait pu naître, quoique plus difficilement, dans le cas d'une démographie plus faible et de l'entretien de la mobilité des clans.

La mobilité observée et analysée dans la société précoloniale serait alors une réponse à des crises écologiques et démographiques graves mais récentes. Elle ne serait pas un fondement ancien de l'organisation mélanésienne, mais le résultat de l'abandon d'une agriculture sédentaire incompatible avec la baisse de la natalité et les nouvelles conditions écologiques imposées par le contact avec les premiers navigateurs européens⁸. La « rencontre » avec l'Occident, avant même le début de la colonisation proprement dite, a constitué une rupture violente, affectant tous les fondements autochtones de l'organisation sociale, économique, spatiale et politique.

Il apparaît ainsi que la prise de possession par la France de la Nouvelle-Calédonie n'opère pas sur une société stable, fonctionnant selon des formes organisationnelles (agricoles et politiques) ancestrales ; elle opère sur une société en crise, dont la durabilité même est en péril.

⁸ Plus de 400 « touchers » de bateaux ont été recensés entre 1774 et la prise de possession française en 1853.

1853-1946 : une colonie de peuplement pénale, agricole et minière s'organise difficilement sous le contrôle de l'Etat

Une colonisation soumise à deux enjeux majeurs : la maîtrise de l'espace et la pénurie de main-d'œuvre

L'administration centralisée du territoire démarre avec la colonisation. Elle se met en place progressivement dès 1774, et surtout dès 1853, date de la prise de possession officielle par la France. L'implantation durable d'une population européenne pour instaurer une économie de comptoir et profiter des ressources calédoniennes marque notre point de départ pour l'analyse de la trajectoire de construction des politiques publiques.

Il convient cependant de signaler que l'ouverture de la Nouvelle-Calédonie aux échanges, et donc la confrontation des Kanak au marché, ne date sûrement pas de la colonisation. Le commerce régional a en particulier devancé l'administration centralisée du territoire : outre le santal, le café est ainsi planté pour l'export dès la fin du XVIII^{ème} siècle au Nord de la Grande Terre (Patrice Godin, communication personnelle). Ainsi la prise de possession, pour emblématique qu'elle soit, ne doit pas occulter les dynamiques déjà à l'œuvre, notamment en termes de différenciation sociale et d'émergence des élites locales.

En 1853, engagée dans une compétition avec la Grande-Bretagne, la France prend officiellement possession de la Nouvelle-Calédonie, sans véritable vision stratégique pour ce territoire. Pour autant, le choix est très vite fait d'une colonie de peuplement, ce qui va finalement déterminer toute l'histoire de l'archipel. Le peuplement par les Européens devient tout de suite un enjeu majeur pour la colonie mais aussi, avec des intensités inégales selon les époques, pour la France. Ce peuplement européen suit des logiques différentes selon les périodes : d'abord pionnière puis pénale avec l'installation du bagne, l'immigration européenne poursuit des visées agricoles (élevage, expérience sucrière éphémère et café) avant de diversifier ses finalités économiques. Il faut donc des Européens pour occuper et construire le pays mais aussi, quoique plus tardivement, trouver de la main-d'œuvre bon marché pour la mine et l'agriculture, pour pallier la chute de la démographie kanak⁹. D'autres populations – Néo-hébridais, Japonais, Tonkinois, « Javanais », Tahitiens puis Wallisiens et Futuniens - sont ainsi « déplacées » en Nouvelle-Calédonie. Coercitives ou incitatives, les politiques migratoires et la question de la démographie kanak sont centrales dans la gestion de la colonie (cf annexe 2).

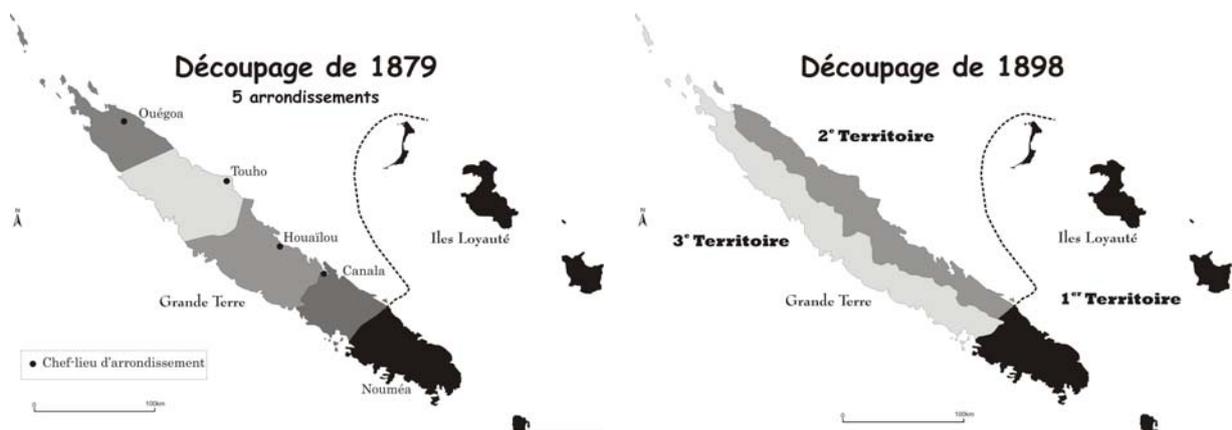
Le second enjeu prioritaire concerne la maîtrise foncière du territoire, afin de réserver un domaine minier, permettre le développement de l'agriculture et gérer l'urbanisation. Les mesures mises en place visent à marginaliser et contraindre les Kanak, dont les résistances -

⁹ La main-d'œuvre kanak est par ailleurs rapidement jugée peu adaptée aux exigences des colons, malgré l'instauration de l'impôt de capitation l'obligeant à travailler dans les plantations des colons ou dans la mine.

violemment réprimées - sont nombreuses (1878 et 1917 notamment), du fait de l'attachement à la terre dans les logiques de l'organisation autochtone (Dauphiné 1989). Elles consistent en un accaparement public de la terre (1855) et ont pour modalités la mise en réserves des populations kanak (1859), leur cantonnement (1897) sur des terres dédiées et la mise en place d'un code de l'indigénat très strict. Le foncier rendu disponible (et les terres préalablement affectées au bagne) est ensuite donné à des propriétaires privés, via diverses mesures incitatives à la colonisation agricole et minière (1897). Rapidement, la concentration est encouragée au profit de plus grands propriétaires pratiquant un élevage extensif.

L'Etat central entend contrôler le territoire depuis la petite bourgade de Nouméa, où ses services se concentrent dans un premier temps. Très tôt, comme dans les autres colonies, s'impose le souci d'une délégation locale de la gestion administrative et financière : le gouverneur représentant de l'Etat est certes la figure centrale de l'administration, mais un Conseil Général, élu par « la population blanche libre » est instauré en 1885.

Les découpages du territoire traduisent parfaitement cette volonté de contrôle de l'espace par l'administration coloniale. Le premier, datant de 1879, se fonde sur un découpage transversal de la Grande Terre en cinq arrondissements. Ce maillage suit une logique qui ressemble à celle de l'espace kanak où la Chaîne centrale sert de lien entre les deux côtes et non de limite. Le pouvoir colonial entendant ainsi mieux contrôler des espaces à forte population autochtone, tous les chefs-lieux administratifs de ce découpage (Ouégoa, Touho, Houaïlou, Canala) se trouvent sur la côte orientale, moins concernée par les implantations européennes. La division de 1898 casse cette logique spatiale pour imposer un découpage plus longitudinal. L'archipel est divisé en trois Territoires : le premier comprend le Grand Sud (notamment Nouméa, Païta, Yaté), le second correspond à la côte Est, et le dernier à l'autre versant.



Ce maillage fait suite à d'importants bouleversements dans la répartition de la population tant européenne que mélanésienne. D'une part, Nouméa est devenue le pôle de commandement de l'ensemble du territoire justifiant la constitution d'une subdivision dans laquelle sont incluses les îles Loyauté. D'autre part, le reste de la Grande Terre est

subdivisée de manière longitudinale. Ceci montre le progrès des fronts de colonisation, notamment sur la côte Ouest, le refoulement des Kanak après les révoltes réprimées de 1878 et leur déclin démographique global avec de plus fortes concentrations sur la côte orientale qui devient une subdivision (Pestaña 2006).

Mines, bagne, commerce et agriculture

La mine et la métallurgie

L'activité minière, avec la découverte d'or en 1863 (Saussoil 1979), mais surtout de gisements de cuivre, de cobalt, de chrome, de nickel et plus tard de fer, s'avère rapidement structurante pour la colonie. L'aventure du nickel, qui constitue le cœur et l'emblème de l'activité minière calédonienne, commence en 1880 avec la mise en œuvre d'un procédé de traitement du minerai qui s'adosse à des réserves importantes.

D'emblée la Nouvelle-Calédonie devient un opérateur incontournable dans ce secteur spécifique. On assimile de fait la naissance du marché mondial du nickel à la mise en production calédonienne (Bencivengo 1999). Bien que l'activité ne soit pas linéaire du fait d'un marché instable, l'intérêt français pour la Nouvelle-Calédonie est indissociable des premiers booms du nickel en 1900, entre 1924 et 1929 et en 1938 (effort de guerre allemand).

La mine permet un début d'industrialisation et d'équipement du territoire. Elle nécessite aussi de la main-d'œuvre et impulse, avec l'appui de la France, des stratégies migratoires de la part des industriels afin d'importer des travailleurs asiatiques (cf. annexe 2). Les « contrats » sont coercitifs et accordent peu de droits aux arrivants (Néo-Hébridais puis Indochinois et Javanais avec une accélération à partir de 1900, mais aussi les fameux « contrats de chair humaine » portant sur des condamnés jusqu'en 1897). Ils sont parfois conformes au droit commun (immigration japonaise négociée avec les fondateurs de ce pays).

La mine, parce qu'elle suppose d'importants moyens financiers (même si des modes d'exploitation extrêmement sommaires vont perdurer), reste détenue majoritairement par des sociétés¹⁰ dont les dirigeants ont une grande influence sur la gestion de la colonie. Ces sociétés extraient mais sont également métallurgistes. Après les débuts balbutiants du traitement des minerais, puis une coupure entre 1891 et 1910 (le minerai est alors vendu dans divers endroits du monde mais beaucoup en Europe), la concurrence se durcit entre Ballande et Rothschild. Mais au sortir de la crise de 1929, des rapprochements sont nécessaires et en 1937 la société des Hauts Fourneaux de Nouméa (Ballande) est absorbée par la Société Le Nickel. Commence alors un monopole de 70 ans caractérisé par de forts liens capitalistiques avec la France.

¹⁰ La Société Le Nickel (créée en 1880, reprise en 1888 par les Rothschild avec un quasi monopole jusqu'en 1910), et Ballande (notamment après 1902), en sont les figures emblématiques.

L'activité extractive comporte davantage d'acteurs, de nombreux pionniers ayant participé au rush du nickel en 1874. Mais outre la prospection qui reste coûteuse et problématique, la viabilité des exploitations n'est pas aisée, notamment du fait de la rareté de la main-d'œuvre. Les « petits mineurs » sont ici désavantagés par rapport aux sociétés, dont ils sont en plus dépendants pour écouler leur minerai¹¹. Ils connaissent des fortunes diverses mais sont des acteurs dynamiques, que l'on retrouve ensuite à des postes à responsabilité dans les sociétés métallurgistes mais aussi dans d'autres secteurs d'activité, en particulier le commerce.

Les chiffres manquent sur cette période pour juger du poids de l'activité minière dans l'économie locale, mais les bases d'un pays minier sont posées. Malgré des productions annuelles de nickel en métal contenu en-dessous de 10 000 tonnes (cf. annexe 4), les sursauts des cours du métal semblent donner dès 1880 le rythme des dynamiques locales, par leur impact sur l'emploi et par les liens tissés tant avec l'Etat central qu'avec l'international.

Le bagne

Le bagne est l'autre pôle d'activité des débuts de la colonisation. A l'instar de ce que les Anglais ont réalisé en Australie, la France estime que la Nouvelle-Calédonie convient à l'accueil des bagnards. Les premiers convois de condamnés arrivent en 1864 ; ils se poursuivront jusqu'en 1897. Au total, 20 000 personnes sont ainsi « transportées » sur la période. Ce contingent, accompagné de l'administration du bagne et des premiers colons libres agricoles, constitue le premier apport significatif au peuplement européen. Conjointement, des condamnées politiques, communards et Kabyles sont aussi « déportés » en Nouvelle-Calédonie ; ces derniers n'auront de choix que de rester, les premiers repartant pour la plupart. Enfin, les « relégués » constituent la troisième catégorie de la population pénale. Récidivistes, ils sont contraints de rester perpétuellement dans la colonie et d'y travailler en tant qu'ouvriers libres ou travailleurs forcés (Christnacht 2004 ; Saussol 1981 planche 23).

La colonie pénale prend fin en 1931. Auparavant le bagne, qui compte pour près de 10 000 personnes (prisonniers et personnel) réparties sur le territoire, est un moteur de l'économie. La puissante administration pénitentiaire « loue » sa main-d'œuvre aux autres administrations et aux sociétés privées, ce qui facilite la réalisation d'infrastructures et assure des débouchés conséquents sur le marché local. Les détenus peuvent également bénéficier d'une concession dans une des exploitations agricoles pénitentiaires qui sont créées, notamment sur la Côte Ouest de la Grande Terre. Une économie très fortement administrée se développe ainsi autour du bagne, dont profitent largement les principaux commerçants... eux-mêmes pour beaucoup anciens mineurs.

¹¹ Outre leur contrôle de la transformation locale, les sociétés sont également influentes sur les choix commerciaux des fondeurs étrangers.

Le commerce

Ce secteur est symptomatique du modèle d'économie de comptoir mis en place en Nouvelle-Calédonie. Organisé autour de Nouméa, principal centre urbain et administratif, le secteur de l'import-export connaît un essor rapide. Il convient en effet, outre le transport de passagers, d'approvisionner le bagne et les fonctionnaires en denrées non disponibles sur place. La faiblesse récurrente de l'industrie calédonienne se serait ainsi construite dès le début d'une colonisation tournée vers la mine et la conquête foncière et militaire, mais négligeant une structuration du secteur secondaire.

Le commerce est dominé par les comptoirs, et notamment par les sociétés Ballande et Barrau, la première étant également présente dans le secteur minier. Ces sociétés arment des bateaux puis vendent aux détaillants de Nouméa ; elles assurent également l'approvisionnement de la brousse et de ses centres de colonisation. Se développent des systèmes de crédits (attachés aux payes des mineurs ou aux récoltes des agriculteurs) et de livraisons ponctuelles¹². La SLN entreprend aussi ce type de système, en l'internalisant, pour l'approvisionnement de ses centres miniers (économat).

Les marchands, qui sont aussi parfois mineurs, emploient de nombreux salariés et sont des personnes importantes dans le jeu politique local. Ils contribuent à alimenter une certaine dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Une colonisation agricole aux objectifs multiples et mal définis ?

Comme dans toutes les autres colonies, les premiers temps du développement agricole européen sont marqués par des tentatives diverses d'introduction et d'expansion de culture de rente. Trois spéculations agricoles (sucre, coton et café) et l'élevage bovin sont réellement allés au-delà des expériences (Saussol 1981).

- **L'exploitation sucrière** débute en 1865 avec l'arrivée de colons libres créoles bourbonnais, à la demande du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie. Une première phase permet la mise en culture de 500 ha et la construction de cinq usines. L'expansion est coupée par les faibles résultats et les accidents climatiques, puis par la révolte kanak de 1878. A partir de là les surfaces déclinent jusqu'à disparaître en 1902, malgré l'implication du bagne dans la filière dès 1870, en collaboration avec les pionniers entrepreneurs associant, ou hésitant entre mine et agriculture¹³.
- **Le coton** constitue un « intermède » dans la colonisation agricole, en réponse aux doutes concernant le café (Saussol 1981). Il draine le contingent de colons libres dits des « nordistes » en 1925. Les essais débutent en 1861, mais c'est surtout à partir de 1900 qu'une relance est décidée, avec un système de primes à partir des années 1930. Les

¹² Le célèbre « tour de côte », bateau de la société Ballande acheminant les marchandises par voie de mer est emblématique de cette articulation entre la France, Nouméa et le reste du territoire.

¹³ C'est à partir de négociation initiale autour d'une concession sucrière que s'est réalisé le premier contrat de chair humaine pour la mine, à l'initiative d'Higginson (futur co-créateur de la SLN).

surfaces n'excèdent finalement pas 250 ha, avec des rendements de l'ordre de 1 500 kg de coton brut par ha. En 1941 le coton disparaît sans avoir contribué au développement de la colonie.

- **Le café** a quant à lui la particularité d'être cultivé à la fois par les colons et les tribus, à la différence du sucre et du coton, ce qui lui confère une place à part dans l'histoire agricole de la Nouvelle-Calédonie. Sa diffusion est source de débats, mais il est présent dès les tous premiers temps de la colonisation. Saussol (1981) estime à 50 ha les surfaces plantées en 1877 ; le bagne s'y intéresse alors, en recommandant à ses concessionnaires de le planter. C'est surtout avec l'arrivée du gouverneur Feillet en 1894 que l'expansion se fait, à travers la colonisation libre. A partir des surfaces concédées (25 ha/concession), les nouveaux arrivants augmentent les plantations jusqu'à 2 000 ha. En 1900 la crise des cours mondiaux et les contraintes techniques conduisent de nombreux colons à la ruine et au départ de Feillet, mais le café survit. Le remplacement par le robusta de l'arabica décimé par des maladies, et l'engagement massif des Kanak dans la culture, d'abord pour payer l'impôt, puis sous l'impulsion de la Nouvelle Politique Indigène (NPI), vont conduire à un réel développement¹⁴ du café. Si les 150 000 ha et les 90 000 tonnes envisagés par Feillet sont loin d'être atteints, les exportations se montent néanmoins 2 000 tonnes en 1939. A la veille de grandes réformes pour le statut des Kanak dans la colonie, ceux-ci ont – enfin – participé au développement administré. De leur côté les « petits » colons agricoles libres, s'appuyant sur la main-d'œuvre asiatique et le travail obligatoire des Kanak, enregistrent leurs premiers résultats patents. La guerre brise cet effort et la production s'effondre ensuite (cf. annexe 3).
- Calqué sur l'expérience australienne, **l'élevage extensif** correspond à la situation d'un pays sans main-d'œuvre où les colons se voient attribuer de grandes surfaces avec de faibles moyens pour les mettre en valeur. L'activité est d'abord très rentable du fait des débouchés assurés par l'administration et le bagne ; de grands domaines se constituent, aidés par les politiques foncières. Cette situation favorable perdure jusqu'en 1878 et la révolte kanak, liée en grande partie à la progression du front pionnier du fait de l'élevage¹⁵. L'installation de « petits colons », à travers des « centres de colonisation », conduit alors à la constitution progressive d'une paysannerie blanche cohabitant avec de grands élevages dont les propriétaires ont su pour la plupart diversifier leurs activités. Pauvres et laborieux, les « petits » colons ne reçoivent que très peu d'appui de la part de services administratifs peu dotés en hommes et en moyens. Ils sont très sensibles aux différentes crises des prix qui jalonnent l'histoire de la filière (1883 et 1905 notamment). Ils entrent également en concurrence avec les conserveries construites à partir de 1883.

¹⁴ En 1932, dans le cadre de la NPI, une circulaire administrative généralise le café en tribu mais les surfaces étaient déjà équivalentes entre les plantations sur foncier privé et sur terres de réserves. Sous l'indigénat, le travail dans les caféières est aussi un moyen de payer l'impôt et offre une main-d'œuvre pour les colons, complétée par des prisonniers puis par des travailleurs « importés ».

¹⁵ On compte ainsi plus de 80 000 têtes en 1877.

Attenantes à une vaste exploitation, ces usines doivent accompagner l'expansion de la filière, sur un modèle de concentration foncière et du marché. En même temps elles doivent permettre de lisser la demande et d'éviter les crises de surproduction. Le cheptel augmente, bon an mal an, jusqu'à 150 000 têtes en 1917 – chiffre jamais atteint depuis – mais le syndrome de la surproduction relance la crise des prix, à partir de 1922. Malgré des tentatives du service de l'élevage pour réguler le marché et les abattages, les prix s'effondrent à nouveau. Les premiers grands propriétaires de stations d'élevage s'étant déjà pour beaucoup tournés vers la mine (mais en conservant leurs terres) et une grande partie des « petits éleveurs » privilégiant le café, émerge alors une classe « moyenne » d'éleveurs rachetant les terres. Le foncier renforce ses fonctions de lieu d'accumulation pour les élites entre les deux guerres ; de nouveaux domaines se (re)créent conjointement au développement du commerce et des activités minières, malgré la crise de l'élevage¹⁶. Ce n'est qu'avec l'arrivée des Américains durant la seconde guerre mondiale que la demande est dynamisée mais, dans le même temps, le cheptel en pleine diminution n'atteint plus que 80 000 têtes. L'introduction de tiques par l'armée américaine va d'autre part obliger à modifier significativement les itinéraires de production. Il convient de signaler que les Kanak sont très peu présents dans cette filière, sauf comme « stock men » dans les exploitations des colons.

Nombreux sont les échecs et les crises qui jalonnent la colonisation agricole, liés à des conditions pédoclimatiques difficiles et à l'étroitesse d'un marché intérieur peu concurrentiel. L'élevage suit des cycles de pénurie et de surproduction, et le café est soumis à des variations erratiques et de forte ampleur des prix du cours mondial directement répercutées. L'élevage extensif et le café s'imposent néanmoins, dans cette colonisation agricole douloureuse, comme les filières les plus prometteuses (Saussol 1981, Terrier 2003). Entre stratégie d'occupation de l'espace, construction d'oligopole ou de pôles de développement, début d'industrialisation agro-alimentaire et exportation, l'ensemble dénote un manque de fil directeur et de réels moyens.

Il convient de souligner que l'horticulture kanak n'est prise en compte qu'à la marge dans les logiques coloniales : seul le calcul de la taille des réserves s'y réfère en théorie. Son niveau de sophistication, aujourd'hui largement reconnu, n'apparaît à aucun moment dans les perspectives coloniales.

Des politiques interventionnistes et duales, notamment en agriculture

La colonisation française est particulièrement coercitive à l'encontre du peuple kanak et ses instruments s'inscrivent dans la logique du peuplement. La chute de la population kanak jusqu'en 1895, puis sa simple stabilisation, traduisent bien cette coercition. Les dispositifs privilégient la cartographie pour un découpage administratif (maillage) du territoire, qui

¹⁶ Ces « nouveaux » éleveurs peuvent acheter parce qu'ils ont eu accès à des revenus monétaires dans le commerce ou la mine, ou bien bénéficient de la mesure d'attribution de terres « aux enfants du Pays ».

débouche sur la mise en place de relais en « brousse » de l'administration centrale. Des « petits chefs » désignés et parfois des pasteurs ou des curés représentent les tribus, entité administrative coloniale (1867). Les sociétés de commerce, très liées à la force publique, assurent l'approvisionnement hors Nouméa et le relais de fait avec les populations blanches. Outre cet appareil marchand et administratif, l'effort public pour le développement économique se centre sur le bagne et ses besoins logistiques (1864-1931), l'agriculture, la mine et les sociétés de commerce. Par sa nature même (exploration, maîtrise foncière et besoins de capitaux), la mine conforte le besoin de proximité entre l'Etat et les entrepreneurs locaux¹⁷.

Les politiques publiques mises en œuvre sont globalement interventionnistes et s'appuient en grande partie sur la fiscalité extérieure et sur le contrôle des marchés. Cette orientation est motivée à la fois par l'exigence d'autonomie financière de l'administration locale (1900) et par le consensus négocié entre l'Etat et les élites autour d'un oligopole marchand et minier sous contrôle du gouverneur représentant de l'Etat. Les soutiens aux prix par des primes et par l'instauration de barrières tarifaires se doublent de facilité pour l'accès aux ressources à travers les attributions foncières (mines et agriculture).

Cette logique protectionniste, adossée aux spécificités économiques et sociales de la colonie – réelles ou auto construites - va marquer durablement les orientations tant de la France que de la Nouvelle-Calédonie. Si dans les premiers temps, ceux de la construction, des « pionniers » (dont beaucoup sont du reste anglo-saxons) tirent individuellement les fruits d'une désorganisation relative de la force publique et de l'éloignement de Paris, les ententes s'institutionnalisent progressivement.

Dès 1925 des tensions apparaissent autour de la marginalisation des Kanak dans la colonie. Venant principalement de représentants de l'Etat, ces tensions débouchent sur l'émergence de politiques spécifiquement dédiées. La Nouvelle Politique Indigène (1931-1946) consiste en une refonte de l'impôt de capitation et à une relance des filières mélanésiennes du café et, à un degré moindre, du coprah. Ces orientations économiques se doublent d'efforts en termes d'accès des Kanak aux soins et à l'éducation, à un habitat « moderne », etc. Le code de l'indigénat est également assoupli. Pour autant la NPI a une vocation clairement intégrationniste. Il s'agit, partant des difficultés spécifiques des Kanak, de tenter de les amener sur les schémas métropolitains ou du monde caldoche. Dans les faits ces efforts marquent le début d'un dualisme politique qui, nous le verrons, perdure encore de nos jours (Del Rio 2007, Lambert 1999).

Les politiques agricoles s'inscrivent dans ce schéma général d'installation et de structuration d'une colonie de peuplement, de consensus entre l'Etat central et les élites locales, et de dualisme structurel. L'encouragement à l'agriculture et à l'élevage passe d'abord par la gestion centralisée de l'approvisionnement du Bagne et, déjà, par des

¹⁷ Un Comité Consultatif des Mines dont le rôle est de répondre « aux questions intéressant l'exploitation des mines, qui prennent une importance considérable » est ainsi créé dès 1872 (Bencivengo 1999).

politiques de prix intérieurs pour permettre l'exportation du café¹⁸. Les facilités foncières et commerciales sont accordées en discussion directe et peu formalisée entre des pionniers dynamiques et l'administration du territoire, dont les centres de décision comprennent à la fois le bague et le gouverneur. Elles sont aussi très liées aux dynamiques des comptoirs dont la puissance économique est importante.

Le plan Feillet (1893-1905) est la première politique agricole identifiée visant la classe « moyenne » rurale et surtout les nouveaux arrivants plutôt démunis. Il consiste à la mise à disposition de terres, à la fourniture de plants de caféier et à la création d'un service des domaines, de la colonisation et de l'agriculture, mais peu d'appuis de terrain sont proposés. Le plan s'accompagne de la création d'un service de l'agriculture, mais aussi d'une densification des services publics en brousse. Ces mesures, ayant donné des résultats mitigés, sont abandonnées dès 1905 sous la pression des élites. Cet échec conduit également au départ de nombreux colons (augmentés de libérés du bague) à partir de 1900¹⁹. L'appui reçu par les Kanak dans cette période se focalise prioritairement sur la Nouvelle Politique Indigène Leur intégration aux circuits marchands reste cependant faible eu égard aux objectifs.

De 1905 à 1945, les logiques initiales semblent de nouveau suivies mais elles n'ont d'effets que sur le café et l'élevage, dont les succès dépendent de conjonctures extérieures favorables.

Au final les effets de ces différentes politiques (même inabouties) sont désastreux pour le monde kanak. La réduction des surfaces destinées aux cultures vivrières, le report des bonnes terres vers le café imposé par la NPI et le travail obligatoire conduisent à une modification des systèmes de culture : diminution du temps de jachère, introduction de plantes vivrières plus rustiques, abandon des supports de culture pré coloniaux, etc. (Barrau 1956, Saussol 1979).

Intérêts, idéologie, instruments sur la période

Les groupes d'intérêt

La marginalisation du monde kanak favorise de fait l'émergence d'une élite marchande (agricole, commerçante puis minière) qui va rapidement investir le Conseil Général et s'inscrire dans la durée dans le paysage politique, soit en tant qu'individus, soit à travers des sociétés emblématiques (Ballande et SLN en particulier). Les liens entre ces élites et la France et ses représentants sont d'emblée ambigus. Les premières relaient les réseaux lobbyistes habituels de la colonisation (dont certaines grandes maisons de commerce et les personnes clés des ministères parisiens) et bénéficient en retour d'une autonomie leur permettant de défendre leurs intérêts. Mais des tensions se font jour sur cette autonomie,

¹⁸ Force est de constater cependant que les marges de manœuvre restent limitées et ne permettent pas de protéger pleinement les producteurs de la volatilité des cours mondiaux.

¹⁹ Il faut attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour que cette tendance au départ s'inverse.

que les élites estiment insuffisante ; au-delà du discours strictement politique, elles jugent que le contrôle français freine le développement potentiel de certaines activités. L'adoption rapide de l'image de l'entrepreneur pionnier libéral par ces élites ne doit cependant pas masquer leur grande dépendance économique et politique vis-à-vis de la métropole.

Si elle est indéniablement un instrument de la conquête spatiale et un secteur stratégique pour une paysannerie en devenir, l'agriculture marchande promue par la colonie montre des perspectives limitées : échecs techniques, méconnaissance des colons, faiblesse des avantages comparatifs, semi-autonomie, frilosité et manque de moyens des politiques publiques agricoles. Pour autant, à l'image de la métropole, des structures se mettent timidement en place pour défendre des exploitants (création d'une chambre d'agriculture en 1909, apparition de syndicats, Terrier 2003). Le modèle de l'exploitation familiale résiste tant bien que mal tandis que les tentatives d'agrobusiness (latifundia et entreprises d'élevage) périclitent pour la plupart. Ces formes agricoles cohabitent avec une agriculture mélanésienne ancienne, vivrière et coutumière à l'exception du café, articulée autour de l'igname mais devant se recomposer sur des surfaces réduites par la conquête française et le cantonnement (Barrau 1956).

Pour les grandes familles de colons – dont la richesse se construit plutôt dans la mine et le commerce mais qui ont pu se constituer des domaines fonciers importants – l'agriculture peut demeurer un lieu de spéculation de long terme (Terrier 2003) ; elles délèguent alors le travail sur leurs propriétés. Comme ces familles sont par ailleurs très présentes sur la scène politique locale, la ruralité émergente constitue aussi pour elles une réserve de voix.

L'Etat français joue la logique de l'économie de comptoir, en encourageant le commerce et en facilitant l'exploitation minière sans toutefois s'engager directement dans l'économie locale. Sa stratégie repose sur des coalitions avec les élites nouméennes, avec lesquelles il partage le pouvoir politique et économique. On note cependant que la personnalité des gouverneurs joue beaucoup sur les orientations et les jeux de pouvoir.

Des coalitions opèrent aussi entre élites commerçantes et « petits colons » libres. Ces derniers n'ont pas d'autres alternatives que de rester en Nouvelle-Calédonie, mais sont souvent dans une situation précaire. Il s'agit alors pour les élites de s'appuyer sur cette catégorie de la population pour négocier une présence et des interventions bienveillantes de l'Etat, mais en disposant d'une importante autonomie dans la gestion des affaires locales.

Les « intérêts » sont bien marqués dans cette longue période de conquête et de structuration de la colonie et cinq grandes catégories sociales se dégagent :

- les représentants de l'Etat mettant en place un appareil administratif sur le modèle métropolitain et soucieux de préserver à moindre coût la place de la France,
- les « petits colons », qui forment le socle d'une ruralité en devenir et dont la plupart rompent leurs attaches françaises ; ils souhaitent pérenniser leur exploitation, avec comme référence l'agriculture française d'avant-guerre,
- les « déportés » qui finalement s'installent en Nouvelle-Calédonie et vont devoir y trouver les moyens de leur subsistance, et vont contribuer à la diversité de la ruralité,

- les élites nouméennes tournées vers la mine et surtout le commerce, pour qui l'agriculture est perçue surtout à travers l'emprise foncière et l'attache électorale de la paysannerie,
- le monde kanak, luttant contre le joug colonial mais marginalisé, cherchant à maintenir sur des surfaces réduites des systèmes agraires d'autosubsistance et vendant sa force de travail pour payer l'impôt.

Une idéologie ambiguë

Le modèle de développement repose aussi sur la domination des Kanak, mais des tensions se font jour entre les tenants d'un élargissement des politiques publiques au monde kanak (porté plutôt par l'Etat et ses représentants) et une partie (diversifiée) des colons pressentant les risques politiques de cette orientation. On assiste sur la fin de la période à une disjonction entre les politiques en direction du monde européen et du monde kanak, qui préfigure un dualisme qui va traverser toute l'histoire de la Nouvelle-Calédonie (Del Rio 2007).

La colonie (l'Etat, son représentant et le Conseil Général) reproduit à quelques nuances près, liées au contexte spécifique local, le « référentiel d'équilibre » français décrit par Jean Coussy (2006). Il s'agit en effet tout à la fois d'imiter de façon très sélective un libéralisme inspiré du modèle anglais (défense d'un « capitalisme d'entreprise » doublé d'une identité de pionnier) et de promouvoir un fort protectionnisme via une bureaucratie puissante dans les secteurs du commerce et, plus difficilement, de la mine.

Ainsi le choix crucial d'une colonie de peuplement trace un sentier de dépendance dont les persistance structurelles reposent sur :

- la domination/marginalisation des autochtones,
- la tutelle de l'Etat doublée de l'obligation d'autonomie financière,
- la constitution d'une élite locale qui détient les pouvoirs économique et politique,
- les jeux de pouvoir / compromis au sein de la colonie entre représentants de l'Etat, élites locales et « petits » colons.

Les « idées » dominantes renvoient pour l'Etat à l'imaginaire colonial de peuplement. Les missions civilisatrices se doublent d'une mainmise sur les perspectives d'exploitation des ressources minières (via le foncier), et se traduisent par la spoliation puis la domination des autochtones. La vision agricole de l'Etat est floue ; sa vocation d'occupation est claire, mais les faibles potentialités limitent la mise en place de politiques affirmées. Chez les colons, l'image du pionnier, proche du modèle australien, s'impose. L'esprit de conquête se double d'une vision individualiste du développement, qui conduit à un cloisonnement de la société blanche qui ne se fédère que pour se protéger. Aujourd'hui encore le monde rural caldoche est influencé par ce référentiel. L'image du pionnier est déclinée de façon différente pour les élites : l'esprit d'entreprise est aussi très valorisé, mais les conditions appellent à des coalitions avec l'Etat pour sécuriser les affaires. Le capitalisme calédonien, avec ses fortunes

rapidement bâties, ne peut pas être appréhendé sans tenir compte de ses liens avec les représentants de l'Etat.

Des instruments à l'image des ambiguïtés du modèle de développement en construction

Les dynamiques institutionnelles portent donc sur une approche spécifique du contrôle de l'Etat sur la colonie, en ménageant des leviers locaux (fiscaux) pour limiter les transferts. L'Etat, à travers la figure du gouverneur, reste l'institution centrale. Cependant, les structures locales de représentation s'imposent rapidement comme des institutions fortes, même si leur relation avec l'Etat est régulée par la plus ou moins grande autonomie qui leur est accordée. L'arsenal politique et législatif et les compromis institutionnalisés mis en place espèrent garantir la maîtrise du pays (vis-à-vis des Kanak – foncier et code de l'indigénat notamment) et un modèle de développement d'apparence libérale mais *in fine* résolument encadré. L'agriculture est un des éléments de cette construction mais comme son poids et ses perspectives sont limités, les politiques agricoles et rurales restent de faible ampleur.

Chronologie 1853-1945

1850 1855 1860 1865 1870 1875 1880 1885 1890 1895 1900 1905 1910 1915 1920 1925 1930 1935 1940 1945



Evolutions globales

<i>Mines</i>	Mines « artisanales »				Début ère industrielle minière			
<i>Démographie</i>	Bagne							
	Première vague d'immigration			Immigration libre	Immigration asiatique (et « nordistes » 1925)			
	Déclin démographique des Kanak			Stagnation de la population kanak			Reprise démo. kanak	
<i>Révoltes kanak</i>								
<i>Statut</i>	Ad. militaire		Admin. civile		Administration civile + Conseil Général			

Traits marquants de politiques publiques

Mesures de cantonnement et de marginalisation kanak				NPI			
				Plan Feillet			
Mise en place de la colonie			Affirmation du protectionnisme				
			Emergence des élites marchandes et politiques				Dualisme colons / Kanak
			Structuration grands domaines				

Principales filières agricoles

				Café			
					Café en tribu		
Elevage extensif							

1946-1965 : Les élites locales organisent avec l'Etat la professionnalisation des services territoriaux et l'expansion minière, début d'émancipation kanak

Des évolutions statutaires et politiques significatives

1946 est une date importante qui marque le début d'une réelle évolution statutaire et de la place des Kanak en Nouvelle-Calédonie. La colonie devient un Territoire d'Outre-Mer (TOM) et le code de l'indigénat est aboli²⁰, ce qui lève de fait le cantonnement et l'obligation de payer l'impôt de captation et autorise les Kanak à bénéficier d'emplois salariés. La Nouvelle-Calédonie reste un TOM jusqu'en 1998, mais ce statut autorise différents degrés d'autonomie, sur lesquels la France joue largement dans sa stratégie de gestion (Leblic 1993, Christnacht 2004).

Les lois votées au parlement français s'appliquent dans les TOM à condition de spécifier cette applicabilité. Par exemple, l'égalité des droits n'est pas adoptée, les Kanak n'étant pas soumis au droit civil pour l'état civil, le mariage, la propriété, etc. Si elle peut paraître inégalitaire, cette mesure n'en préserve pas moins quelques fondements (fonciers et communautaires) de l'organisation sociale kanak. Les Kanak disposent d'un statut personnel particulier qu'ils peuvent sur leur demande abandonner – de façon irrévocable – au profit du statut de droit commun.

Le statut de TOM renforce globalement la tutelle de l'Etat sur le Conseil Général. Il faut attendre la loi cadre de 1956, date structurante pour toutes les colonies françaises, pour que l'autonomie administrative et financière, réclamée par les politiques de tous bords, soit accordée. La loi cadre se traduit par la transformation du Conseil Général en Assemblée Territoriale et, surtout, instaure un conseil de gouvernement qui partage avec le gouverneur l'exécutif pour les affaires locales. Le corps administratif comprend dès lors des services territoriaux et des services de l'Etat, censés collaborer selon leurs compétences.

Cette « autonomie » nouvelle s'exprime aussi par l'avènement de l'Union Calédonienne (UC) en tant que première force politique locale. L'UC, créée en 1953, est un parti issu d'associations religieuses²¹. Sa devise « deux couleurs un seul peuple », son discours en faveur de la reconnaissance des autochtones et ses positions autonomistes mais modérées, lui permettent de rallier dès les élections territoriales de 1953 les classes moyennes et l'électorat kanak (Trépiéd, 2007). Les leaders de l'UC entendent affirmer la diversité culturelle et ethnique de la Nouvelle-Calédonie, mais restent modérés, soucieux aussi – notamment sous la pression des églises et des associations religieuses – de juguler la montée

²⁰ Il faudra cependant attendre 1957 pour que les Kanak aient tous le droit de vote.

²¹ L'Union des Indigènes Calédoniens Amis de la Liberté (UICALO, catholique) et l'Association des Indigènes Calédoniens et Loyaltiens Français (AICLF) répondent aux anticipations des églises par rapport à la poussée démocratique de l'après-guerre et au besoin ressenti de la « contrôler », notamment vis-à-vis du monde kanak.

d'une gauche dure, fondée dès son origine sur le droit des peuples autochtones et l'objectif de décolonisation²².

L'hégémonie de l'UC n'est ainsi pas préjudiciable aux élites. A l'exception de quelques revers lors des municipales, notamment à Nouméa en 1965, l'UC domine la vie politique jusqu'en 1977 (Angleviel 2006). Un front anti-autonomiste s'organise néanmoins et éprouve le besoin de renouveler son offre politique, parfois de façon violente (1958). Dans le sillage de l'Union, créée en 1944, une série de partis²³ se structurent en 1957 et se fondent finalement dans le Rassemblement Calédonien en 1958. Cette alliance, qui connaît de nombreuses recompositions internes, perdure jusqu'à aujourd'hui.

Cette recomposition du paysage reste fortement encadrée par l'Etat, qui juge avec méfiance les volontés autonomistes (même relatives et non inscrites dans l'indépendance) de l'UC et se range plutôt du côté de la droite locale. Ce choix s'exprime par une reprise en main de Paris à travers les lois Jacquinet en 1963, puis par les lois Billote de 1969, qui lui redonnent des compétences, notamment dans l'enseignement, le contrôle de l'assemblée et la réglementation minière (Angleviel 2006). Le fait que cette reprise se situe au moment du principal boom minier que la Nouvelle-Calédonie ait connu (1969) est symptomatique des jeux qui se nouent entre Paris et sa colonie, mais aussi au sein même du débat politique local.

Des dynamiques démographiques et foncières recomposées

La guerre est aussi un tournant démographique, avec sous-jacente la question des équilibres politiques futurs. L'après-guerre voit ainsi la reprise de la démographie kanak (de 30 000 personnes en 1945 à près de 45 000 en 1965) et le départ de nombreux « étrangers », en particulier asiatiques, qui profitent de l'assouplissement des mesures coercitives à leur égard. Dans le même temps on note une forte accélération de l'immigration européenne (dont la population passe de 18 000 à 36 000 entre 1945 et 1965). Ces dynamiques d'ensemble continuent néanmoins d'assurer un équilibre favorable pour l'Etat, qui entend affirmer sa présence en s'appuyant sur l'implantation durable d'Européens²⁴ (annexe 2.).

Au-delà des chiffres globaux, c'est la répartition de la population qui change. La guerre marquant la fin de la colonisation agricole d'envergure, les nouveaux arrivants européens investissent Nouméa et les secteurs secondaires (avec la mécanisation de la mine et la montée en puissance de l'usine métallurgique de Doniambo) et tertiaires (démultiplication de l'administration et des services aux ménages). On note également que les Kanak, pouvant dès lors sortir des réserves, gagnent aussi de façon significative Nouméa (Saussol 1981). La polarisation spatiale et économique du territoire se renforce à cette époque.

²² Le parti communiste de Nouvelle-Calédonie créé en 1946 prend de l'importance à cette époque.

²³ Dont un « Groupe Paysans » créé en 1957 et une « Union Rurale » dissidente de l'UC en 1958 (Leblic 1993).

²⁴ Les Kanak ne sont plus numériquement la première catégorie de la population.

La répartition entre le foncier coutumier (réserves), européen (propriétés privées) et domanial en 1945 est révélatrice des logiques de la colonisation agricole et minière : sur la Grande Terre²⁵, les terres privées occupent la majeure partie de la côte Ouest et les vallées de bonne aptitude de la côte Est, les concessions minières sont « sécurisées » et les réserves – qui comptent 340 000 ha - occupent en partie la chaîne centrale et le littoral de la côte Est. Les mouvements de la population kanak, la nouvelle donne démographique et les évolutions statutaires (fin du cantonnement) s'accompagnent logiquement de nouvelles revendications foncières contre les grands domaines. Elles sont partiellement entendues, puisque les réserves, qui n'avaient progressé que de 6 000 ha entre 1903 et 1945, s'élèvent à 363 000 ha en 1964 (Doumenge 1981, planche 33). Cette politique s'exerce surtout dans les zones montagneuses, perpétuant les logiques d'occupation de l'espace. Elles seront ensuite freinées, butant sur le manque d'espaces disponibles sur le domaine domanial et sur la forte résistance des propriétaires terriens européens, jusqu'alors globalement épargnés par les agrandissements.

Un développement économique tiré par la mine

L'après-guerre est une période de croissance importante pour la Nouvelle-Calédonie, avec, de façon concomitante, l'avènement de la mine comme enjeu stratégique. La croissance de la production minière est significative et ses effets indirects se démultiplient. C'est également une période de tertiarisation ; les désillusions de la colonisation agricole sont consommées et c'est davantage vers le commerce et les services, tirés par l'afflux de populations européennes et urbaines, que s'orientent les dynamiques.

La mécanisation/rationalisation du secteur minier

Après les années de guerre, la production du nickel repart en 1952 et suivra une hausse soutenue – mis à part 1958 et 1961 - jusqu'au boom de 1969 (cf. annexe 4). L'ouverture des marchés japonais, puis australien contribue à cette phase de croissance. La période voit la modernisation de l'extraction minière, imposée par la diminution de la teneur moyenne de métal dans le minerai extrait, l'extension des surfaces et les tensions toujours plus fortes sur la main-d'œuvre disponible. Cette modernisation augmente considérablement les performances économiques de la filière.

La multiplication des centres miniers et l'explosion des surfaces exploitées donnent à la Nouvelle-Calédonie toute sa place sur les marchés mondiaux et commencent à attirer les investisseurs étrangers (dont le géant Inco). La SLN, toujours sous capitaux Rothschild, maintient néanmoins le monopole de son usine de Doniambo. Elle profite également d'aides pour se moderniser dans le cadre du plan Marshall (augmentation des extractions et amélioration de la transformation en ferronickel) (Bencivengo 1999).

²⁵ Les îles Loyauté sont maintenues en « réserves intégrales ».

Conjointement, une nouvelle génération de « petits mineurs »²⁶, issue de la première génération des élites ou de l'immigration plus récente, profite de la mécanisation et de la rationalisation de l'activité, mais aussi d'une conjoncture mondiale favorable (une fois passé le ralentissement de l'après-guerre) pour s'enrichir. Ces entrepreneurs adoptent le plus souvent une stratégie de diversification de leurs activités, en privilégiant l'une ou l'autre en fonction de la conjoncture du nickel²⁷.

La dynamique positive relativement régulière se traduit par une diversification et une professionnalisation de l'emploi sur mine ; les modes d'exploitation réduisent le nombre de salariés par site et requièrent davantage de formation (Bencivengo 1999), mais comme la production augmente, l'offre d'emploi demeure soutenue. Le secteur du nickel s'impose bien comme le secteur stratégique et comme le lieu privilégié d'expression des liens entre Paris et Nouméa.

Un secteur secondaire hors nickel peu présent, sauf pour le BTP

Il est difficile de suivre les évolutions sur l'ensemble de la période, mais J. Freyss (1995) estime qu'en 1960, les industries hors métallurgie comptent pour 4% du PIB. Il estime aussi que ce poids est en déclin depuis 1945, sous l'effet conjugué de la montée en puissance du secteur minier et du renforcement dans la même période des secteurs du commerce et des services. La faible compétitivité de l'industrie calédonienne à cette époque renvoie au coût élevé des facteurs de production et des matières premières, mais aussi à l'étroitesse du marché intérieur. Le secteur se heurte aussi au fait que les élites locales se tournent de façon privilégiée vers le commerce (importation de biens manufacturés) et voient donc dans le secondaire des concurrents potentiels.

Le BTP, qui occupe 2 000 personnes pour une valeur ajoutée deux fois moindre que les mines au début des années 1960, s'impose en revanche comme le seul secteur stratégique du secondaire, alimenté par les migrations et les anticipations d'une industrialisation accélérée via la métallurgie.

Commerce et services, un secteur en expansion

Accompagnant la croissance démographique de la période et la faiblesse du système productif hors nickel, ces secteurs se développent rapidement, en particulier le commerce. Celui-ci, dominé par l'alimentation jusqu'aux années 1960, profite toujours de la faiblesse du système productif local. Son organisation reste fondée sur un pilotage par les grandes maisons, oligopoles importateurs tournés vers la France mais diversifiant progressivement leurs approvisionnements. Le contrôle de la fiscalité extérieure est ainsi hautement stratégique, de même que le contrôle des marges et des prix intérieurs. Les

²⁶ Sont appelés « petits mineurs » les entreprises qui ne transforment pas leur minerai sur place, c'est-à-dire, à cette époque d'après-guerre, toutes les entreprises sauf la SLN (Bencivengo 1999).

²⁷ J. Freyss les appellera des « *amortisseurs de conjoncture* ».

services compteraient pour plus de 50% du PIB à la fin de la période 1945-1965 (cf. annexe 5), en hausse régulière quoique difficilement estimable, et le commerce pour 12%. Il est intéressant de noter que les services non marchands (administration) représentent moins de 10% du PIB, signe que le système axé sur la mine et les comptoirs, appuyé sur une ruralité vivant pour beaucoup de ses propres productions, n'appelle pas une forte présence des fonctionnaires d'Etat et du Territoire.

Une agriculture dans un intermède, entre désillusions et espoirs, toujours duale

Les chiffres de production manquent sur cette période, mais les analyses de Freyss (1995) témoignent cependant d'une croissance de la production marchande tirée par le développement des marchés urbains²⁸. Pour autant, on est loin d'assister à la révolution agricole que connaissent dans le même temps d'autres pays du monde. Les données disponibles grâce aux Recensements Généraux de la Population (RGP)²⁹, montrent également que l'agriculture et l'élevage conservent jusqu'en 1965 un poids important en termes d'emplois, en rassemblant plus du tiers des actifs, avec cependant une tendance à la baisse³⁰. Le café et l'élevage constituent encore les filières les plus significatives, mais le développement des filières fruits et légumes est en marche, toujours du fait de l'urbanisation. L'agriculture vivrière kanak, si elle pèse dans la part des actifs dans le secteur³¹, reste absente des statistiques et des observations. Ce fait révèle une extrême concentration de la valeur marchande au niveau des élevages cohabitant avec une agriculture diffuse d'autoconsommation³². Elle semble néanmoins continuer à jouer un rôle essentiel, tant par ses apports à la coutume et à l'alimentation que par son rôle de repli en cas de difficulté.

- Pour le **café**, paradoxalement, le redémarrage de la production après-guerre (cf. annexe 3) correspond à une baisse de rentabilité de la filière. Cette baisse se répercute sur la production européenne, les colons se détournant de l'activité au profit de l'élevage, puis, à partir des années 1955-60, du maraîchage et des premières « grandes cultures ». A l'inverse, les agriculteurs kanak libérés des réquisitions augmentent leurs surfaces en

²⁸ En 1965, la valeur ajoutée du secteur agricole est estimée entre 12 et 15% du PIB, et est donc supérieure à celle du commerce.

²⁹ Les chiffres des RGP ne donnent que les actifs déclarant l'agriculture comme activité principale. Les chiffres des Recensements Généraux de l'Agriculture (RGA) donnent quant à eux l'ensemble des actifs participant à l'agriculture, quel que soit leur niveau d'implication.

³⁰ En 1956, les statistiques disponibles donnent une population agricole active de plus de 11 000 personnes pour 22 850 actifs sur l'ensemble du Territoire, ces chiffres passant ensuite à 11 000 pour 30 500 en 1963 et à 13 000 pour 39 000 en 1969 (chiffres RGP, Roux 1976).

³¹ 9 500 actifs en 1956, 9 180 en 1963 et 11 600 en 1969, soit largement plus que les Européens qui ne comptent que 1 300 actifs en 1963 et en 1956, et 1 100 actifs en 1969 (chiffres RGP, Roux 1976).

³² On compte moins de 350 éleveurs pour 11 200 actifs dans le RGP de 1963, ce qui insiste encore sur l'urbanisation (notamment européenne) du Territoire.

profitant des agrandissements de réserves. Ainsi la part de la production mélanésienne passe de 35% en 1950 à 58% en 1965 (Saussol 1981). Mais la production, après avoir atteint son niveau d'avant-guerre, stagne et s'essouffle. La qualité des productions reste très en dessous des exigences mondiales, l'érosion des prix relatifs et l'attirance du salariat en sont principalement responsables. Les aides concédées à la filière n'en ralentissent pas les effets. Dans le même temps, les systèmes de culture évoluent peu ; la mécanisation ne diffuse pas, l'adaptation des variétés peine à donner des résultats satisfaisants.

- C'est plus sûrement **l'élevage bovin** qui maintient dès lors l'agriculture marchande calédonienne. De 1945 à 1965, les abattages passent de 2 050 à 3 300 tonnes. Des progrès sont réalisés en termes de rendement et d'amélioration des pâturages et le cheptel stagne autour de 100 000 têtes malgré l'augmentation des abattages. Le marché se trouve néanmoins déséquilibré et des périodes de pénurie sont fréquentes, ce qui entraîne la fermeture des dernières conserveries et la relance des importations à la fin des années 1960. La filière se recompose globalement autour du marché de Nouméa et il devient nécessaire d'organiser les abattages. L'Office de Conservation et d'Entreposage Frigorifique (Ocef) est créé dans ce but, en 1963. Chargé d'administrer les prix, il se dotera d'un abattoir complétant les abattages sur les stations et l'émergence de bouchers privés.

La charge passerait par ailleurs d'une bête pour 5 ha à une bête pour 3 ha dans la période. L'intensification est impulsée par la nécessité de traiter contre les tiques (ce qui oblige à des investissements nouveaux dans des piscines) et par l'introduction du gyrobroyeur. On note aussi le développement de programmes d'hydraulique pastorale et de nouvelles formes de gestion fourragère. La période est donc perçue comme une phase de transition et, pour reprendre les mots de Saussol (1981), comme « *la fin des latifundia* ». Cette évolution ne résorbe pas pour autant la concentration des terres et de la production. Occupant dans l'histoire longue plus de 90% de la SAU, l'élevage reste en effet très concentré. Ainsi, en 1955, le service du Domaine relève que 40% des superficies privées européennes sont occupés par 20 propriétaires, tandis que 1 296 propriétaires se partagent 4% de ces surfaces.

Il convient aussi de noter que l'élevage reste le domaine des Européens. De nombreux Kanak sont embauchés sur les exploitations comme stock men, mais rares sont les troupeaux propriétés de clans³³.

- La demande marchande en fruits et légumes était faible jusqu'alors du fait de l'importance de l'autoconsommation et de la faiblesse du marché urbain de

³³ On compte quelques troupeaux collectifs kanak, tous de moins de 150 têtes et répartis dans la chaîne. Leur contribution à l'effectif total est faible, de même que les revenus qui en sont tirés.

consommation³⁴, mais aussi de la mainmise des comptoirs sur les importations. Les incitations publiques, en se concentrant sur les deux filières « historiques » que sont le café et l'élevage, portaient par ailleurs peu sur ces filières, qui se trouvaient confrontées à d'importants problèmes tant techniques qu'économiques. La tendance semble d'inverser à partir des années 1950 et surtout 1960, en se centrant sur le marché nouméen. Le même raisonnement tient pour l'aviculture et la filière porcine. C'est à partir de ces spéculations, nécessitant davantage de technicité, que s'amorce la refonte de l'aide technique aux exploitations, mais les résultats de cette nouvelle orientation restent timides et ne sont visibles et effectifs que sur la période suivante.

Les tribus participent peu au début de modernisation des filières végétales et animales appuyé par la nouvelle organisation des aides à l'agriculture (cf. infra). Toujours très largement marginalisés malgré les évolutions politiques et les agrandissements de réserves, les Kanak sont maintenus sur des terres à faible potentiel de production et développent une agriculture vivrière « transparente » pour les institutions centrales. La fonction de refuge assignée à l'agriculture mélanésienne, non mesurée, s'exprime lors des ralentissements de l'activité minière ou dans le cadre de nouvelles formes de pluriactivité. L'agriculture semble permettre l'alternance entre contrats courts sur mine ou dans le secteur des services, et vie en tribu.

Au final le dualisme agricole perdure et se renforce, d'autant que les Européens sortent de la production du café sans que les Kanak investissent les autres filières.

Des dispositifs d'appuis par l'aval, se diversifiant et s'intensifiant

D'un point de vue global, surtout à partir de 1956, cette période marque un effort d'équipement du territoire, même si celui-ci se focalise au Sud, où la population blanche et urbaine continue de se concentrer. Cet effort est assuré par l'Etat via la création du Fonds d'intervention pour le développement économique et social (Fides en 1946) et la structuration d'un système de financement ciblé et négocié garantissant un regard de l'Etat sur ses transferts. L'expansion du secteur du BTP témoigne de cet effort.

Dans le même temps, la pression de l'UC pour gérer l'autonomie se traduit par un renforcement des politiques douanières et fiscales qui profite au commerce et surtout à la mine.

L'équipement du territoire s'accompagne également de la consolidation des services centraux sur le modèle bureaucratique français, ce qui enclenche une nouvelle forme de transfert via la rémunération des agents de la fonction publique. Pour autant, au moins jusqu'en 1963 (Jacquinot) et surtout 1969 (lois Billote), les velléités autonomistes de l'UC freine la « métropolisation » de l'administration. Par suite, le nombre de fonctionnaires

³⁴ En 1969, l'autoconsommation est estimée par l'Isee à 92% pour les légumes et à 100% pour les fruits (*Budgets familiaux en Nouvelle-Calédonie 1969*, cité par Freyss). Nul doute qu'elle devait être au moins aussi importante par le passé.

d'Etat reste relativement limité, et avec lui le volume des transferts publics sous forme de salaires.

L'agriculture, dont la production augmente en valeur mais dont le poids stratégique diminue avec l'avènement du secteur minier, profite indéniablement de cette bureaucratisation de l'administration. La professionnalisation des services centraux se traduit par la présence de nouveaux fonctionnaires, la relance du service de l'agriculture plus ou moins délaissé depuis près de 30 ans (1955), et la création du service de l'élevage (1954), puis par l'instauration d'un ministère territorial de l'économie rurale, auquel sont rattachés les services de l'agriculture et de l'élevage (1958). Toutefois, les relais de ces services sur le terrain sont modestes et leur tâches surtout administratives. De son côté l'Etat a surtout vocation à gérer les équipements ruraux et les domaines ; il a peu d'action concrète de développement. Le monde rural profite par ailleurs de la mise en place d'infrastructures grâce au Fides : voirie et électrification rurales, hydraulique et début de gestion de forêts domaniales. Concrètement, les enjeux semblent davantage tournés vers l'aménagement du territoire et la gestion des populations rurales à des fins électorales et de contrôle de l'espace ; le mythe d'une colonie agricole est passé³⁵.

En dehors du café, qui survit grâce aux tribus, les dispositifs d'aides à la production sont résolument tournés vers l'agriculture de type européen. Ils marquent une transition vers l'intensification de l'élevage bovin, mais l'appui aux filières passe néanmoins surtout par le marché. Jusqu'à la fin des années 1950, le protectionnisme s'exprime à l'échelle de la métropole, qui taxe les produits américains pour subventionner l'achat préférentiel des produits de l'Outre-Mer, dont le café calédonien (Saussol 1967). Au-delà, suite à la baisse mondiale des prix agricoles et à la large ouverture des marchés, la protection s'organise localement. Un office territorial pour la commercialisation des bovins (Ocef 1963), une caisse de stabilisation des prix du café et du coprah (1957) et un organisme de contrôle des prix des principales filières végétales (1955) assurent des prix et des débouchés administrés. Sont également créés une caisse d'assurance contre les calamités agricoles (1955) et un système de taux d'emprunt bonifiés. L'idée sous-jacente est de lutter contre les aléas du marché des métaux (douloureusement révélés en 1953), en mobilisant les « savoir-faire » acquis en France dans la période de l'après-guerre.

Au final les moyens engagés sont loin d'autoriser la vague de modernisation que va connaître l'agriculture française dans la même période. Les techniciens de terrain font cruellement défaut, les services centraux étant essentiellement bureaucratiques. Ce manque récurrent - longtemps dénoncé sans succès - est révélateur de la faiblesse des moyens territoriaux³⁶ et par suite, de la priorité toute relative accordée à l'agriculture par rapport

³⁵ En 1951, lors d'un débat agricole au Conseil Général, Jacques Barrau (directeur de l'administration rurale dont la connaissance des dynamiques rurales est unanimement reconnue) déclare que « la Nouvelle-Calédonie n'est même pas une terre agricole » (Angleviel 2006).

³⁶ Cet appui ne pouvait venir que de fonctionnaires territoriaux dans l'esprit de la répartition des compétences dans le statut de TOM avant 1969.

aux autres secteurs. Mais il témoigne aussi d'une confiance dans une logique d'incitation par les prix, faisant écho aux désillusions des programmes de colonisation agricole. Les problèmes techniques et organisationnels spécifiques de la Nouvelle-Calédonie, révélés par l'histoire, supposent des innovations difficiles en termes d'intervention publique, devant lesquelles les politiques et techniciens se sentent démunis. Les outils mis en œuvre dans les années 1950 s'avèrent en particulier incapables de s'adapter aux systèmes mélanésiens, hormis pour la filière café, dans laquelle les Kanak restent très présents après la crise des années 1920 et surtout une fois le code de l'indigénat aboli. Par ailleurs, sous la pression de l'UC, quelques avancées sont à noter dans la gestion foncière, avec des agrandissements de réserves (Saussol 1979). Ces efforts sont cependant sans commune mesure avec les aides octroyées par ailleurs aux exploitations européennes et encore plus aux mineurs.

Intérêts, idéologie, instruments sur la période

Au sortir d'une vaste période de spoliation foncière et de marginalisation du monde kanak (hormis durant la courte expérience de la Nouvelle Politique Indigène), l'après-guerre est une phase intermédiaire, porteuse de séquences réactives (Mahoney 2001) qui ne modifient cependant pas encore le sentier de dépendance tracé dans les premiers temps de la colonisation. Les Kanak ont gagné des droits, le mythe agricole a vécu, la mine s'installe « durablement », le peuplement européen se confirme et avec lui l'intérêt de la France pour sa colonie, la bipolarisation politique Union Calédonienne / droite loyaliste est instaurée. Il faut néanmoins attendre le boom minier de 1969 pour achever la bifurcation en gestation.

Les groupes d'intérêt

Signe de changement dans les alliances entre caldoches et entre caldoches et nouveaux arrivants d'après-guerre, des revendications foncières sont formulées par les colons paysans, dont la situation évolue peu et qui se sentent en dehors du train du développement.

La période faste d'après-guerre creuse en effet les écarts entre les catégories sociales. Les « petits mineurs » contribuent à renforcer encore les liens entre les sphères politiques et économiques. Ils sont aussi présents dans les secteurs du commerce et de l'immobilier et assurent, avec la SLN, le maintien des mesures de protection tarifaire pour la mine³⁷. Le secteur du commerce est plus complexe ; aux familles « historiques » des comptoirs s'ajoutent après guerre de nouveaux opérateurs – dont la nouvelle génération de « petits mineurs ». Ces élites restent cependant toujours dans une relation ambiguë avec la métropole, qu'ils accusent parfois d'ingérence.

L'intensification des dispositifs d'aide, concomitante avec l'avènement de l'UC sur le plan politique, exprime cependant une légère érosion des marges de manœuvre des élites commerçantes. Les dirigeants de l'UC, à l'image de leur devise, représentent la diversité

³⁷ Ainsi en 1953, le Conseil Général décide de subventionner le minerai calédonien, mesure reprise par l'Etat l'année suivante (Angleviel 2006).

locale et sont moins impliqués dans les circuits économiques. Les dimensions sociales de leur programme entendent en effet rompre avec les inégalités de traitement et le clientélisme. Les grandes maisons de commerce, tirant d'importants revenus et renforçant leurs alliances métropolitaines grâce au contrôle de l'importation de biens alimentaires, doivent dès lors céder du terrain. Pour soulager les consommateurs mais aussi pour diversifier le tissu économique local, il faut nécessairement jouer sur les marges et les monopoles. Le développement agricole apparaît comme une partie de la solution pour baisser les prix alimentaires (Djama 2008), mais il semble qu'il soit surtout un élément de l'argumentaire global des puissances publiques locales et parisiennes pour tenter de baisser ces marges. Cependant, l'opposition entre les grands propriétaires (qui n'ont pas nécessairement d'activité agricole) et les élites du commerce ou de la mine focalise les débats au sein de l'Assemblée Territoriale (Roux 1976). Cette opposition est préjudiciable aux petites et moyennes exploitations et à la reconnaissance de leurs besoins par les pouvoirs publics.

L'Etat participe à cette recomposition des coalitions, même après la loi cadre de 1956. La période 1945-1965 confirme l'affirmation de son intérêt pour la Nouvelle-Calédonie, principalement à cause du nickel, puis du fait de l'enjeu d'une présence forte dans le Pacifique avec le démarrage des essais nucléaires en Polynésie. Cependant, domine un manque de stratégie claire quant à son engagement. Bien que l'Etat soit plus présent dans la construction du territoire, la période d'autonomie de 1956 à 1963 montre son souhait d'un débat politique sur des bases locales, tandis que la reprise en main à partir des lois Jacquinot démontre, au contraire, sa volonté de contrôle. Ces tergiversations, qui vont se poursuivre, s'articulent de fait avec les jeux politiques locaux dont la recomposition des partis durant cette période est symptomatique. Ce n'est pas tant en réponse à l'UC que l'Etat reprend la main en 1963 qu'à la demande d'une droite connectée aux pouvoirs économiques calédoniens et qui juge l'autonomie économiquement et politiquement préjudiciable à ses représentations des intérêts locaux – y compris les siens.

Le monde kanak reste quant à lui toujours marginalisé malgré les espoirs mis dans l'avènement de l'UC. La modération de ce dernier jusqu'en 1977 apporte certes des avancées - s'additionnant au relâchement de la coercition d'avant-guerre – mais le dualisme demeure. La pénétration marchande dans la société kanak est par ailleurs dès lors une réalité acceptée, une évidence. Elle est source de grands changements qui modifient le discours politique kanak et les conditions de la lutte pour son émancipation. Force est de constater que les Kanak sont très peu présents dans le débat local.

Une idéologie toujours ambiguë, ancrée dans les enjeux locaux

Les intérêts s'ancrent dans des problématiques locales et ne se connectent finalement au global qu'à travers l'économie de la mine. Certes, les politiques publiques et les cartes mentales du développement sont plutôt interventionnistes et donc conformes au référentiel

mondial plutôt dominant dans la période³⁸. Le secteur des services profite d'une protection forte, impulsée par la puissance des élites marchandes, mais aussi par la faiblesse structurelle du système productif local. Cet interventionnisme rompt avec la distance prise par Paris vis-à-vis de sa colonie, mais cette rupture demeure hésitante.

Au moins pour l'agriculture, la protection des filières locales, réelle, ne s'accompagne pas de véritables moyens et instruments pour accomplir un virage technologique et économique. Il s'agit plutôt de répondre à des intérêts locaux divergents, de gérer l'espace et de « protéger » les ressources minières et leurs perspectives de développement.

Chacun des acteurs, avec ses intérêts propres, répond différemment à ces enjeux et les instruments résultent bien de ces compromis. Pour l'agriculture notamment, la modernisation se profile, avec des souhaits de soutien à l'intensification, mais le virage n'est affirmé pour personne. Pour les élites, le maintien d'un tissu rural - qui serait le garant d'une présence en brousse et qui contribuerait au contrôle des revendications kanak - est important et justifie les efforts déployés par les prix. De même l'Etat semble plutôt défendre une vision sociale et politique de l'agriculture durant cette période, une fois consommée la fin du mythe de la colonisation agricole. Seuls les « petits » agriculteurs et les éleveurs en phase d'accumulation, mais qui ne parviennent pas à se fédérer et à peser dans les débats, souhaiteraient un réel appui technique et un suivi plus rapproché. Les nouveaux acteurs des filières fruits et légumes demeurent eux sur des logiques individuelles et sollicitent peu d'appuis techniques ; ils semblent par contre en phase avec les politiques de prix et actifs dans les arènes de décision.

Le milieu des années 1960 apparaît néanmoins bien comme une période de choix pour l'Etat. Doit-il s'engager pleinement, avec une présence plus forte et des politiques résolument interventionnistes, ce qui lui est demandé par la droite anti-autonomiste locale ? Ou doit-il accorder de plus en plus d'autonomie à la colonie et à ses nouveaux acteurs politiques influents regroupés au sein de l'UC ? Ce choix idéologique appelle de toute façon à une rupture par rapport aux premiers temps du peuplement.

Des institutions à l'image des ambiguïtés idéologiques

Le caractère secondaire de l'agriculture dans les dynamiques économiques et sociales et surtout dans les enjeux de développement du territoire, correspond à un réel changement de perspective. Pour autant, des institutions s'affirment pour le monde rural. L'exploitation familiale européenne et son évolution en référence au modèle français s'imposent même si les politiques peinent à l'accompagner.

De même la vision duale du monde agricole se précise. Malgré la montée de l'UC (qui traite de l'agriculture des tribus dans le chapitre « politique indigène » de son programme de 1956), les aides du territoire vont essentiellement vers l'agriculture européenne, en

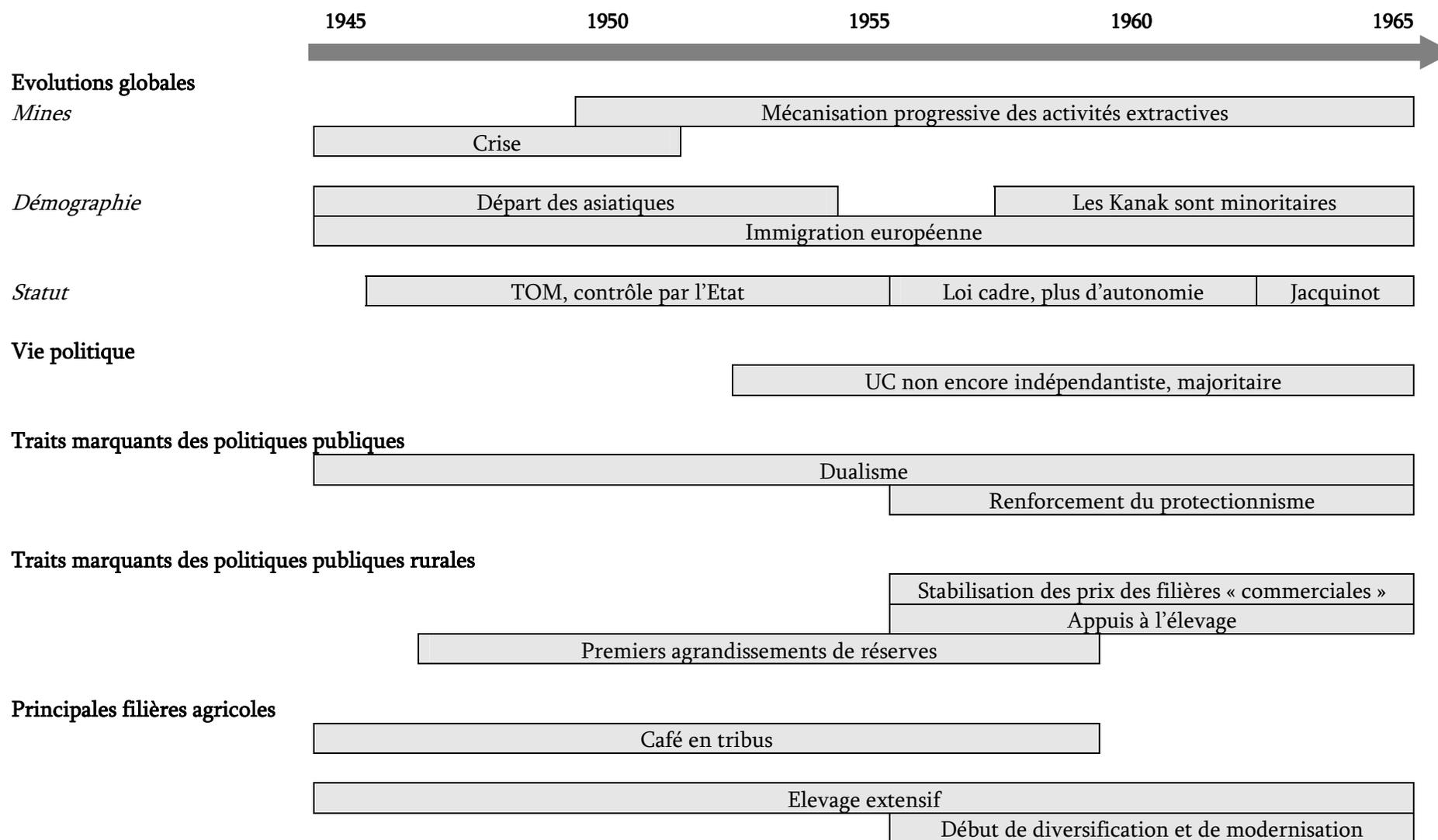
³⁸ Comme le rappelle le rapport intermédiaire Propocid (Propocid 2008), à la période entre 1930 et 1975 correspond un référentiel international qualifié d'interventionniste.

respectant le référentiel global d'équilibre, complété par un référentiel de modernisation de plus en plus teinté de protectionnisme. L'agriculture kanak bénéficie de mise à disposition de foncier et d'une aide sur le café abandonné par les Européens, mais n'entre pas dans le référentiel des services centraux contrôlés par des métropolitains ou des Européens calédoniens

Dans les faits et les dispositifs, on observe plutôt une réinterprétation locale du référentiel métropolitain. L'objectif à atteindre est le niveau de développement de la métropole (qui reste la référence, le modèle), mais la réalité du développement se heurte aux particularismes locaux et impose d'innover. Cette innovation est produite par les élites locales en interaction avec les représentants de l'Etat, mais en conservant le modèle métropolitain comme objectif. L'agriculture est emblématique de cette nécessaire adaptation du référentiel dans les dispositifs. Le manque de tradition agricole et l'inadéquation partielle des dispositifs « importés » aux particularités locales (climatiques, pédologiques, ethniques, etc.), doublés de la faiblesse des moyens dédiés au développement et de l'étroitesse des marchés ne permettent pas la modernisation. Le modèle de l'exploitation familiale se modernisant est visé mais ne se réalise pas.

Les institutions formelles se focalisent quant à elles sur le jeu des partis politiques, dont nous avons vu la structuration vers une bipolarisation visant à contrer – finalement – une gauche dure et déjà indépendantiste. Les églises, investissant et contrôlant le monde associatif kanak, ont été déterminantes dans cette nouvelle donne. En revanche, la littérature ne nous a pas permis d'identifier des institutions « intermédiaires » susceptibles de peser sur les politiques publiques. Dans le monde rural en particulier, les initiatives sont plutôt individuelles, avec l'affirmation du caractère « pionnier » de l'agriculture européenne et la « discrétion » des associations kanak.

Chronologie 1945-1965



1965-1984 : Tergiversations de l'Etat, boom minier, montée des revendications indépendantistes, économie assistée et dualisme rural : une bifurcation diffuse

Selon J. Freyss (1995) « *les liens avec la métropole étaient [dans le système colonial], comparativement à maintenant, beaucoup plus ténus, limités à des transactions commerciales et à la métallurgie du nickel* ». Or, l'auteur date l'événement fondateur du système actuel - qu'il qualifie d'économie assistée - au moment du boom minier de 1969, et son hégémonie à la fin des années 1970. Et J. Freyss de poursuivre qu'« *une fois instauré, ce système trouve les conditions de sa reproduction ; il est pris dans un cercle vicieux* ». Il y aurait donc bien là une bifurcation et un nouveau sentier de dépendance.

Cette bifurcation repose, comme lors du choix initial d'une colonie de peuplement, sur une orientation de l'Etat français, qui donne le rythme des évolutions politiques, au moins jusqu'en 1984. La bifurcation, en gestation sur la période précédente, a donc son déclencheur : la très forte augmentation des prix du nickel et la très forte croissance induite en Nouvelle-Calédonie entre 1969 et 1972. La France aurait alors « profité » de cette période faste pour engager le territoire dans un modèle d'économie assistée, le maintenant de fait sous sa dépendance financière.

Boom du nickel et contre-boom

Les avis divergent sur les dates exactes du boom de la fin des années 1960. Y. Bencivengo (1999) le situe à partir de 1967, bien que sa cause – l'augmentation brutale et marquée de la demande mondiale de nickel – date de 1966. Dans une situation de quasi pénurie, les « petits mineurs » calédoniens, très réactifs³⁹ et disposant d'importantes réserves de nickel, vont investir le marché mondial. La production de minerai passe ainsi de 2 millions de tonnes en 1965 à 7,7 millions de tonnes en 1971. Une grève de quatre mois chez le géant Inco en 1969 va encore accroître les tensions sur les marchés et confirmer l'envolée des cours.

Les « petits mineurs » se recentrent sur la mine⁴⁰ ; la SLN accroît sensiblement sa capacité de traitement⁴¹ et ouvre de nouveaux sites ; de nouveaux opérateurs affluent pour tenter de profiter de l'euphorie ; l'intérêt des firmes multinationales pour la Nouvelle-Calédonie se renforce.

³⁹ Pluriactifs, ils jouent sur plusieurs secteurs et peuvent rapidement mobiliser des moyens dans le secteur minier, sans pour autant abandonner les autres activités. Ils fonctionnent ainsi davantage dans une logique de « coups » que la SLN.

⁴⁰ Ils multiplient par cinq leur effort d'extraction et d'exportation.

⁴¹ Partant de 37 000 t. de métal en 1965, les objectifs se chiffrent à près de 200 000 t. en 1972. En réalité, la SLN multiplie par deux sa production dans la période du boom. La capacité de réponse des « petits mineurs » et celle plus exigeante de la métallurgie sont donc différentes.

L'impact démographique du boom est considérable avec l'arrivée estimée de 35 000 personnes en quelques années, ce qui renforce un mouvement entamé dès 1950. Contrairement aux vagues précédentes, il s'agit ici pour beaucoup de métropolitains, mais aussi de Polynésiens et de Wallisiens. Ces migrants restent pour la plupart, même si le flux ralentit rapidement et stagne dès 1972 (cf. annexe 2).

Les effets induits sur le reste de l'économie, et sur le besoin d'encadrement du boom, sont aussi exceptionnels (cf. infra). Ainsi la tertiarisation s'accroît du fait du jeu des multiplicateurs et l'administration centrale s'étoffe considérablement. En très peu de temps, toute l'organisation spatiale et sociale se trouve bouleversée, avec une accélération de l'urbanisation et la recomposition de tous les équilibres locaux.

Cependant l'embellie est de courte durée. Dès 1972 les cours s'inversent et la production chute à 5,5 millions de tonnes. La production des petits mineurs est divisée par deux en une année et si l'année 1973 marque une reprise, le choc pétrolier et ses répercussions planétaires n'épargnent pas le secteur minier calédonien (Bencivengo 1999). A l'euphorie fait place une crise grave : faillites, chômage, paupérisation de certains quartiers urbains et surtout manque-à-gagner fiscaux importants, qui ne pourront être amortis que par un recours massifs aux transferts de la métropole.

Cet enchaînement rapide marque une réelle rupture. Mais selon J. Freyss (1995), cette rupture ne relève pas que de bases objectives et échappe pour partie à la rationalité économique. *« Le mythe du boom repose donc sur une base réelle bien limitée. » « Quant à l'importance des effets structurants du boom (...), il faut la rapporter non pas seulement à cette base objective (...), mais surtout à tous les phantasmes qui ont amplifié cette flambée conjoncturelle pour en faire une véritable révolution. »*

Ce qui importe dans l'analyse, ce sont plutôt les conséquences politiques et statutaires de cette période d'essor et de récession. Le boom a en effet obligé les différents groupes d'intérêt à un positionnement fort. Il déclenche en particulier une logique durable de transferts et instaure une rente administrative articulée aux enjeux miniers et non dénuée de sens politique.

Nombreux changements statutaires et diversification de l'offre politique

La poursuite de la « valse des statuts »⁴²

Concomitantes au boom, les lois Billote sont ainsi une régression notable sur le chemin de l'autonomie. Elles réduisent encore les prérogatives du Territoire, déjà érodées en 1963 par les lois Jacquinot. L'Etat « récupère » ainsi les très stratégiques réglementations et recherches minières, mais aussi la fiscalité sur les gros investissements. L'instauration des communes replace par ailleurs les commissions communales sous l'autorité de l'Etat et la création des subdivisions administratives assure la présence de la France en brousse. Il est

⁴² Cette expression est utilisée par I. Leblic (1993).

remarquable que ces lois interviennent après une période d'incertitude durant laquelle les revendications indépendantistes s'expriment par la création de « petits partis » radicaux (dont les Foulards Rouges en 1969).

Un nouveau remaniement statutaire a lieu en 1979, faisant suite à la loi Stirn de 1976. En réponse à la montée des discours indépendantistes, y compris chez les modérés, ce statut semble restaurer quelque peu l'autonomie, notamment via la délégation de pouvoir aux institutions locales. Il prévoit également des mesures spécifiques en faveur de l'insertion des Kanak dans l'économie (cf. infra). Cette étape est par ailleurs déterminante puisqu'elle contractualise les interventions financières et techniques de l'Etat. In fine, le statut confirme la dépendance politique et économique.

Après le changement de majorité en France, les ordonnances de 1982 n'atténuent pas le poids de l'Etat, mais témoignent d'une inflexion de son action vers la reconnaissance des Kanak, en leur donnant de réels instruments de gestion. L'Etat entend ainsi se saisir du problème foncier en créant un Office foncier chargé de racheter les terres aux colons et de les redistribuer⁴³. Il souhaite aussi un rééquilibrage social en lançant l'Office de développement de l'intérieur et des îles, et l'Office culturel, scientifique et technique canaque.

Cependant les tensions se renforcent sur le territoire et en 1983, l'Etat organise la conférence de Nainville-les-Roches, qui propose un nouveau statut dit « Lemoine » avec très forte autonomie (cf. supra). Mais ce statut ne satisfait finalement personne ; son boycott déclenche les Evénements, affrontements armés qui durent jusqu'en 1988.

La diversification et la radicalisation de l'offre politique

Ces tergiversations de l'Etat font écho à la montée des revendications indépendantistes qui, apaisées pendant le boom, prennent de l'ampleur durant la crise qui le suit. L'UC s'est prononcée pour l'indépendance (1978) et de nouveaux partis indépendantistes se créent, modérés (Union Progressiste Mélanésienne en 1974, Front Uni de Libération Kanak en 1977, Parti socialiste calédonien en 1976) ou plus radicaux (Groupe 1878 en 1974, Palika en 1976). Une classe politique kanak émerge à côté de la figure emblématique de Jean-Marie Tjibaou, dans un contexte d'accélération de la démographie mélanésienne et de la formation d'élites en métropole, dans l'esprit de mai 68. Le mouvement indépendantiste ne se satisfait plus des promesses non tenues et des timides avancées proposées ; il s'érige en Front Indépendantiste en 1980.

A droite la situation évolue également, les inflexions de 1976 puis de 1982 étant perçues comme des menaces pour l'engagement de la France en Nouvelle-Calédonie. En 1977 le Rassemblement pour la Calédonie regroupe les partis loyalistes (et est rallié par nombre d'anciens membres non indépendantistes de l'UC) et remporte les élections territoriales

⁴³ Si la réforme est officiellement engagée en 1978, elle ne s'exprime que timidement dans un premier temps.

après 20 ans d'hégémonie de l'UC, avant de se rebaptiser Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) en 1978.

A partir de 1981 la violence s'invite déjà dans les débats⁴⁴ tandis qu'une force centriste, jusqu'alors timide, complexifie encore le paysage politique (création de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne, FNSC en 1979). En 1982, la FNSC se rallie au front indépendantiste et permet à Jean-Marie Tjibaou de diriger temporairement l'exécutif local.

Malgré cette diversification de l'offre politique, le clivage entre indépendantistes et non indépendantistes prend néanmoins le dessus et les positions se crispent⁴⁵ jusqu'à l'affrontement.

Des enjeux démographiques et fonciers remis sur le devant de la scène

L'immigration massive consécutive au boom continue de gonfler la ville de Nouméa et de déséquilibrer le territoire⁴⁶. La « brousse » est de plus en plus isolée, marginalisée par rapport à la capitale. On parle de « Nouméa et le désert calédonien ». En dépit de la création d'emplois sur les centres miniers de brousse, la répartition est largement en faveur du pôle nouméen, du fait de la tertiarisation de l'économie et de l'ampleur prise par l'administration.

Outre l'arrivée de populations d'Europe et du Pacifique, le développement de Nouméa se fait également par des migrations internes. La part des Kanak résidant à Nouméa passe ainsi de 11% en 1956 à 20% en 1969, puis à 25% en 1974, d'où un changement majeur dans les équilibres internes du Territoire.

Sur le plan politique, avec la montée des revendications, l'enjeu démographique prend de l'importance. Dans la perspective d'un vote d'autodétermination – qu'il faut envisager du fait des recompositions locales – il convient d'assurer une présence européenne (mais aussi polynésienne et wallisienne) contrecarrant l'explosion de la natalité kanak. L'Etat l'exprime clairement dans une lettre devenue célèbre en 1972⁴⁷.

Le foncier est aussi dès lors au cœur des débats. Emblématique de l'action publique depuis la prise de possession, il devient de fait un des arguments centraux de la lutte pour l'indépendance. La question foncière exprime en effet tout à la fois la spoliation et la

⁴⁴ Barrages fréquents dans le Nord et assassinat du secrétaire général de l'UC Pierre Declercq (Eloi Machoro lui succède).

⁴⁵ Création du Front de Libération Nationale Kanak Socialiste (FLNKS) en 1984 et hégémonie du RPCR à droite.

⁴⁶ Le taux d'urbanisation, qui est de 37% en 1956, passe à 46% en 1963, puis à 56% en 1976 et 59% en 1983.

⁴⁷ « *A long terme, la revendication nationaliste autochtone ne sera évitée que si les communautés non originaires du Pacifique représentent une masse démographique majoritaire* » Lettre de Pierre Mesmer, Premier ministre à Jean-François Deniau, secrétaire d'État aux DOM-TOM, 19.07.1972.

marginalisation économique du monde kanak⁴⁸, mais comporte aussi une dimension culturelle forte. Reprendre les terres accaparées et les rendre à leurs propriétaires jugés « légitimes » est un acte de reconnaissance des droits autochtones, mais aussi un chemin incontournable vers un développement économique kanak.

Le modèle calédonien d'économie assistée et les dynamiques induites

Les fondements : la primauté des transferts

Le modèle mis en place au moment du boom repose sur une logique de la demande, avec comme élément premier le revenu, et en particulier les salaires. Les transferts, du fait d'une production locale insuffisante, assurent dès lors la majeure partie de la distribution des revenus. Ceci se traduit notamment par une croissance disproportionnée du nombre de fonctionnaires par rapport à la capacité financière propre du Territoire⁴⁹. Plus encore, les salaires de l'administration, déconnectés de la productivité réelle du travail en Nouvelle-Calédonie, entraînent des distorsions dans l'établissement des rémunérations du secteur privé territorial, qui est peu ou prou tenu de s'aligner.

Cette situation grève une compétitivité du secteur productif déjà contrainte par un marché étroit limitant les investissements et par la faible concurrence introduite par les logiques de comptoir. Il en résulte une incapacité récurrente des entreprises locales à s'aligner sur les revenus de la fonction publique, qui font office d'étalons. Le recours aux importations est dès lors nécessaire (du fait des systèmes de prix tirés par les transferts), d'autant qu'il est renforcé par le pouvoir des importateurs⁵⁰.

En toute logique, les revenus devraient s'éroder sous l'effet conjugué du manque de compétitivité du système productif local et du maintien de prix élevés. Le bouclage n'est rendu possible que par le maintien des transferts : « *Le cercle vicieux de la dépendance est en place* »⁵¹ (cf. annexe 6).

⁴⁸ En 1978, le foncier kanak compte pour 10% des surfaces de la Grande Terre, contre 25% pour les propriétés privées européennes et 65% pour les terres domaniales, alors même que la population rurale se compose à plus de 70% de Kanak.

⁴⁹ Les salaires de la fonction publique représentent 53% de la masse salariale en 1989 contre 18% en 1960.

⁵⁰ J. Freyss insiste sur le fait que le recours aux importations vient davantage du bouclage de l'économie par les transferts que du fonctionnement en économie de comptoir. Le pouvoir des oligopoles commerçants vient de l'économie assistée mais il n'en est pas la cause. Le poids politique des élites commerçantes serait donc, par suite, le fruit d'un faisceau de facteurs dont le principal serait le montant des transferts publics.

⁵¹ Cette analyse n'est pas spécifique à la Nouvelle-Calédonie et traverse nombre des situations de l'Outre-mer français. Ces mécanismes sont identifiés, analysés et critiqués dans plusieurs rapports sur l'Outre-mer (Belorgey 1993, de Miras 1997). En revanche, les interprétations des causes de ce bouclage divergent : dérive politique et budgétaire non contrôlée (car peu coûteuse du fait de la taille des territoires) pour les uns ; volonté affirmée de domination non violente de la France pour les autres.

Le modèle n'est pas nécessairement synonyme de croissance. Ainsi le PIB par habitant en 1984 est quasiment égal à celui de 1969 et légèrement supérieur à celui de 1965. Le boom a d'abord généré un doublement de cet indicateur, avant que la crise, malgré l'intensification des transferts, ne le ramène à sa valeur initiale. Le taux de croissance réel du PIB subit de fait de grandes instabilités durant la période 1965-1984, avec au moins quatre années de récession en 1973, 1978, 1981 et 1984 (Cérom 2008, annexe 5).

La gestion renouvelée de la rente minière

En 1965, l'acteur central du secteur est la SLN. Elle détient le monopole de la métallurgie et possède plus des deux tiers des titres miniers. Elle supporte de lourds investissements sur ses grands centres miniers, et surtout sur ses usines de Doniambo et de Sandouville (en France). Elle s'inscrit dans le temps long de l'industrie lourde et se doit d'adopter une stratégie en conséquence. Sa gestion du boom répond à ces caractéristiques. La SLN employait 3 700 personnes en 1966 et 5 000 en 1970 au cœur du boom. Par la suite, ses effectifs chutent, parfois avec des paliers, pour atteindre environ 2 000 au moment des Evénements. Au final, l'impact sur emploi est important durant le boom, mais s'estompe ensuite. Portés par les espoirs du boom, des programmes ambitieux émergent, dont celui d'augmenter la capacité de Doniambo à 85 000 t/an (alors qu'elle n'en faisait que 8 000 en 1956). On parle d'une usine dans le Nord (avec l'américain AMAX) et dans le Sud (avec le canadien INCO). C'est le signe de l'affirmation des perspectives calédoniennes dans le concert mondial. La crise rattrape ces ambitions, mais cette période est le premier pas d'une entrée du Territoire dans la mondialisation capitaliste. A partir de 1972 la situation financière de la SLN se dégrade et on ne parle plus de grands projets. En 1974, illustrant le caractère stratégique du nickel pour la France et la place spécifique qu'occupe la SLN dans ces enjeux, l'Etat prend des participations majoritaires dans la société. En 1985, elle devient une filiale du nouveau groupe Eramet, dont l'Etat détient près de 70% ; la SLN se recentre sur les seules activités calédoniennes. A partir de 1984, la demande mondiale en métaux redémarre, entamant un nouveau cycle de prix hauts tirant la production (cf. annexe 4). La SLN recomposée et accompagnée par l'Etat va profiter pleinement de ce retournement de conjoncture.

Les « petits mineurs », nous l'avons vu, profitent du boom dès 1968. Aux grandes familles déjà en place s'ajoutent de nouveaux venus, qui vont devoir récupérer des titres. Pour autant, alors que la SLN est sur une perspective de modernisation dans une approche globale mine/métallurgie de long terme, les « petits mineurs » optent plutôt pour des prises de bénéfice rapides. Ils embauchent plutôt que de réaliser les investissements nécessaires à leur pérennité⁵². La productivité du travail dans le secteur décroît fortement tandis que la production augmente durant les années du boom. Dans ces conditions la sensibilité au prix est grande. Nombre de ces « petits mineurs » auront une expérience courte, stoppée par les premières baisses de prix. A l'inverse, certains (dont les grandes familles) rebondissent, en utilisant le boom pour continuer la diversification de leurs autres activités (immobilier et

⁵² La fiscalité leur est aussi favorable, ce qui les incite à rechercher une rentabilité financière rapide.

commerce notamment). Seuls quatre « petits mineurs » subsistent en 1984, qui sont par ailleurs largement présents dans le secteur tertiaire.

Les « contracteurs » participent en tant que sous-traitants à l'exploitation et au transport du minerai. Ces « rouleurs » ont leur propre camion et leur nombre augmente fortement durant le boom. Ce système ouvre des perspectives intéressantes à de petits entrepreneurs, leur permettant d'être acteurs de la mine ; ce processus modifie les modalités de la gouvernance minière. Ce sera notamment un moyen d'intéresser les Kanak à la mine, qui ouvrira ensuite le champ à de l'actionnariat populaire autour de sociétés de roulage. Dans le même temps, les contractants permettent aux mineurs de déléguer une sous-branche de l'activité moins rentable pour eux.

Durant le boom, le nickel va contribuer à 30% de la valeur ajoutée du Territoire, et si cette part va rapidement baisser pour atteindre 10 à 15% (cf. annexe 5), l'importance des effets d'entraînement du secteur est pleinement révélée. La période marque aussi, peut-être plus que précédemment, le poids du référentiel global de marché sur l'activité. Les variations du prix international se répercutent violemment localement. Il en ressort également la nécessité d'une gestion des phases de hautes et de basses conjonctures. La période invite enfin à adapter le référentiel sectoriel local : la fin des années 1970 marque la fin des petits mineurs (même si certains résistent) et avec elle la fin d'une époque clé de l'histoire du pays. L'inévitable entrée des firmes multinationales dans les débats est entamée, ce qui structurera le secteur et toute l'économie quelques années plus tard. De même, le boom a révélé toutes les lacunes réglementaires de l'activité. Il se solde par des dégâts environnementaux considérables et des tensions sur la maîtrise du domaine minier qui vont conduire, sous l'égide de l'Etat, à une refonte des textes d'encadrement de l'activité.

L'extraversion profite aux services marchands et non marchands aux dépens du système productif

Illustrant la tertiarisation de l'économie sur la période, le poids du commerce dans le PIB progresse de 12% en 1965 à 18% en 1974, puis à 27% en 1983. La progression est encore plus marquée pour le secteur des administrations ; partant de 10% en 1965, il passe à 15% en 1974, et surtout à 28% en 1983. Enfin, le poids des autres services passe de 9 à 17% du PIB entre 1974 et 1983 (Itsee 1985).

Dans le même temps, les industries hors métallurgie et mines ne dépassent pas les 4% du PIB en 1983, la branche agro-alimentaire enregistrant cependant une progression importante de la valeur ajoutée produite au début des années 1980.

L'évolution des emplois ne recouvre que partiellement cette domination du tertiaire sur l'économie locale. En 1983, les administrations occupent 24% des actifs, contre 16% pour les services, 8% pour le commerce et 8% pour les industries. L'agriculture reste la principale source d'emploi.

Ce tableau doit être complété par l'extrême concentration sur Nouméa de la richesse créée et des emplois hors agriculture. Au final, l'extraversion par l'urbanisation et la tertiarisation est évidente, avec une accélération très forte au moment de la gestion du contre-boom.

Dans la logique de l'économie assistée, les revenus proviennent effectivement des salaires de l'administration et du commerce. Le rapport entre valeur ajoutée et taux d'emploi témoigne enfin des effets pervers de cette structuration macroéconomique, génératrice de forts déséquilibres.

La nouvelle transition d'une agriculture toujours secondaire

D'un point de vue global, la situation de l'agriculture est conforme aux observations précédentes. Elle perd de son importance en cette période d'urbanisation relative de la population calédonienne. J. Freyss calcule qu'en francs CFP constants de 1980 la production agricole marchande mesurée par l'Isee chute de 4 à 1,5 milliards entre 1965 et 1981⁵³, alors que la contribution du secteur au PIB passe de 10% en 1960, à 15% en 1969, pour chuter ensuite : 3% en 1976, puis 2% en 1984.

Il est intéressant de constater que la chute de la production (contrairement à la part dans les richesses créées) démarre après le boom minier, à partir de 1972. Ce résultat infirme l'hypothèse d'une sortie de l'agriculture durant les périodes de bonne conjoncture du nickel et d'un retour à la terre ensuite. Si ce phénomène existe, alors il porte sur de plus petites exploitations moins visibles par les statistiques.

En tous les cas, il n'y a pas de retournement après le boom, ce qui laisse à penser que le début des années 1970 constitue bien un tournant : l'agriculture devient durablement un secteur peu stratégique, n'influant qu'à la marge les dynamiques économiques d'ensemble.

Si le poids relatif du secteur diminue et que l'urbanisation se confirme, certains chiffres d'évolution (en valeur absolue) montrent néanmoins des éléments de stabilité de l'agriculture. Ainsi le nombre de personnes vivant au sein d'un ménage agricole augmente de 45 à 55 000 personnes entre 1969 et 1983, tandis que la part des actifs agricoles dans la population active totale se maintient (34% en 1969, 29% en 1976, 34% en 1983, Antheaume 1981, Itsee 1985). L'agriculture demeure le premier secteur en termes d'emplois ; ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que ce chiffre passe sous la barre des 20% et que le secteur des services dépasse l'agriculture. Ramené à la faible contribution du secteur au PIB (moins de 2%), ces chiffres insistent sur la faible productivité du travail agricole, mais démontrent aussi la fonction de refuge du secteur⁵⁴. La ruralité demeure paradoxalement un lieu stratégique d'un point de vue politique, en renvoyant, au-delà de son poids en termes d'occupation des actifs, à l'histoire et au caractère identitaire de l'activité.

⁵³ Les prix ont augmenté de 25% entre 1960 et 1969, puis de 14% en 1970. Il ne nous a pas été possible de reconstruire les productions en francs constants de 1980 et les modalités du calcul effectué par J. Freyss. Il semblerait néanmoins, en recoupant avec les données stabilisées disponibles à partir de 1989, que le chiffre de 1,5 milliard en 1981 soit sous-estimé. En 1989 en effet, la production agricole marchande est estimée à 4,68 milliards de francs de 1989.

⁵⁴ On note aussi que les salariés agricoles représentent depuis 1964 environ 3% de l'ensemble des salariés et que l'agriculture capte dans la durée 5% de la masse totale des crédits publics d'aide à l'investissement.

En l'absence de RGA fiable avant 1983, il est difficile de mesurer précisément les dynamiques agricoles sur la période. Il convient aussi de souligner que le RGA n'offre qu'une vision partielle de la réalité agricole, puisqu'il peine à embrasser l'étendue et la complexité des systèmes kanak.

En 1983, on compte 12 750 exploitations, occupant une SAU de 293 000 ha. Ces exploitations sont classées par l'Insee en deux catégories : « vivrier » et « marchand ». Les premières, au nombre de 6 736, ont une SAU moyenne de 0,8 ha. Elles sont dans leur immense majorité situées en tribus. Les secondes (5 977) ont une SAU moyenne de 47,4 ha.

Une étude de l'ODIL en 1984 identifie de son côté quatre grands types d'agriculture :

- Une agriculture kanak manuelle à base de production vivrière, qui s'apparente à une agriculture de jardin itinérante ;
- Une agriculture kanak « améliorée » qui, profitant des redistributions de terres aux clans, s'oriente vers le marché ; un certain nombre de groupements entre dans cette catégorie, que les politiques kanak espèrent en devenir ;
- Une agriculture européenne de grande exploitation, où domine l'élevage extensif ; leur effectif est estimé à 400 et elles occupent plus de 90% de la SAU ; principalement visés par la réforme foncière lancée en 1978, ces domaines intéressent moins les élites commerçantes.
- Une agriculture européenne « améliorée », de type entrepreneuriale et en phase d'intensification. Localisées dans la « ceinture verte » de Nouméa ou dans les plaines de l'Ouest, elles sont en très petit nombre.

La diversification, que traduit cette typologie, se confirme dans les chiffres par grande filière ci-dessous.

Tableau : SAU en 1983 (en ha)

spéculations	Surfaces (ha)	Part dans la SAU
Légumes	1 564	0,54%
Vergers	2 291	0,78%
Café	3 626	1,24%
cultures vivrières	4 073	1,39%
Céréales	1 608	0,55%
Fourrage	19 255	6,59%
Pâturage	25 6843	87,96%
Jachères	2 552	0,87%
Autres	183	0,06%
Total	291 995	100%

Source: Insee 1985

Par rapport à la période précédente, une évolution se dessine au profit des **légumes et des fruits**. En termes de surfaces, ces spéculations rejoignent les cultures vivrières des tribus et dépassent les caféières. Les deux tiers des surfaces légumières concernent des exploitations sous serres ou associées, signe d'une intensification des pratiques. Les filières concernent principalement le quatrième type défini dans la typologie de l'ODIL. Leur progression dénote un début de concentration des filières végétales en termes de surfaces et surtout de production marchande. Nous n'avons pas pu obtenir de données sur la production agricole marchande des différentes filières, qui auraient permis de mesurer l'importance économique de cette évolution. En revanche, le taux d'autoconsommation des ménages continue de baisser du fait de l'urbanisation. En 1981, il n'est plus que de 92% pour les légumes et de 89% pour les fruits, ce qui témoigne de l'ouverture timide, mais réelle, d'un marché.

Le café subit une baisse de production liée à l'invasion de fourmis électriques et, plus généralement, aux vicissitudes de la filière (Saussoil 1990). La production n'est plus que de 200 tonnes. L'opération café lancée en 1978 est encore porteuse d'espoirs du fait de l'importance des plantations (cf. infra), mais ces espoirs seront finalement déçus (cf. annexe 3).

L'élevage bovin reste emblématique de l'agriculture et de la ruralité calédoniennes, tant en termes de surface occupée que de potentialités. Il reste aussi la principale filière animale, même si, signe de la diversification en cours, les élevages de porcs et de poulets se développent⁵⁵. L'intensification se poursuit puisque la charge, qui était d'une bête pour 3 ha en 1965 passe à une bête pour moins de 2 ha en 1983⁵⁶. Les performances de croissance des animaux continuent également de s'améliorer (environ 170 kg de viande commercialisée par tête en 1983) mais les marges de progression restent substantielles. Le nombre de têtes reste remarquablement stable. On compte, toujours en 1983, 120 000 bovins dans 2 140 exploitations⁵⁷, dont 80% se concentrent sur la côte Ouest. Au-delà de la répartition géographique, la perte de vitesse des grands élevages se confirment, en cohérence avec l'effort d'intensification. Les élevages de 50 à 200 têtes comptent désormais pour 35% du cheptel, contre 19% pour les élevages de plus de 500 têtes. Il semble par ailleurs que les gains de productivité les plus importants aient été acquis par des éleveurs restructurant leur activité après le boom et optant pour des élevages de taille « moyenne » du fait des tensions

⁵⁵ Près de 3 000 exploitations marchandes élèvent 26 600 porcs en 1983. On compte également 470 000 volailles dont 130 000 poules pondeuses (Itsee 1985). Toutes ces exploitations se concentrent plutôt dans le Grand Nouméa. Porcins et volailles sont aussi élevés par les Kanak, mais à des fins d'autoconsommation.

⁵⁶ Ce chiffre n'évolue plus depuis, les gains de productivité se faisant dès lors sur le poids des animaux.

⁵⁷ En l'absence de recensement fiable avant 1983, il est très difficile d'apprécier l'évolution du nombre d'exploitations d'élevage. Il semble qu'avant le boom minier celui-ci ait tendance à augmenter, et qu'il soit plutôt en diminution depuis.

de plus en plus fortes sur l'accès à la terre. Il convient de voir également ici le début d'un processus de concentration de l'activité. L'Ocef, dont l'activité s'est fortement accentuée sur la période, concentre en 1983 près de 80% des abattages, confirmant la volonté d'un contrôle public des filières et des prix.

Les élevages mélanésiens restent minoritaires, mais se structurent à la faveur des évolutions politiques sur la période (cf. supra). L'ambition collective de ces élevages contraste avec le caractère toujours individualiste des élevages européens. L'élevage est en effet un lieu privilégié d'innovation, un support pour la pénétration de l'économie marchande dans le monde kanak. Après une phase « tribale », les formes se diversifient avec la reconnaissance de la propriété clanique, puis l'expression de rassemblement à l'intérieur même des clans. Les chiffres manquent mais Pillon (1993) estime qu'une centaine d'élevages kanak « formalisés » se seraient créés entre 1969 et 1987, conduisant à une augmentation significative (mais non chiffrée) des surfaces pâturées et du nombre de bovins des élevages kanak. En revanche, le nombre de têtes par élevage demeure très en retrait de celui constaté dans les élevages européens.

Ces évolutions dans l'élevage bovin ne remettent pas en cause, voire accentuent encore, le caractère dual des dynamiques agricoles et rurales. Si l'élevage cristallise certains des enjeux de pénétration du monde marchand dans les tribus, les clivages entre agricultures vivrières et marchandes restent le socle de la ruralité calédonienne. Il est du reste intéressant de noter que l'affinement progressif des outils statistiques se concentre sur l'agriculture marchande, pour montrer notamment les progrès techniques permis par des politiques mieux structurées.

Des politiques publiques davantage formalisées et mieux dotées

Une attention portée aux tribus et aux Kanak

Pour apaiser les tensions, des politiques publiques menées par l'Etat et ciblées sur les Kanak voient le jour. Le Secrétaire d'état à l'Outre-mer, Paul Dijoud, propose un plan de développement à long terme, avec intervention financière et technique de la France, pour répondre à la montée des revendications (Leblic, 1993). Le FIDES est ainsi renforcé et ses actions redéfinies en 1976. Un Fonds d'Aide au Développement de l'Intérieur et des Iles (FADIL) est créé, fondé sur des subventions d'équipement et un accompagnement de terrain. En 1982, ces fonds sont remplacés par les Offices foncier, culturel et de développement⁵⁸, directement tournés vers la population kanak. En 1979, une commission de promotion mélanésienne est constituée, avec pour objectif la formation de futurs décideurs kanak.

⁵⁸ Ce dernier, baptisé Office de Développement de l'Intérieur et des Iles (ODIL), va jouer un rôle déterminant jusqu'à la fin des années 1980.

Des opérations dites de « développement local », bénéficiant de ces différents fonds et organismes, se multiplient dans les tribus.

Les premières revendications foncières apparaissent dans les années 1950 et proviennent à la fois des Mélanésiens et des petits colons qui protestent contre les grands domaines de la côte Ouest. Le mouvement de revendication mélanésienne s'accroît dans les années 1960, les réserves étant surpeuplées et les parcelles disponibles peu nombreuses. Mais conjointement aux objectifs économiques (terrains pour planter du café ou des cultures vivrières), il y a surtout la volonté de récupération des terres ancestrales spoliées durant la colonisation. Pour l'Administration, le développement mélanésien est lié au secteur agricole et à la plantation de caféiers : l'agrandissement des réserves constitue donc une étape indispensable. D'abord timide, ce mouvement s'accroît grâce au déclassement de terres domaniales et au rachat ou à la confiscation de lots de colonisation. Ainsi, les réserves de la Grande Terre passent de 153 515 ha en 1966 à 161 932 ha en 1969 (Saussol, 1979). Dans les années 1970, les agrandissements de réserve concernent encore de petits périmètres, souvent littoraux, et s'effectuent là où des terres sont disponibles et non là où elles sont nécessaires. Ainsi, à l'Ouest, les terrains rétrocédés sont localisés en montagne, et non en plaine. Par ailleurs, « *les réserves autochtones sont réduites, voire inexistantes à proximité des pôles de développement du Territoire, des massifs miniers, de l'agglomération nouméenne* » (Saussol 1979). A partir de 1978 une réforme foncière est lancée, mais son rythme est peu soutenu dans un premier temps : en 1986, l'Office Foncier a acquis 50 773 ha, mais n'en a redistribué que 2 081 au titre du lien à la terre.

La période est donc marquée par la mise en place d'instruments spécifiquement dédiés au monde kanak, avec toute l'ambiguïté de la démarche. S'il est nécessaire de créer des instruments innovants susceptibles de s'adapter aux modes de vie kanak, n'y a-t-il pas un risque de renforcement du dualisme économique et social, voire d'entretien des inégalités ?

Les implications du modèle d'économie assistée : interventionnisme et clientélisme

Alors que les politiques en direction des tribus peinent à se mettre concrètement en place, l'appui aux petites entreprises, aux artisans et aux commerçants, majoritairement européens, devient substantiel.

Le protectionnisme n'est pas remis en cause et joue comme un complément à l'intensification des transferts, dans une logique clientéliste. Le contrôle des importations se fait par la gestion de barrières à l'entrée ; des commissions sont instaurées pour régler les niveaux de droits de douane par filière et par produit. Ces commissions deviennent des lieux importants d'exercice du pouvoir dans lesquels les Kanak sont peu ou pas représentés. La logique globale consiste à générer des niches abritées pour les rares secteurs productifs locaux (agroalimentaire, BTP, tourisme et plus marginalement agriculture). Ces niches bénéficient aux élites proches des pouvoirs politiques, redynamisées par l'arrivée de nouveaux entrepreneurs attirés au moment du boom. Les aides directes à l'investissement sont globalement faibles, le Territoire ne disposant pas de moyens conséquents à injecter dans le développement économique. Les filières profitent néanmoins d'un marché urbain

en expansion, de la hausse du pouvoir d'achat permise par les transferts publics et le développement de l'administration, mais aussi de l'effort de modernisation des infrastructures par la puissance publique. C'est davantage le système global d'artificialisation de l'économie locale qui permet un soutien indirect à un tissu économique atrophie mais très concentré et rémunérateur pour les élites, qu'un ensemble d'instruments cohérents et coordonnés.

Hors des filières locales de production, le système induit de fait un vaste marché d'importation profitant aux grandes maisons de commerce. Cette extraversion ne nécessite par d'intervention particulière de la part des pouvoirs politiques locaux. L'institutionnalisation des transferts métropolitains dans le cadre du modèle d'économie assistée constitue en soi une politique publique d'accompagnement des petits ou gros entrepreneurs et des commerçants.

Il convient de noter enfin que dans le secteur minier, la concentration post boom est entamée, avec une aide substantielle de l'Etat. Cette aide prend diverses formes dont les principales résident dans le soutien capitalistique de la SLN, dans la négociation de réglementations environnementales et sociales favorables, dans une gestion concertée des taxes à l'exportation, mais aussi dans la densification des infrastructures (voies, production d'électricité, aménagements portuaires, etc.). La période est charnière puisqu'en même temps qu'elle révèle les perspectives et enjeux économiques du nickel, elle démontre la nécessité d'un accompagnement permettant de lisser les soubresauts du marché international.

Des dispositifs sectoriels agricoles duaux, en écho aux politiques globales

En 1983, seuls 2% de tous les agriculteurs recensés reçoivent des aides directement pour leur activité (Itsee 1985). Ce chiffre passe à 21% pour les exploitations de 200 ha, confirmant que les dispositifs et instruments sont peu performants pour accompagner de petites structures. Le public ciblé par les politiques, au-delà des discours, reste les « grandes » exploitations européennes, mais l'absence d'une stratégie agricole affirmée ne permet pas de fonder une politique unifiée adossée à des objectifs précis.

Une densification des dispositifs dirigés vers l'agriculture marchande européenne

Une vision territoriale du développement rural s'amorce avec la création d'un comité de coordination du développement rural mais il est rapidement freiné par les logiques filières dominantes. La direction territoriale d'économie rurale est quant à elle surtout dédiée aux statistiques sur le secteur (1966). Les groupements de producteurs et les syndicats agricoles se multiplient dans les années 1970⁵⁹, mais ils restent organisés selon une approche sectorielle et ne se fédèrent pas.

⁵⁹ Syndicat des éleveurs de porcs, groupement des éleveurs de porcs, syndicat des producteurs de pomme de terre, groupement agricole des producteurs de la côte Est...

Les aides aux filières européennes sont renforcées en aval des chaînes de production. Des protections à l'entrée sont instaurées pour la viande, les céréales, les fruits et légumes. La commercialisation est également aidée, ce qui se traduit notamment par la création du marché de gros de Nouméa en 1974, géré par la Chambre d'Agriculture. Par ailleurs, la Caisse d'Assurance Mutuelle Agricole (CAMA) est créée en 1973, qui permet l'indemnisation des agriculteurs cotisants, en majorité marchands, en cas de catastrophes naturelles.

L'appui technique est renforcé, sur le modèle métropolitain d'intensification et d'amélioration de l'équipement rural. Les services ruraux par circonscription se diversifient, avec la mise en place de services d'hydraulique et voiries rurales, et d'encadrement des projets forestiers. L'appui de terrain est développé dès 1966 grâce à un partenariat entre le Territoire et la Chambre d'Agriculture. La recherche agronomique s'organise autour des filières fruits et pomme de terre (1980).

Pour relancer la filière bovine, qui peine à combler la demande croissante de l'agglomération nouméenne, des programmes d'intensification sont menés. A partir de 1966, la Société de Développement de l'Economie Rurale Calédonienne (SEDERCAL) vise à développer les pâturages améliorés et à intensifier l'élevage bovin grâce à la promotion de nouvelles espèces végétales à plus forte valeur nutritive. La réalisation des travaux de préparation des parcelles est facilitée par la Société, qui joue le rôle de prestataire de service. En 1975, les pâturages améliorés ne concernent cependant que 2% des surfaces pâturées : cet échec s'explique par le coût élevé d'implantation et par les habitudes agropastorales néo-calédoniennes (peu d'investissement en temps et en capital, absentéisme fréquent).

Selon les acteurs collectifs du monde rural européen, ces mesures ne s'accompagnent pas de moyens suffisants pour enclencher une réelle inflexion des systèmes agraires vers une agriculture marchande moderne. Le modèle français de la révolution agricole des années 1960 est cité en exemple, mais le contexte local ne favorise pas l'émergence d'une réelle politique agricole adossé à des objectifs de production et d'emploi. Les enjeux économiques de l'agriculture ne sont pas jugés prioritaires tandis que la pression revendicative sur les terres des domaines européens se renforce et qu'il devient difficile pour les grands propriétaires et les exploitations marchandes de se projeter dans l'avenir.

Si l'on ajoute à ce tableau les impacts négatifs sur la productivité du secteur de l'instauration du modèle global d'économie assistée, on comprend que les aides à l'agriculture européenne se cantonnent finalement à des politiques partielles, censées surtout rassurer un électorat rural loyaliste et protéger les rares exploitations « modernes » déjà en place ou en devenir, qui sont souvent le fait d'élites ou de notables dont l'influence politique est forte.

Un affichage fort en direction de l'agriculture kanak, in fine peu dotée

Une autre caractéristique de la période est la multiplication des tentatives en faveur de l'agriculture kanak. Si le résultat reste mitigé, cette orientation accrédite la thèse d'une acceptation et d'une endogénéisation du caractère dual de la ruralité calédonienne et, par suite, des politiques rurales.

Dans les années 1960 se développent des activités d'élevage bovin en tribu, avec l'appui des services ruraux. Les groupements créés ont pour objectif la mise en valeur des terres coutumières, dans le cadre des agrandissements de réserves. Le cheptel bovin mélanésien double entre 1964 et 1969, passant de 6 000 à 11 300 têtes (Saussol, 1979). En 1967, une société mélanésienne d'élevage est par exemple constituée dans la région de Pouembout (Paouta) mais le boom minier concomitant et les désaccords entre les membres aboutissent à sa rapide disparition. Autre exemple, en 1968 des sociétés civiles agricoles sont mises en place à Bourail (Table-Unio), grâce à l'appui technique et financier du Territoire et des subdivisions agricoles auxquelles elles sont rattachées (Saussol, 1979). Ces sociétés sont également un moyen de récupérer des terres spoliées.

La production caféière fait également l'objet d'un appui technique et financier, pour lutter contre la régression de la production. A la fin des années 1960, est lancée une première opération café pour lutter contre un parasite, le scolyte, et replanter des caféiers. En 1968, une antenne de l'Institut français du café, du cacao et autres plantes stimulantes est ouverte à Ponérihouen. Une approche technique est privilégiée, l'enjeu social de la production de café étant identifié (concurrence du salariat extérieur, manque d'avantages sociaux du secteur agricole). En 1975, une commission de politique rurale du territoire décide la plantation de nouvelles caféières en suivant des techniques « modernes » (Freyss, 1995). A cet effet est monté en 1977 un comité consultatif du café. Avec la mise en place du plan Dijoud, l'enjeu économique et social du café se double d'un enjeu politique. « L'opération café » est lancée avec comme prévision la plantation de 2 000 ha en 10 ans : 600 ha prévus pour la première phase (1979-1983), puis 1289 ha (1984-1988). Mais le bilan de l'opération apparaît mitigé pour un coût élevé. En effet, en 1987, les caféières n'ont augmenté que de 500 ha, des parcelles ont été abandonnées en cours d'opération et la baisse de la production n'est que ralentie. L'opération café reposait sur une intensification des pratiques que tous ne pouvaient ou ne voulaient réaliser. Comme le souligne Freyss (1995), « *le choix agronomique (...) a été un obstacle plus par les contraintes qu'il imposait que par la résistance au changement des Kanak* ». Pour suivre les itinéraires techniques conseillés, il était en effet nécessaire d'augmenter notablement le temps de travail alloué à la caféière : désherbages plus nombreux et plus longs à cause du développement des adventices (épandage d'engrais pour les caféiers), manque de main-d'œuvre pour la récolte car maturation des cerises sur une période plus courte... Par ailleurs, les techniciens étaient réfractaires à la plantation de cultures intercalaires lors de la phase non productive des caféiers, d'où un renforcement du problème foncier pour les cultures vivrières. Ces contraintes expliquent pour partie l'échec de l'opération.

Parallèlement aux projets menés, les revendications structurent la réflexion sur l'inadéquation entre les modèles de développement européens et la société kanak, dont l'agriculture est le reflet. Cette période d'innovation préfigure les politiques provinciales à venir. Un référentiel de développement agricole kanak commence à se construire à travers de nombreuses expériences, dotées de peu ou pas de moyens : mise en place de réseau d'animateurs, projet de vergers de case et familiaux, coopératives, etc. Un référentiel de « développement local », jouant sur les dynamiques collectives et faisant écho à des

expériences proches en Europe ou en Afrique, se met progressivement en place, qui va servir de modèle et s'affiner après les Evénements.

Intérêts, idéologie, instruments sur la période

Les groupes d'intérêt

Le boom minier renforce le poids des grandes familles engagées dans la mine et les grandes entreprises. Il aiguise l'intérêt de la France (contrôle de la SLN) et des firmes multinationales pour le sous-sol calédonien. Des projets d'envergure sont évoqués mais sont rapidement abandonnés dès les prémices de la récession. Les élites urbaines se réorganisent avec le renforcement par le boom des petits mineurs et l'arrivée de nouveaux entrepreneurs. Suite à la crise, les petits mineurs se reconvertissent dans d'autres secteurs de l'économie (immobilier, importations et commerce). Certains débutent une carrière politique, ce qui renforce l'implication du pouvoir économique en politique. Les élites locales se fédèrent autour du besoin de protection de l'Etat, en réclamant et obtenant des mesures de protectionnisme servant leurs intérêts.

Dans le même temps, une élite kanak émerge sur les terrains religieux et politique. Une classe politique nouvelle voit le jour, qui renverse les conditions du dialogue entre les Kanak et les élites blanches et urbaines d'une part, et entre les Kanak et l'Etat d'autre part. En revanche, cette classe politique reste toujours à l'écart des enjeux économiques.

L'offre politique se radicalise entre les loyalistes, fédérés autour d'un besoin de protection de leurs intérêts par l'Etat, et les indépendantistes, dont les revendications, centrées sur la très symbolique question foncière, sont de plus en plus globales. La dichotomie de la scène politique locale est par ailleurs connectée à la situation politique métropolitaine, les indépendantistes se liant à la gauche et à l'extrême gauche française, les loyalistes à la droite. Les tensions s'exacerbent malgré une inflexion de la politique de l'Etat envers les Kanak.

En parallèle, l'opposition entre Nouméa et la « brousse » se poursuit, mais une recomposition du monde rural est à l'œuvre. Emerge ainsi une corporation d'éleveurs et d'agriculteurs cherchant la captation des nouvelles aides aux filières par une modernisation des installations calquée sur le modèle français de l'époque.

Une idéologie en évolution

Le boom et la crise le suivant creusent les écarts de développement et les déséquilibres spatiaux ; le boom a calmé les revendications, le contre-boom les attise. Le rapport au monde des élites urbaines et de l'Etat est ainsi modifié par la montée des revendications et par l'émergence d'une classe politique kanak, qui ne trouve pas sa place dans le référentiel. Des innovations sont alors tentées pour niveler les tensions et du pouvoir politique est délégué : il ne s'agit plus seulement de faire rentrer le monde kanak dans le référentiel, mais de lui donner l'initiative. Cependant les réponses publiques sont timides et continuent de jouer le dualisme avec la mise en place de dispositifs résolument spécialisés en direction des Kanak. Par exemple la création de deux statuts fonciers, privé et coutumier, reconnaît la

société kanak mais l'engage sur une gestion spécifique et disjointe de ses moyens de production.

D'autre part la période est marquée par la mise en place d'une logique durable de transfert, avec instauration d'une rente administrative articulée aux enjeux miniers et politiques. Primauté est donnée aux transferts au détriment du secteur productif ce qui conduit l'économie néo-calédonienne dans le cercle vicieux de l'économie assistée. C'est là une bifurcation claire ; on rompt avec le passé et on engage le pays dans la triple voie des transferts, de la mine et de la tertiarisation. Le secteur tertiaire (services marchands et non marchands) se développe tandis que les industries hors métallurgie et mines stagnent, d'où une balance commerciale fortement déficitaire. Le protectionnisme et les pratiques clientélistes se renforcent par ailleurs, profitant aux élites urbaines. Le secteur agricole est également concerné malgré la reconnaissance de son caractère non stratégique face à des secteurs économiques en plein développement, comme la mine et le tertiaire. La prise en compte de la « brousse » reste incontournable en raison de son poids dans l'occupation des actifs et de son caractère identitaire. Le soutien à l'agriculture suit ainsi le référentiel de modernisation fortement interventionniste de la métropole.

La reconnaissance du dualisme agraire et rural dans les institutions

La période est marquée par une reprise en main du Territoire par l'Etat, avec des évolutions statutaires plus ou moins favorables à l'autonomie. Les politiques publiques s'organisent, par et sous la pression des élites, pour « isoler » le secteur minier, et il s'agit de conserver les marges de manœuvre du référentiel interventionniste. Dans le secteur agricole « européen », l'expérience technique et organisationnelle acquise permet l'enclenchement d'un réel processus de modernisation. En termes de dispositifs néanmoins, le choix est fait de privilégier les aides par le marché ; peu d'appuis de terrain sont mis en place en regard des moyens mis sur l'aval (y compris dans la recherche).

Au niveau sectoriel et global, une nouvelle séquence réactive s'amorce, fondée sur l'incapacité d'intégration des Kanak dans le modèle et sur les risques sociaux des revendications. Des politiques de développement du secteur agricole mélanésien sont menées mais ont peu d'impact. Le compromis pour conserver le référentiel métropolitain est la dualité dans les dispositifs : on tente de traiter l'insertion des Kanak dans l'économie de marché sans bouleverser les pouvoirs en place et l'appui aux filières portées par les Européens. Cependant, un référentiel de développement agricole kanak commence à se construire, qui tente de dépasser les logiques sectorielles à l'œuvre.

Finalement, la cohabitation sans contact des deux référentiels agricoles se confirme et se consolide, l'un importé avec adaptation au contexte local, l'autre peinant à se décliner en programmes d'action efficaces.

1984-1989 : les « Evénements » et les Accords de Matignon-Oudinot, décentralisation et autonomie, institutionnalisation des dualismes ruraux

La période dite des « Evénements », représente plusieurs années de tensions politiques extrêmes émaillées par des faits de guerre civile et achevées par le drame d'Ouvéa. Ces Evénements focalisent toute l'attention sur les problèmes intérieurs. La recherche de la paix civile occupe tous les débats, y compris les choix de politique économique. La sortie des Evénements et la gestion de l'après-Ouvéa conduisent à une solution totalement innovante dans l'ensemble français, voire dans l'administration par une puissance coloniale d'un territoire sous son autorité. Il s'agit pour l'Etat français de se poser en arbitre politique et de « *donner aux deux parties des perspectives suffisantes pour accepter un compromis* » (Christnacht 2004). Il ne fallait pas que le fragile équilibre politique obtenu, basé sur la délégation d'une part d'exécutif aux deux parties et sur une importante autonomie administrée, soit mis en péril par la question économique. L'Etat choisit, par facilité, de maintenir le modèle de double dépendance mis en place à la fin des années 1960. Il s'engage notamment à augmenter ses transferts, remettant en route la machine des prix et salaires élevés et de la protection. Par suite, la Nouvelle-Calédonie échappe au débat sur la libéralisation et sur la domination du paradigme de marché à l'échelle mondiale.

Il peut paraître paradoxal que le mot d'ordre des Accords renvoie au rééquilibrage du pays (économique, social et spatial) au profit des Kanak, alors même que les incohérences et l'absence de durabilité du modèle d'économie assistée ne sont pas réellement discutées.

La voie prise, renforcée par une conjoncture favorable sur le marché du nickel et l'utilisation raisonnée et finalement efficace des transferts publics dans certaines filières, débouche néanmoins sur une période – non encore terminée aujourd'hui – de forte croissance globale. Cette croissance étaye certes la paix sociale en procurant de l'emploi et en dopant les transferts sociaux, mais elle ne règle pas pour autant les déséquilibres internes car elle conforte les secteurs oligopolistiques en place. Elle introduit par ailleurs d'importantes rigidités (le système de l'économie assistée s'auto-entretenant) et renforce la dépendance au sentier de l'assistanat et de la double rente.

Les Accords politiques post-Evénements : une rupture historique

Les Evénements (1984-1988) : une période de violence et de construction

Les réformes engagées par l'Etat français afin de désamorcer les revendications indépendantistes ne furent pas à la hauteur des enjeux. L'ouverture politique qui consistait à accepter la participation des élus indépendantistes au Conseil de gouvernement (statut de 1976 puis de 1979) conforte les espoirs politiques pour l'indépendance, tout comme l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. Sur le terrain, la situation se dégrade au début des années 1980. Georges Lemoine, le nouveau secrétaire d'Etat à l'Outre-mer après Henri Emmanuelli, estime qu'il faut ouvrir une table-ronde sur l'avenir du Territoire calédonien.

La négociation de Nainville-les-Roches (Essonne) se tient en juillet 1983 et débouche sur une déclaration commune (12 juillet) qui exprime la volonté de « l'abolition du fait colonial », le « droit actif et inné à l'indépendance » pour le « peuple kanak » et souhaite la préparation d'une « démarche vers l'autodétermination ». A l'issue de cette table-ronde un nouveau statut est préparé puis voté en mai 1984, connu sous le nom de statut Lemoine. Il prévoit un Conseil de gouvernement avec des compétences élargies, reconnaît l'existence de « pays coutumiers » et en propose des délimitations, et prévoit un scrutin pour l'autodétermination avant la fin des années 1980. Ce statut nettement réformateur sur le fond ne peut occulter les grandes divergences de points de vue des différentes parties. Les loyalistes sont critiques sur les zones d'ombre qui entourent les mots-clés du statut et très inquiets des promesses qu'ils décèlent ; ils considèrent ce statut comme le début du lâchage par la France. Les indépendantistes ne peuvent plus se satisfaire de simples signaux en direction de leurs revendications. Ils contestent le principe même de l'autodétermination si le corps électoral n'est pas restreint. Les avancées réelles du statut Lemoine ne sont plus suffisantes au regard du contexte politique au sein de la mouvance indépendantiste. Le statut Lemoine se retrouve donc combattu par les deux « camps » qui, de fait, radicalisent un peu plus leurs positions.



Le Front indépendantiste (créé en 1979) appelle au boycott des élections territoriales de novembre 1984 ; de nombreux affrontements violents opposent les forces de l'ordre aux groupes indépendantistes qui organisent des barrages. Les élections aboutissent à la quasi-disparition du camp indépendantiste de l'Assemblée Territoriale (si l'on excepte les six membres du parti LKS (Libération Kanake Socialiste) issu des îles Loyauté). Le statut Lemoine a accouché d'une poudrière. Les barrages se multiplient et certaines parties du territoire ne sont plus contrôlées par les représentants de l'Etat français. Des réfugiés commencent à affluer vers Nouméa. Fin 1984, le Premier ministre Fabius décide de dépêcher Edgar Pisani qui prend les fonctions cumulées de délégué du gouvernement et de haut-commissaire de la République. Pisani bénéficie d'une crédibilité pour les deux camps, ancien ministre du général de Gaulle, il rassure les loyalistes, commissaire européen spécialisé sur les problèmes de développement, il est attentif aux situations d'inégalités et

aux revendications d'émancipation. Pour autant, la situation reste extrêmement tendue puisque quelques jours plus tard dix Kanak sont tués dans une embuscade près de Hienghène, fief de Jean-Marie Tjibaou.

Pisani propose rapidement « l'indépendance-association » pour la Nouvelle-Calédonie. Cette proposition comporte des détails plutôt complexes et reste absolument inédite dans le cadre français. Si les indépendantistes y notent la notion d'indépendance, les loyalistes considèrent cette proposition comme une indépendance déguisée. En janvier 1985, l'assassinat d'un jeune Européen sur la propriété familiale puis le meurtre du leader indépendantiste Eloi Machoro par le GIGN ne font qu'accentuer la radicalisation en brousse comme à Nouméa où les manifestations se multiplient. C'est dans ce contexte qu'un nouveau statut est proposé, le statut Fabius-Pisani ou statut Pisani.

Ce statut proposé dans l'urgence est immédiatement contesté par les non-indépendantistes, d'autant qu'il est annoncé en avril 1985 qu'un référendum sur l'indépendance-association se déroulerait avant 1988. Le nouveau découpage politique prévoit quatre « régions ». À l'époque, les loyalistes considèrent que ce découpage est une provocation, un véritable « charcutage électoral », car il isole le Grand Nouméa, la partie la plus peuplée du Territoire, en une seule des quatre régions (la Région Sud).



De plus, cette partition noie les éléments anti-indépendantistes, très nombreux sur la côte Ouest, par l'intermédiaire d'un découpage transversal où, en théorie, ils deviennent minoritaires électoralement. La peur de l'encerclement et de la submersion de la part des loyalistes se comprend avant tout par le nombre de sièges attribués à chaque région. Les sièges sont répartis de telle manière que le poids démographique du Grand Nouméa, largement anti-indépendantiste, n'est pas pleinement reconnu d'où une surreprésentation de la « brousse », c'est-à-dire du reste de l'île : la région nord, 15 % de la population 9 sièges, la région centre, 16 % de la population 9 sièges, les îles Loyauté, 11 % de la population 7 sièges et Nouméa, 60 % de la population 21 sièges. Les trois régions de brousse à majorité kanak représentaient donc 25 sièges au Congrès sur 46.

Les élections du 29 septembre 1985 vont à la fois justifier et limiter les craintes des loyalistes. Avec 34,8% des voix, le FLNKS (Front de Libération National Kanak Socialiste)

détient la majorité des sièges dans les trois assemblées régionales, il peut par l'intermédiaire des présidents de région contrôler le Conseil exécutif composé des quatre présidents de région et du président du Congrès. Toutefois, les loyalistes demeurent majoritaires au Congrès (avec 29 sièges contre 17 pour les indépendantistes) mais celui-ci n'a qu'un rôle consultatif.

En mars 1986, le changement de majorité en France inaugure la première cohabitation. Bernard Pons, ministre de l'Outre-mer, annonce vouloir un retour à l'ordre et préconise une relance du développement. Cette nouvelle donne politique en métropole se traduit par la constitution d'un fonds exceptionnel d'aide et de développement, d'un fonds d'indemnisation pour les dégâts causés sur la période 1984-1986, par des compétences accrues pour le Territoire aux dépens des régions du statut Pisani - ce qui n'est pas favorable aux indépendantistes - et enfin par l'engagement du gouvernement français à organiser un référendum d'autodétermination. Le FLNKS, contestant la délimitation du corps électoral et pressant l'issue du scrutin, préfère boycotter ce référendum, finalement tenu en septembre 1987.

Par suite, le scrutin non seulement ne résout rien mais sert de point de départ pour une nouvelle réforme de statut en défaveur des intérêts politiques des indépendantistes. Avec le statut Pons de 1987 (voté en janvier 1988), le Territoire obtient des compétences élargies aux dépens des régions. Les quatre régions sont redécoupées savamment et aboutissent à l'optimisation du vote loyaliste et à la minoration du vote indépendantiste. Autre technique de l'encercllement et de la submersion, les régions du statut Pons optimisent le poids du camp loyaliste en scindant l'électorat du Grand Nouméa (communes de Dumbéa et Païta incluses dans la région Ouest) ce qui conduit à renforcer le vote loyaliste dans la région Ouest et ainsi rend probable sa perte pour les indépendantistes.



Le statut entre en vigueur le jour du premier tour des élections présidentielles de 1988. Les indépendantistes y voient un signe de provocation, d'autant que le FLNKS n'a à aucun moment été consulté pour la rédaction de ce nouveau statut. Ce même FLNKS demande alors des actions de terrain, dont l'une aboutira à l'occupation maladroite de la gendarmerie d'Ouvéa, qui dégénère en une affaire d'Etat. Dans une fusillade, quatre gendarmes sont

abattus et les autres sont pris en otage et emmenés dans une grotte de la tribu de Gossanah au nord de l'île. Bernard Pons, le ministre de l'intérieur Charles Pasqua et le Premier ministre Jacques Chirac prennent la décision d'intervenir en force avec l'appui des commandos militaires ce qui finira par un drame faisant 21 victimes supplémentaires. Le drame d'Ouvéa et le retour de la gauche au pouvoir après la réélection de Mitterrand sera le point de départ d'une démarche négociée ne concernant pas seulement le statut du territoire mais intégrant toute une réflexion sur les fondements des inégalités sociales, économiques et politiques.

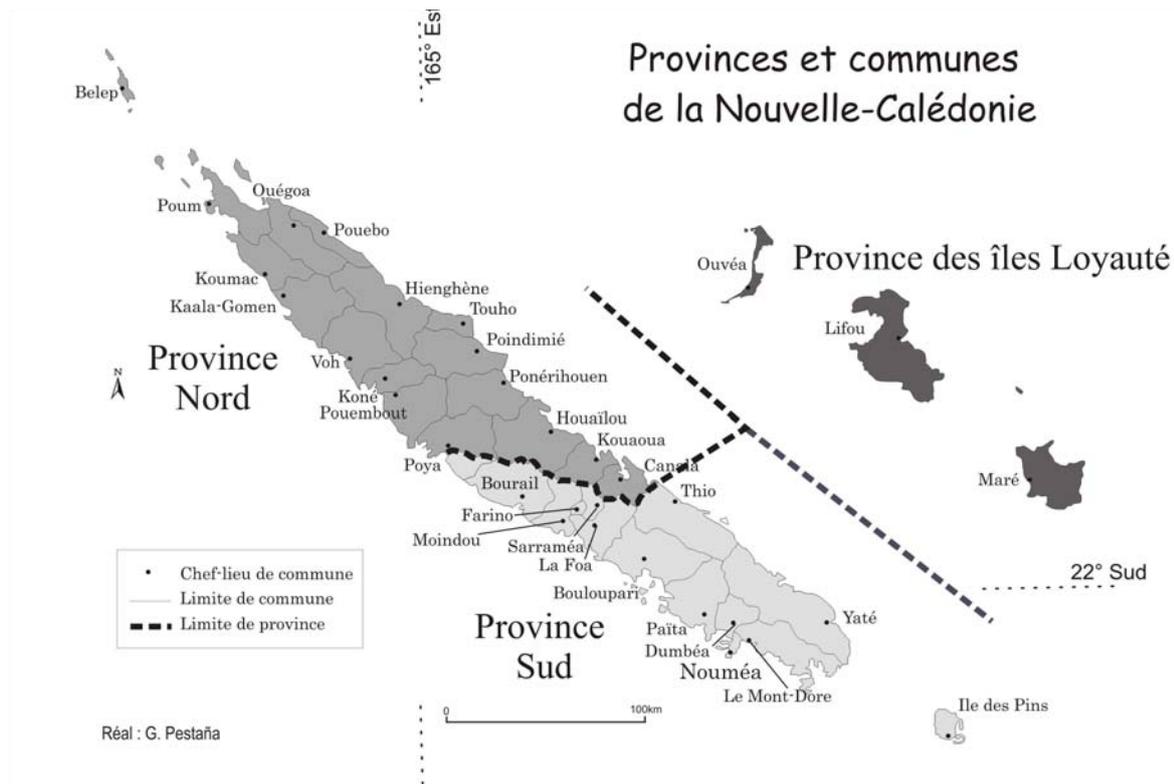
Les bases de la « mandature Matignon » (1988-1998) : la gestion de la paix via l'intensification des transferts et la décentralisation

La « mission de dialogue » conduite par le préfet Christian Blanc et envoyée par le nouveau Premier ministre Michel Rocard se compose de personnalités religieuses, catholiques et protestantes, et de hauts fonctionnaires. Elle est chargée de détecter les points d'achoppement et de convergence pour favoriser la voie du consensus. A Paris, deux délégations conduites par Jean-Marie Tjibaou pour le FLNKS et par Jacques Lafleur pour le RPCR sont invitées à trouver les compromis cruciaux. En juin 1988, les « Accords de Matignon » sont scellés, complétés dans la foulée par des discussions autour du projet de loi référendaire rue Oudinot au Ministère de l'Outre-mer.

Ces Accords de Matignon-Oudinot sont donc incarnés par la loi référendaire, votée par le peuple français en novembre 1988. Cette loi évacue la question de l'indépendance en planifiant un référendum sur la question en 1998 où seuls les habitants présents en 1988 et leurs descendants auront droit de vote (art.2).

Elle prévoit une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, le Territoire et les trois provinces nouvellement créées. L'Etat se pose nettement en arbitre et cède des parties importantes de ses prérogatives en direction notamment des provinces jetant ainsi les bases d'un Territoire teinté de fédéralisme.

Les trois provinces sont découpées de telle sorte que les indépendantistes sont assurées d'en maîtriser deux sur trois. Elles disposent de compétences importantes et en particulier le développement économique et l'aménagement du territoire. Les assemblées de province sont élues au suffrage universel direct et élisent un Président en charge de mettre en œuvre les décisions et délibérations de l'administration provinciale.



Au niveau du Territoire, le Congrès, formé de la réunion des trois assemblées de province, représente l'organe législatif qui vote le budget et tente d'articuler l'action des provinces.

La loi référendaire institue un Comité Economique et Social représentatif de la société principalement composé à partir des propositions des provinces. Il a un rôle consultatif.

Un conseil consultatif coutumier du territoire est instauré et se compose « selon les usages reconnus par la coutume, des représentants de l'ensemble des aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie : Hoot Ma Waap, Païci Camuki, Ajie Aro, Xaracuu, Djubea Kapone, Nengone, Drehu et Iaai » (art.60).

L'indépendance étant une question remise à plus tard, les parties se sont entendues pour faire du « rééquilibrage » le maître-mot des Accords de Matignon-Oudinot. Ce mot regroupe toute les situations d'inégalités qui peu ou prou pénalisent les Kanak et le développement harmonieux du pays. Il s'agit notamment de favoriser la formation de cadres kanak puisque cette communauté est statistiquement très fortement discriminée dans les emplois qualifiés et très qualifiés. Le rééquilibrage est aussi spatial, la provincialisation est conçue comme un levier pour mener une politique active d'aménagement du territoire de manière à réduire les inégalités les plus importantes en matière d'équipement et de développement économique, social et culturel, et pour initier des projets structurants.

Afin de donner les moyens financiers des compétences provinciales et des objectifs du rééquilibrage notamment, des contrats de développement, sur le modèle des contrats de plan Etat-région, sont passés entre l'Etat et les provinces. Par cet outil, l'Etat entend être un acteur du rééquilibrage en favorisant budgétairement les provinces Nord et Iles tout en laissant les stratégies de développement aux mains de ces institutions. La provincialisation

constitue une nouveauté pleine d'audace et de difficultés. Par exemple, la province Nord est d'emblée confrontée à des enjeux de taille : mettre en place une administration provinciale en partant de zéro, assumer l'entretien et l'amélioration du plus grand réseau routier de la Nouvelle-Calédonie afin de désenclaver la côte Est ainsi que de nombreux points du territoire provincial, planifier un pôle structurant constitué d'une usine de traitement du minerai et d'une ville nouvelle, etc. L'échéance de dix ans jusqu'au référendum d'autodétermination paraît très courte pour démontrer la viabilité d'un développement autogéré.

En mai 1989, lors d'une commémoration du drame d'Ouvéa, Jean-Marie Tjibaou et Yeiwéné Yeiwéné sont assassinés par un militant indépendantiste radical lui-même abattu. Cette nouvelle tragédie inhibe les revendications plus radicales et donne à l'application des Accords de Matignon-Oudinot le caractère d'une obligation morale.

Cela a aussi pour effet de redistribuer les cartes dans la mouvance indépendantiste. L'Union Calédonienne dont est issu Jean-Marie Tjibaou se trouve décapitée. La succession de Tjibaou à la tête du FLNKS revient à un des ses proches collaborateurs, Paul Néaoutyine du Palika. L'UC et le Palika n'ont pas la même approche de la politique à mener. Les débats sur la façon d'organiser l'indépendance se précisent autour notamment de la façon d'articuler les fondements culturels de la société kanak aux impératifs du développement économique et de la « cohabitation » avec la société d'origine européenne installée durablement. Parmi les lignes de divergences, l'UC, pour construire un entrepreneuriat kanak original, entend respecter les hiérarchies coutumières et s'appuyer sur l'organisation clanique revalorisée, contrairement à la gestion coloniale. Au contraire, le Palika dans les années 1980 part de positions plus marxistes et défend des principes plus collectivistes, jetant d'ailleurs les bases d'un capitalisme provincial (et d'un capitalisme d'Etat dans la perspective de l'indépendance). Le Palika entend composer avec les valeurs coutumières tout en les dépassant ; il considère qu'il ne faut pas obliger les individus à s'inscrire dans l'économie de marché mais qu'il convient d'offrir les instruments d'initiatives individuelles ou collectives à ceux qui le souhaitent.

De son côté le camp loyaliste paraît ressoudé par les Evénements. Il est néanmoins contraint d'intégrer le partage effectif du pouvoir politique et de s'engager dans un processus d'autonomie renforcée où l'Etat entend défendre désormais une position de neutralité.

Aperçus sur la situation agricole au moment de la provincialisation

Un secteur agricole marchand se diversifiant et s'équipant

En 1991, 10 300 exploitations (soit une baisse sensible par rapport à 1983) occupent une SAU de 229 000 ha (contre 293 000 ha en 1983, soit une baisse de 22%). L'évolution principale provient des classes extrêmes (RGA 1991) ; les exploitations de moins de 5 ha diminuent, mais c'est surtout le recul des grands domaines qui explique cette évolution. 35% des exploitations de plus de 500 ha disparaissent sur la période, en partie à cause de la réforme foncière (rachat et démantèlement des grandes propriétés). Ceci occasionne une diminution de SAU de l'ordre de 50 000 ha.

Les évolutions entre zones sont marquées. Ainsi, les territoires désormais inclus dans l'espace de la province Nord nouvellement créée, subissent une baisse de la SAU de plus de 30%, tandis que le nombre d'exploitations ne diminue que de 8% ; cet écart est à corréliser avec la disparition des grandes stations d'élevage qui possédaient la majeure partie du foncier agricole de la côte Ouest. Au Sud, 38% des exploitations ont disparu suite à l'arrêt d'activité des unités de production maraîchères de la frange périurbaine de Nouméa. Les exploitations marchandes sont peu nombreuses (33%) mais elles concentrent 97% de la SAU, principalement hors terres coutumières.

La motorisation et l'équipement, initiateurs d'une réelle modernisation des structures, s'étendent sous l'impact de la restructuration des services d'appui et des mesures incitatives : engins de travail du sol, d'épandage, matériel d'irrigation, intrants... En 1991, le nombre d'exploitations dotées d'un tracteur a augmenté de 13% et certaines d'entre elles possèdent plusieurs engins agricoles. La province Sud, qui concentre les exploitations agricoles marchandes, est la mieux dotée et regroupe les deux tiers du parc : 25% des exploitations possède au moins un tracteur.

Le suivi technique se développe faiblement. Ainsi, seules 3 exploitations sur 20 bénéficient d'un appui technique. Jusqu'en 1992, le suivi est principalement effectué par l'ADRAF, puis les services provinciaux prennent le relais.

Les spéculations restent dominées par l'élevage bovin mais se diversifient. Les pâturages couvrent 93% de la SAU et ont diminué de 20% depuis 1983. Les pratiques d'élevage ont cependant évolué et se sont intensifiées : les parcours et savanes pâturées sont en partie abandonnés au profit des pâturages améliorés et des fourrages annuels. Les élevages porcins et avicoles se développent également. La filière porcine voit une faible augmentation des effectifs (+8%) doublée d'une concentration du cheptel dans les élevages marchands. La filière avicole, au contraire, subit une nette hausse de ses effectifs (+90%) qui se concentrent désormais au sein d'une dizaine d'élevages hors-sol de grande taille. Les installations porcines et avicoles marchandes sont principalement situées en province Sud, où Nouméa polarise la demande du territoire.

Le café, autre spéculation pilier de la colonisation, n'est quasiment plus cultivé dans les exploitations européennes qui ne regroupent que 5% des surfaces destinées à la vente. A l'inverse, les surfaces en fruits (vergers et de plein champ) et en légumes progressent rapidement. Ainsi, les surfaces en arbres fruitiers augmentent de moitié entre 1983 et 1991 (mangue, avocat, papaye principalement). Les fruits et légumes de plein champ ou sous serre sont entièrement dédiés à la vente et sont principalement cultivés en province Sud (87% des surfaces en légumes) : il semble qu'enfin les agriculteurs répondent aux incitations publiques et au marché de Nouméa.

Une agriculture en tribu toujours peu insérée au marché

Les données sur les exploitations kanak sont toujours difficiles à exploiter du fait des déséquilibres persistants avec les mesures des RGA. En 1991, les exploitations en tribu représentent 85% du total, mais n'occupent que 22% des surfaces. Elles disposent en

moyenne d'une SAU de moins de 1 ha. Leur production est à 60% destinée à l'autoconsommation et aux dons.

Le taux d'équipement des exploitations agricoles en tribu est, en 1991, très inférieur à celui des exploitations marchandes. Ainsi, seuls 2,4% des unités de production en tribu possèdent un tracteur et 2% un motoculteur. Les moyens financiers des exploitations en tribu sont par ailleurs réduits, qu'il s'agisse de crédits ou de subventions. L'appui technique est faible, les unités de production non marchandes étant quatre fois moins suivies que les marchandes.

Le café demeure la culture marchande principale des tribus, qui concentrent 96% des surfaces destinées à la vente. Cependant les caféières ont fortement régressé entre 1983 et 1991 : les deux tiers des superficies ont ainsi disparu. Les parcelles issues de l'Opération café sont les moins touchées mais ceci tient à leur âge récent et non à de nouvelles plantations.

D'autres spéculations marchandes se développent par ailleurs, comme les vergers de fruitiers : environ 50% des superficies totales de vergers marchands sont ainsi localisées en tribu. Les produits de l'élevage restent quant à eux peu commercialisés, excepté les bovins (22% du cheptel vendu du Territoire). Les superficies toujours en herbe occupent la majeure partie de la SAU des tribus (79%) et correspondent pour plus de la moitié à des parcours et savanes pâturées. Les pâturages améliorés y sont quasi inexistantes (3%) ce qui souligne la difficulté de diffusion des techniques prônées par les services d'appui auprès des producteurs en tribu.

Des dispositifs globaux réformés et sécurisés : diversification des instruments et des institutions formelles

Dans la période précédente, l'objectif de développement économique semble justifier entièrement le modèle d'économie assistée et les instruments de politiques publiques l'accompagnant. A partir de 1984 et surtout de 1988, le modèle perdure dans ses mécanismes fondamentaux, mais il est dès lors au service du « rééquilibrage » du pays. Cette inclinaison se traduit par la rénovation (visible et médiatisée) des dispositifs d'appui.

Durant les Evénements, le développement économique recouvre des enjeux de paix sociale. La loi du 17 juillet 1986 instaure un Fonds Exceptionnel d'Aide et de Développement pour la Nouvelle-Calédonie, inclus dans le FIDES pour deux ans (1986 et 1987). Il concerne aussi bien le secteur rural qu'industriel et de l'artisanat, la pêche, les collectivités locales et l'aide à l'emploi, et accorde des aides en milieu mélanésien (Christnacht, 2004). La même année, une décentralisation de l'ODIL est effectuée grâce à la création d'un Office de Développement Régional (ODR). Doté de moyens humains supplémentaires, il est chargé de la formation, de l'animation et du financement des projets dans les régions. Ces dernières ont également des actions très soutenues en termes de planification ; le rééquilibrage est abordé à travers de nombreux documents préparatoires, qui dès cette époque, formalisent clairement les enjeux du pays.

Par ailleurs, la réforme foncière se poursuit : l'Office foncier et l'ODIL sont remplacés dès 1986 par l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF), qui devient responsable de la redistribution des terres et de l'aménagement rural (appui

technique). D'abord territoriale, l'ADRAF ne remplit pas son rôle de redistribution au nom du lien à la terre. Lieu de conflits importants entre les élites terriennes caldoches et le mouvement indépendantiste, elle redevient un établissement public de l'Etat en 1988. Ce n'est qu'à partir de là que la réforme foncière est réellement mise en œuvre⁶⁰.

La loi Pons instaure également des mesures de défiscalisation, qui vont jouer un rôle déterminant pour relancer l'investissement privé en Nouvelle-Calédonie.

Des intérêts soumis à la nouvelle donne du consensus de l'émancipation

L'Etat se pose en arbitre, attentif aux intérêts nationaux et aux équilibres entre les communautés, mais pour la première fois l'exécutif est réellement confié aux calédoniens. Les élites urbaines accueillent favorablement le compromis de Matignon (auquel elles ont largement contribué) et maintiennent au Sud leur mode de fonctionnement. La décision de l'Etat de se limiter à une position de neutralité semble aboutir à un renforcement des liens entre monde économique et politique sur la période. Les élites urbaines dominent ainsi toujours les processus de production de politiques publiques dans la province Sud.

Le camp loyaliste apparaît ressoudé par les Evénements mais est désormais contraint d'intégrer réellement les revendications indépendantistes dans sa vision du pays. En effet, l'avènement des provinces déplace sensiblement les lieux de production des politiques, et donc la localisation des élites influentes puisque les indépendantistes maîtrisent deux provinces sur trois. De plus, l'expérience du gouvernement collégial oblige les différents partis à travailler ensemble, notamment pour la gestion de la ressource minière.

Au sein du camp indépendantiste, une polarisation s'effectue entre UC et Palika, qui porte sur la façon d'organiser l'indépendance. Schématiquement, l'UC entend s'appuyer sur les clans revalorisés (avec une idée de réparation par rapport à l'organisation choisie par le colonisateur) et respecter les hiérarchies coutumières pour construire un entrepreneuriat kanak original. A l'inverse, le Palika défend une position plus collectiviste, prônant un capitalisme provincial (et d'Etat dans l'éventualité de l'indépendance), en n'obligeant pas les individus à s'inscrire dans l'économie de marché mais en transcendant les valeurs coutumières pouvant bloquer les éventuels entrepreneurs.

La période 1984-1988 marque une rupture historique d'un point de vue politique. Elle consacre l'affirmation de nouvelles institutions et un cadre statutaire garantissant la paix sociale et contractualisant les transferts financiers nécessaires au rééquilibrage. En revanche, ce n'est que sur la période suivante que leur traduction en termes d'instruments sera effective.

⁶⁰ Entre 1988 et 1998, l'ADRAF Etat redistribuera 90 000 ha.

1989-2004 : Des Accords de Matignon-Oudinot à l'Accord de Nouméa

Une évolution statutaire inédite dans l'ensemble français, posant les bases de l'émancipation et d'un développement économique et social fédéral

La décennie 1988-1998 voit la prise d'assurance des élites kanak dans la gestion du pouvoir, et le renforcement des dualismes entre les provinces Nord et Sud. Le rééquilibrage spatial de la Nouvelle-Calédonie s'amorce, mais des inégalités fortes demeurent entre Nouméa et la « brousse », les villages et les tribus. L'échéance de la consultation de 1998 est collectivement jugée risquée : les loyalistes, plus nombreux malgré le gel du corps électoral, vont probablement l'emporter, amenant de fait une nouvelle crise politique sur le territoire.

Il est alors décidé de repousser le référendum d'indépendance afin de permettre au rééquilibrage de se poursuivre. En 1998, l'Accord de Nouméa est ainsi signé qui prolonge de 15 à 20 ans le statu quo sur la question de l'indépendance et formalise les décisions institutionnelles des Accords de Matignon, en renforçant encore les promesses d'autonomie. Cependant, les élus de la province Nord estiment qu'un rééquilibrage industriel est également nécessaire, avec la construction d'une usine de traitement de minerai au Nord. Un préalable minier aux négociations politiques est alors posé, validé par l'Accord de Bercy de 1998. Un échange de titres miniers entre la SLN et la SMSP (Société Minière Sud Pacifique) a ainsi lieu afin de permettre la construction – projet éminemment politique – d'une usine métallurgique au Nord, avec participation majoritaire de la province. La SMSP dispose dès lors des réserves suffisantes à la mise en place d'un projet métallurgique avec la société canadienne Falconbridge (Angleviel 2006). L'objectif du préalable minier est de consacrer dans un document contractuel l'entrée des Kanak dans l'économie du nickel. Après quelques incertitudes sur le devenir du projet (notamment suite au rachat de Falconbridge par le suisse Xstrata, correspondant à un vaste mouvement des prises de participation dans les entreprises minières en 2005 et 2006), celui-ci est maintenant une réalité. Les travaux sur site sont engagés, qui devraient se monter au total à plus de 3,5 milliards de dollars US. Outre les 5000 emplois prévus pour la construction, 1000 emplois seraient concernés par la phase d'exploitation, prévue pour démarrer en 2013. L'institutionnalisation de ce projet économique dans l'Accord politique s'inscrit par ailleurs dans l'idée du rééquilibrage. Elle entend répondre aux injonctions des indépendantistes jugeant que l'avance prise par le projet de l'Usine du Sud⁶¹ est justement préjudiciable au rééquilibrage économique entre le Nord et le Sud.

⁶¹ Goronickel, projet d'usine équivalent en coûts comme en tonnages transformés et en emplois offerts, qui devrait entrer en phase d'exploitation en 2010. Dans la vague spéculative de 2006, Inco, géant canadien ayant monté le projet a été racheté par le brésilien Vale, qui a maintenu ses engagements.

Le remarquable préambule de l'Accord illustre et éclaire les notions de rééquilibrage et surtout de destin commun (qui n'était pas présent en 1988) comme principes directeurs. Il reconnaît les torts occasionnés par la colonisation, tant pour les Kanak que pour les premiers colons. L'Accord impose également la mise en place de signes identitaires nationaux : hymne, drapeau, nom du pays, etc.

Au-delà de l'aspect symbolique de cette reconnaissance, l'Accord de Nouméa et la loi organique qui l'accompagne renforcent le gouvernement, ses décisions ayant valeur de lois de pays, et les moyens et pouvoirs des provinces (la nouvelle génération de contrat de plan vient affirmer et renforcer l'engagement financier de la France). Pays et provinces doivent par ailleurs recevoir d'autres compétences non régaliennes exercées par l'Etat à travers de nombreux transferts de compétence planifiés dans l'Accord. L'Etat est de fait conforté dans son rôle de médiation et d'arbitre pour faciliter l'émergence d'une issue durable (Christnacht 2004). Par ailleurs un sénat coutumier est créé qui siège dans les instances du pays. Il n'a qu'un rôle consultatif, mais la reconnaissance de l'organisation coutumière vise à contribuer à sa structuration (avec une montée en puissance attendue) et renforce l'attention accordée aux dynamiques culturelles pour penser l'avenir du pays.

La décision sur le statut définitif de la Nouvelle-Calédonie est repoussée à 2015, tandis que le corps électoral est « gelé » : ne pourront se prononcer pour les élections provinciales et pour le choix du statut, que les personnes présentes en Nouvelle-Calédonie en 1998 ou pouvant justifier d'une présence de 10 ans sur le territoire à la date de l'élection. Ce précédent notable en matière électorale au sein de la République a été contesté, puis validé par le congrès de Versailles en 2008. S'il est une entorse à la démocratie pour les uns, il est pour les autres considéré comme une reconnaissance des droits des Kanak et des spécificités de peuplement du pays dans la République.

Sur la période récente, les termes du débat sur l'indépendance ont été revisités. Il semblerait qu'après 20 ans de provincialisation et de gouvernement collégial une troisième proposition prenne corps entre le rattachement réaffirmé à la France sans transfert des compétences régaliennes et l'indépendance pleine et entière (tant au niveau des compétences que de la rupture assumée avec la France). Une formule proche de l'indépendance-association, garantissant tout à la fois un niveau élevé d'autonomie et des accords bilatéraux dans la durée pourrait en effet trouver sa place via des alliances nouvelles, permises par la recomposition récente du paysage politique.

Un renouvellement de l'offre politique

Sur le plan politique, la « mandature Nouméa » marque une multiplication de l'offre de partis et à davantage d'alternance, que d'aucuns assimilent à un fonctionnement plus démocratique de la société au sortir des Evénements.

En 1999, le Palika gagne les élections provinciales au Nord avec une majorité confortable lui permettant d'exercer sereinement le pouvoir (reconduit en 2004 puis, plus difficilement, en 2009). Néanmoins, malgré les alliances électorales à l'échelle territoriale, des tensions s'affirment au sein des partis indépendantistes représentés dans le FLNKS. Se mêlent ainsi débats d'idées sur le poids à donner au capitalisme public dans la future Kanaky et conflits

de personnes et de pouvoir. Les positions se radicalisent et, dans une certaine mesure, s'inversent. L'exercice du pouvoir tend en effet à assouplir certaines des positions du Palika, tandis qu'une partie de l'UC cherche à réaffirmer son combat pour l'indépendance pleine et entière, en durcissant ses prises de positions ; une partie de ses dirigeants se rapprochent, à l'occasion de certains conflits sociaux, de l'extrême gauche syndicale. En 2009, les deux partis sont au coude à coude lors des provinciales dans le Nord. Le Palika, de disposant plus de la majorité absolue, concèdent des directions de commissions à l'UC, mais parvient à conserver l'exécutif grâce à un jeu subtil d'alliance. Le FLNKS, qui garde toute sa légitimité d'affichage en externe et pour les négociations avec la France, n'a plus guère d'influence sur les équilibres locaux.

En 2001, le comité Rhéébu Nùù est créé. Association environnementale et de défense des droits autochtones, il s'inscrit d'abord en opposition aux pratiques de Goronickel (entreprise de transformation du nickel). Il marque l'affirmation des revendications autochtones, en opposition avec les partis traditionnels. Il remporte en 2008 la mairie de Yaté (commune d'implantation de Goronickel).

Une extrême gauche indépendantiste se structure, pour prendre place récemment sur la scène électorale. Issu d'un syndicalisme très engagé dans l'indépendance (l'Union Syndicale des Travailleurs Kanak Exploités, USTKE), le Parti Travailleiste est créé en 2009. Il obtient deux sièges en province Nord lors des élections de 2009 et fut actif dans les troubles parfois violents qui ont agité le pays en août 2009.

La droite loyaliste, après une longue tradition d'unité, subit également des tensions internes. Un temps jugulées, ces tensions aboutissent, après la transformation en 2000 du RPCR en « Rassemblement », à la création en 2004, d'un nouveau parti loyaliste, l'Avenir Ensemble. Composé de personnalités pour beaucoup issues du « rassemblement », il marque une rupture dans la cohésion affichée de la droite locale, largement constituée des élites urbaines et du pouvoir économique. La même année, l'Avenir Ensemble remporte les élections provinciales au Sud. Les élections provinciales de 2009 marquent une étape supplémentaire dans la multiplication des partis loyalistes. L'Avenir Ensemble est scindé en deux, de nouveaux partis apparaissent issus du Rassemblement. Dans ce jeu, ce dernier peut récupérer la province Sud.

Malgré la redistribution du pouvoir entre les provinces, le pays reste politiquement dominé depuis Nouméa, qui s'affirme comme le pôle démographique et économique, et par la droite loyaliste même divisée. De plus les tensions subsistent entre loyalistes et indépendantistes, alimentées par leurs interprétations différentes de l'Accord de Nouméa et portant notamment sur le rythme et l'effectivité des transferts.

De nouveaux acteurs prennent par ailleurs place sur l'échiquier politique néo-calédonien. Les ONG environnementales, jusque là cantonnées à des actions de conservation (biodiversité endémique, milieu marin, etc.), investissent désormais les débats autour de la mine et de l'aménagement du territoire.

Un décollage minier porté par l'industrialisation, une croissance soutenue

Après 1988, le secteur minier, dès lors inscrit dans les textes statutaires via l'accord de Bercy (cf. infra), évolue. Un schéma minier est mis en place, non sans difficulté⁶², sous l'égide du gouvernement. Profitant de la hausse des cours du nickel, tirés par le développement de la Chine et de l'Inde, trois projets d'usines de traitement du minerai sont montés en partenariat avec des firmes multinationales : le projet de l'usine de Goro en province Sud, celui de l'usine du Nord dans la zone Voh-Koné-Pouembout (province Nord) et l'augmentation de la production de l'opérateur historique (la SLN, filiale du français Eramet).

Selon l'état du marché mondial, le poids de l'extraction et de la transformation du nickel dans l'économie calédonienne peut varier de 3% (en 1998, plancher historique) à 20% (en 2007, année exceptionnelle pour ce secteur de l'économie) avec une valeur « moyenne » plus proche des 12% comme en 2006 et sans doute en 2008. De 1989 à 2008, le nickel a cependant très fortement tiré la croissance, puisque son prix est passé de 2,10USD/Lb à 9,55USD/Lb avec un pic à 16,89USD/Lb en 2007. Avec le lancement des usines, notamment du fait du gain en termes de valeur ajoutée créée, le nickel pourrait atteindre 25 à 30% du PIB. Les projets accélèrent en outre l'industrialisation du pays, en dopant l'emploi ; leurs effets induits sur la croissance sont aussi considérables (Cerom, 2008).

Avec l'apaisement social et la conjoncture favorable du nickel, la Nouvelle-Calédonie a connu une croissance de près de 4% depuis 1998, croissance portée par les investissements davantage que par des gains de productivité. Elle se classe en 2008 au 34^{ème} rang mondial en termes d'IDH et sa croissance se serait stabilisée depuis la sortie des Evénements. Malgré l'impact très fort du nickel, la structure du PIB insiste sur le rôle des services (70%), au sein desquels le secteur non marchand des administrations est déterminant (un quart du PIB) (Cerom 2008). Ce secteur a surtout des effets indirects en entretenant l'artificialisation de l'économie et le nécessaire bouclage par les transferts. Cette tendance n'infléchit donc pas la bifurcation des années 1970. Il est à ce titre intéressant de noter que si les Accords post-Evénements ont considérablement modifié la vie politique et la place des Kanak dans le développement, ils ont finalement peu joué sur les politiques économiques prises dans leur globalité.

Il convient aussi d'ajouter que les analyses macroéconomiques montrent que la croissance a profité aux marges et non aux salaires. Les inégalités spatiales mesurées par le PIB provincial par habitant se sont réduites sur la dernière décennie (seule période de mesure disponible), mais elles demeurent significatives (rapport de 1,5 entre les provinces Sud et Nord). Enfin le coefficient de Gini appliqué aux ressources monétaires des ménages se maintient entre 2000 et 2006 à 0,5 (quand celui de la France est de 0,33) et un foyer sur quatre vit en dessous du seuil de pauvreté relative (soit des proportions quatre fois supérieures à celles mesurées en France) (Cerom 2008).

⁶² Sa version définitive ne sera adoptée qu'en 2009.

Une stratégie duale pour l'agriculture à travers de nouveaux instruments

Au sortir des Evénements, de nouveaux outils de développement sont mis en place pour maintenir la paix, comme le Fonds d'Équipement et de Promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC), inclus dans le FIDES (1988). La recherche du rééquilibrage économique, prévu par les Accords de Matignon, se traduit par une augmentation de la contribution publique grâce à l'instauration des contrats de développement Etat/Nouvelle-Calédonie, Etat/provinces, puis Etat/communes. Leur clé de répartition favorise les provinces indépendantistes. La création d'un Institut Calédonien de Participation (ICAP), dont les actionnaires sont les provinces et l'Etat, concourt également au rééquilibrage entre le grand Nouméa et le reste de la Nouvelle-Calédonie, grâce à l'appui au financement de grands projets.

A l'échelle provinciale, un code de développement est instauré qui fixe les règles d'attribution des subventions provinciales. En province Nord par exemple, il regroupe un ensemble d'aides financières et techniques, dispensées pour soutenir les initiatives privées et le développement économique, quel que soit le secteur concerné. Sont également créées au sein des provinces des directions dédiées au développement économique et à l'environnement, les actions dans ce domaine étant encore très timides. Récupérant une partie des moyens de l'ADRAF, ces directions s'organisent en antennes réparties sur les trois provinces.

Le remplacement de l'Office Culturel Scientifique et Technique Canaque par l'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK) en 1988 marque par ailleurs la reconnaissance de la culture mélanésienne par l'Etat ; l'ADCK est en effet un établissement public national à caractère administratif.

Le dualisme entre agriculture européenne et agriculture mélanésienne se renforce. La première est soutenue par de coûteuses politiques de protection des prix, la seconde par des opérations de développement aux succès variables.

Avec la tertiarisation croissante, l'agriculture est de moins en moins un enjeu pour les élites, mais la terre devient un lieu de spéculation (urbanisation, espaces de loisir pour les populations urbaines). Malgré cela, la densification institutionnelle se poursuit au profit de l'agriculture européenne. L'ancienne DER est reprise par le gouvernement avec la création de la Direction des Affaires Vétérinaires et Rurales (Davar) et la Chambre d'agriculture crée de nouvelles antennes et densifie ses activités. L'appui aux filières se centre sur le soutien des prix. En 1989 est ainsi créé l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA), qui remplace le fonds territorial de régulation des prix agricoles. Ses décisions sont soumises à l'exécutif néo-calédonien et concernent les filières dominées par les producteurs européens (bovin-viande, fruits et légumes, pomme de terre, porc...). En 1993, la Dotation d'Installation à l'Agriculture est instaurée par l'Etat avec un objectif jamais atteint de 50 installations par an⁶³. Au total, les aides à l'agriculture passent de 11 à 32 millions d'euros

⁶³ Entre 1993 et 2007, seules 50 installations ont été financées (ADRAF 2007).

entre 1989 et 2008, et concernent surtout l'agriculture dite « marchande » (Gaillard et al 2008 pour les détails des dispositifs mis en œuvre à partir de 1990).

En milieu mélanésien, les projets de développement se multiplient, financés par le FADIL, puis l'ODIL et enfin l'ADRAF. Plusieurs « opérations fruits » se succèdent ainsi en tribu. Le FADIL et l'ODIL promeuvent la création de « vergers de case », pour l'autoconsommation, et de « vergers familiaux », pour la commercialisation. En 1989, le projet est relancé par l'ADRAF, avec l'appui de l'Etat, avec les « jardins fruitiers », destinés de nouveau à l'autoconsommation. D'autres projets concernent l'élevage avicole et porcin à une petite échelle, ou encore la pêche. L'impact de tels projets semble cependant faible, ces derniers étant financés et livrés « clé en main », sans tenir réellement compte des besoins et attentes des usagers (Freyss 1995). Les projets portés par les Kanak existent mais restent rares et la « chasse aux subventions » prédomine dans les années 1990. Les projets agricoles à but marchand restent peu rentables par rapport aux hauts revenus de référence (salarial) : l'agriculture semble ne se poser que comme une activité de substitution. L'appui au développement se structure par filière, sans resituer les projets dans leur « espace social », mais en les insérant dans la filière technique correspondante. Les démarches effectuées ne sont pas coordonnées entre les différents acteurs du développement. Le montage des projets se limite à leurs aspects techniques et financiers, en réponse à des besoins définis au départ par les organismes d'appui.

Dans le même temps, le dispositif des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) est introduit en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit de projets territoriaux financés par l'Etat avec une intervention provinciale, puis des communes. Concernant l'ensemble du Territoire, les Ogaf visent à appuyer des dynamiques territoriales de développement local : diversification des filières agricoles, relance de l'agriculture, amélioration de la commercialisation... Leur mise en œuvre est appuyée par les provinces et par l'ADRAF. Après des tentatives peu concluantes entre 1989 et 1998, les années 2000 marquent une nouvelle génération d'Ogaf que la province Nord en particulier va largement utiliser. Ainsi neuf communes sur les quinze que compte la province ont bénéficié d'une opération⁶⁴.

C'est aussi à partir de la provincialisation que la formation agricole publique et la recherche agronomique se structurent en Nouvelle-Calédonie. En 1990 est ainsi créé le lycée agricole de Pouembout. Le Cirad entreprend des travaux de recherches qui, dans un premier temps, restent tournés vers des approches « filière » en vue d'augmenter la productivité.

L'intégration – partiellement externe - des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux deviennent par ailleurs centraux à partir de la fin des années 1990. Jusque-là la dimension environnementale avait été très présente dans les liens entre les populations locales et les opérateurs miniers, mais les conflits s'exprimaient à des échelles très locales. Les différents étaient ainsi traités (ou non) localement, sans qu'un

⁶⁴ Cinq communes du Sud et deux communes des Iles ont également été concernées.

cadre précis et unifié soit mis en place. L'arrivée de FMN autres que la SLN va changer cette situation. Ces dernières sont soumises à des normes internationales, qu'elles transposent de fait en Nouvelle-Calédonie. Le développement durable et les revendications des populations autochtones sont dès lors pris en compte par les compagnies chargées de monter de nouvelles unités de traitement du nickel et d'exploiter les massifs attendant. Ces FMN essaient ainsi de donner une image plus responsable de leurs actions, tant au niveau environnemental que social. D'importants programmes de revégétalisation des exploitations minières sont montés, même si leur mise en œuvre reste difficile en pratique, d'où de faibles résultats (à peine 270 ha en 2008). Une médiatisation considérable est faite pour expliquer les pratiques non polluantes développées, qui se double d'une formalisation des outils de suivi et de gouvernance environnementale : adoption du schéma d'aménagement minier et de ses préconisations environnementales, création d'un comité environnemental dans le Nord autour du projet Koniambo, signature d'un accord dit « pacte de développement durable » en septembre 2008 entre Rhéebu Nùù et Goro Nickel⁶⁵, etc.

Au-delà du secteur minier, le monde associatif se structure autour des questions environnementales. ONG locales et internationales gagnent en audience, en se focalisant sur la préservation de l'exceptionnelle biodiversité de la faune et de la flore calédonienne, de sa richesse et de son taux d'endémisme remarquable. Les programmes de conservation se multiplient, ciblant les milieux les plus menacés. Le lagon – le plus grand du monde – fait en particulier l'objet d'une grande attention. Avec l'appui de l'UICN, une partie des récifs de l'archipel et des lagons correspondant est depuis 2008 inscrit au patrimoine mondial de l'humanité. Cette inscription très médiatisée a été permise par une forte mobilisation des collectivités concernées et de l'Etat, mais aussi des associations.

Depuis la provincialisation les questions environnementales sont également intégrées dans les organigrammes provinciaux. Ceci se traduit par un engagement financier croissant dans le domaine (avec des taux annuels de croissance de l'ordre de 50% sur les 10 dernières années), mais qui peine jusqu'à aujourd'hui à infléchir réellement le modèle économique construit depuis le début des années 1970⁶⁶.

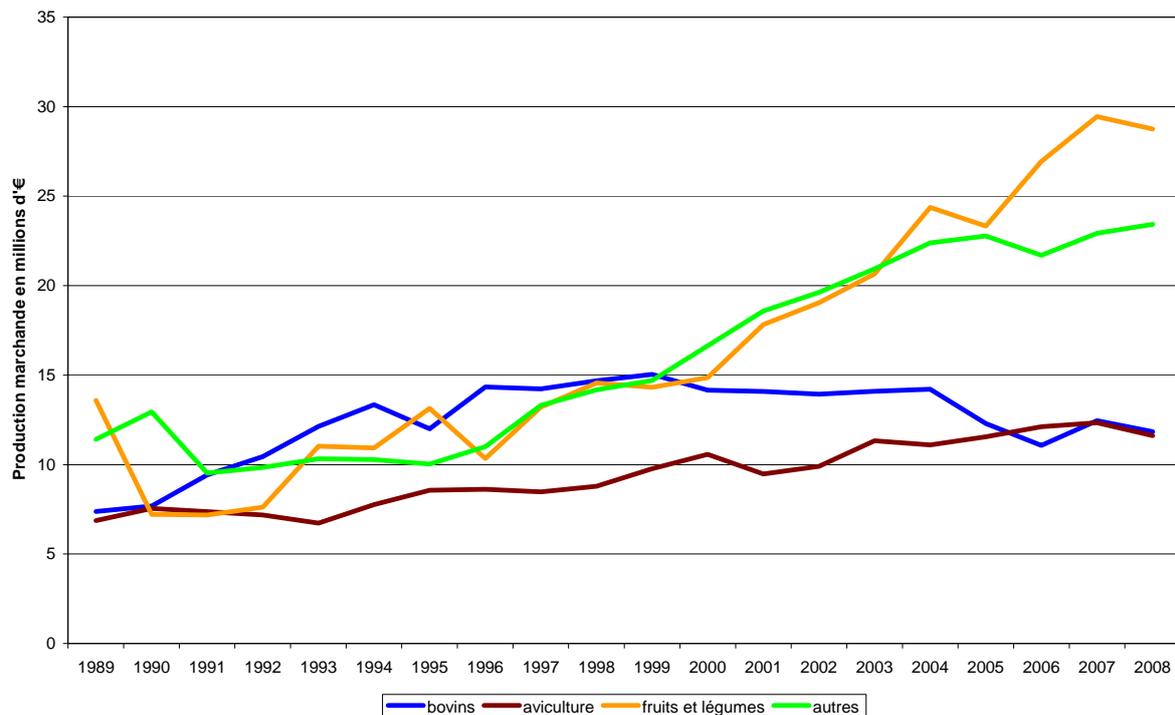
Un secteur agricole évoluant en trompe-l'œil ?

Un phénomène de concentration foncière est à l'œuvre : entre 1991 et 2003, les petites exploitations (<50ha) ont disparu au profit des exploitations de plus de 50ha et de plus de 100ha. Ces dernières, bien qu'elles soient peu nombreuses (11.4%), occupent ainsi 88.2% de la SAU (RGA, 2002). Assises sur un capital valorisé, des exploitations agricoles européennes se modernisent sur des filières protégées.

⁶⁵ Le Pacte accorde des retombées financières et des garanties en termes de respect de l'environnement et de respect des communautés, en échange de l'arrêt des actions en justice et/ou des actions violentes

⁶⁶ Cf. le rapport de l'axe 2 du programme Propocid pour la Nouvelle-Calédonie (Gaillard et al 2008).

La population agricole familiale serait passée de 23% à 10% de la population active entre 1991 et 2002, tandis que le nombre d'exploitations chutait de 8 500 à 5 500 et que la surface agricole utile (SAU) progressait de 228 000 à 248 000 ha (Davar, 2007). Dans le même temps, la production agricole marchande (PAM) doublait entre 1990 et 2008 (de 35 à 75 millions €). Le Recensement Général Agricole (RGA) indique donc clairement une concentration de l'activité, doublée d'une professionnalisation et d'une spécialisation des unités de production. On notera que cette progression profite surtout aux filières végétales sous serre et aux élevages porcins, qui sont les plus intensifs.



Evolution de la production agricole marchande en millions d'euros (DAVAR)

L'intensification des aides au revenu agricole sans augmentation réelle de l'appui technique accompagne cette concentration, qui est interprétée comme une dynamique normale dans le cadre de la modernisation du pays. Les filières « intensives » et « modernes » des fruits et légumes dépassent les filières animales, qui s'intensifient plus difficilement.

Dans le même temps l'agriculture en tribu semble se maintenir, mais les données sont peu nombreuses pour l'affirmer. Une enquête réalisée en 1998 puis en 2005 sur un même échantillon de 300 personnes en province Nord (Sourisseau et al 2008), montre ainsi que les revenus issus de l'agriculture se sont accrus mais que, dans le même temps, les opportunités d'emploi et donc les revenus salariaux ont davantage progressé.

De nombreux projets sont subventionnés mais rencontrent des difficultés en termes de gestion, d'accès au foncier, d'appui technique... Malgré les intentions et les moyens, les services des provinces indépendantistes peinent à renouveler les dispositifs et à améliorer les résultats de l'impact de l'action publique dans les tribus. Quelques agriculteurs kanak marchands émergent (tubercules tropicaux) mais font figure d'exceptions.

La concentration et le dualisme du secteur se confirment donc tandis que la production marchande connaît une forte progression. Peu d'attention est cependant portée aux atteintes environnementales des pratiques agricoles malgré l'importance de la thématique dans les discours politiques et l'organisation en 2006 d'un colloque sur l'agriculture durable. La question est surtout abordée à travers ses aspects de santé humaine. Des associations se sont ainsi mobilisées pour demander l'interdiction de certains pesticides. Dans le même temps, des mouvements multiples, manquant de coordination se mettent en place pour reconnaître des pratiques agricoles « raisonnées » ou « biologiques ».

Plus largement, alors que les enjeux économiques, mais aussi identitaires et spatiaux (aménagement du territoire) de l'agriculture sont très prégnants, et que la transition agricole annoncée mériterait une plus grande attention aux évolutions du secteur, aucune vision politique claire ne semble émerger. On assiste à une segmentation spatiale (provinciale) des orientations et à une sectorisation par grande filière des instruments mis en œuvre.

Intérêts, idéologie, instruments sur la période

Des intérêts marqués par la multiplication de l'offre politique

Après 1989, les logiques de l'économie assistée sont maintenues par le montant des transferts depuis la métropole et par l'incitation récente à l'immigration (actifs attirés par le boom économique, retraités attirés par l'indexation des retraites). Les mêmes mécanismes que dans les années 1970 semblent donc à l'œuvre, avec des cadres différenciés entre Nord et Sud. D'un point de vue politique les choses ont cependant changé et le déplacement vers un contrôle local des marges – artificielles – pourrait conduire à une modification du système. Au Nord, la mobilisation de l'épargne locale et la captation des transferts (via la prise de contrôle d'activités) bloque la transformation des transferts publics en épargne privée éventuellement investie à l'extérieur. Une logique proche serait à l'œuvre au Sud, via un contrôle de l'activité minière. L'inversion de la logique de dépendance et de l'artificialisation qu'elle induit ne paraît plus d'actualité, tout comme les mesures de dévaluation et de contrôle des salaires prônées en son temps par J. Freyss. Toutefois, le fonctionnement du système pourrait être affecté si les transferts, multipliés dans cette période de boom économique, en plus d'augmenter l'épargne localement, pouvaient effectivement être recyclés par les puissances publiques locales.

L'affirmation d'une classe politique kanak toujours disjointe du monde des affaires et notamment des survivances de l'économie de comptoir, l'éclatement des partis loyalistes et le nouvel afflux de migrants, les tensions provinciales entre Palika et UC (et plus récemment avec l'émergence d'une extrême gauche) peuvent en outre faciliter la fin du modèle d'économie assistée des périodes précédentes. Le cadre de forts transferts se maintiendrait, mais à des fins politiques différentes. Finalement, l'idée d'indépendance-association semble faire son chemin.

La reprise économique à partir des années 1990 se traduit par l'émergence de nouveaux projets industriels d'envergure, au Sud et au Nord, et par l'entrée sur la scène minière locale

des firmes multinationales et, conjointement, d'ONG environnementales internationales. Ces nouveaux acteurs sur la scène locale introduisent dans le débat des normes internationales et suscitent parfois des tensions.

Les marchés liés à l'arrivée des usines créent de nouvelles possibilités clientélistes (sous-traitance), dont les élites nouméennes peuvent profiter. En « brousse », les Européens, directement touchés par les Evénements (beaucoup ont dû quitter la côte Est de la Grande Terre) sortent finalement renforcés et confortés. Mieux organisés d'un point de vue institutionnel (même si l'individualisme pionnier demeure), ils profitent du redéploiement des aides publiques et des services d'appui.

Une idéologie tournée vers le rééquilibrage spatial, social et économique

Les Accords de Matignon et de Nouméa instaurent une gestion de la paix via l'intensification des transferts et la décentralisation. Les politiques publiques évoluent et des innovations locales voient le jour, « arbitrées » et financées par l'Etat et inscrites dans le modèle d'économie assistée. L'idée globale d'une Nouvelle-Calédonie pluriethnique s'installe et pénètre, à partir de 1998, les référentiels de développement, suivant un objectif de réduction des inégalités spatiales, sociales et économiques. Le rééquilibrage spatial est engagé, avec de réels résultats : des infrastructures routières, scolaires, sanitaires se construisent en particulier au Nord et dans les Iles.

Les dualismes persistent cependant. Les provinces revendiquent ainsi des choix de politiques publiques différenciés. Au Nord, l'accent est mis sur l'émancipation et la décolonisation, qui justifient une centralisation des pouvoirs économiques. Le Sud reste dans une perspective d'ancrage à la France malgré l'acceptation d'une plus grande autonomie. Les initiatives privées et les spécialisations y sont davantage encouragées, le clientélisme étant encore très présent. De plus, au sein-même des provinces, le dualisme persiste entre villages et tribus, ces dernières restant relativement marginalisées malgré les tentatives et les innovations.

La provincialisation et la nouvelle répartition du pouvoir qu'elle engendre permettent un renforcement de la classe politique kanak. Majoritairement coupée du monde des affaires, elle instaure de nouvelles façons de décider, sur un mode hybride entre culture kanak et européenne : tentatives de dispositifs d'insertion marchande, sous la forme de projets territoriaux multisectoriels et d'accompagnement de micro réalisations, développement des sociétés d'actionnariat populaire. Dans les provinces indépendantistes, les modes de dialogue évoluent entre élus et techniciens très largement européens et pour la plupart métropolitains. Emerge par ailleurs l'idée d'une stratégie redistributive centrée sur la mine (et l'industrie minière), qui protégerait des écarts de compétitivité et « financerait » des modes de vie en évolution mais peu insérés au marché.

Dans les années 2000, l'intégration des problématiques environnementales fait apparaître de nouvelles différenciations. En province Nord l'environnement ne fait pas l'objet d'un affichage politique spécifique ; il est intégré dans les réflexions autour du développement économique. Dans la province des Iles – mais aussi à proximité de certains pôles miniers sur la Grande Terre – le lien entre environnement et autochtonie est mis en avant. En province

Sud, la conservation du patrimoine naturel est privilégiée ; d'importants efforts sont faits autour des problématiques de la gestion des déchets et de l'écocitoyenneté. La mine et la patrimonialisation du lagon focalisent l'attention. D'une manière générale, on assiste à la montée de tensions entre les normes résolument conservacionnistes des ONG internationales (dont l'audience augmente) et les politiques environnementales localement mises en œuvre.

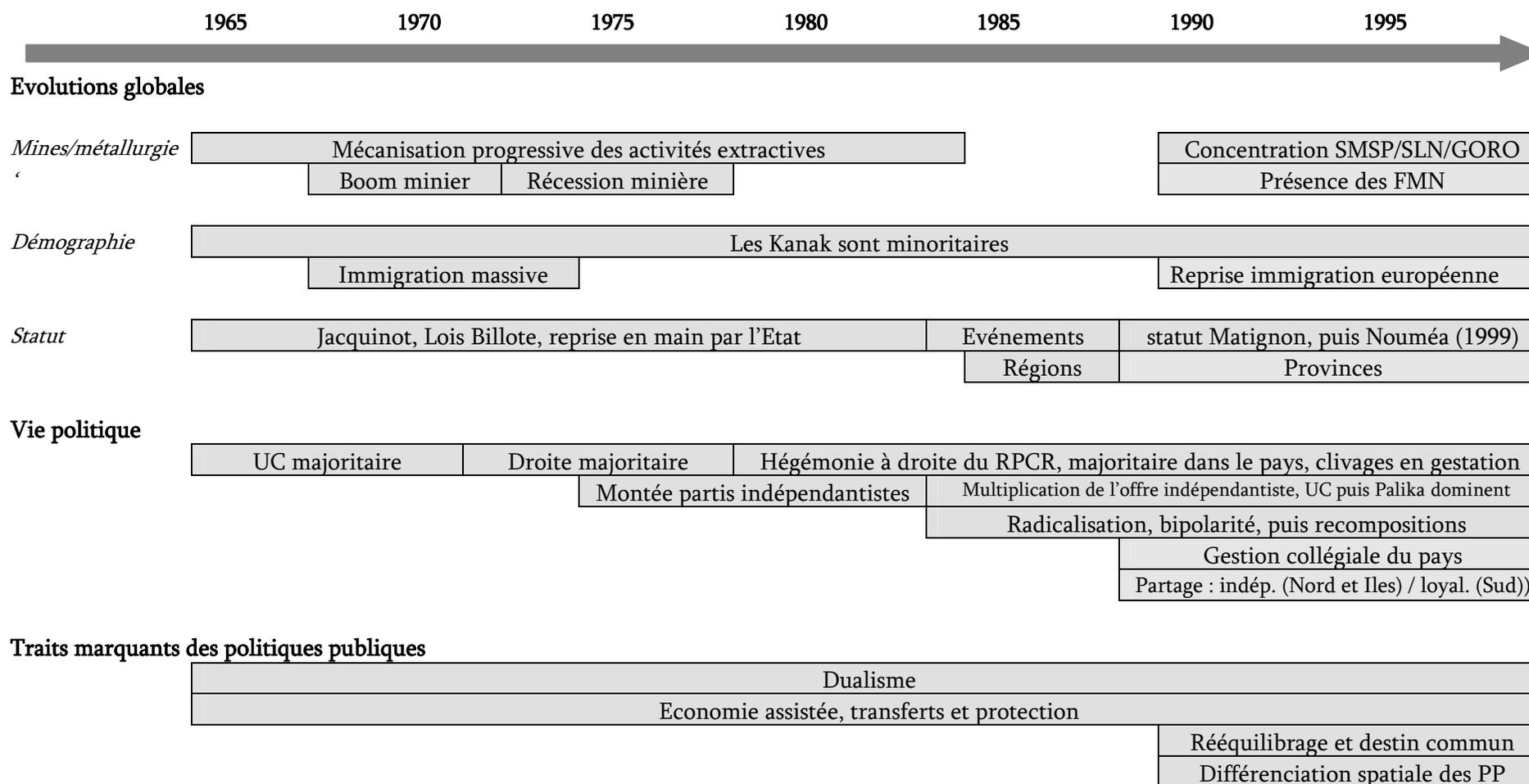
Le développement économique s'accélère, porté par les transferts métropolitains et les efforts de rééquilibrages, qui facilitent l'acceptation du compromis politique. La tertiarisation du pays se poursuit, profitant aux élites dès lors quasi exclusivement reconverties dans les services. En milieu rural, les exploitations européennes se professionnalisent « par l'aval », en réponse aux incitations financières. Les éleveurs européens poursuivent leur modernisation mais les groupements d'élevage kanak, peu formés (et intéressés ?) pour l'activité dans ce modèle extensif, peinent à se développer.

Institutionnalisation du dualisme des instruments

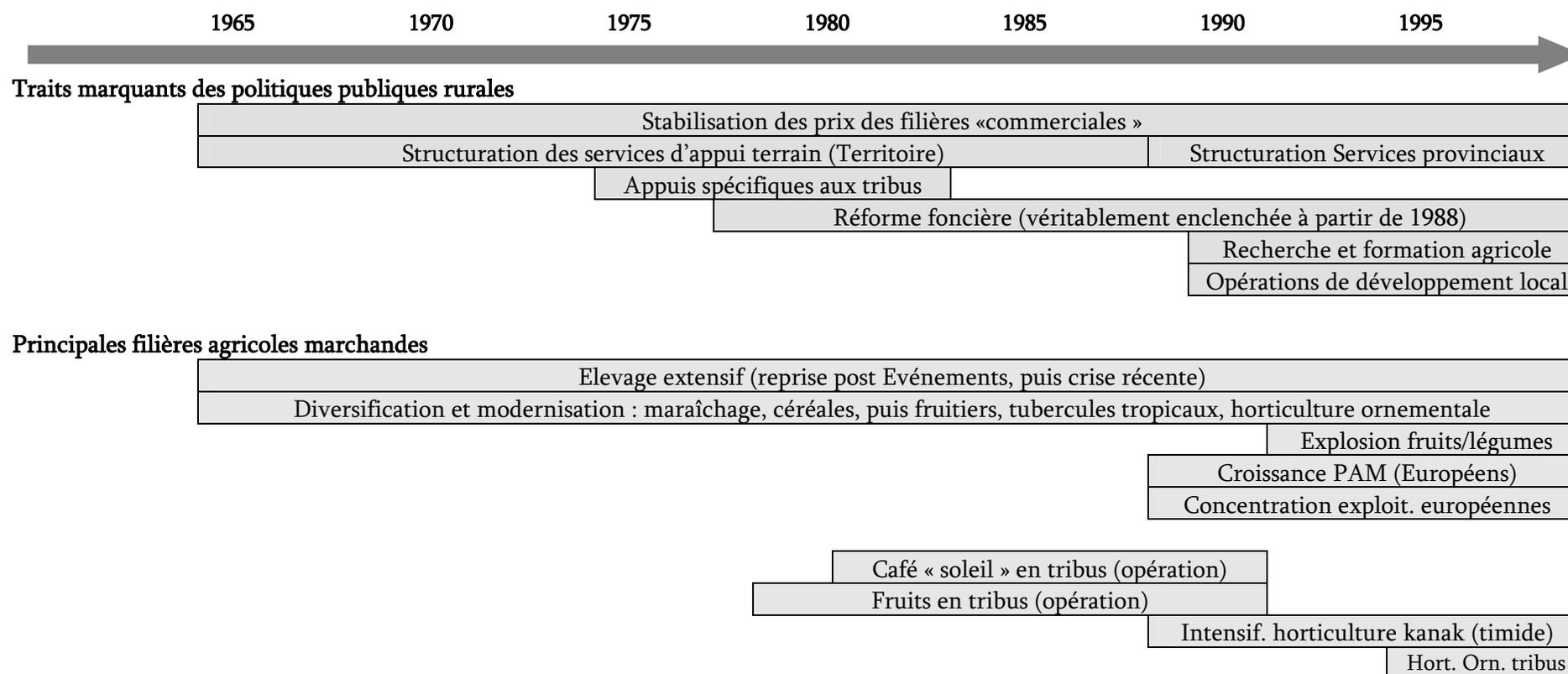
La création des provinces conduit à une nouvelle répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces qui reçoivent notamment des compétences en matière de développement économique et d'aménagement. Une partition de fait du territoire a lieu, se traduisant par un dualisme institutionnel des instruments de développement, gérés par les services provinciaux. De nouveaux instruments participent ainsi au rééquilibrage économique (FIDES, codes de développement provinciaux). Dans le même temps, les instances consultatives et décisionnelles se multiplient : conseil consultatif coutumier, comité économique et social, congrès.

En milieu rural, la poursuite de la réforme foncière par l'ADRAF, désormais limitée à des actions foncières, permet une certaine redistribution de la ressource en terre mais ne parvient pas à réduire l'écart entre les agricultures du Territoire. Des aides financières se mettent en place, distinctes selon la communauté d'appartenance : les ruraux européens ont accès aux DIA et à un important soutien des prix (ERPA) tandis que les Mélanésiens bénéficient de subventions aux montages de projets économiques (FADIL/ODIL, OGAF). La structuration de la profession agricole européenne se renforce, notamment grâce à la Chambre d'Agriculture et au corporatisme européen en plein essor. Malgré l'émergence d'associations locales de développement rural, les producteurs non marchands sont encore peu impliqués dans ces dynamiques.

Chronologie 1965-2000



Chronologie 1965-2000 (suite)



Conclusion

Pendant toute la période de mise en place de la colonie, quatre catégories sociales se dégagent : représentants de l'Etat, petits colons, élites nouméennes et population kanak. Le modèle de développement est marqué par une disjonction entre les politiques dirigées vers le monde européen et celles dirigées vers le monde kanak. Les référentiels de référence sont à la fois le « référentiel d'équilibre » métropolitain et un certain libéralisme inspiré du modèle anglais. La colonisation est marquée par la spoliation foncière et la domination des autochtones, en lien avec une mainmise sur les perspectives d'exploitation des ressources minières, et par le choix d'une colonie de peuplement. Ce choix du peuplement constitue une bifurcation ; il engage sur une voie de développement où la main-d'œuvre et le foncier sont deux variables stratégiques. Les politiques agricoles et rurales restent floues et de faible ampleur, notamment en raison des maigres potentialités de mise en valeur agricole de l'archipel. L'image du pionnier s'impose aussi bien aux colons de brousse qu'aux élites nouméennes, avec cependant des visions différentes (pionnier « australien » contre entrepreneur urbain). Le contrôle de la colonie par l'Etat est important, bien qu'il ait rapidement à composer avec les structures locales de représentation. Il est de plus effectué à moindre coût, les transferts étant limités.

Après-guerre, l'Etat confirme son intérêt pour la Nouvelle-Calédonie (nickel, proximité de la Polynésie) et défend une vision sociale et politique de l'agriculture. Cependant il ne parvient pas à donner une vision claire de son engagement. Dans le même temps, les groupes d'intérêt européens locaux se réorganisent, entre des colons de brousse se sentant exclus, des petits mineurs se diversifiant dans tous les secteurs de l'économie et dans la politique, et des élites urbaines souhaitant maintenir un tissu rural européen pour contrôler les revendications kanak. Le paysage politique évolue par ailleurs avec l'avènement de l'UC, qui limite quelque peu les marges de manœuvre des élites commerçantes grâce à l'intensification des dispositifs d'aide. Le monde kanak reste cependant marginalisé et le dualisme demeure, notamment dans les politiques agricoles : les aides du territoire sont principalement destinées à l'agriculture européenne. Les politiques publiques locales sont marquées par un interventionnisme qui concerne également le secteur agricole, dont les filières sont protégées. Ce secteur devient cependant secondaire dans les enjeux de développement du territoire : le mythe de la colonisation agricole s'achève et le modèle de l'exploitation familiale se modernisant ne se met pas en place.

Le boom minier des années 1960 conforte la position des grandes familles engagées dans la mine et les grandes entreprises. Il conduit également à un accroissement de l'intérêt de l'Etat envers la Nouvelle-Calédonie. La crise consécutive provoque la poursuite de la reconversion des petits mineurs dans d'autres secteurs de l'économie et dans la vie politique du territoire. Les élites locales obtiennent de l'Etat des mesures de protectionnisme. L'opposition entre Nouméa et la brousse se renforce mais une recomposition du monde rural s'amorce autour d'une corporation d'agriculteurs se modernisant afin d'obtenir les nouvelles aides aux filières. Dans le même temps, l'offre politique se radicalise entre les loyalistes et les indépendantistes, suite aux revendications croissantes et à l'émergence

d'une classe politique kanak. Malgré une inflexion de la politique de l'Etat envers les Kanaks, les tensions demeurent. Le boom et le contre-boom induisent une nouvelle bifurcation. Ils ont en effet pour conséquences une reprise en main du Territoire par l'Etat, notamment via la mise en place de transferts financiers, et l'acceptation locale de ces transferts. Le protectionnisme et les pratiques clientélistes s'accroissent. Le nouveau sentier de dépendance s'organise autour de l'assistanat de l'économie locale. La bifurcation concerne également le secteur agricole qui, en dépit de son caractère non stratégique, reste primordial en termes d'actifs et d'identité. Un réel processus de modernisation est ainsi mis en œuvre dans les exploitations européennes mais il est peu appuyé techniquement, les aides par le marché étant privilégiées. En milieu kanak, un référentiel de développement agricole se construit indépendamment du modèle dominant.

La période des Evénements a pour conséquence une institutionnalisation du dualisme des politiques publiques à travers la création des provinces. Si la rupture est politique, elle influence finalement peu le sentier de dépendance (l'économie assistée mise en place depuis les années 1970). Plus encore, le règlement politique des Evénements consacre le renforcement des transferts publics. La signature des Accords de Matignon, puis de Nouméa, aboutit à la mise en place d'un exécutif local et partagé (provincialisation et gouvernement collégial). Malgré des objectifs partagés de rééquilibrage (Matignon) et de destin commun (Nouméa), les dualismes s'accroissent, les provinces ayant des choix différenciés de politiques publiques, par exemple en matière de développement économique et, plus récemment d'environnement. La reprise économique des années 1990 annonce l'industrialisation du pays (de la mine à la métallurgie), avec de nouveaux projets d'envergure, au Sud comme au Nord. Combinée à des cours favorables dans les années 2000, ces investissements devraient soutenir la croissance. La tertiarisation de l'économie se poursuit et profite aux élites reconverties dans les services. Dans le même temps, un redéploiement des aides publiques sectorielles s'effectue, notamment à destination du secteur agricole. Ce dernier est marqué par une structuration de la profession agricole européenne, qui concerne néanmoins peu les producteurs kanak non marchands.

Références bibliographiques

- Angleviel, F. 2006. Brève histoire politique de la Nouvelle-Calédonie contemporaine (1945-2005). Nouméa, Editions du GRHOC, collection « histoire calédonienne.
- ADRAF, 2007. Bilan de la dotation d'installation en agriculture (DIA) de 2000 à 2006 en Nouvelle-Calédonie. ADRAF. Nouméa.
- Barrau, J. 1956. L'agriculture vivrière autochtone de la Nouvelle-Calédonie. Commission du Pacifique Sud. Nouméa.
- Bencivengo, Y. (coord.) 1999. La mine en Nouvelle-Calédonie, Nouméa, éditions Ile de Lumière.
- Bensa, A., Leblic, I. (dir) 2000. En Pays Kanak. Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris
- Brelaud, C., Couharde, C., Géronimi, V., Maître d'Hotel, E., Radja, K., Schembri, P., Taranco, A. 2009. Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie. Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie. Agence Française de Développement, Document de Travail n°82, Paris, 78 p.
- Bourret, D. 1981. Atlas de la Nouvelle-Calédonie. Planche 17. Paris. Orstom.
- Cerom 2008. Les défis de la croissance calédonienne. Cerom, IEOM, ISEE, AFD. Nouméa.
- Christnacht A., 2004. La Nouvelle-Calédonie. Les études de la documentation Française, Paris.
- Coussy, J., 2006. Les politiques publiques françaises entre dépendance au sentier et compétition internationale In L'analyse des politiques publiques agricoles et rurales dans le contexte de mutation des agricultures : Quels enjeux ? Quels concepts ? Quelles pratiques de la recherche ? Rio de Janeiro, Brésil.
- Dauphiné, J. 1989. Les spoliations foncières en Nouvelle-Calédonie. L'Harmattan. Paris.
- DAVAR/SESSER, 2005. L'agriculture calédonienne de 1994 à 2004. Nouméa.
- DAVAR/SESSER. 2007. L'agriculture calédonienne de 1996 à 2005. Nouméa.
- Del Rio, G. 2007. Les Kanak à l'heure de la Nouvelle Politique Indigène. Revue Mwà Vée n°57. Nouméa.
- Djama, M. 2008. Nouvelle-Calédonie. In Barthélémy D. et Bosc P.-M. (dir.) La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre Marché et Identité. Paris, Editions Quae.
- Doumenge, JP. 1981. Atlas de la Nouvelle-Calédonie. Planche 33. Paris. Orstom.
- Freyss, J., 1995. Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie. Paris, Presses Universitaires de France.

- Gaillard, C., Pestaña, G., Sourisseau, JM. 2008. Les politiques agricoles rurales en Nouvelle-Calédonie : quelles politiques de développement durable ? Document de travail du projet PROPOCID n°13/08, Pouembout, 65 p.
- Itsee, 1985. Recensement Général de l'Agriculture 1983. Nouméa.
- Itsee, 1985. Tableaux de l'économie calédonienne 1985. Nouméa.
- Itsee, 1988. Tableaux de l'économie calédonienne 1988. Nouméa.
- Itsee, 1993. Recensement Général de l'Agriculture 1991. Nouméa.
- Lambert, JM. 1999. La Nouvelle Politique Indigène en Nouvelle-Calédonie. Le capitaine Meunier et ses gendarmes (1918-1954). L'Harmattan, Mondes Océaniques. Paris.
- Leblic, I., 1993. Les Kanak face au développement. La voie étroite. ADCK, Presses universitaires de Grenoble.
- Mahoney, J. 2001. "Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective." *Studies in Comparative International Development* 36:1, pp. 111-41.
- Mercoiret, M.-R., Djama, M., Bosc, P.-M., Faye, B., Losch, B., Toutin, B., Yung, J.-M., Faugère, E., 1999. Dynamiques rurales et développement régional dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie, CIRAD TERA n°28/99.
- Merle, I. 1995. Expériences coloniales. La Nouvelle-Calédonie (1853-1920), Belin, Paris.
- Miras (de), C. 1997. Le développement des petites économies insulaires relève-t-il encore de l'économie de marché ? *Revue tiers-monde* XXXVIII (149) : 79-98.
- Muller, P. 2000. "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique." *Revue Française de Science Politique*, 50:2, pp. 189-207.
- Naepels, M. 1998. Histoires de terres kanakes. Conflits fonciers et rapports sociaux dans la région de Houailou. Belin. Paris.
- Néaoutyine, P., 2006. L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun. Syllepse, Paris.
- Palier, B and Y Surel. 2005. "Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action." *Revue Française de Science Politique*, 55:1, pp. 7-32.
- Pedelahore, P. 2005. Le rôle de l'agriculture calédonienne dans la construction de nouveaux équilibres territoriaux et humains. IAC/SRD 03/05. Pouembout.
- Pestaña, G. 2006. L'État des géographes dans le Pacifique : la première figure de l'État c'est la carte ! In : De Deckker, P. dir. *Les Figures de l'État dans le Pacifique*. Paris, l'Harmattan & Institut des Mondes Océaniques et Australasiens.
- Pillon, P. 1993. Groupements d'élevage mélanésien et recompositions sociales en Nouvelle-Calédonie. *Cahiers des Sciences Humaines* 29 (4), pp. 713-730.

- Propocid 2008. Rapport scientifique à mi-parcours. Projet ANR 06-PADD-016. Rio de Janeiro. 33 p.
- Roux, J.C. 1976. Bilans et perspectives de l'économie rurale de la Nouvelle-Calédonie (un siècle d'expériences contrariées). Orstom, Centre de Nouméa.
- Sabatier, P.A., Schlager, E. 2000. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50, 2, pp. 209-234.
- Sand, C., Bolé, J., Ouetcho, A.J. 2003. Les aléas de la construction identitaire multi-ethnique en Nouvelle-Calédonie : quel passé pour un avenir commun ? *Le Journal de la Société des Océanistes*, 117, Année 2003-2.
- Saussol, A. 1967. « Le café en Nouvelle-Calédonie. Grandeur et vicissitude d'une colonisation. *Les cahiers d'Outre-mer*, 22 : 275-305.
- Saussol, A. 1979. L'héritage. Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie. Paris, Publication de la Société des Océanistes, n°40.
- Saussol, A. 1981. Atlas de la Nouvelle-Calédonie, planches 21 et 22. Paris, Orstom.
- Saussol, A. 1990. De l'aire clanique à la terre canaque : coutume et revendication nationale en Nouvelle-Calédonie. In *Tropiques, lieux et liens*. Paris, Orstom, pp. 492-500.
- Sourisseau, J.M., Tyuienon, R., Gambey, J.C., Djama, M., Mercoiret, M.R., Sourisseau E., 2008. Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie, Institut Agronomique néo-Calédonien, éditions Grains de Sable, Nouméa, 145 p.
- Terrier, C. 2003. La colonisation de peuplement libre en Nouvelle-Calédonie (1889-1909) ou les conséquences de la confrontation entre intérêts métropolitains et insulaires dans l'évolution d'une utopie française en Océanie vers un type colonial spécifique, Thèse de doctorat, Université de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa.
- Tissier, J. 1990. Les Kanak, l'agriculture et le développement. In Bensa, Kohler, Saussol, Tissier. *Comprendre l'identité kanak*. L'Arbreste : Centre Thomas More. Colloque : Le Double Héritage Aujourd'hui de l'Identité Kanak.
- Trépiéd, B. 2007. Politique et relations coloniales en Nouvelle-Calédonie. Ethnographie historique de la commune de Koné (1946-1988). Thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie présentée et soutenue publiquement le 19 décembre 2007. Paris, EHESS.

Annexe 1 : note sur la situation macroéconomique et sociale de la Nouvelle-Calédonie et la place de l'agriculture

Un fort développement économique et social sur les dernières années

La Nouvelle-Calédonie compte 245 000 habitants en 2009 pour 19 000 km². Cette population se répartissait globalement en 1996 entre les Kanak (44%), les Européens (34%) incluant les « calédoniens » ou caldoches, descendant des colons et les métropolitains (dont certains souhaitent aussi s'installer), les Wallisiens et les Futuniens (dont beaucoup s'installent durablement) (9%) et de personnes d'origines diverses (13%). Le recensement 2004 ne renseigne pas l'origine des personnes, alors même que c'est une donnée déterminante pour l'avenir politique du pays. Celui de 2009 apportera en revanche des éléments sur cette répartition.

Avec un PIB par habitant évalué à 22 750 € fin 2006, la Nouvelle-Calédonie peut à bien des égards être perçue comme un territoire dynamique, qui suit les évolutions d'un pays riche en se tertiarisant. Elle connaît notamment depuis la fin des années 1980 une croissance soutenue et régulière (2% du PIB/hab. annuellement sur la période), ayant conduit à des changements structurels d'ordre macroéconomique et macrosocial. Elle peut de surcroît compter, au moins pour la prochaine décennie, sur les perspectives particulièrement intéressantes de l'exploitation de son riche sous-sol

La structure du PIB, proche de celle de la France, témoigne d'une évolution conforme à celle qu'ont connue les principaux pays développés. Le poids des services (70%) semble se stabiliser après avoir fortement augmenté depuis 20 ans. Dans le même temps, le poids de l'agriculture ne cesse de diminuer, pour descendre sous la barre des 2%. Cette évolution (exode rural et tertiarisation) est somme toute classique dans un pays en forte croissance ; elle révèle des changements qui peuvent être jugés structurels. La comparaison entre les recensements généraux de l'agriculture (RGA) de 1991 et de 2002, montre que la population agricole familiale représente, en 2002, 10% de la population active, contre 23% en 1991. Entre 1991 et 2002, le nombre d'exploitations passe de 8 460 à 5 574, tandis que la surface agricole utile (SAU) progresse de 228 000 à 248 000 ha. Dans le même temps, la production agricole marchande (PAM) double entre 1990 et 2005 (de 34 à 70 millions €). Le RGA révèle donc en première analyse une concentration de l'activité, doublée d'une professionnalisation et d'une spécialisation des unités de production.

Une double dépendance vis-à-vis du nickel et de l'intervention de la métropole ainsi que de forts déséquilibres d'ordre social et politique.

Selon l'état du marché mondial, le poids de l'extraction et de la transformation du nickel dans l'économie calédonienne peut varier fortement. Depuis 2001, si les chiffres manquent pour mesurer pleinement le phénomène, le nickel a néanmoins fortement tiré la croissance, puisque son prix est passé de 3 à 14 USD/Lb entre 2001 et début 2008. Deux nouveaux projets de transformation locale du minerai vont accélérer l'industrialisation du pays et entraîner une hausse du PIB de 30%, faisant passer la part du nickel à plus de 20% de

celui-ci. Cette situation inédite de concentration sectorielle est porteuse d'opportunités, mais aussi de nouveaux risques macroéconomiques.

Le poids du secteur non marchand de l'administration est en augmentation croissante. Additionné aux effets de la commande publique sur la croissance, il soumet l'économie calédonienne et sa tertiarisation à une forte dépendance financière par rapport à la métropole. Ce phénomène ne se dément pas depuis l'analyse qu'en faisait Jean Freyss il y a plus de 10 ans. Le statut de l'archipel dans l'ensemble français et les mesures conservatoires qu'il permet sont également structurants. Ainsi la valeur ajoutée produite est surévaluée par le caractère artificiel du marché du travail et par l'application de politiques tarifaires protégeant très fortement les productions et industries locales et gonflant les prix à la consommation.

D'importants déséquilibres territoriaux et communautaires

Parallèlement à ces dépendances, certaines catégories de la population et certains pans du territoire calédonien connaissent des enjeux aigus et différenciés de développement. Les inégalités et déséquilibres entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest, les villages et les tribus, mesurés par les indicateurs standards de création de richesse, de consommation ou d'accès à l'emploi, restent patents.

Ces inégalités correspondent globalement au découpage « communautaire » historique du pays. Très schématiquement, les Kanak sont majoritaires en province Nord (en particulier sur la côte Est) et dans la province des Iles. Ils résident le plus souvent « en tribu » et parfois loin des « villages » concentrant commerces et administrations. Les Européens vivent majoritairement en province Sud, sur la côte Ouest de la Grande Terre et dans les villages. Il faut noter aussi la forte polarisation du territoire. Le grand Nouméa compte en effet plus de 135 000 habitants (58% de la population) et concentre l'activité économique et les principales administrations publiques.

Si les évolutions politiques récentes, avec la participation effective des partis indépendantistes aux prises de décision, sont significatives, la différenciation économique et sociale entre Européens et Kanak demeure caractéristique de l'économie et de la société calédoniennes. Le contrôle de la sphère des activités marchandes reste majoritairement aux mains d'opérateurs européens, tandis que le monde kanak est plus actif dans le secteur des biens non échangeables et vivriers. Le lien au marché des populations vivant en tribu est souvent ténu ou prend des formes très largement enchâssées dans des logiques prioritaires d'auto-provisionnement et de réciprocité.

Les perspectives de développement pourraient conduire à une réduction partielle du déséquilibre entre le Nord et le Sud, mais, si elles n'étaient pas maîtrisées, pourraient aussi conduire à aggraver certaines inégalités sociales, et alimenter à terme un regain des tensions communautaires.

Ces déséquilibres relèvent d'une évolution duale, d'un point de vue géographique et communautaire, qui s'exprime par des pratiques et stratégies, des visions du monde et de l'ordre économique et social différenciées.

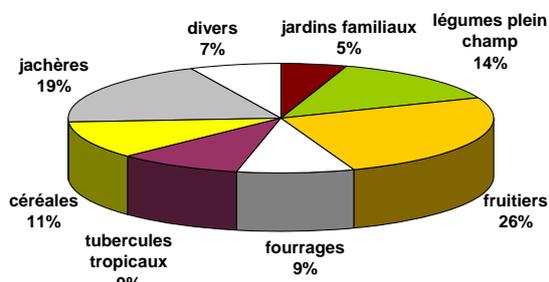
Le dualisme agricole tel que perçu par les statistiques agricoles

Les statistiques agricoles insistent également sur les importants déséquilibres territoriaux qui traversent le secteur agricole. L'agriculture sur terres privées, très majoritairement « européenne », occuperait ainsi 29% des agriculteurs mais 74% de la SAU. L'agriculture sur terres coutumières - et donc essentiellement kanak - occuperait 69% des exploitations pour à peine un quart de la SAU. La diminution du nombre d'exploitations constatée dans le RGA concernerait par ailleurs majoritairement les petites exploitations kanak (et donc les exploitations plutôt en province Nord), dont la disparition est généralement imputée à leur faible compétitivité dans le mouvement global de modernisation.

Les systèmes de production observés à travers l'occupation de l'espace agricole révèlent eux-aussi des différenciations. Selon le RGA, la SAU totale occupe en 2002 13% de la surface totale de la Nouvelle-Calédonie, soit 248 000 ha.

97% de cette SAU sont dédiés aux pâturages, socles d'un élevage extensif directement issu des logiques de la colonisation agricole, avec une forte concentration sur la côte Ouest de la Grande Terre. Ces élevages se répartissent entre des propriétés privées (européennes, 75%), des propriétés sur terres coutumières (majoritairement kanak sous des formes collectives mais aussi européennes via des systèmes de location, 22%) et des propriétés sur foncier mixte (3%).

Les 3% de SAU restant sont d'après le RGA de 2002 répartis selon le graphique suivant. Là encore, on note une affectation défavorable aux agriculteurs kanak. Les terres privées



(européennes) concernent la quasi-totalité des surfaces consacrées aux fourrages et aux céréales, 75% de celles consacrées aux légumes de plein champ et 60% de celles consacrées aux fruitiers. Les terres coutumières concernent quant à elle 85% des surfaces des jardins familiaux et 77% des surfaces des tubercules tropicaux. Une

analyse plus fine des systèmes de production (qui reste à généraliser) montre par ailleurs que les différences de productivité sont conséquentes entre les exploitations kanak et européennes (hors jardins familiaux qui sont très bien maîtrisés).

On peut noter également que la surface moyenne des exploitations sur terres coutumières est de 14 ha contre 115 ha sur terres non coutumières. Concernant l'orientation stratégique des agriculteurs, le RGA indique que 65% des exploitations sur terres coutumières se déclarent ni marchandes ni professionnelles, contre seulement 18% sur terres privées.

Des enjeux agricoles et ruraux non captés par les statistiques sectorielles officielles

S'il révèle parfaitement le dualisme et les différentiels de taille, de structure et de productivité, le RGA minimise néanmoins l'importance de l'agriculture des tribus. Finalement tournées vers la mesure de la production de richesse et le dimensionnement des structures d'exploitations qui leur sont associées, les statistiques agricoles occultent les dimensions non marchandes, identitaires et culturelles de l'activité agricole en

Nouvelle-Calédonie. Le monde rural kanak, fonctionnant sur des modes de production très différents du monde professionnel agricole, trouve peu de justification à être mesuré et dimensionné selon les méthodes du RGA. Ceci est d'autant plus vrai que ces agriculteurs, installés en tribu sur terres coutumières n'ont pas d'avantages à être recensés, car ils n'entrent pas dans les cadres d'application des dispositifs d'aide.

On constate ainsi que cohabitent deux visions distinctes des fonctions et rôles de l'activité agricole, chacune reposant sur des registres de pensée différents. Cette rupture justifierait des méthodes spécifiques de mesure des dynamiques agricoles en tribu, pendant du RGA et partant effectivement de l'inscription du lien à la terre et des actes de production dans le processus plus global de reproduction sociale et culturelle. Le poids de l'agriculture en tribu (qui reste selon nous à mesurer plus précisément) est indéniablement faible dans la production agricole marchande, de même que l'emprise de ces systèmes de production diversifiés, peu mécanisés mais intensifs en main-d'œuvre sur la SAU globale. Pourtant, il convient de replacer ces sous-systèmes dans le système plus large d'insertion sociale dans la tribu, dans les logiques d'habitat et de déplacement. Ainsi perçue comme un des éléments de la vie en tribu et des liens avec sa communauté, l'activité agricole éclaire pour partie les stratégies de mobilité des individus, offre un refuge en cas d'échec dans l'insertion au marché et s'avère compatible avec la poursuite conjointe d'une activité « marchande » (salariale ou entrepreneuriale). En tenir compte pour lire et appréhender les enjeux de l'aménagement des tribus apparaît indispensable.

Il nous semble qu'à trop focaliser sur une des facettes de l'activité agricole (celle que l'on mesure le plus aisément), on perd une grande partie des enjeux de développement et surtout d'aménagement du territoire dont relève la problématique agricole.

Des « politiques agricoles » segmentées

Le RGA, complété par les statistiques annuelles produites par la Direction des Affaires Vétérinaires, Agricoles et Rurales (DAVAR), sert d'appui aux principales analyses et aux politiques produites. Comme en France métropolitaine, qui continue de faire exception en Europe, cette baisse du poids de l'agriculture dans les équilibres macroéconomiques s'accompagne du maintien d'une grande attention politique portée au secteur. Pour des raisons historiques et électoralistes (davantage en référence à des valeurs conservatrices à défendre qu'à un calcul strict du nombre de voix), l'agriculture continue de mobiliser des moyens importants : 19,5 millions € de concours en 2006 contre 13,9 en 2000, un large éventail d'aides, des administrations territoriales et provinciales toujours conséquentes, etc.

Les chiffres manquent globalement de précision sur la répartition de ces aides, mais la concentration en faveur des exploitations de grande taille situées sur terres privées et majoritairement sur la côte Ouest collent au caractère dual des dynamiques rurales et agricoles. En province Nord, 10% des dossiers de subventions à l'agriculture et à l'élevage, concernant quasi exclusivement des exploitants d'origine européenne, capteraient 80% des aides ; le dispositif DIA, proche de celui en vigueur en France, est dirigé massivement vers des exploitations européennes, la représentation des agriculteurs est majoritairement assurée par des exploitants « non mélanésiens », les filières les plus aidées sont celles les plus

« visibles » à la photographie du RGA, la recherche agronomique, à la demande des services techniques, s'inscrit dans un référentiel de modernisation qui intéresse surtout les grandes exploitations, etc.

Les politiques publiques en direction de l'agriculture kanak relèvent dès lors d'un traitement spécifique. A l'initiative des provinces et avec l'appui partiel de l'Etat, sont ainsi tentés des programmes de micro projets ou des opérations de type Ogaf. Fondées sur des logiques territoriales et affichées « participatives », ces interventions ne rencontrent pas l'appui aux filières. Bénéficiant de moyens très inférieurs aux « filières marchandes » (justifiés par son faible poids économique), ces approches de développement « local » tentent de se structurer depuis la fin des années 1970. Largement perfectibles, elles peinent néanmoins à trouver leur place aux yeux des exécutifs, notamment du fait de la difficulté à trouver des indicateurs adaptés aux objectifs poursuivis, très largement non marchands.

Au dualisme des dynamiques rurales correspond donc une différenciation nette des politiques publiques. Deux référentiels cohabitent, mais celui de « modernisation » domine encore globalement celui du primat des spécificités culturelles et sociales.

Il convient enfin d'ajouter que les politiques agricoles nous apparaissent néanmoins peu autonomes. Du fait du poids de l'agriculture dans les grands équilibres, on note qu'elles s'intéressent surtout, au moins pour celles de modernisation, à des incitations par l'aval, via un soutien fort aux prix sur les filières jugées les plus porteuses, mais qui restent concentrées. Peu d'efforts sont réellement consentis, en termes d'allocation des aides, à l'amélioration technique des exploitations. Hypothèse est faite que la faible compétitivité de l'agriculture calédonienne est jugée structurelle et que les politiques agricoles relèvent surtout du clientélisme ou de l'aménagement du territoire. La mine et la gestion des transferts, ainsi que le développement d'un secteur du commerce peu concurrentiel mais intéressant car naturellement et institutionnellement protégé, constituent les grands dossiers des exécutifs en place.

Les enjeux de conservation et de valorisation d'actifs environnementaux mondialement reconnus

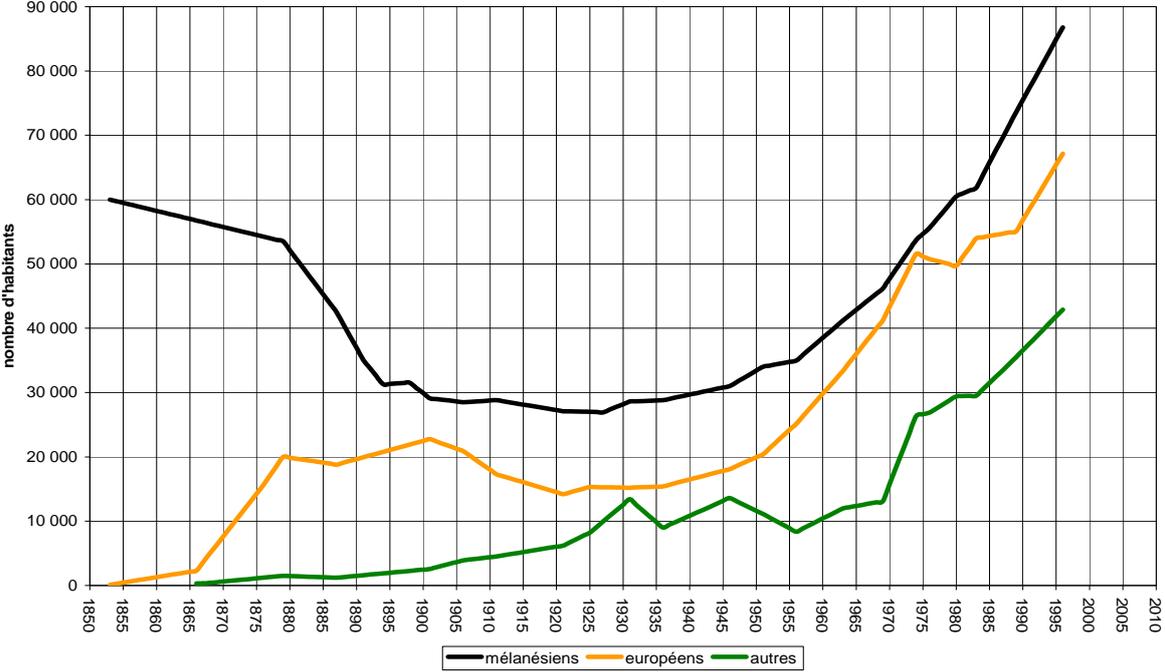
Le pays est classé par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) parmi les 35 hot spots mondiaux de la biodiversité pour la richesse et la spécificité de sa faune et de sa flore, tant terrestre que marine. Le taux d'endémisme de son patrimoine naturel soulève des questions de conservation et offre dans le même temps des perspectives de développement économique, via la pharmacopée et l'écotourisme notamment. Le lagon calédonien est par ailleurs prochainement inscrit au patrimoine naturel mondial de l'Unesco.

Des initiatives récentes sont lancées pour une gestion intégrée des actifs naturels du pays ; elles sont très largement conversationnistes et souvent portées par des ONG internationales influentes. L'engagement progressif des collectivités locales et le relais d'associations calédoniennes de défense de l'environnement constitue indéniablement une orientation forte des politiques publiques calédoniennes. En effet, les accords politiques de Matignon et

de Nouméa mentionnent peu les questions environnementales et celles-ci ne sont pas affichées explicitement avant la fin des années 1990.

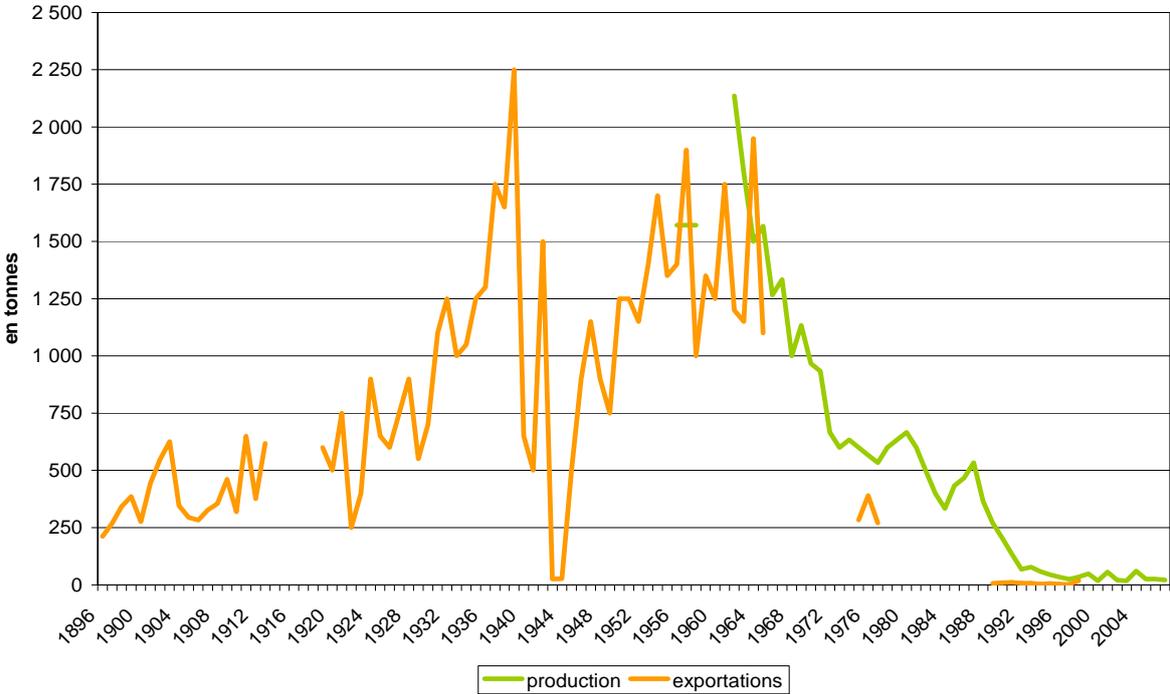
La façon d'intégrer les questions environnementales dans l'action publique fait aujourd'hui débat : questionnement de la légitimité des acteurs extérieurs, distance entre les perceptions des FMN, des ONG internationales et des populations, arbitrage entre tendances à la conservation et nécessité d'affirmer un décollage économique, etc. Ces débats sont cependant encore peu présents pour le secteur agricole.

Annexe 2 : évolution démographique (1850-1996)



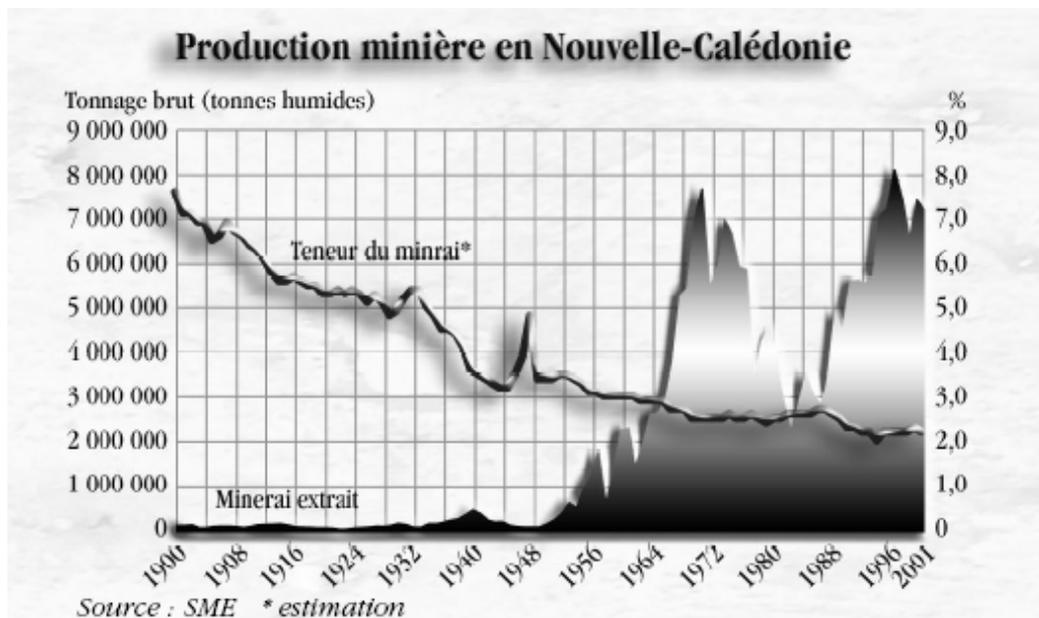
Sources : Association pour la fondation d'un Institut kanak d'histoire moderne, Isee.

Annexe 3 : productions et exportations de café estimées depuis 1896



Sources : Saussol, Terrier, Davar.

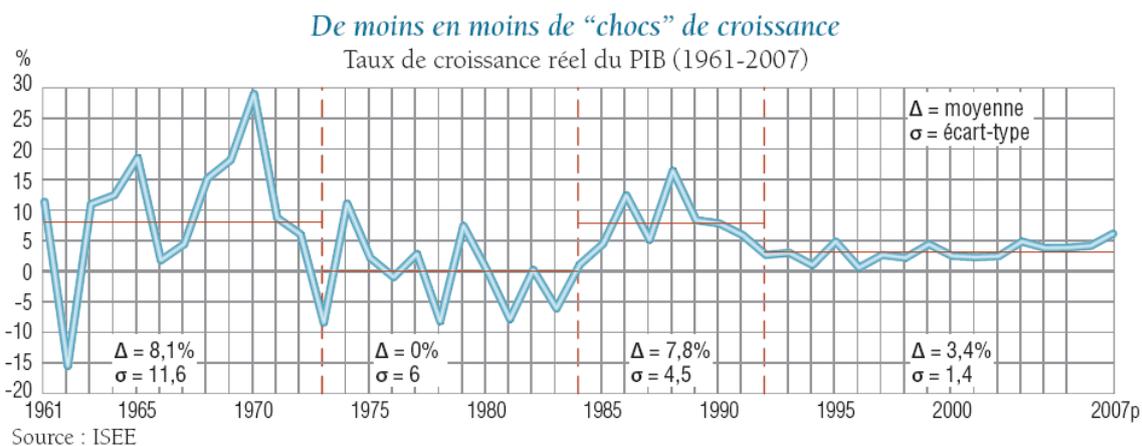
Annexe 4 : production et exportation de minerai de nickel (Isee)



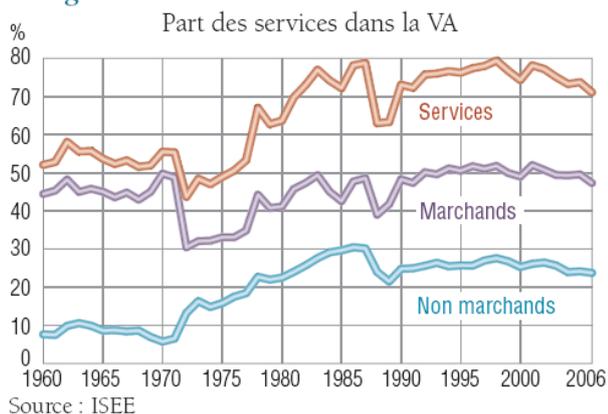
Après 2001 :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tonnage brut (milliers de t.)	7 220	5 944	6 625	7 033	6 445	6 179	7 575

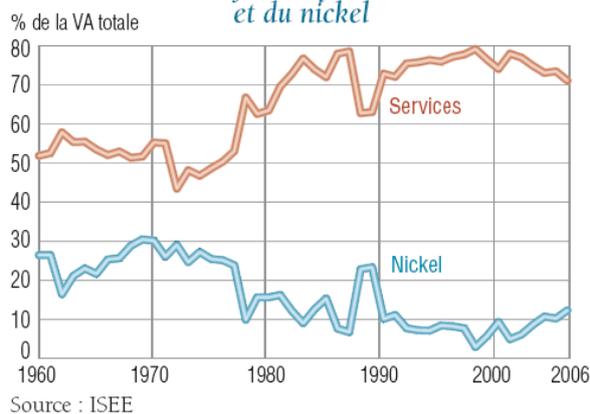
Annexe 5 : quelques évolutions macroéconomiques depuis 1960



Part grandissante des services à la création de richesse



Évolution symétrique des services et du nickel



Sur la même période, la valeur de la production agriculture connaît :

- une progression (1960 à 1972) liée à la forte demande du fait du boom minier,
- une chute (de 1972 à 1981) concomitante à la crise post-boom,
- une reprise, qui devient significative à partir de la fin des années 1990

En revanche, après avoir atteint près de 15% du PIB au milieu des années 1960, le poids du secteur agricole et de l'élevage dans le PIB régresse régulièrement pour atteindre 2% en 1980... il se maintient globalement à ce niveau depuis, signe d'un dynamisme certain.

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15
Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30