



HAL
open science

Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation. Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie

Séverine Bouard

► **To cite this version:**

Séverine Bouard. Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation. Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Géographie. Université Paul Valéry - Montpellier III, 2011. Français. NNT : . tel-00656107v2

HAL Id: tel-00656107

<https://theses.hal.science/tel-00656107v2>

Submitted on 4 Jan 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PAUL VALERY - MONTPELLIER III
Arts et Lettres, Langues et Sciences Humaines et Sociales
ÉCOLE DOCTORALE :
« Territoires, Temps, Sociétés et Développement »

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ PAUL VALÉRY - MONTPELLIER III

Discipline : Géographie

BOUARD Séverine

Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation

*Changements et stabilités dans une situation de décolonisation
négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie*

*Thèse dirigée par Jean-Philippe TONNEAU
Directeur de recherches, UMR TETIS, HdR en géographie*

Soutenue le 19 octobre 2011

Jury :

M. GUMUCHIAN, Professeur émérite des Universités, Université de Grenoble I, rapporteur.

M. LE MEUR Pierre-Yves, Chercheur, IRD, rapporteur.

M. RAKOTO RAMIARANTSOA Hervé, Professeur des Universités, Université de Poitiers.

M. JOBERT Bruno, Directeur de recherche à la retraite, CNRS.

M. CHEVALIER Pascal, Maître de conférences, Université de Montpellier III.

M. SOURISSEAU Jean-Michel, Chercheur, CIRAD.

M. TONNEAU Jean-Philippe, Directeur de recherche, CIRAD, directeur de thèse.

- | | | | | | | | | |

N° attribué par la bibliothèque

À Pascale

Avant-propos et remerciements

Cette thèse a été réalisée entre mars 2008 et juin 2011 au sein de l'UMR Art-Dev au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) à Montpellier, et de l'IAC (Institut agronomique néo-calédonien) en Nouvelle-Calédonie. Créé en 1999, l'IAC est un établissement public impliqué dans les activités de recherche en appui au développement agronomique. Ses missions sont multiples. L'institut doit favoriser le développement rural en Nouvelle-Calédonie, conseiller les autorités locales pour la mise en œuvre des politiques de développement rural, diffuser les résultats des expérimentations qu'il mène auprès de ses différents partenaires (provinces, professionnels de l'agriculture et autres institutions de recherche), former les cadres néo-calédoniens (scientifiques et techniciens) et développer des relations de coopération scientifique et technique avec d'autres institutions, françaises et étrangères.

La thèse a plus spécifiquement été accueillie au sein de l'axe III de l'IAC « Ruralités et politiques publiques », situé au Centre de recherche Nord, à Pouembout, dans la province Nord de la Grande Terre. Trois questions structurent les recherches menées par cet axe. (1) La première concerne les processus d'élaboration des politiques publiques et les conditions de leur mise en œuvre. Il s'agit d'analyser les choix effectués en matière de politiques publiques rurales et les modalités de mise en œuvre. (2) La deuxième concerne les recompositions de la ruralité calédonienne d'un point de vue technique, économique, social et institutionnel, recompositions visibles à travers les stratégies individuelles, familiales et les dynamiques collectives. (3) La troisième se penche sur la rénovation des approches en matière d'appui au développement.

Les activités de recherche de l'axe III sont organisées autour de trois projets :

- le premier, visant la production de connaissances, porte sur l'analyse des changements de la ruralité et leurs implications pour les politiques publiques de développement durable ;*
- le deuxième à finalité plus opérationnelle concerne l'accompagnement des projets de développement territorial ;*
- le troisième est consacré au renforcement des compétences des acteurs actuels et futurs du développement.*

Ce travail de thèse est à l'interface entre les deux premiers projets de l'axe III.

Loin de l'image d'un chemin solitaire que l'on se fait parfois d'une thèse, celle-ci est le résultat de nombreuses rencontres. Je tiens ici à remercier toutes les personnes associées à ce travail.

Celles de la vie de laboratoire, tout d'abord :

Je remercie Jean-Philippe Tonneau, mon directeur de thèse, de l'UMR Tetis, pour s'être toujours montré disponible et à l'écoute. Je le remercie de m'avoir fait confiance dans mes choix théoriques. Merci ensuite à tous les collègues du CIRAD et de l'IAC, qui m'ont accompagnée durant ces trois années. Je remercie plus particulièrement Patrick d'Aquino et Jean-Michel Sourisseau, sans qui cette thèse n'aurait pu voir le jour et se dérouler dans des conditions aussi favorables. Merci aux membres du comité de thèse (Gilles Massardier, Jean-Jacques Gabas, Denis Pesche, Jean-François Bélières), pour les discussions, les remarques et les conseils bibliographiques éclairés. En particulier, merci à Ève Fouilleux pour son

regard critique mais toujours enthousiaste sur ce travail de recherche. Merci à Christophe Soulard pour nos discussions très précieuses sur les usages des travaux de M. Foucault en géographie. Merci à Sara, Fred, Élodie, Tristan, Marie, Catherine, Julie pour tous ces bons moments, notamment ceux passés à la cantine ou à la roulotte de Pouembout, pour leur amitié, leur soutien. Merci aussi à Christophe, Corinne et Évelyne pour leur appui indispensable.

Merci à mes parents.

Merci à ma famille et mes amis pour leur relecture : Christelle, Thierry, Tamara, Marie, Élodie, Estelle. Merci à Annie pour ses bons conseils qui m'ont aidée à prendre du recul.

Merci à Vincent, pour tout.

Ceux des pays kanak aussi :

Merci aux agriculteurs et membres des comités locaux des OGAF d'avoir accepté ma présence, mes questions et d'avoir discuté mes réflexions. Merci plus particulièrement à Jean-Claude Gambey, André Gopoéa et André Ponidja, Lise Lalanne, Didier Poindyalwane et Olivier Grzélak.

Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation : Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie

Les dispositifs de développement territorial multiplient les territoires de gouvernance et les acteurs qui interviennent dans la fabrication de l'action publique. Cela pose la question des modalités d'interaction de ces acteurs dans leur diversité, leurs échelles et périmètres d'intervention et la question des effets de ces interactions sur le processus de fabrication de l'action publique. En associant géographie et science politique, la thèse propose un modèle d'analyse d'inspiration foucauldienne pour étudier les interactions entre acteurs de différents territoires de gouvernance dans le processus de fabrication de politiques publiques. Ce cadre est utilisé pour expliquer le processus observé dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie. Depuis la signature des accords de Matignon (1989), la Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes. Depuis 1992, un dispositif de développement territorial, venant de la France, a été mis en œuvre sur les communes du territoire provincial : les Opérations groupées d'aménagement du foncier (OGAF). Le dispositif s'appuie sur une association locale composée d'acteurs du territoire de projet et sur des comités locaux de discussion qui favorisent la participation d'un plus grand nombre d'acteurs aux politiques de développement. Après quelques expérimentations, les OGAF sont devenues centrales dans la politique provinciale de développement.

En analysant les discours et les pratiques des acteurs, la thèse examine les interactions multi-niveaux qui se nouent entre les acteurs autour des usages de l'instrument OGAF. Notre recherche souligne que le dispositif est mobilisé de manière diversifiée par les acteurs selon leurs trajectoires, leurs représentations du développement et leurs intérêts. Au niveau provincial, les interactions entre experts et élus provinciaux permettant le transfert de l'instrument OGAF montrent la construction d'alliances traductionnelles et une instrumentalisation réciproque. Les usages locaux du dispositif OGAF soulignent que l'entrée de nouveaux acteurs dans la mise en œuvre est mesurée. Les stratégies de recrutement des membres des comités locaux se révèlent proches des stratégies de recrutement des partis politiques. Notre recherche s'intéresse ensuite aux effets de l'ouverture des comités locaux en caractérisant les recompositions dans les discours et les pratiques des acteurs en termes de développement. La thèse démontre la constitution d'une coalition discursive ascendante vers le niveau provincial permettant de légitimer l'institutionnalisation des OGAF au sein des politiques provinciales. Enfin, l'analyse des OGAF récentes montre que les élus provinciaux et les cadres de l'administration utilisent l'instrument pour mieux contrôler la partie Est du territoire provincial.

Development policies faced with territorialisation: changes and stability in a situation of negotiated decolonization, the case of the Northern Province of New-Caledonia

Territorial development policies have multiplied both the spaces for governance and the number of actors involved in the process of policy making. This increase raises the question of the patterns of interaction between these actors and of the effects of these interactions on public policy making. Providing a link between geography and political science, this thesis proposes a theoretical framework inspired by Foucault in order to highlight the interactions between actors from different governance territories in the process of public policy making. This framework is used to explain the process observed in the Northern Province of New-Caledonia. Since 1989, New-Caledonia has been divided into three Provinces, among which the North Province, led by a pro-independence movement. Starting in 1992, territorial development programs called OGAF (Grouped Operations for Land Planning, adapted from France) have been implemented in the municipalities of the provincial territory. This policy arrangement is supported by a local association made up of provincial actors on the one hand; and on the other hand by local committees promoting the participation of a great number of actors in development policies. After an experimentation period, OGAF has now become a central instrument in provincial policy development.

By analysing discourses and practices, the dissertation examines the multilevel interactions that occurred around the OGAF program. The research highlights the fact that this policy arrangement is used in various ways by actors, according to their life paths, the mental representation they have about development, and their interests. At the provincial level, interactions between experts and provincial councilors about the OGAF instrument's transfer show a construction of discursive alliances and a reciprocal instrumentalisation. Local use of OGAF highlights the fact that the involvement of new actors in the program is moderate. Members of local committees tend to be enrolled in accordance with political party strategies. The research then focuses on the effects that opening the local committees to new actors has, through the characterisation of changes in the discourses and practices of the actors. The thesis demonstrates that a bottom-up discursive coalition is build, which permits to legitimate the institutionalisation of the territorial development instrument among provincial policies. Finally, an analysis of recent programs shows that provincial politicians and executives of the provincial administration are using the OGAF program as a way to reinforce control on the eastern part of the provincial territory.

Mots-clés : développement territorial, instrument de politiques publiques, Nouvelle-Calédonie, décolonisation.

Keywords: regional development, instrument of public policy, New Caledonia, decolonization.

Sommaire

Avant-propos et remerciements	7
Sommaire	11
<i>Introduction générale</i>	15
Fondements de la problématique	17
A - La territorialisation des politiques publiques de développement rural	17
B - Évolution des politiques publiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie	19
C - Une question émanant en partie d'une expérience de terrain ?	23
Un modèle d'analyse croisant géographie et science politique pour analyser les interactions entre niveaux	26
Cheminement de la présentation	28
<i>Première partie : Cadrage de la recherche</i>	31
Chapitre I	35
Les politiques rurales en Nouvelle-Calédonie : construction historique d'un dualisme social, économique et spatial	35
A - Le dualisme des politiques publiques et des territoires ruraux : une construction issue de la colonisation	36
B - Des événements à la provincialisation : de nouvelles perspectives pour les politiques de développement ?	63
C - La province Nord : un territoire permettant l'institutionnalisation de nouveaux instruments d'appui à son économie rurale ?	70
Conclusion	93
Chapitre II	95
Une question de recherche au croisement de la géographie et de la science politique	95
A - Définir et étudier les territoires	95
B - L'analyse processuelle des changements de politiques publiques	102
C - Territoires et fabrication de l'action publique : questions en suspens	113
D - Question de recherche et originalité	121

Chapitre III	129
Modèle d'analyse et dispositif de recherche	129
A - Construction du modèle d'analyse et des hypothèses	129
B - Dispositif de recherche	145
C - Justification et introduction aux deux territoires de projet étudiés	156
Conclusion de la première partie	185
<i>Deuxième partie : Usages multi-localisés de l'action publique territorialisée.....</i>	<i>189</i>
Chapitre IV	193
La construction différentielle et multi-localisée des politiques provinciales de développement	193
A - Dynamiques internes et recours à l'extérieur : la recherche des politiques de développement en pays kanak pendant les Régions (1984-1986)	195
B - Les mandatures Matignon : déconstruire les pratiques du passé et poser les bases de la politique provinciale de développement	217
C - Le choix de l'instrument OGAF, produit d'une problématisation différentielle et multi-localisée	227
Conclusion	242
Chapitre V	247
Les usages locaux de l'instrument OGAF	247
A - L'inscription territoriale des OGAF sur la Côte Est et sur Canala	248
B - L'implication des acteurs locaux dans les politiques de développement territorial	272
C - Des stratégies d'engagement différenciées mais combinées	280
Conclusion	298
Conclusion de la deuxième partie	301
<i>Troisième partie : Les effets de l'instrument OGAF entre recompositions et mécanismes d'inertie.....</i>	<i>305</i>
Chapitre VI	309
Recompositions locales des représentations et des pratiques de développement	309
A - Diversité des référentiels de développement agricole et rural au sein des projets OGAF	310
B - Des discours aux pratiques : exclusion d'acteurs et maintien des pratiques du passé	325

C - Recompositions des discours et pratiques des techniciens : du conflit à l'adhésion à la grammaire du développement territorial	334
Conclusion	353
Chapitre VII	355
Multiplication des OGAF : désectorisation de l'action publique et effets de cadrage institutionnel ?	355
A - Désectorisation et territorialisation de l'action publique ou simple planification locale des politiques provinciales ?	356
B - Des OGAF à l'OCDL : vers un cadrage des interlocuteurs locaux ?	368
C - Territorialisation et décolonisation : recul de l'État ou gouvernement à distance ?	384
Conclusion	395
Conclusion de la troisième partie	398
<i>Conclusion générale</i>	401
Retour sur la question de départ, le modèle d'analyse et les principaux résultats	403
Retour sur les choix épistémologiques et méthodologiques	408
Les difficultés méthodologiques de l'acquisition et de la sélection de données	409
Retour sur le choix du plan	411
Enseignements théoriques de la thèse et perspectives de recherche	412
Références bibliographiques	417
Table des matières	442
Liste des figures	449
Liste des tableaux	452
Liste des sigles et acronymes	453
<i>Annexes</i>	455

Introduction générale

Fondements de la problématique

A - La territorialisation des politiques publiques de développement rural

La territorialisation des politiques publiques est un mouvement de fond de l'action publique qui pose la question de l'influence des interactions entre différents niveaux sur le processus de changement de politiques publiques. C'est dans ce mouvement que les politiques de développement territorial se sont multipliées depuis le début des années 1990 en Europe. Ces politiques regroupent tout un ensemble de formules proposées par l'Union européenne, l'État, les Régions ou les Départements. Elles affichent un objectif de « développement », incitant les communes à se rassembler pour élaborer et mettre en œuvre un programme de développement local. Force est de constater que l'objectif de développement reste peu formalisé. Cette notion fait l'objet de nombreuses controverses, de par sa dimension idéologique et les illusions qu'elle entretient (Latouche, 1988 ; Escobar, 1995 ; Rist, 1996). La notion de développement local occasionne les mêmes débats et semble renvoyer plus à une démarche qu'à un objectif (Pecqueur, 1989). Postulant qu'« *un ensemble de micro-initiatives est plus à même de produire un développement équilibré de la collectivité* » (Deffontaines *et al.*, 2001), le développement local repose sur des dynamiques endogènes qui mobilisent les ressources locales, y compris les savoirs locaux. Les politiques relevant du développement local traduisent une grande variété d'interprétations et d'interventions, qui touchent aussi bien le développement agricole, la culture, l'environnement, le tourisme, l'industrie. J.P. Deffontaines *et al.* (2001, p. 47) remarquent que la dimension territoriale du développement local était au départ peu considérée : « *Le statut du territoire est longtemps resté incertain dans la pensée du développement local. L'accent mis sur les hommes et sur leurs projets, et en particulier sur le développement économique, pouvait très bien s'accompagner de réflexions déterritorialisées.* » L'accent a d'abord été mis sur les ressources locales comme fondements des systèmes productifs locaux (Fourcade, 1992). Ces ressources prennent des formes variées : ressources naturelles, infrastructures, mais aussi ressources humaines. Les recherches menées sur le concept de proximité géographique et sociale dans les processus de production ont ensuite favorisé la prise en compte du facteur spatial dans les démarches de développement local (Pecqueur et Zimmermann, 2004 ; Torre et Zuindeau, 2006). Dans cette perspective, le territoire se définit comme un « *système d'actions locales privilégiant la valorisation de ressources endogènes* » (Lardon, 2007). Il devient

l'entrée privilégiée pour comprendre les pratiques et les changements liés au développement et ainsi mieux gérer les dynamiques collectives, notamment sur les espaces ruraux. Un glissement du développement local au développement territorial s'opère.

Les politiques de développement territorial sont des politiques procédurales dans le sens où elles ne proposent pas des actions devant concourir au développement mais des règles organisationnelles et des ressources devant permettre l'élaboration et la mise en œuvre de programmes porteurs de développement. Ces politiques instituent des dispositifs permettant de structurer les échanges sur le thème du développement local, plus qu'elles ne définissent un contenu. Concrètement, les politiques procédurales mettent en place des instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisées *a priori* (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 39). Elles édictent des procédures organisationnelles, dont l'une des principales, pour le développement local, est de constituer un territoire de projet, la mise en place de ce territoire devant favoriser le développement local (Douillet, 2005). Le territoire de projet est alors perçu comme une entité spatiale et une scène de concertation ; il devient un lieu d'affirmation d'un projet commun aux acteurs. Censé exprimer des intérêts économiques, sociaux et culturels partagés, un territoire de projet est considéré comme l'espace pertinent pour fédérer les initiatives publiques et privées et construire une dynamique collective entre les acteurs concernés. « *Ce processus de fabrication des territoires par des acteurs qui s'y identifient, à une échelle définie non par une instance administrative mais par un projet porté par des acteurs, s'impose comme une réalité solide qui remplace de plus en plus les régulations étatiques pour "gouverner" la mutation des espaces, et notamment des espaces ruraux* » (Mollard et Pecqueur, 2007). La multiplication des projets de développement territorial et des territoires de projet interroge ainsi directement le pilotage de l'action publique.

En France, la politique des Pays illustre ce phénomène. En Europe, beaucoup de projets territoriaux sont menés dans le cadre du programme LEADER¹ ou LEADER + (DIACT *et al.*, 2008). La multiplication des territoires de projet traduit une volonté de réorganiser les pouvoirs locaux pour améliorer leurs capacités locales de développement (Lévy, 2006). Ces politiques sont ainsi présentées comme une manière de corriger le caractère « descendant » (*top-down*) et centralisé des politiques d'aménagement par la mise en place de mécanismes « ascendants » (*bottom-up*) qui permettent la remontée de revendications ou d'initiatives localisées sous la forme de projets de territoire définis localement. De plus en plus d'acteurs

¹ Liaison Entre Actions de Développement en Économie Rurale.

participent ainsi à la fabrication des politiques publiques, à l'échelle locale, régionale ou internationale (Gumuchian *et al.*, 2003).

Les niveaux international et national prônent la multiplication des politiques procédurales, dont on mesure encore mal les effets sur l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Comment les acteurs des différents niveaux de politiques publiques interagissent dans leur diversité, leur multiplicité d'échelles et périmètres d'intervention ? C'est à cette question que nous proposons de répondre dans le cadre de cette thèse, sur un terrain particulier, celui de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie.

B - Évolution des politiques publiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est une île isolée de l'océan Pacifique. Située à l'est de l'Australie et au nord-ouest de la Nouvelle Zélande, elle a une superficie de 19 100 km². L'île est peu peuplée.

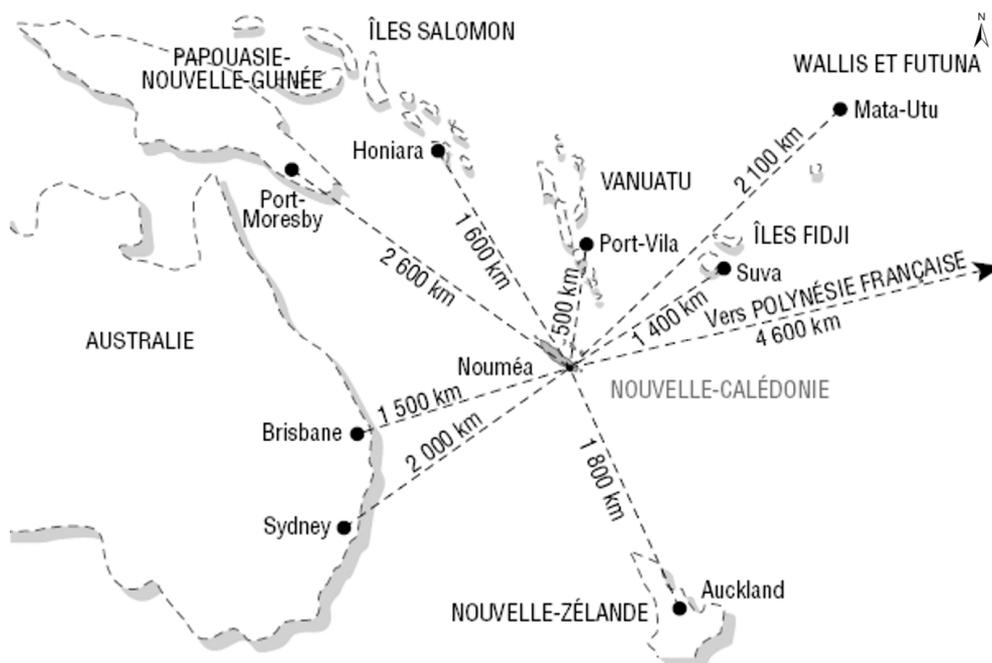


Figure 1 : Localisation de la Nouvelle-Calédonie dans le Pacifique Sud (source : www.isee.nc).

La population est aujourd'hui de 245 580 habitants, soit une densité de 13,2 hab./km², densité très faible si l'on considère le poids de Nouméa (97 579 habitants)². La population

² Recensement 2009, www.isee.nc.

d'origine européenne est à peu près aussi nombreuse que celle d'origine mélanésienne³. L'île est riche par son sous-sol. Hors les transferts de la dotation de la France au territoire, l'activité minière est aujourd'hui la principale activité économique.

Depuis 1989, la Nouvelle-Calédonie est inscrite dans un processus de décolonisation original, et divisée en trois provinces : la province Nord, la province Sud et la province des Îles. La province Nord est intéressante pour traiter notre question de recherche. Ses politiques publiques de développement sont historiquement marquées par un dualisme et le siège de nombreuses opérations de développement territorial. Du point de vue politique et culturel, les politiques de développement rural au cours du XX^e siècle reposent sur la domination et la marginalisation des populations kanak⁴ (Dauphiné, 1989 ; Merle, 1995). Après la mise en réserve jusque dans les années 1970, une seule politique publique de développement a eu les Kanak comme bénéficiaires spécifiques : la Nouvelle Politique indigène (1931-1946) (Del Rio, 2007). Elle visait à intégrer les Mélanésiens dans l'économie de marché grâce à la plantation de caféières dans les tribus. Elle imposa une refonte de l'impôt de capitation, la relance du café et du coprah pour le marché. Des actions spécifiques furent prévues pour la santé, l'éducation, l'habitat et l'hygiène.

À partir des années 1980, les revendications pour la reconnaissance de la culture kanak et l'indépendance structurent la réflexion sur l'inadéquation des modèles de développement à la société kanak. Les discours indépendantistes insistent sur la nécessité de combler le manque d'infrastructures et de construire une économie « à la fois marchande et domestique » dans les tribus (Demmer, 2002, p. 93-94). Cette dynamique s'accompagne de la réflexion autour du « socialisme kanak » qui s'inspire à la fois des rapports sociaux kanak et des formes d'organisation sociale portées par le socialisme scientifique (*ibid.*, p. 99). Les auteurs ayant travaillé sur cette période s'accordent à dire que la structuration du discours politique des indépendantistes s'est traduite par la multiplication de projets coopératifs qui devaient illustrer l'association des deux visions de la société indépendante (Freyss, 1995 ; Leblic,

³ Lors du dernier recensement effectué en 2009, 29,1 % des personnes recensées se sont déclarées comme appartenant à la communauté européenne et 40,3 % à la communauté kanak. Les chiffres se révèlent assez stables par rapport à ceux produits en 1996, qui indiquaient 34 % de population d'origine européenne et 44% de Kanak (www.isee.nc).

⁴ Les premiers Européens désignèrent les indigènes de Nouvelle-Calédonie sous l'appellation « Canaques », d'après le terme polynésien signifiant « homme ». Les indépendantistes en détournèrent le sens, devenu péjoratif à l'époque coloniale, en restaurant la graphie initiale (anglicisée) du mot, « Kanak », qu'ils présentèrent comme symbole du renouveau identitaire et de la revendication nationaliste. L'accord de Nouméa de 1998 a officialisé l'usage invariable de l'adjectif et du nom « Kanak ». C'est cette orthographe invariable en genre et en nombre que nous utiliserons dans le reste de la thèse.

1993). Ainsi, les projets, expérimentaux, de vergers, de poulaillers, de reboisements se multiplient sur le territoire dans l'optique de construire et préparer Kanaky⁵.

Dans ce contexte, l'application de la réforme foncière après 1978 suscite des tensions et des violences entre indépendantistes et colons européens. Les tensions entre les loyalistes et les indépendantistes se poursuivent jusqu'au drame d'Ouvéa en mai 1988 : la gendarmerie est occupée par des militants indépendantistes ; quatre gendarmes sont tués dans une fusillade ; les autres sont pris en otages et emmenés dans une grotte au nord de l'île. Les forces de l'ordre interviennent et font 21 victimes supplémentaires.

M. Rocard, premier ministre après la réélection de F. Mitterrand, envoie une délégation pour convaincre les protagonistes de la nécessité d'une négociation. Les discussions aboutissent aux accords de Matignon (1989), qui ont pour objectif de mettre en place une politique de décentralisation pour apaiser et éviter les conflits.

Depuis 1989, la Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes⁶. Toute l'île est engagée dans un processus d'émancipation (les accords de Matignon 1988, l'accord de Nouméa 1998) unique dans l'histoire de la décolonisation française (Christnacht, 2004). Au terme de multiples transferts de compétences, la Nouvelle-Calédonie devra choisir (à partir de 2014) entre un statut de pleine souveraineté ou le maintien d'un *statu quo* fondé sur une très large autonomie politique. Ce processus fondamentalement politique marque avec force les débats sur la société et sur les trajectoires du « développement ».

La province Nord dispose de compétences élargies concernant le développement économique, l'aménagement, l'enseignement primaire, la santé. L'administration provinciale bénéficie de moyens financiers conséquents via les contrats de développement⁷. Ainsi, après avoir été pratiquement exclus du processus d'élaboration des politiques publiques (Soriano, 2000 ; Trépied, 2007), les nouveaux élus kanak peuvent mettre en œuvre les politiques publiques de développement rural qu'ils entendent. Après la signature de l'accord de Nouméa

⁵ Nom donné à la Nouvelle-Calédonie par les indépendantistes dans la perspective de l'indépendance.

⁶ Aux dernières élections provinciales de 2009, les indépendantistes ont obtenu 18 sièges sur 22 à l'assemblée de province, comme lors des précédentes élections de 2004. Ils sont également majoritaires dans 12 des 16 communes de la province.

⁷ Les quatre contrats de développement qui se sont succédé depuis 1990 ont eu pour objectif de favoriser les conditions du développement et du rééquilibrage par un rattrapage en matière d'infrastructures. Le montant annuel moyen de la part État du premier contrat 1990-92 s'élève à près de 49,6 millions d'euros par an contre 17,2 millions d'euros environ pour les deux suivants (1993-97 et 2000-04) (Sourisseau *et al.*, 2006 ; Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 2006).

(1998), émerge un discours sur la stratégie de développement de la province. Il fait explicitement référence à une volonté d'adaptation aux spécificités locales. Pour cela, les élus proposent d'articuler projets miniers, construction d'infrastructures, et systèmes pluriactifs ruraux caractéristiques du monde rural calédonien (Mercoiret, Djama *et al.*, 1999). Ils soulignent la volonté de laisser aux individus et aux communautés le choix de leur développement et de leur donner les moyens de faire ce choix. « *Si certains veulent participer au développement moderne sur terres coutumières, il faut qu'on leur donne la possibilité mais il faut laisser aux autres le droit de continuer à vivre selon la coutume et la tradition* » (Néaoutyine, 2001, 2006). Concrètement, cela se traduit par la construction d'une usine de transformation du nickel sur la Côte Ouest et la multiplication de projets de développement territorial, les Opérations groupées d'aménagement du foncier (OGAF), sur la partie Est du territoire provincial (neuf sur les seize communes que compte la province Nord sont ou ont été supports d'une OGAF depuis 2000).

Inscrites dès le premier contrat de développement État-province 1990-1992⁸, les OGAF ont été transférées dans l'outre-mer français. Elles y ont perduré alors qu'elles s'arrêtaient en France dans les années 2000. La demande d'un programme OGAF auprès de l'État émane d'une ou plusieurs communes, leur territoire définissant le périmètre d'application. Le projet pour ce territoire prend la forme d'un programme d'actions spécifiques, d'une durée de trois à cinq ans. Le dispositif permet de verser des aides à caractère incitatif (primes, contrats, subventions, etc.), mais surtout il articule les différents acteurs appartenant au territoire de projet. Une OGAF repose sur l'existence d'une association locale, bien souvent de producteurs ruraux. Cette association est appuyée par un animateur et un secrétaire, employés pendant la durée de l'opération, et chargés de mettre en œuvre l'opération sur le terrain. Les OGAF reposent également sur la mise en place de comités locaux de discussion composés de personnes appartenant au territoire de projet et aux différents services techniques concernés. Ces comités ont pour mission de favoriser la circulation de l'information auprès de la population locale, d'examiner les conditions de mise en œuvre du programme sur le territoire, de réfléchir aux difficultés rencontrées par le programme et de proposer des pistes d'amélioration. En Nouvelle-Calédonie, les OGAF sont financées par différents bailleurs : le CNASEA⁹, la province, l'ADRAF¹⁰ et les communes.

⁸ Proche du contrat de plan État-Région créé par M. Rocard en 1982, le contrat de développement est un document par lequel l'État et une province s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir.

⁹ Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Depuis 1993, huit OGAF ont été engagées en province Nord sur la tribu de Ouéné, et les communes de la Côte Est¹¹, Canala, Belep, Houaïlou, Ouégoa, Pouébo et Poum. Ces opérations touchent beaucoup de producteurs. Par exemple : 358 producteurs pour l'OGAF Côte Est et 254 producteurs pour l'OGAF Canala. Avec le dispositif OGAF, l'organisation provinciale touche aussi des populations peu bénéficiaires de ses autres dispositifs de politiques publiques (Gaillard *et al.*, 2010).

Le dispositif de développement territorial que sont les OGAF tient une place croissante dans les politiques publiques d'appui au développement rural mises en œuvre par la province Nord. Les espaces locaux de concertation établis par cette politique de développement territorial ouvrent le processus de construction et de mise en œuvre des politiques publiques à de nouveaux acteurs.

Ce constat soulève un ensemble de questions, dont celle des effets de l'ouverture de l'action publique à de nouveaux acteurs sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement rural.

C - Une question émanant en partie d'une expérience de terrain ?

L'intérêt personnel pour traiter cette question de recherche vient d'une première expérience professionnelle réalisée dans le cadre d'un volontariat pour l'Institut agronomique néo-calédonien en 2005 et 2006. Nous avons alors en charge de réaliser une série d'enquêtes sur les ménages ruraux kanak et des ateliers de discussion dans le cadre du suivi-évaluation participatif d'une OGAF, celle de la Côte Est (Bouard *et al.*, 2006). Ce dispositif de suivi-évaluation participatif pensé et mis en œuvre par P. d'Aquino s'inspire très partiellement de l'approche de Planification ascendante qu'il a développée au Sénégal (d'Aquino, 2002), puis nommée récemment Gestion progressive autonome (d'Aquino, 2005, 2009).

Le dispositif OGAF et celui de son suivi participatif, appelé SISUP¹², ont permis d'ouvrir des espaces de discussion sur le développement rural entre acteurs locaux (producteurs, élus communaux, agents de terrain des services technique du développement

¹⁰ Agence de développement rural et d'aménagement du foncier, également financée par l'État et présidée par le haut-commissaire.

¹¹ L'opération Côte Est que nous allons étudier en détail dans cette thèse concernait trois communes voisines (Touho, Poindimié et Ponérihouen).

¹² Système d'information et de suivi participatif.

rural et chercheurs). Ces espaces ont été le siège de débats sur les enjeux et les représentations des politiques de développement rural en province Nord. Les discussions que le suivi a occasionnées avec divers acteurs (producteurs, élus communaux, représentants coutumiers, agents de terrain des services administratifs du développement rural, élus provinciaux et communaux, directeurs de services techniques) ont fait apparaître différentes représentations du développement rural. Les critères étaient, par exemple, différents lorsqu'il s'agissait de définir le succès ou l'échec d'un projet de développement. Certains acteurs considéraient que la mise en valeur d'une nouvelle parcelle ou l'augmentation des productions pouvant faire l'objet de dons était déjà synonyme de succès. Pour d'autres, un projet de développement rural devait surtout permettre l'augmentation des revenus monétaires agricoles et ainsi renforcer l'insertion au marché des ménages ruraux kanak. Pour ces acteurs, un projet de développement qui visait l'augmentation des productions agricoles, quelle qu'en soit la valorisation, ne relevait pas du développement rural, mais était perçu comme une « politique sociale ». Ces définitions variées de la réussite d'un projet de développement rural et les débats menés dans le cadre du suivi ont souligné le fait que les problèmes identifiés sont interprétés différemment. Certains acteurs estimaient que le problème était que la société kanak n'était pas suffisamment insérée au marché et que la force des obligations sociales « freinait » le développement, en particulier le développement agricole en « empêchant » les Kanak de vendre leurs produits. D'autres considéraient que le problème venait du modèle de développement proposé : trop occidental, il pouvait mettre en péril l'identité culturelle kanak.

Malgré ces divergences, les conclusions d'une série d'enquêtes¹³ complémentaires sur les implications d'une meilleure prise en compte de la culture kanak dans les opérations de développement ont fait ressortir trois principes communs à tous les acteurs enquêtés.

L'enjeu pour les acteurs locaux est d'abord de préserver les liens entre les individus et la communauté. Cela signifie favoriser dans les programmes de développement les liens réciproques culturels entre l'individu et le collectif : l'individu s'implique socialement dans la communauté et la communauté l'aide dans ses projets.

Est aussi ressortie l'importance, pour les Kanak, de reconnaître un intermédiaire entre eux et le monde extérieur (programmes de développement en particulier), pour les aider à s'insérer dans cet extérieur. Concrètement, cela signifie reconnaître et favoriser l'implication

¹³ Réalisée par T. Pascutto (2006).

des habitants des tribus (conseil des clans, association, personnes-ressources...) ou des clans comme relais entre l'individu et les programmes de développement.

Enfin, l'importance de favoriser un dialogue et une concertation constants (entre les services, les institutions, les individus...) est apparue, pour imaginer de nouvelles adaptations à la fois originales et prudentes.

Ces enjeux identifiés à l'échelle du territoire de l'opération de développement local devaient être ensuite partagés avec les services d'appui et les responsables provinciaux pour ajuster les politiques publiques.

Dans le cadre de SISUP, notre action avec les autres chercheurs s'est alors concentrée sur l'émergence d'un réseau informel composé d'acteurs locaux affiliés à différentes organisations, qui participent à la mise en œuvre des politiques de développement rural et partagent la volonté de faire diffuser le constat issu du suivi au niveau supérieur de décision des politiques publiques, la province. Ce groupe¹⁴ de personnes-ressources rencontrées au cours des ateliers se retrouvait mensuellement pour traduire les souhaits émis par les acteurs en propositions concrètes pour les politiques publiques de développement. L'enjeu était d'accompagner les membres du groupe pour mobiliser collectivement leurs relations interpersonnelles afin de favoriser la prise en compte des enjeux locaux et culturels dans les politiques publiques de développement rural de la province Nord. Le groupe a continué à se réunir jusqu'en 2009 pour discuter des problématiques de développement rural, mais il a peiné à organiser une rencontre avec les décideurs politiques de la province Nord pour débattre des propositions formulées.

Face à ces difficultés, plusieurs questions ont alors émergé : quel est le rôle des représentations dans les processus d'élaboration des politiques publiques ? Comment circulent-elles entre les acteurs ? Quel est le rôle des instruments de développement territorial dans les processus de changement de l'action publique ? Est-ce que le dispositif OGAF, en imposant par sa structure opérationnelle l'ouverture d'espaces de discussion rassemblant des acteurs de différentes échelles territoriales, mais également porteurs de différentes représentations, participe au changement de politiques publiques ? Ces premières questions très empiriques recourent et délimitent la question plus théorique de l'influence des

¹⁴ Majoritairement composé de Kanak (coutumiers, élus communaux, membres d'organisations de producteurs, etc.), dont certains ont fait partie du gouvernement provisoire de Kanaky en 1984 avec Jean-Marie Tjibaou.

interactions entre différents niveaux décisionnels sur le processus de changement de politiques publiques.

Ces questions issues de la pratique et du terrain sont à l'origine de cette thèse et concernent de nombreux géographes, de plus en plus amenés à observer ou mettre en œuvre des programmes de développement territorial. La géographie est aujourd'hui le lieu privilégié d'une recherche transdisciplinaire, combinant non seulement une diversité d'apports théoriques, mais également les connaissances et perceptions des acteurs locaux (Lévy et Lussault, 2003). L'objectif de cette thèse est d'abord d'apporter des éléments de réponse à ces questions, mais surtout de proposer un cadre conceptuel pour « mieux penser » les conséquences des interactions entre niveaux sur les processus de changement de politiques publiques.

Notre problématique, à l'interface entre littérature, recherche empirique et questionnements personnels (Olivier de Sardan, 2009), peut être résumée de la manière suivante : **« Dans le contexte de décolonisation original de la Nouvelle-Calédonie, quels sont les usages des instruments d'action publique territorialisée faits par les acteurs des politiques publiques de développement rural en province Nord ? »**

Le choix du terme « usage » n'est pas anodin, les usages sont les façons dont les acteurs agissent, s'emparent, réinterprètent et transforment les contraintes du système dans lequel ils agissent (Jacquot et Woll, 2008, p. 175). Cette notion présente un double avantage. Elle permet d'insister sur les dynamiques cognitives, stratégiques et institutionnelles qui traversent le choix et la mise en œuvre de l'instrument de développement territorial étudié. Elle s'adapte aussi aux différents niveaux territoriaux qui seront distingués dans cette recherche, en particulier celui de la province Nord et celui des territoires de projet. Par instruments d'action publique territorialisée, nous entendons des dispositifs de politiques publiques qui reposent sur des approches partenariales, des procédures qui occasionnent la création de nouveaux territoires de projet, territoires devant favoriser le développement local.

Un modèle d'analyse croisant géographie et science politique pour analyser les interactions entre niveaux

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons constitué un modèle d'analyse hybridant géographie et science politique. Dans cette recherche, nous nous penchons plus spécifiquement sur la dimension politique et institutionnelle du territoire (Lévy, 1994). Le

territoire n'est donc pas forcément synonyme de local, mais plutôt un espace géographique et social institutionnalisé faisant l'objet d'une légitimation permanente. Dans cette perspective, tout territoire est caractérisé par des répertoires cognitifs et symboliques utilisés par les acteurs pour étayer leur discours et/ou favoriser la formation d'alliances avec d'autres acteurs afin de légitimer leur position dans l'espace géographique et social institutionnalisé. Pour chaque niveau de territoire considéré (le niveau provincial, celui des territoires de projet), nous proposons d'analyser « l'étoile » de l'action publique, expression empruntée à P. Lascoumes et P. Le Galès (2009), qui articule les différentes variables qui influencent les processus de changement des politiques publiques : les représentations, les acteurs, les instruments de politiques publiques, les institutions et les résultats des politiques publiques. Après avoir réalisé cette analyse aux différents niveaux existant sur notre terrain, nous interrogeons plus spécifiquement les interactions entre les niveaux. Ce modèle d'analyse relève d'une approche foucauldienne pour différentes raisons. Tout d'abord, en partant des pratiques des acteurs, il s'agit de reconstruire le réseau qui articule : acteurs, représentations, institutions, intérêts, idées, discours. De plus, en interrogeant les interactions entre niveaux dans les deux sens, depuis la province vers les territoire de projet puis des territoires de projet vers la province, nous ne réduisons pas les relations de pouvoir à une substance qu'un groupe réduit d'individus se partage au détriment des autres. Comme M. Foucault (1975, 2001a), nous considérons que le pouvoir circule entre les acteurs et au sein de la société. Les situations de domination ne sont pas niées mais envisagées comme le produit de relations de pouvoir stables et asymétriques. Enfin, la place accordée au discours dans cette recherche est essentielle et, toujours comme M. Foucault, nous considérons les discours comme une réalité en soi, qui permet, en particulier, d'éclairer les représentations des acteurs.

Nous avons fait le choix de travailler sur la période qui s'étend de la provincialisation (1989) à 2008, sur deux territoires de projet différents : celui de l'OGAF Côte Est (2002-2006) et celui de l'OGAF de Canala (2004-2008). Ce travail de recherche repose essentiellement sur des entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs impliqués dans les deux OGAF étudiées, des élus provinciaux et communaux, des services techniques provinciaux, de la chambre d'agriculture, d'experts et de chercheurs. Ces entretiens ont été complétés par la collecte de documentation hétérogène (déclarations de politiques publiques, textes de loi, réglementations, diagnostics, évaluations et travaux d'expertise, échanges de courrier et comptes-rendus de réunions, bases de données) et la réalisation d'observations ethnographiques.

Cheminement de la présentation

La thèse est organisée en trois parties. La première est composée de trois chapitres ; les deux suivantes, chacune de deux chapitres.

La première partie offre un cadrage de la recherche. Le chapitre I présente le contexte de la Nouvelle-Calédonie, en particulier l'évolution des politiques publiques de développement depuis la colonisation, les principales formes d'organisation de l'agriculture et leurs implications géographiques. Sur la base d'une revue de la littérature en géographie et en science politique, le deuxième chapitre discute les notions de territoire et de changements de politiques publiques pour affiner notre question de recherche. Le troisième chapitre propose un modèle d'analyse spécifique permettant de répondre à notre question de recherche, d'articuler et de discuter nos hypothèses. Le dispositif de recherche et les deux territoires de projet (OGAF Côte Est et Canala) sont également présentés.

Les deux parties suivantes exposent les résultats selon la structure proposée par le cadre d'analyse. Dans la partie 2, nous mettons en lumière comment les acteurs font usage de l'instrument OGAF aux différents niveaux considérés. Le chapitre VI rend ainsi compte des usages de l'instrument OGAF au niveau provincial. Plus spécifiquement, l'analyse du processus d'élaboration des politiques de développement provincial et des conditions du transfert de l'instrument OGAF permet de discuter notre première hypothèse sur les interactions entre les experts, les élus et les cadres de l'administration qui construisent un discours partagé des problématiques de développement. Le chapitre VII se concentre sur le niveau des territoires de projet pour comprendre quels sont les acteurs qui s'impliquent dans les comités locaux et font usage de l'instrument OGAF. Ces résultats nous amèneront à discuter l'hypothèse suivante : les acteurs des territoires de projet s'impliquent dans les OGAF pour légitimer leur pouvoir et leurs pratiques de développement.

Dans la partie 3, il s'agit de présenter plus spécifiquement les interactions entre niveaux et les effets rétroactifs des usages de l'instrument OGAF sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Partant de l'analyse des débats au sein des comités locaux et des normes qu'ils produisent pour répondre aux enjeux locaux de développement, le chapitre VI analyse les possibilités d'une recomposition ascendante des cadres cognitifs et normatifs portés par les acteurs, depuis les territoires de projet vers le niveau provincial. Nous testerons notre troisième hypothèse sur le changement de type ascendant eu égard aux changements introduits par l'instrument OGAF. Enfin, le bilan des opérations OGAF mises

en œuvre en province Nord depuis le début des années 2000 proposé dans le chapitre VII permet de comprendre les raisons qui amènent la province à utiliser l'instrument OGAF sur la partie Est de son territoire. À travers l'analyse descendante des interactions entre niveaux, depuis l'organisation provinciale vers le territoire de projet, notre quatrième hypothèse sera discutée : les élus provinciaux et les cadres de l'administration favorisent la multiplication des opérations OGAF pour mieux contrôler la partie Est du territoire provincial.

Première partie : Cadrage de la recherche

Notre travail de recherche est basé sur des allers-retours successifs entre investigations empiriques et analyses théoriques, allers-retours qu'il convient de préciser.

Une première expérience professionnelle dans le contexte néo-calédonien, en tant que jeune chercheuse, métropolitaine, engagée dans des processus d'accompagnement d'OGAF, m'a amenée, naturellement, à me poser des questions sur le rôle de ces dispositifs de développement territorial dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de développement rural. Quel est le rôle des représentations dans les processus d'élaboration des politiques publiques ? Est-ce que le dispositif OGAF, en ouvrant des espaces de discussion rassemblant des acteurs porteurs de différentes représentations, participe au changement de politiques publiques ?

Face à ces questions d'origine empirique, nous les avons tout d'abord replacées dans le contexte géographique et historique de la Nouvelle-Calédonie. C'est ce travail que nous présentons dans le chapitre I. Ensuite, un travail plus théorique a permis d'approfondir les notions de territoire et de territorialisation en les articulant avec celle de changement de politiques publiques. Le chapitre II définit ainsi ce que nous entendons dans cette recherche par territoire, processus de territorialisation et gouvernance territoriale. Il identifie aussi les variables qui influencent les processus de changement de l'action publique. Il a été fait appel aux travaux de géographie s'intéressant à la dimension politique des territoires et aux approches cognitives, stratégiques et institutionnelles de l'analyse des politiques publiques. Ce travail nous a permis de construire une question théorique qui interpelle à la fois la géographie et la science politique sur la relation entre multiplication des niveaux et processus de fabrication de l'action publique.

Le chapitre III propose un cadre de références théoriques et un modèle d'analyse permettant de mettre en lumière d'une part les usages de l'instrument de développement territorial, quel que soit le niveau de politiques publiques, et d'autre part les interactions entre ces niveaux et leurs influences – réciproques – sur l'évolution des politiques publiques. Le modèle d'analyse ainsi que les hypothèses de recherche qu'il articule sont ensuite opérationnalisés et complétés par le dispositif de recherche qui a été mis en œuvre.

Chapitre I

Les politiques rurales en Nouvelle-Calédonie : construction historique d'un dualisme social, économique et spatial

L'objectif de ce chapitre est de présenter la Nouvelle-Calédonie, pour les lecteurs qui connaissent peu cet archipel. Il expose dans une perspective historique les éléments clés du contexte calédonien et la progressive construction des politiques publiques de développement rural. Ce chapitre repose en grande partie sur les travaux menés par l'axe 3 de l'IAC et l'UNC (Sourisseau *et al.*, 2010) et la contribution de G. Pestaña au livre de P. De Dekker sur les figures de l'État dans le Pacifique (Pestaña, 2006). Ces documents s'avèrent particulièrement éclairants pour comprendre la construction du territoire de la province Nord. Il s'agit aussi d'exposer, ici, les principales transformations qu'ont connues les politiques agricoles et rurales calédoniennes, les modèles de développement qui les sous-tendent, leurs conséquences sur la société et l'économie rurale et, enfin, leurs traductions spatiales.

Quatre périodes sont distinguées en termes de changement dans l'organisation du territoire de la Nouvelle-Calédonie : avant la prise de possession en 1853, 1853-1984, les événements (1984-1988) et après la signature des accords de Matignon. Nous voulons faire ressortir des travaux de l'IAC et de l'UNC les points saillants de l'histoire de la colonisation et leurs influences sur la construction du territoire de la province Nord.

Pour chaque période du découpage historique proposé, nous retracerons l'évolution des institutions et des politiques publiques de développement rural et nous verrons qu'elles sont intimement liées au processus de colonisation. De plus, nous soulignerons leurs répercussions sur les territoires ruraux calédoniens, notamment la constitution d'un dualisme entre un modèle d'agriculture européen et un modèle d'agriculture kanak. La dernière section présente les caractéristiques de l'économie rurale provinciale, les principaux dispositifs de politiques publiques mis en œuvre depuis 1989, notamment un dispositif de développement territorial, les Opérations groupées d'aménagement du foncier. Pour conclure, les principaux questionnements soulevés par l'institutionnalisation du dispositif OGAF au sein de l'action publique provinciale seront détaillés.

A - Le dualisme des politiques publiques et des territoires ruraux : une construction issue de la colonisation

1) Avant la prise de possession (1853) : la civilisation de l'igname

L'organisation sociale kanak « précoloniale » est encore mal connue. Les hypothèses concernant l'histoire du peuplement et l'évolution démographique font l'objet de controverses.

Les plus anciennes traces de peuplement de la Nouvelle-Calédonie remonteraient à la fin du deuxième millénaire avant J.-C., soit il y a environ 3 200 ans. Des populations de langues austronésiennes originaires de la Chine du Sud auraient migré via Taiwan dans les îles du Pacifique (Sand *et al.*, 2003). Selon D. Bourret (1981), les recherches en ethnobotanique relient l'arrivée de l'igname sur l'archipel à ce premier peuplement. La population s'est installée en Nouvelle-Calédonie le long de vallées encaissées, synonymes d'isolement et de renforcement des spécificités originelles, entre autres linguistiques. En deux millénaires, la population a construit de nombreux territoires aux langages différents¹⁵ et répartis de part et d'autre de la chaîne centrale vers la mer. L'agriculture est alors itinérante sur brûlis mais, face au manque de terres cultivables¹⁶, les clans ou factions de clans, groupes familiaux hiérarchisés, se sont spécialisés spatialement. Tout en maintenant une certaine mobilité spatiale à partir d'un terre originel fondant leur identité, les clans de la chaîne centrale « échangeaient » leurs productions avec ceux du bord de mer. Ils combinaient ainsi les avantages des différents terroirs.

Selon les archéologues (Sand *et al.*, 2003), l'utilisation intensive du feu pendant les deux premiers millénaires aurait appauvri les sols, poussé à la modification des pratiques agricoles et encouragé la population à se sédentariser. Il y a environ 1 000 ans apparaissent des terrasses pour limiter l'érosion des sols et des billons dans les vallées pour la culture des tubercules. Le développement de ces systèmes techniques sophistiqués (tarodières irriguées et billons d'ignames) signe la naissance d'une culture kanak de l'igname. L'organisation de cette société rurale sédentaire est rythmée par les travaux agricoles. Les échanges entre les groupes familiaux entretiennent la diversité variétale des produits agricoles. L'unité de

¹⁵ On dénombre aujourd'hui, 28 langages différents sur le territoire calédonien.

¹⁶ 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 (Tissier, 1990).

production horticole est la cellule familiale. Ces unités sont structurées par des ensembles de parenté et de proximité (les clans) qui assurent le contrôle de l'accès au foncier et les règles de circulation des produits symboliques tels que l'igname (Saussol, 1990).

Politiquement, les anthropologues A. Bensa et C. Demmer ont souligné le lien entre organisation spatiale et positionnement des lignages dans la hiérarchie interne aux chefferies. Les clans s'inscrivent dans des « pays » ou de « grandes chefferies » dans lesquels s'organise la répartition foncière, selon l'influence de chaque clan et les alliances nouées. Pour A. Bensa (1992), les pays kanak sont ponctués de toponymes qui servent à désigner les groupes sociaux constitués et la distance entre les « topo-patronymes » sert à penser l'écart structural entre les unités sociales. C. Demmer (2009) sur le pays *Xârâcúú* (Canala) explique :

« Juste avant l'enfermement dans les réserves, l'espace résidentiel du grand clan (xwâmwâädö) aurait été borné uniquement par des repères topographiques importants (rivières, montagnes). Ce "pays" (mwâciri) aurait été jalonné d'allées ou de places (xwâjööchaa) correspondant à des tertres fondés successivement. [...] Plutôt que d'imaginer des limites territoriales continues, mes interlocuteurs insistent pour souligner qu'il faut envisager le "pays" d'alors comme l'étendue couvrant l'extension maximale des relations de dépendance établies au sein du même grand clan. » (Demmer, 2009, p. 87).

Le géographe A. Saussol (1990) fait l'hypothèse que cette structuration spatiale liée à l'organisation de la société a contribué à la gestion du foncier et aux grands aménagements hydrauliques et agricoles. Ces formes de gouvernance se maintiendront malgré la domination coloniale et l'abandon des aménagements (Barrau, 1956). Pour C. Demmer (2009), sans être la copie conforme des systèmes politiques précoloniaux, les villages des réserves et les chefferies actuels reprennent de nombreuses références de l'organisation passée des espaces politiques.

J. Cook « découvre » la Nouvelle-Calédonie le 4 septembre 1774. Jusqu'en 1853, année de la « prise de possession » française, on compte environ 400 touchers de bateaux, essentiellement des santaliers. Ces contacts introduiront de nouvelles plantes et variétés de tubercules¹⁷, mais aussi des ravageurs et des maladies. Les premiers contacts avec les Européens ont été source de changements sociopolitiques importants. Les épidémies liées aux maladies introduites (grippe, rougeole, tuberculose) ont fait chuter la démographie et profondément modifié l'organisation politique des chefferies. Le système social complexe nécessaire au fonctionnement des aménagements horticoles intensifs est bouleversé. Ces derniers deviennent moins fréquents dans le paysage (Sand *et al.*, 2003).

¹⁷ Taros des Nouvelles-Hébrides, arbres fruitiers exotiques, etc.

La société « précoloniale »¹⁸ sur laquelle s'opère la prise de possession est en crise. La mobilité, relatée par les premiers colons, est le produit de l'abandon de l'agriculture sédentaire mise en place au cours des deux millénaires précédents, mais elle s'avère incompatible avec les nouvelles conditions écologiques et l'effondrement de la démographie.

2) 1853-1946 : colonie de peuplement pénale, agricole et minière

a) Évolution globale de l'organisation du territoire

En 1853, engagée dans une compétition avec la Grande-Bretagne installée en Australie et en Nouvelle-Zélande, la France prend possession de la Nouvelle-Calédonie. C'est une expédition militaire qui permettra la création en 1854 de Port-de-France qui deviendra quelques années plus tard Nouméa. La France imagine faire du territoire une colonie de peuplement mais, à la différence de ses voisines, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le peuplement n'est pas systématique. Le peuplement européen va suivre des logiques différentes selon les périodes. D'abord pionnière et pénale, la colonisation a ensuite des visées agricoles (élevage, expérience sucrière éphémère et café) pour approvisionner le bagne, puis accompagner le développement minier. En effet, la découverte de nombreux gisements miniers (or, charbon, cuivre, cobalt, chrome et nickel) structure fortement les orientations de la colonie (Delvinquier, 2003). Face à la chute de la démographie kanak¹⁹ amorcée depuis le début du XX^e siècle, l'administration française doit faire appel à d'autres populations pour organiser la colonisation : Néo-Hébridais, Japonais, Tonkinois, « Javanais », Tahitiens puis Wallisiens et Futuniens.

Vu la faible démographie en 1853, l'État ambitionne de maîtriser l'ensemble du territoire depuis la petite ville de Nouméa. Comme le démontre G. Pestaña (2006), cette volonté de contrôle de l'espace par l'administration coloniale est visible dès le premier découpage du territoire de 1879 : la Grande Terre est divisée en cinq arrondissements transversaux. Les chefs-lieux administratifs (Ouégoa, Touho, Houaïlou, Canala) sont majoritairement situés sur la côte orientale, moins concernée par l'installation des centres de

¹⁸ Nous mettons ici des guillemets parce que les évolutions de la démographie et des systèmes de production présentées ici et par la suite soulignent que les bornes de ces périodes – précoloniale, coloniale, postcoloniale – sont floues. Le passage d'une période à une autre est un processus long qui ne peut être réduit à des dates telles que la « découverte » ou « prise de possession » de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁹ Entre 1850 et 1900, la population kanak est réduite de moitié, passant de 60 000 à 30 000 habitants (cf. annexe 1).

colonisation européenne. Pour l'administration coloniale, l'idée est de mieux contrôler les espaces à forte population autochtone. Cette logique spatiale est modifiée par le découpage de 1898. L'archipel est alors divisé en trois territoires : le premier comprend le Grand Sud (notamment Nouméa, Païta, Yaté) et les Îles, le second correspond à la Côte Est, et le dernier à la Côte Ouest.

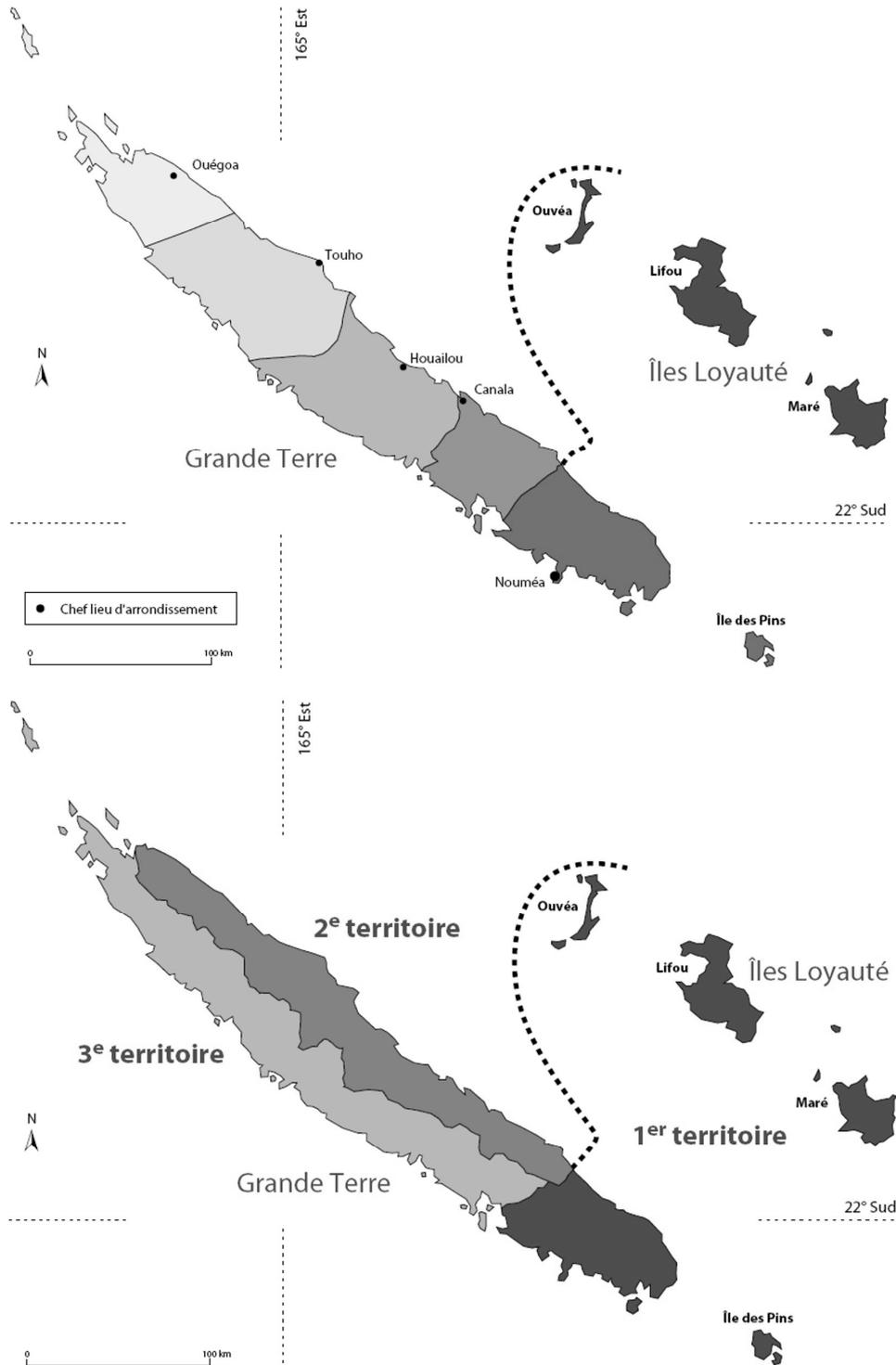


Figure 2 : Les découpages administratifs de 1879 et 1898 (source : Pestaña, 2006).

Ce nouveau découpage longitudinal traduit d'une part la progression des fronts de colonisation notamment sur la côte Ouest (Dauphiné, 1989 ; Saussol, 1979), et d'autre part le refoulement des Kanak après les révoltes réprimées de 1878 (Guiart, 1968 ; Dauphiné, 1987). La colonisation transforme complètement l'organisation de l'espace à l'échelle du territoire comme à l'échelle plus locale dans le cadre du cantonnement, avec la constitution des tribus et des districts.

b) Colonisation pionnière, pénale puis agricole

Sous le Second Empire (1852-1870) la colonisation reste limitée à la région Sud-Ouest, près de Nouméa. Des concessions sont données à des notables provenant de la Réunion, d'Australie et de métropole. La norme est de 50 à 500 hectares mais des concessions plus importantes sont attribuées. En 1858, quatre concessions respectivement de 2 000, 4 000, 4 000 et 40 000 ha sont ainsi légalisées. Seules celles de 4 000 ha sont exploitées et consacrées à la culture de la canne à sucre, du maïs, mais surtout à l'élevage (Saussol, 1979). L'expansion de la canne à sucre de 1865 à 1878 permet la construction de cinq usines mais les aléas climatiques et surtout la révolte kanak de 1878, fortement réprimée, ralentissent la production qui périclète en 1902 (Sourisseau *et al.*, 2010).

Le bagne, rendu célèbre par la déportation des Communards, est organisé à partir de 1864. Comme les Anglais avec l'Australie, la France considère que la Nouvelle-Calédonie est propice à l'accueil des bagnards et pourra à terme se substituer à la Guyane (Barbançon, 2003). Jusqu'en 1897, année des derniers convois, 20 000 personnes sont transportées. L'administration pénitentiaire est très puissante. Elle récupère beaucoup de foncier (11 000 ha en 1884) et installe des colonies agricoles, en régie, dont l'efficacité reste limitée, même si elle permet la fourniture des denrées alimentaires aux bagnards. Outre les « déportés », la colonisation pénale « amène » ainsi les premiers colons libres agricoles²⁰ nécessaires au fonctionnement de l'administration du bagne. Cette dernière représente environ 10 000 personnes réparties sur le territoire et stimule l'économie de celui-ci. La construction d'infrastructures est facilitée par la location de la main-d'œuvre pénitentiaire, qui représente également des débouchés conséquents pour le marché local. Une économie se structure ainsi autour du bagne. Dans ce contexte, l'élevage extensif s'avère particulièrement rentable malgré

²⁰ Selon I. Merle (1995), l'installation des colons libres en parallèle du bagne était présente dans la loi de 1854 sur la transportation et traduit bien le projet de la métropole d'implanter durablement des populations. Pour l'auteur, l'objectif était, dès cette époque, d'assurer la « régénération » des colons.

le fort investissement en capital nécessaire au départ. Ce mode de production s'articule aux politiques foncières de l'époque qui organisent d'abord un accaparement public de la terre (1855) pour le bagne, puis la mise en réserve des populations kanak (1859) et leur cantonnement (1897) sur un foncier dédié. La circulation des Kanak est soumise au très strict « régime de l'indigénat »²¹. Le foncier récupéré est d'abord affecté au bagne, puis distribué à des propriétaires privés dans le cadre de différentes mesures incitatives à la colonisation agricole et minière.

La Figure 3 ci-après illustre la progression spatiale de la colonisation pionnière en 1877 et pénale en 1884.

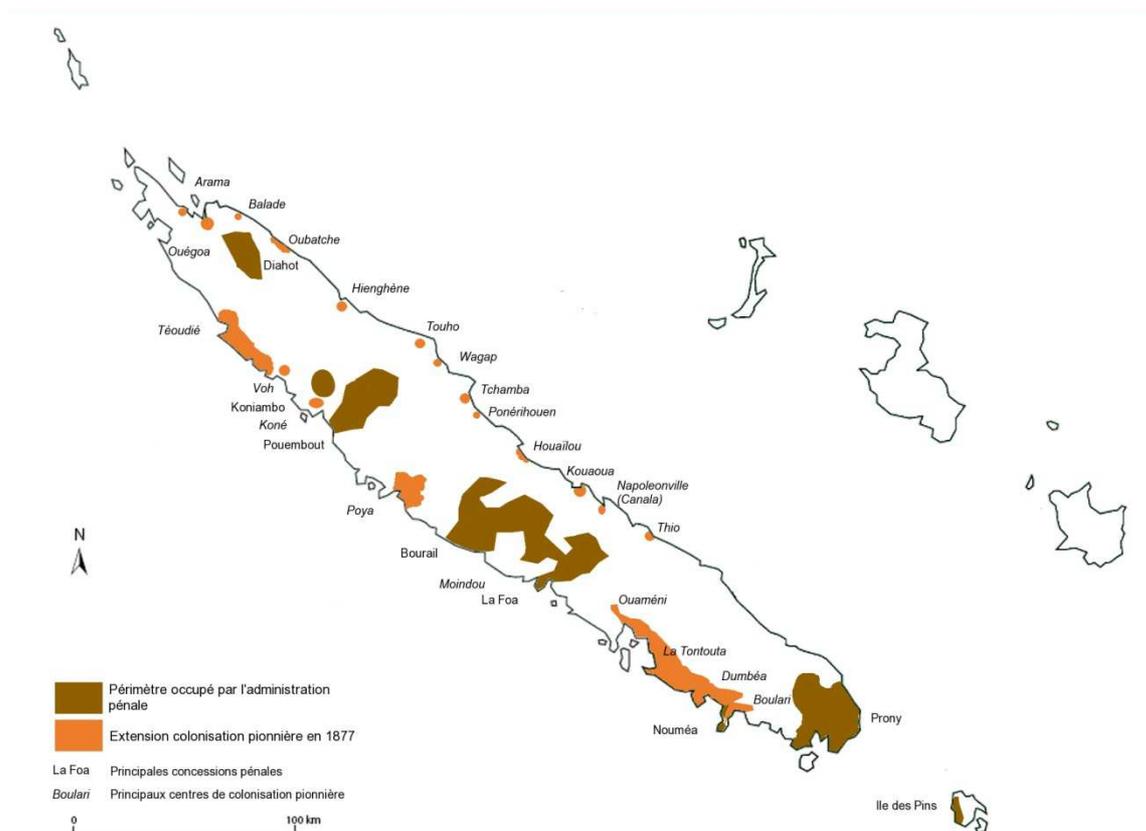


Figure 3 : *Emprise spatiale de la colonisation pionnière et pénale entre 1877 et 1884 (source : d'après la planche n°22 d'A. Saussol dans ORSTOM, 1981).*

La colonisation libre de la brousse calédonienne se structure ensuite progressivement et repose sur des politiques interventionnistes et duales que nous allons détailler maintenant.

²¹ Pour plus de détails, voir ci-dessous le paragraphe sur la mise en réserve et le cantonnement de la population kanak (p. 43-44).

c) Politiques interventionnistes et duales

Installation agricole, café et élevage pour les Européens : le plan Feillet

Un seul programme, conséquent, celui du gouverneur Feillet (1893-1905), traduit concrètement la volonté de mise en valeur par un colonat libre agricole. C'est également la première politique agricole qui « cible » la classe moyenne rurale et de nouveaux arrivants plutôt démunis. Contrairement au bagne, il s'agit d'implanter durablement une population européenne dans la ruralité calédonienne et de construire un secteur d'exploitations familiales à part entière. Le gouverneur Feillet entend soutenir la complémentarité entre l'économie minière et agricole en s'appuyant localement sur la classe moyenne rurale émergente, qui critique fortement le bagne et cherche à se structurer face aux grands éleveurs et aux mineurs (Merle, 1995 ; Buttet, 1996). La fin de la déportation et la promotion en métropole, très optimiste voire mensongère, des potentialités agricoles de la Nouvelle-Calédonie en sont les premiers volets. Il faut donner envie de venir.

Le modèle promu par le plan Feillet est celui de l'agriculture familiale marchande ; 540 colons sont accueillis et sont dotés de lots d'environ 25 hectares²². Ils sont installés sur des réserves indigènes déclassées par le gouverneur, dans une rupture avec les politiques jusque-là encore assez prudentes du respect des droits indigènes (voir ci-dessous). Les colons s'installent pour produire du café associé à l'élevage extensif ; 48 centres de colonisation sont créés. La Figure ci-dessous illustre la progression du front de colonisation permise par le plan Feillet.

²² La répartition de 5 ha de cultures et 20 ha de pâturages est préconisée.



Figure 4 : Colonisation libre organisée par le plan Feillet (source : d'après la planche n°22 réalisée par A. Saussol dans ORSTOM, 1981).

Malgré la création d'un service de l'agriculture qui traduit la volonté d'autonomiser le secteur, très peu d'appuis techniques sont proposés sur le terrain. Les débuts sont difficiles et laissent un goût amer aux colons qui considèrent avoir été dupés. Maladies du café, incompétences de l'administration mais aussi des colons, isolement, manque de main-d'œuvre sont autant d'obstacles. Le succès de la colonisation est très mitigé. Le volontarisme s'essouffle rapidement à la mesure des critiques sur le coût et l'inefficacité de la colonisation. De nombreux abandons sont constatés et la moitié des colons a quitté les exploitations en 1912. Certains rentrent en métropole, d'autres s'installent dans les centres urbains, occupant des emplois liés à la mine ou aux services. La durée de l'opération est limitée, moins de 10 ans mais elle a eu un impact important sur les structures spatiales et a marqué l'histoire du développement agricole et rural de la Nouvelle-Calédonie.

Les noyaux de colonisation agricole sont constitués et persistent. De 1905 à 1945, ils se renforcent autour de l'expansion du café et de l'élevage. Le café est exigeant en main-d'œuvre. La colonie met en place tout un dispositif pour garantir une main-d'œuvre bon marché : les Mélanésien sont soumis à l'impôt de capitation qui exige des revenus monétaires fournis par

le travail en plantation ; l'immigration de populations asiatiques est favorisée. Le contrôle est strict. Un système de contrats lie ces populations aux exploitations pour éviter qu'elles « sortent du secteur d'activités agricoles ». Pour l'élevage, le départ de nombreux colons permet à ceux qui restent d'agrandir leur exploitation (Buttet, 1996). Entre 1906 et 1917, trois conserveries sont créées (Saussol, 1981). Captant les marchés de l'armée pendant la guerre, et travaillant préférentiellement avec les grands domaines, elles encouragent la concentration foncière. Le cheptel augmente jusqu'en 1917 mais, à partir de 1922, la chute des prix entraîne la fermeture de pratiquement toutes les conserveries. Les grands propriétaires terriens investissent dans la mine tandis qu'une partie des « petits éleveurs » s'oriente vers le café en continuant à racheter les terres des éleveurs qui n'arrivent pas à se relever de la crise. Ces producteurs, associant café et élevage, constituent alors progressivement une classe « moyenne » dans la ruralité calédonienne (Sourisseau *et al.*, 2010). Malgré les alternances de pénurie et de surproduction pour l'élevage et les variations du cours mondial pour le café, ces deux filières restent les plus porteuses (Terrier, 2000). Elles vont profondément marquer les politiques agricoles et rurales mises en œuvre par la suite.

L'arrivée de 300 000 soldats américains pendant la Seconde Guerre mondiale marque la fin de cette période. La demande en viande est de nouveau dynamisée et l'introduction de techniques entraîne la modification des itinéraires techniques des systèmes d'élevage. Les activités de production alimentaire et de services divers, en réponse aux besoins, créent un boom économique qui suscite toujours de la nostalgie. Les systèmes se diversifient. Au départ des troupes, une page se tourne, d'autant plus que le mouvement de décolonisation qui suit la Seconde Guerre mondiale fait voler en éclats le dispositif d'« amarrage » des populations mélanésiennes et asiatiques aux exploitations caféicoles.

Mise en réserve et cantonnement : marginalisation spatiale et sociale, coercition

En parallèle de la constitution du bagne, les dispositifs de politiques publiques visent la constitution d'un maillage du territoire. L'idée est de mettre en place des relais de l'administration centrale en « brousse ». En 1867, l'administration coloniale impose la mise en place des « tribus », dans lesquelles sont rassemblées des populations sans égard aux relations qui les unissent ou les dissocient. La constitution des tribus entraîne une première rupture, de nature foncière, politique et spatiale. L'année suivante, une définition de la

propriété territoriale indigène est établie²³, reposant sur une vision simpliste, voire erronée, de la propriété collective des terres dans la culture kanak.

Pendant le « cantonnement » des Kanak de 1897 à 1903 (Merle, 1995), l'administration s'approprié des terres et délimite celles qui demeurent à l'usage des autochtones. Les réserves sont instaurées. Les superficies sont calculées en croisant qualité des sols (d'ailleurs largement méconnue) et nombre de membres composant la réserve, sans tenir compte des pratiques horticoles « précoloniales ». La terre est considérée comme un simple facteur de production sans référence aux liens entre pouvoir politique et répartition spatiale, les droits de clans sont ignorés.

L'administration définit également des collectivités mélanésiennes coiffées de représentants « tribus » investis des droits fonciers. Elle intègre ces dernières au sein d'une organisation spatialisée et hiérarchisée appelée le « district » (regroupement de plusieurs tribus) dont l'un des chefs de tribu, nommé par le gouverneur de la colonie, devient le « grand chef », les autres étant qualifiés de « petits chefs » (Lenormand, 1953).

Cette réorganisation du territoire ne correspond plus à l'organisation « précoloniale ». Selon P. Pillon (1995a), pour Houaïlou, le pays *a'jië* était divisé en trois subdivisions spatiales, auxquelles correspondaient des organisations sociales sans continuité²⁴ : les habitants de la montagne, ceux de la vallée (divisés en trois autres sous-groupes) et ceux du bord de mer. Or, trois districts structurent les tribus concernées mais mélangent les groupes sociaux précités. Le district de Boréaré réunit les « gens de la montagne » et des « gens des vallées », le district de Haut-Nindhia associe deux des sous-groupes des « gens de la vallée », et enfin le district de Bas-Nindhia mêle des « gens de la vallée » et ceux du « bord de mer ». Les mêmes décalages se retrouvent dans l'espace de bord de mer divisé en deux districts. La répartition en cinq districts à Houaïlou ne renvoie alors aucunement à l'organisation « précoloniale » du territoire.

Dans la région de Canala, C. Demmer (2009, p. 88) explique que le cantonnement a fortement transformé la logique de répartition de l'habitat et des limites des territoires. Si ces

²³ C'est le gouverneur Guillain qui la définit en 1868.

²⁴ L'organisation sociale indépendante de ces trois espaces fondamentaux ne signifie pas l'absence d'alliances ou de relations transverses. M. Leenhardt (1937) évoque des mouvements réciproques de produits entre clans pêcheurs (littoral), agriculteurs (vallées) et chasseurs (chaîne). « À lunes régulières, montagnards et riverains se rencontrent en un point déterminé de la vallée. Ils déposent leurs charges réciproques, et choisissent la charge nouvelle qu'ils rapporteront chez eux. Si d'aventure l'une des parties manque au rendez-vous, on dépose les paquets dans l'herbe, où ils les trouveront plus tard. Ils laisseront dans les mêmes conditions leur propre fardeau. »

dernières étaient au départ basées sur l'organisation sociale et la hiérarchie entre les lignages, elles ont été modifiées pour se fonder sur des références à l'espace et à des géosymboles.

De 1897 à 1903, le foncier disponible pour les Kanak régresse ainsi de 60 % (ORSTOM, 1981). Outre le cantonnement dans les réserves et l'interdiction d'en sortir qui en découle, les Kanak peuvent être « réquisitionnés » moyennant rémunération. De plus, chaque homme adulte doit travailler gratuitement quinze jours par an sur les routes au titre des « prestations indigènes » obligatoires. Enfin, en 1894, le gouverneur Feillet instaure l'impôt de capitation. Cet impôt, uniquement payable en argent, force les habitants des tribus à passer des « contrats d'engagement » auprès des particuliers pour s'acquitter de cet impôt. Les contrats sont souvent passés chez les colons agricoles pour travailler dans leurs plantations de café, ce qui offre à ces derniers une main-d'œuvre captive et bon marché (Merle, 1995, p. 309-313). Ces dispositions juridiques font partie de la traduction locale du « régime de l'Indigénat ».

Le « régime de l'Indigénat » est un cadre légal appliqué dans les colonies françaises de la fin du XIX^e siècle à 1944-1947. D'abord expérimenté en Algérie en 1881, il est généralisé au reste de l'empire colonial français à partir de 1889. Parfois appelé « Code de l'Indigénat », les juristes spécialistes de droit colonial préfèrent l'expression de « régime » de l'indigénat parce que les réglementations éparses qui le composent n'ont jamais pris la forme d'un « code » regroupant des textes juridiques stabilisés comme le code civil ou le code pénal (Merle, 2004). Ces réglementations se révèlent spécifiques à chaque colonie. De manière générale, le « régime de l'Indigénat » confère un statut légal inférieur aux populations des colonies françaises. Comme le souligne I. Merle (*ibid.*), le régime de l'Indigénat crée un nouvel espace juridique concernant spécifiquement les indigènes. Il s'ajoute au code pénal appliqué à l'ensemble de la population. C'est un registre qui rassemble des délits non prévus en France mais considérés comme tels dans les colonies. Le « régime de l'Indigénat » marque donc la création d'une justice répressive spécifique qui ne concerne que les indigènes avec de nouveaux délits et de nouvelles peines et qui est exercée par l'autorité administrative (gouverneurs ou intermédiaires tels que les administrateurs, chefs de cercle ou de district, chefs indigènes).

En Nouvelle-Calédonie, les Kanak sont alors soumis à diverses réglementations : engagements, prestations, réquisitions et paiement de l'impôt de capitation qui assurent leur mise au travail obligatoire. Cette contribution forcée à la « mise en valeur » de la colonie s'accompagne d'une série d'infractions spéciales (l'entrée dans les débits de boisson, la

nudité sur les routes ou dans les centres européens, l'entrée chez les Européens sans leur autorisation, le débroussage au moyen du feu, la circulation dans les rues de la ville et ses faubourgs après huit heures du soir). Dans les faits, l'application de ces règles par la gendarmerie (contrôle des déplacements hors tribu, désignation des personnes réquisitionnées ou perception de l'impôt de capitation) repose totalement sur les petits et grands chefs administratifs précités²⁵.

Ainsi, depuis la prise de possession, la politique de l'État français se veut coercitive pour contrôler l'espace et les hommes (au sein du bagne, comme dans les réserves). À partir du début du XX^e siècle, la mise en valeur des territoires colonisés et ses abus sociaux, légitimés par une mission civilisatrice, sont de plus en plus critiqués, notamment à l'échelle internationale après la création de la Société des Nations en 1919. Expression de la souveraineté, le projet colonial gouvernemental repose initialement sur la violence, les conquêtes militaires, et l'exclusion des Kanak cantonnés dans les « non-lieux » que sont les réserves (Naepels, 1998, p. 44). En Europe, la vulgarisation de travaux d'anthropologues tels que ceux de B. Malinowski vers les spécialistes de l'administration coloniale de l'époque va initier un changement des politiques coloniales. Les théories évolutionnistes et ethnocentristes sont discutées et l'existence d'une culture indigène qui n'est pas inférieure à la culture occidentale est affirmée. Les colonies deviennent « *une espèce constituée des hommes et des choses* »²⁶ que l'État organise pour mieux en disposer. Les politiques ayant pour ambition la protection, le « développement » et le bien-être des populations colonisées se multiplient en Afrique, sous les noms de *native politique* ou politique indigène²⁷ (Dimier, 2005). Cette nouvelle manière de gouverner les colonies diffuse jusque dans le Pacifique (Le Meur, 2009).

La Nouvelle Politique indigène : vers un nouveau régime de gouvernementalité ?

À partir de 1925, certains représentants de l'État s'opposent à la marginalisation et la domination exercée sur les Kanak. Le capitaine Meunier²⁸ impulse la « Nouvelle Politique

²⁵ Comme le souligne B. Trépied (2007, p. 113), pour que cette forme de gouvernement indirect fonctionne, l'administration s'assurait la fidélité de ses interlocuteurs kanak en leur versant une rémunération mensuelle et en établissant une grille de récompenses, cadeaux et médailles.

²⁶ Foucault, 1986.

²⁷ Pour plus de détails sur ces politiques, voir l'analyse de F. Cooper (1996).

²⁸ Le fait que cette politique soit impulsée par un capitaine de gendarmerie n'est pas anodin. Comme le remarque V. Dimier (2005, p. 96), le rapport français de l'année 1923 pour le Cameroun indique qu'il s'agit maintenant de gouverner par la connaissance du pays et de ses habitants. Les méthodes deviennent persuasives. Les administrateurs coloniaux sont officiellement encouragés à réaliser des enquêtes d'ordre ethnologique.

indigène » spécifiquement destinée aux Kanak (Lambert, 1999). Elle est fondée sur une modification de l'impôt de capitation couplée à un développement de la culture de café et de coprah dans les tribus pour la commercialisation. Elle a pour objectif de doter les Kanak d'une « *ressource monétaire et donc d'un pouvoir d'achat, contribuant de ce fait à [leur] entrée dans l'économie marchande* » (Del Rio, 2007). Cet élargissement des politiques publiques au monde kanak est contesté par une partie des colons. Ces derniers pressentent les risques d'émancipation que pourrait entraîner l'accès à une ressource monétaire pour les Kanak, mais aussi les coûts de cette nouvelle politique publique (Brou, 1975, p. 94-98). Une circulaire des Affaires indigènes préconise – en fait oblige – la plantation de 500 pieds de café sous ombrage par Kanak. Les caféières se multiplient dans les tribus sous la surveillance des gendarmes. Entre 1931 et 1934, les superficies plantées en café passent de 900 ha à 2 000 ha, tandis que les plantations européennes stagnent à 2 800 ha. Le café s'installe, en parcelles toujours plus réduites que chez les colons européens, dans un système profondément modifié après le cantonnement. Les bons sols sont rapidement colonisés par les caféières, repoussant les cultures vivrières vers les interfluves aux sols médiocres (ORSTOM, 1981).

Ces orientations d'ordre économique sont combinées à l'amélioration de l'accès des Kanak aux soins, à l'éducation, à un habitat « moderne », etc. Pour autant, la Nouvelle Politique indigène 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 colonial. Dans les faits, ces efforts ne survivront que partiellement au départ du capitaine Meunier.

Au final, les conséquences de ces politiques publiques, même inabouties, s'avèrent désastreuses pour le monde kanak. La diminution des terres disponibles du fait du cantonnement et la nécessité de dégager du temps de travail pour des activités rémunérées pour payer l'impôt de capitation font que le système de production kanak change profondément. Les cultures de taros irrigués et d'ignames aménagées, exigeantes en main-d'œuvre et souvent ravagées par le bétail européen en divagation, voient leur importance diminuer au profit d'autres plantes, plus rustiques et s'accommodant de soins moindres. Les fruitiers exotiques, le taro des Nouvelles-Hébrides et les légumineuses sont plantés mais en réalité peu « cultivés ». Cette évolution est rendue possible par l'offre de nouvelles plantes « utiles » introduites par les Européens. Les supports de cultures précoloniaux (terrasses, billons) sont abandonnés. Des champs de brousse peu entretenus apparaissent. Le jardin, toujours organisé autour de la culture du taro et de l'igname, subsiste mais les densités sont

moindres. Il est complété par de nouvelles variétés cultivées plus rustiques (patate douce, manioc). Les mêmes espèces peuvent, selon les variétés, être cultivées dans le jardin ou dans les champs (Barrau, 1956 ; Saussol, 1979). L'élevage reste rare. La chasse inconnue jusqu'à la colonisation se développe suite à l'introduction du porc et des cerfs, vivant rapidement à l'état sauvage. Paradoxalement, avec moins de travail et en conservant une forte relation à la terre, les besoins alimentaires semblent satisfaits (Roux, 1976), ce qui explique probablement la stabilisation de la population après la diminution dramatique des premières années²⁹.

Les « modèles de développement agricole » changent selon la période considérée et les grandes orientations de l'État (bagne, colonie agricole, etc.). La vision agricole portée par l'État vise d'abord une occupation de l'espace par la domination et la spoliation de la population autochtone. Pour les colons, c'est l'image du « pionnier », proche du modèle australien, qui est la plus courante. Reposant sur des valeurs individualistes, le monde agricole européen est encore aujourd'hui marqué par ce modèle. La société blanche est « cloisonnée » et ne se fédère que pour mieux se protéger. Combinant souvent élevage et plantations de café, les systèmes de production européens occupent une grande partie des territoires de la Côte Ouest du territoire calédonien, ainsi que les terres les plus fertiles de la Côte Est (A. Saussol dans ORSTOM, 1981, planche n°22). Pour les Kanak, on ne peut pas réellement parler d'un « modèle de développement agricole » porté par les acteurs, mais force est de constater que les systèmes de production sont modifiés par la colonisation. Après la marginalisation sociale et spatiale organisée dans le cadre du cantonnement, l'État impose de nouvelles orientations dans le cadre de la Nouvelle Politique indigène. Dans une perspective plus humaniste et civilisatrice, il cherche à améliorer le bien-être des autochtones en favorisant leur insertion au marché tout en respectant leur culture. Cette politique repose sur un « contrat culturel » paradoxal : toutes les supériorités – notamment culturelles – ne sont plus associées à l'Occident mais ce dernier continue de représenter le progrès économique et social. Le « développement » est considéré et affirmé comme potentiellement universel (Dimier, 2005, p. 86). Cette ambiguïté se maintiendra dans les discours et les pratiques de développement de l'ensemble des acteurs par la suite.

Jusqu'en 1946, les deux « modèles » de développement agricole issus de la colonisation coexistent sur le territoire mais sur deux espaces ruraux différenciés, comme le montre la Figure 5.

²⁹ Voir l'annexe 1 qui présente les statistiques générales.

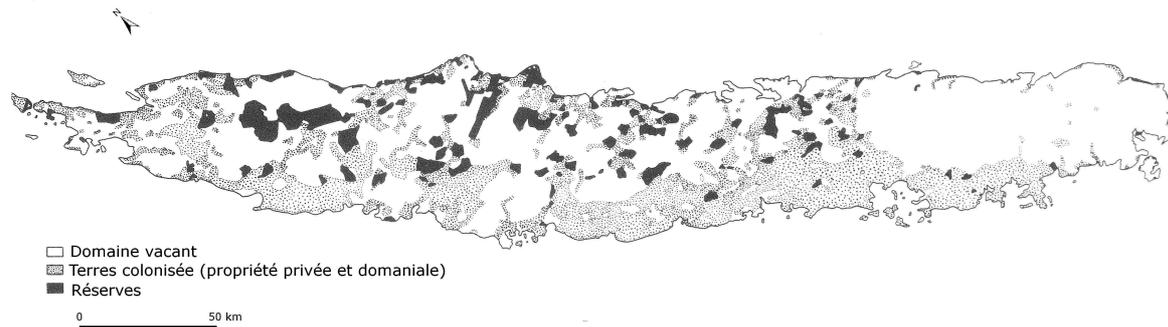


Figure 5 : Répartition du foncier en 1948 (source : A. Saussol, 1979).

Le domaine de la colonisation européenne, représenté en pointillé et regroupant les propriétés des colons agricoles européens et les locations domaniales, occupe la majeure partie de la côte Ouest, et, aussi, les principales vallées de la côte Est. Excepté sur la chaîne centrale, les terres de colonisation enserrant ainsi la majeure partie des réserves kanak, dont les limites correspondent quasiment à celles instituées par le plan Feillet. Le découpage institutionnel et politique décidé en 1898 (Figure 2) puis les différentes politiques publiques mises en œuvre se sont donc traduites par la constitution d'un dualisme spatial et agricole, en partie remis en cause et modifié pendant la période suivante.

3) 1946-1984 : remises en cause et évolutions de la société rurale duale

Nous proposons de diviser cette phase en deux moments distincts. D'abord de 1946 à 1965, la Nouvelle-Calédonie connaît des transformations institutionnelles majeures qui influencent fortement le déroulement de la phase suivante. De 1965 à 1984, la Nouvelle-Calédonie connaît un boom minier puis un « contre-boom » qui transforment profondément la société rurale duale et favorisent la montée des revendications indépendantistes.

a) 1946-1965 : début de l'émancipation kanak et autonomie ?

La levée du Code de l'Indigénat et ses conséquences

L'après-guerre est marqué par deux évolutions majeures : la Nouvelle-Calédonie devient un Territoire d'outre-mer (TOM) et le Code de l'Indigénat est aboli. Le statut de

TOM en 1946 augmente les compétences de l'État³⁰. Ce n'est que dix ans après, avec le vote de la loi-cadre de 1956, que des compétences élargies sont accordées à l'Assemblée territoriale, qui vient remplacer le Conseil général. La loi permet également l'instauration d'un conseil de gouvernement qui partage avec le gouverneur l'exécutif pour les affaires locales. Malgré la suppression du Code de l'Indigénat en 1946, qui lève l'obligation de payer l'impôt de capitation et le cantonnement, l'unicité des droits n'est pas adoptée. Cette réforme juridique reconnaît l'application d'un droit civil particulier dans divers domaines de la vie sociale des habitants des tribus et des districts, en matière foncière, successorale, matrimoniale, dans le régime de l'adoption et pour le règlement de certains délits. Surtout, elle réaffirme le principe du régime foncier spécifique des réserves indigènes, maintenues comme terres incommutables, inaliénables et insaisissables dont la personne morale « tribu » est collectivement propriétaire.

Politiquement, cette période est aussi marquée par l'émergence de l'Union calédonienne (UC), qui devient dès 1953 la première force politique locale. Résultat de la fusion de deux associations religieuses³¹, l'UC a pour objectif de contrer la montée très rapide de l'influence du parti communiste calédonien au lendemain de la guerre (Kurtovitch, 2002). Sa devise « deux couleurs, un seul peuple », son discours en faveur de la reconnaissance des autochtones et ses positions autonomistes permettent de rallier les classes moyennes et le nouvel électorat kanak dès 1953 (Trépied, 2007). En parallèle ou en dissidence de l'UC, différents partis anti-autonomistes se structurent en 1957 et fondent finalement le Rassemblement calédonien en 1958 (Leblic, 1993). Cette alliance conservatrice perdurera jusqu'en 2004.

Économiquement, ces quelques années voient une forte expansion du secteur minier. En 1952, la production de nickel connaît une hausse soutenue jusqu'au boom de 1969³². Les techniques d'extraction se modernisent pour compenser la diminution de la teneur moyenne de métal dans le minerai extrait. Il s'agit de continuer à satisfaire la demande croissante liée à l'ouverture des marchés japonais et australien. Si les nouveaux systèmes d'exploitation mis en

³⁰ Pour une vision synthétique des différents statuts de la Nouvelle-Calédonie entre 1957 et 1989, voir le tableau proposé par I. Leblic (1993, p. 56-57), qui présente la répartition des compétences entre l'État, le territoire, les régions et les provinces.

³¹ L'UICALO (Union des Indigènes Calédoniens Amis de la Liberté dans l'Ordre) d'obédience catholique et l'AICLF (Association des indigènes calédoniens et loyaltiens français) d'obédience protestante.

³² Cf. annexe 1.

œuvre réduisent le nombre de salariés par site et nécessitent davantage de formation, l'offre d'emplois reste soutenue dans ce contexte porteur (Bencivengo, 1999).

En termes de population³³, l'après-guerre constitue un tournant. La levée du Code de l'indigénat et l'assouplissement des mesures coercitives qui en découlent permettent la reprise de la démographie kanak³⁴. La coercition diminue également pour d'autres catégories de la population calédonienne : les Indochinois, Tonkinois et Javanais notamment. Plus tard, dans le contexte de la guerre d'Indochine, une partie d'entre eux est renvoyée dans leur pays d'origine³⁵. En brousse, la main-d'œuvre devient rare pour travailler dans les exploitations agricoles comme dans la mine... Par contre, à Nouméa, on note une forte augmentation de la population européenne du fait d'une forte natalité et d'une immigration conséquente³⁶.

J.-M. Sourisseau *et al.* (2010) constatent que les chiffres concernant les productions agricoles manquent sur cette période. Seul J. Freyss (1995) montre que la production marchande croît, tirée par le développement des marchés urbains³⁷. Le café et l'élevage continuent d'être les filières les plus importantes mais les filières des fruits et légumes se développent avec l'urbanisation et la migration des Vietnamiens vers le chef-lieu de l'archipel.

Les dispositifs de politiques publiques à l'œuvre

L'échelle d'action des dispositifs de politiques publiques visant le monde rural durant cette période est celle du territoire calédonien. La stratégie repose sur des appuis à l'équipement du territoire et à l'aval des filières. En 1946, l'État crée le Fonds d'intervention pour le développement économique et social (FIDES). À partir de 1953, l'UC initie le

³³ Cf. annexe 1.

³⁴ La population kanak passe de 30 000 âmes en 1945 à 45 000 en 1965.

³⁵ À partir des données de J.-L. Maurer (2006, p. 111-112) et de B. Brou (1982), B. Trépiéd (2007, p. 367) comptabilise le retour de 7 500 Javanais (vers l'actuelle Indonésie) entre 1948 et 1955, de 1 400 Tonkinois (Vietnamiens) entre 1949 et 1950 après l'arrêt des contrats d'engagement. Plus tard, dans le contexte de la guerre d'Indochine, 7 500 autres Tonkinois sont également renvoyés ; 12 400 engagés asiatiques quittent ainsi le territoire néo-calédonien au cours de cette période. Parmi ceux qui sont restés, notamment sur la commune de Koné, B. Trépiéd montre que les Javanais sont souvent restés dans les communes rurales en tant que métayers, ouvriers de la municipalité, artisans ou *stockmen*. Les Tonkinois sont peu nombreux au début des années 1960 : environ un millier qui se seraient principalement installés à Nouméa en tant que commerçants, artisans ou agriculteurs.

³⁶ La population européenne double entre 1945 et 1965, elle passe de 18 000 à 36 000 personnes.

³⁷ En 1965, l'auteur estime la valeur ajoutée à 15 % du PIB, soit en deçà de celle produite par le commerce (12 %).

renforcement des politiques douanières et fiscales, mais celles-ci ne profitent qu'au commerce et à la mine. La valeur ajoutée agricole augmente mais son poids stratégique diminue vis-à-vis du développement du secteur minier. En fait, à l'instar de ce qui se passe en France, on constate principalement une bureaucratisation de l'administration agricole. En 1954, un service de l'élevage est créé, puis un ministère territorial de l'économie rurale et des services de l'agriculture et de l'élevage sont instaurés en 1958. Les relais sur le terrain sont restreints et les tâches des services sont principalement administratives. 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. Ces interventions sont conformes au référentiel mondial interventionniste dominant à l'époque³⁸. En définitive, les moyens engagés ne permettent pas d'initier le mouvement de modernisation qui traverse l'agriculture française à la même période (Sourisseau *et al.*, 2010).

L'agriculture « européenne » connaît une légère intensification, notamment dans l'élevage. Les abattages passent de 2 050 à 3 300 tonnes de 1945 à 1965. Le cheptel se maintient à 100 000 têtes avec une amélioration des rendements : la charge augmente³⁹, la lutte contre les tiques s'organise avec l'investissement dans des piscines et les gyrobroyeurs sont introduits dans les itinéraires techniques (*ibid.*). Malgré ces évolutions techniques, la mise en place de l'OCEF et une demande dynamique, le marché s'avère fluctuant. Les périodes de pénurie sont courantes et entraînent la fermeture des conserveries ainsi que la reprise des importations de viande à la fin des années 1960. L'agriculture européenne de plantations – principalement de café – entre en crise. L'abrogation de l'impôt de capitation et la suppression du statut d'engagé font disparaître la main-d'œuvre captive dont l'agriculture européenne était dépendante. Les caféières sont abandonnées du fait du manque de moyens humains pour l'entretien et la récolte des parcelles.

Si la suppression du Code de l'Indigénat (1946) bouleverse les systèmes de production européens, elle offre aussi de nouvelles perspectives pour le monde kanak, surtout du point de

³⁸ Comme le souligne le rapport PROPOCID (2008), la période entre 1930 et 1975 est traversée par un référentiel international qualifié d'interventionniste. Il se traduit pour la première fois dans le New Deal aux États-Unis dans les années 1930. Ce référentiel interventionniste articule différents dispositifs institutionnels : le protectionnisme défensif (barrières à l'importation) ou offensif (subventions à l'exportation), des aides à l'investissement, etc.

³⁹ La charge passe d'une bête pour 5 hectares à une bête pour 3 hectares (Sourisseau *et al.*, 2010).

vue politique. Même s'il faut attendre 1957 pour que les Kanak aient tous le droit de vote⁴⁰, les premiers à bénéficier des nouveaux droits – les tirailleurs mélanésiens démobilisés et les travailleurs kanak anciennement employés par l'armée américaine – portent des mouvements politiques inédits. Essentiellement pris en charge par le Parti communiste calédonien, créé par quelques Européens au début de l'année 1945, ces Kanak dénoncent les abus de la situation coloniale (Kurtovitch, 1997). Cependant, grâce à l'influence des pasteurs, diacres et catéchistes, l'UC contrôle la montée du parti communiste et devient le seul intermédiaire entre l'État et les Kanak, et encadre la participation de ces nouveaux citoyens à la vie publique. Ainsi, même si les Kanak tentent d'influencer les politiques publiques au sein de l'UC, le parti ne formule pas de demande politique visant spécifiquement le monde mélanésien. Seuls des agrandissements de réserve sont concédés. Ils concernent principalement des terrains domaniaux et, à un degré moindre, les grands domaines possédés par les élites marchandes. Les réserves, qui n'avaient progressé que de 6 000 hectares entre 1903 et 1946, augmentent de 23 000 hectares entre 1946 et 1964, pour atteindre 363 000 hectares (Doumenge, 1981).

Malgré la médiocrité du foncier récupéré⁴¹, les Kanak libérés des réquisitions augmentent leurs surfaces de café sur les agrandissements de réserve obtenus par l'UC. Cependant, le pic de production – 2 350 tonnes – atteint juste avant la Seconde Guerre mondiale ne sera plus jamais atteint (Leblic, 2007). C'est simplement la part de production mélanésienne qui augmente : elle passe de 35 % à 58 % entre 1950 et 1965 (Saussol, 1981). Cette production permet de dégager des revenus monétaires conséquents : sur la côte Ouest, où l'Arabica peut être cultivé, le revenu moyen issu du café est de 12 590 XFP⁴² par personne et par an en 1954 (Guiart, 1981 cité par Leblic, 2007). Les chiffres sont néanmoins variables selon les espaces considérés. Sur la côte Est, où seul le Robusta est cultivable du fait des fortes précipitations⁴³, I. Leblic (*ibid.*, p. 121) indique des revenus beaucoup plus faibles sur la commune de Ponérihouen dans la tribu de Néavin : 1 750 XFP par personne et par an. Les plants de café sont cultivés « sous ombrage » en association avec d'autres plantes, ce qui limite la croissance des adventices. L'investissement en travail est limité, au détriment d'une

⁴⁰ De 1946 à 1957, seules certaines catégories « privilégiées » – anciens combattants, pasteurs, chefs coutumiers, moniteurs de l'enseignement, etc. – acquièrent progressivement le droit de vote.

⁴¹ Cette politique s'applique principalement aux zones montagneuses peu adaptées à l'agriculture (Doumenge, 1981).

⁴² À l'époque 1 XFP valait 0,055 franc français. Actuellement, 1 XFP vaut 0,838 euro.

⁴³ 2 718 mm annuels en 2008 et 3 889 mm en 2009 à Poindimié. Entre 1966 et 1995, Météo France a mesuré 2 725 mm par an en moyenne sur la même commune (ISEE, 2005).

pleine fructification. La récolte est en effet plus réduite et étalée sur plusieurs mois, selon l'exposition à la lumière du caféier. L'entretien est succinct : un élagage et un nettoyage annuel ou bisannuel sont nécessaires. L'activité, ainsi proche de la cueillette, rencontre un certain succès en milieu tribal (*ibid.*, p. 119). L'essor du café est néanmoins stoppé par le boom du nickel au début des années 1960 et l'attrait des emplois salariés induits. Avec la suppression de l'impôt de capitation et la reconnaissance de la liberté de circulation, le choix est possible et se porte naturellement sur le salariat, notamment dans le secteur minier en pleine croissance. Globalement, les systèmes de culture articulés au calendrier de l'igname se voient peu modifiés et la mécanisation initiée dans les exploitations européennes (gyrobroyeurs, etc.) se diffuse peu. Les expérimentations menées pour l'adaptation des variétés donnent peu de résultats (Sourisseau *et al.*, 2010).

Les politiques publiques de développement sur la période continuent de s'adresser préférentiellement aux Européens et s'adaptent difficilement aux systèmes mélanésiens. Malgré les efforts de l'UC pour l'agrandissement des réserves et ses propositions pour l'agriculture des tribus dans son programme de 1956, l'appui reste sans commune mesure avec les aides octroyées par ailleurs aux exploitations européennes (*ibid.*). Seule la culture du café continue de se développer spontanément dans les tribus, notamment après l'abolition du Code de l'Indigénat. L'expansion du café est perçue par l'administration comme permettant l'insertion des Kanak dans l'économie de marché, sans bouleverser les pouvoirs en place et l'appui aux filières portées par les Européens. Mais l'agriculture kanak n'entre pas dans le modèle de développement agricole soutenu par les services centraux contrôlés par des métropolitains ou des Européens calédoniens.

b) 1965-1984 : boom minier, tergiversations de l'État et montée des revendications indépendantistes

L'État face au boom et « contre-boom » minier

Pour J. Freyss (1995), cette période est marquée par le boom minier et la mise en place de l'« économie assistée » en 1969. Les demandes en nickel augmentent brutalement dès 1966. La production calédonienne est pratiquement multipliée par quatre entre 1965 et 1971 : elle passe de 240 000 à 770 000 tonnes de nickel métal⁴⁴. Démographiquement, le boom se traduit par l'arrivée massive d'immigrants européens – dans la suite du mouvement initié dans

⁴⁴ Cf. annexe 1.

les années 1950 – mais aussi de beaucoup de ressortissants des autres îles françaises du Pacifique⁴⁵. La tertiarisation du territoire s'accroît et l'administration centrale s'étoffe, notamment pour encadrer le développement économique du boom. L'organisation spatiale et sociale du territoire s'en trouve modifiée : l'urbanisation s'accélère⁴⁶ autour de Nouméa où se situe l'unique usine de transformation du nickel – la SLN (Sourisseau *et al.*, 2010). Cependant, les cours s'inversent dès le début des années 1970 et la production chute à 5,5 millions de tonnes. La crise s'installe. Le chômage, les faillites et la paupérisation de certains quartiers nouméens font suite à l'enthousiasme général porté par le boom.

Face aux enjeux croissants de l'exploitation minière, l'État reprend progressivement la main sur les compétences minières (exploration et délivrance des titres miniers) avec les lois Jacquinet (1963) et Billote (1969)⁴⁷. L'autonomie accordée à la Nouvelle-Calédonie depuis la décennie précédente s'en trouve fortement réduite. Économiquement, cela se traduit par la mise en place de l'économie assistée. Il s'agit, à défaut d'une production locale suffisante, de maintenir des revenus élevés par des transferts publics. Le nombre de fonctionnaires augmente alors fortement sur la période. Ils passent de 16 % de la masse salariale en 1969 à 24 % en 1983, et à 53 % en 1989 (Freyss, 1995, p. 217). La compétitivité du secteur privé s'en trouve diminuée, les salaires du privé devant s'aligner sur les salaires de l'administration, pourtant déconnectés de la productivité réelle. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, le « contre-boom » entraîne une diminution des ressources fiscales qui impose le recours aux transferts de la métropole. Le système mis en place pendant le boom ne peut se maintenir qu'avec la poursuite des transferts pendant la crise : « *Une fois instauré, ce système trouve les conditions de sa reproduction : il est pris dans un cercle vicieux* » (*ibid.*, p. 221). Ce type de mécanismes se retrouve dans beaucoup de situations de l'outre-mer français⁴⁸ mais les

⁴⁵ L'article de J.-C. Roux (1985) fait le point sur les migrations entre Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie pendant cette période. Les soldes migratoires entre les deux archipels sont positifs de 1963 à 1971, ils ralentissent dans les années suivantes. Pour une analyse fine des relations migratoires unissant Wallis, Futuna et la Nouvelle-Calédonie sur le long terme, voir l'ouvrage collectif dirigé par M.S. Drouet-Manufkai (2009).

⁴⁶ Le taux d'urbanisation est de 37 % en 1956, passe à 46 % en 1963, puis à 56 % en 1976 et à 59 % en 1983 (Sourisseau *et al.*, 2010).

⁴⁷ La loi Jacquinet diminue les pouvoirs du conseil de gouvernement de Nouvelle-Calédonie instauré par la loi-cadre Defferre de 1957. Les « lois Billote » remettent en cause la décentralisation en réduisant les compétences territoriales en matière d'investissements et de contrôle des recherches minières. Ces lois confortent également le poids local de la métropole par l'instauration des communes d'État et des subdivisions administratives (Est, Ouest, Sud et Îles). Nous ne détaillerons pas les répartitions des compétences inhérentes à chaque statut, pour une vision synthétique voir le tableau proposé par I. Leblic (1993, p. 56-57).

⁴⁸ Les situations sont évidemment variables selon les ressources dont disposent les différents territoires. Pour une vision synthétique des problématiques économiques des régions insulaires dans les années 1970-1980, voir le livre de B. Poinrine (1995).

interprétations des causes de ce bouclage sont variables. Certains y voient un moyen d'affirmer la domination non violente de la France, d'autres l'analysent comme le résultat d'une dérive politique et budgétaire non contrôlée, mais qui reste peu coûteuse du fait de la taille réduite des territoires concernés (De Miras, 1997).

Émergence et structuration des revendications kanak : un processus inscrit dans une dynamique générale au Pacifique

Le boom et les changements de statuts sont concomitants de l'émergence d'une élite kanak sur le terrain politique, dans la mouvance de Mai 1968 (Trépiéd, 2007 ; Soriano, 2001). On assiste à la naissance d'une classe politique renversant le dialogue des élites et de l'État avec les Kanak avec, par exemple, la création des Foulards rouges⁴⁹ en 1969. Après 1972, la crise issue du contre-boom se traduit par un durcissement des revendications autour de deux thèmes : le foncier et la culture kanak. L'identité kanak est affirmée. La « coutume » est largement utilisée dans cette revendication. Les leaders kanak émergents, comme J.-M. Tjibaou, y associent un ensemble de références perçues comme spécifiquement océaniques qui se sont maintenues malgré les influences occidentale et chrétienne véhiculées par la colonisation. La référence aux « traditions » océaniques traverse l'ensemble du Pacifique des années 1970. On parle de « *Pacific* » ou « *Melanesian way* » (Crocombe, 1975 ; Crocombe *et al.*, 1980). Ces revendications culturelles sont toujours associées à des discours plus pragmatiques concernant les revendications sociales et économiques qui structurent les luttes pour l'indépendance⁵⁰. En ce sens, la coutume est aussi inventée et porteuse de changement. Selon J. Bonnemaïson (2000), c'est un recours au passé pour éclairer les dilemmes du présent. L'utilisation de ces références à une culture océanique est aussi une stratégie de reconquête du pouvoir. Pour E. Wittersheim (2006, p. 56), rendre crédible l'existence d'une culture pan-océanique est aussi un moyen de sortir les Kanak de l'isolement international dans lequel la colonisation les a maintenus.

Cette période est ainsi traversée par une rénovation et une radicalisation de l'offre politique. De nouveaux partis indépendantistes voient le jour : l'Union progressiste mélanésienne (UPM) en 1974 et le Parti socialiste calédonien (PSC) en 1976 pour les plus

⁴⁹ Groupe d'étudiants kanak indépendantistes fortement inspirés par les idéaux marxistes-léninistes.

⁵⁰ L'ouvrage écrit par J.-M. Tjibaou avec P. Missotte en 1976 est en ce sens emblématique. Il présente une vision particulière de la société traditionnelle kanak et traite des problèmes économiques, sociaux et éducatifs de la Nouvelle-Calédonie.

modérés ; le Groupe 1878 en 1974 et le PALIKA (Parti de libération kanak) en 1976, pour les plus radicaux. L'UC devient indépendantiste en 1977. Ce mouvement, opposé au maintien de la France sur le territoire et déçu des nouveaux statuts réduisant l'autonomie, s'érige en Front indépendantiste (FI) en 1979⁵¹.

Face aux revendications croissantes, le Rassemblement pour la Calédonie regroupant les conservateurs républicains est rallié par les anciens membres non indépendantistes de l'UC. Le parti remporte les élections territoriales de 1978 et change de nom pour devenir le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR). Il est présidé par Jacques Lafleur. L'UC n'est plus majoritaire.

Le gouvernement de V. Giscard d'Estaing (1974-1981) propose des réformes structurelles et économiques, dont le plan Dijoud (Dijoud, 1978), pour endiguer la progression des idées indépendantistes. L'État souhaite notamment « régler le problème foncier dans la perspective du respect des droits historiques des communautés mélanésiennes »⁵². La victoire de la gauche en France en 1981 inquiète la droite locale qui pressent un « lâchage » de la France. L'année suivante, l'alliance entre la FNSC⁵³ et le FI permet à J.-M. Tjibaou de devenir vice-président du conseil de gouvernement et de diriger l'exécutif local⁵⁴.

Des politiques publiques pour apaiser les tensions mais qui maintiennent le dualisme

Du point de vue des dispositifs de politiques publiques, l'État français cherche à apaiser la situation en répondant aux revendications croissantes, la revendication foncière notamment. En 1978, le foncier kanak représente 10 % des surfaces de la Grande Terre, contre 25 % de propriétés privées européennes et 65 % de terres domaniales, alors que la population rurale est composée à 70 % de Kanak (Sourisseau *et al.*, 2010). L'Office foncier est créé. Avec un

⁵¹ Pour une vision globale de l'évolution du paysage politique pendant cette période jusqu'en 1990, voir l'annexe proposée par I. Leblic (1993).

⁵² Cette phrase est le titre du 18^e chapitre du plan Dijoud qui permet le lancement de la réforme foncière avec la création de l'Office foncier. Ce dernier est chargé de racheter le foncier aux colons pour le redistribuer aux clans ou aux tribus kanak (Dijoud, 1978., p. 302-312).

⁵³ Fédération pour une nouvelle société calédonienne. Ce parti fondé en 1979 rassemble des autonomistes non indépendantistes opposés à l'hégémonie du RPCR.

⁵⁴ Pour une description détaillée de cette période du gouvernement Tjibaou (1982-1984), voir le livre de J.-L. Barbançon (2008).

budget spécifique, il est chargé d'acheter les terres aux Européens pour les redistribuer aux collectivités kanak (clans, tribus, etc.) (Dijoud, 1978).

Le plan Dijoud propose un plan de développement à long terme pour différents secteurs (industrie, tourisme, équipement routier, etc.) mais il renforce surtout le FIDES avec des mesures d'accompagnement pour « *favoriser la mise en valeur des terres redistribuées* » (*ibid.*, p. 310). Le Fonds d'aide au développement de l'Intérieur et des Îles subventionne des équipements et l'accompagnement de terrain. En 1982, ce fonds devient l'Office de développement de l'Intérieur et des Îles (ODIL). Il gère les appuis à la filière café, initiée à la fin des années 1960⁵⁵, et est chargé, à partir de 1979, de mettre en œuvre l'Opération café. L'idée est de relancer le café pour compenser le déséquilibre économique entre la brousse et Nouméa, entre les Kanak et le reste de la population en termes de revenus monétaires. L'Opération café est un programme ambitieux en termes de moyens (3,4 milliards XFP pendant 10 ans) et d'objectifs, qui seront plusieurs fois réévalués (Djama, 1997). Le programme prévoit initialement la plantation de 50 ha de café par an pendant 10 ans. Quelques mois plus tard, les objectifs sont revus à la hausse : 570 ha en 5 ans (Freyss, 1995). L'opération vise à développer la caféiculture par l'introduction d'un nouveau matériel végétal accompagné de nouveaux itinéraires techniques permettant d'augmenter les rendements. Les nouvelles plantations sont faites sur terrain défriché mécaniquement, sans ombrage, et sur des parcelles de petites dimensions. La densité de plantation est largement supérieure à celle de la caféiculture « traditionnelle » sous ombrage (voir ci-dessus). L'objectif est d'améliorer le rayonnement solaire pour la production des plants même si le temps nécessaire à l'entretien des parcelles est augmenté.

Sourisseau *et al.* (2010) soulignent que cette période voit la structuration de l'appui technique à la modernisation des exploitations européennes et marchandes. Les groupements de producteurs⁵⁶ se multiplient dans les années 1970 mais se fédèrent peu. C'est toujours l'appui par l'aval des filières dominées par les exploitations européennes qui est privilégié : les marchés de la viande, des céréales, des fruits et des légumes sont protégés ; la commercialisation est accompagnée par la création d'un marché de gros à Nouméa, etc. Le

⁵⁵ En 1968, une antenne de l'Institut français du café, du cacao et autres plantes stimulantes est ouverte sur la Côte Est. La station travaille essentiellement sur la régénération des plantations et la lutte contre le scolyte du café plus que sur l'adaptation des itinéraires techniques aux conditions calédoniennes (conditions agricoles et sociales). En 1975, une commission de politique rurale du territoire décide la plantation de caféières selon des techniques dites « modernes » (Freyss, 1995).

⁵⁶ Syndicat des éleveurs de porcs, syndicat des producteurs de pommes de terre et, surtout, création du groupement des éleveurs de la Côte Est (GAPCE), que nous étudierons plus en détail dans la suite de cette thèse.

modèle français de la révolution agricole est pris en exemple, mais le contexte local ne favorise pas l'émergence d'une réelle politique agricole. Face à la revendication foncière qui concerne pour beaucoup les domaines européens, les enjeux économiques de l'agriculture ne sont pas jugés comme prioritaires. Les politiques mises en œuvre s'avèrent partielles : elles visent essentiellement à « rassurer » l'électorat rural loyaliste et à protéger les quelques exploitations performantes déjà en place. Les chiffres montrent à quel point les instruments de politiques publiques mis en place peinent à accompagner les petites structures : en 1983, seuls 2 % de tous les agriculteurs recensés perçoivent des aides pour leur activité. En considérant les exploitations supérieures à 200 ha, ce chiffre passe à 21 % (ITSEE, 1985 dans Sourisseau *et al.*, 2010).

La situation de l'agriculture au sortir de cette période est donc difficile. Avec la tertiarisation de la société induite par le boom minier, la part de l'agriculture chute dans le PIB⁵⁷. La filière fruits et légumes connaît une croissance soutenue par rapport à la période précédente. Elle passe devant le café en termes de surface mais reste spécifiquement localisée dans la périphérie de Nouméa. L'élevage bovin se maintient et l'intensification se poursuit⁵⁸ dans les exploitations européennes sous la pression de la revendication foncière. La filière est surtout marquée par les expériences d'élevage bovin sur terres coutumières. Selon les estimations de P. Pillon (1993), les surfaces pâturées et le nombre de bovins des élevages kanak auraient augmenté entre 1969 et 1987. L'auteur a comptabilisé une centaine de nouveaux élevages kanak formalisés pendant cette période.

Enfin, la filière café, pourtant emblématique des périodes précédentes et bénéficiant d'un appui exceptionnel par l'Opération café, accuse un net recul. A. Saussol (1979) estime que la filière connaît un premier coup d'arrêt de la production à cause de l'invasion des fourmis électriques. La politique proposée par le plan Dijoud, pourtant volontariste, présente un bilan mitigé pour un coût élevé. En 1987, seuls 500 hectares ont été plantés et les abandons sont nombreux malgré la prime à l'entretien des parcelles proposée par l'opération pendant les trois premières années. La baisse de production amorcée pendant la période précédente est simplement ralentie. L'échec de l'opération, largement étudié, serait lié au choix technique du

⁵⁷ La contribution du secteur agricole au PIB passe de 15 % en 1969 à 3 % en 1976, puis à 2 % en 1984 (Freyss, 1995).

⁵⁸ La charge passe d'une bête pour 3 hectares en 1965 à une bête pour 2 hectares en 1983 (Sourisseau *et al.*, 2010, p. 59).

café soleil (Freyss, 1995). Ce dernier nécessite en effet une intensification en travail sur une parcelle en monoculture pratiquement en même temps que l'entretien de l'igname⁵⁹.

À la fin de la période, une étude réalisée par l'ODIL⁶⁰ distingue quatre types d'agriculture qui vont fortement marquer la structuration des statistiques agricoles des périodes suivantes⁶¹ (voir ci-dessous) :

- Une agriculture kanak manuelle assurant une production vivrière. Plutôt localisée sur les terres de réserve, elle est décrite comme proche d'une agriculture de jardin itinérante.
- Une agriculture kanak dite « améliorée » à vocation marchande. Elle est située sur les premières surfaces de foncier redistribué et pratiquée par des groupements, que les politiques espèrent en devenir.
- Une agriculture européenne de grandes exploitations, l'élevage extensif étant l'activité la plus courante. Ces exploitations sont peu nombreuses (400) mais occupent 90 % de la SAU, elles sont dans la ligne de mire des revendications foncières.
- Une agriculture européenne « améliorée ». Spatialement très localisée autour de Nouméa ou dans les plaines de l'Ouest, ces exploitations sont très peu nombreuses et sont en phase d'intensification.

La crise qui fait suite au boom accentue les déséquilibres spatiaux et économiques. Le « contre-boom » radicalise la contestation kanak. De nouvelles politiques publiques sont alors proposées, notamment par l'État, dans le but d'apaiser les tensions. Les instruments sont bien différents de la Nouvelle Politique indigène, il ne s'agit plus de contraindre les Kanak à intégrer le modèle de l'agriculture professionnelle et marchande... mais de leur en donner l'initiative, comme le souligne cet extrait du plan Dijoud :

⁵⁹ La comparaison entre les itinéraires techniques du café soleil et du café sous ombrage (ou café dit « traditionnel ») a été finement effectuée par J-M. Kolher et P. Pillon (1986). Pour suivre les itinéraires techniques conseillés et percevoir la prime à l'entretien, il était en effet nécessaire d'augmenter notablement le temps de travail alloué à la caféière : désherbages plus nombreux et plus longs en raison 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.

⁶⁰ ODIL/SEDES (1984), cité par J. Freyss (1995).

⁶¹ Le recensement général agricole (RGA) ne reprend pas tout à fait ces catégories. Cependant, les deux premières qui distinguent une agriculture kanak plus ou moins insérée au marché se révèlent proches des exploitations non professionnelles et non marchandes et non professionnelles et marchandes définies par le RGA.

« La France, en effet, entend donner aux Mélanésiens la possibilité de choisir en toute liberté⁶² soit de continuer à vivre sur des terres claniques utilisées dans le cadre coutumier, soit de devenir des producteurs selon le mode européen et d'entrer ainsi dans les circuits économiques modernes. » (Dijoud, 1978, p. 306).

Cependant, nous l'avons vu concernant l'élevage ou la caféiculture, les marges de manœuvre laissées aux agriculteurs kanak sont faibles. Dans le premier cas, des efforts spécifiques ont été faits pour reconnaître les spécificités des terres coutumières et de la société kanak mais, dans le même temps, ils engagent les éleveurs dans une gestion spécifique, collective qui peut pénaliser les éleveurs kanak vis-à-vis de leurs homologues européens. Dans le cas de l'Opération café, il n'y a plus l'obligation de planter du café comme pendant la Nouvelle Politique indigène mais l'ensemble de l'opération est pensé pour améliorer les revenus monétaires des caféiculteurs sans tenir compte de leurs pratiques agricoles préexistantes. De plus, les subventions versées dans le cadre de l'Opération café sont soumises à un entretien des parcelles qui correspond aux normes imposées par le projet.

L'appui à l'agriculture kanak vise toujours l'insertion au marché et l'acquisition de revenus monétaires mais sans modifier les conditions des marchés, alors que ces derniers sont dominés par les agriculteurs européens. Malgré ces difficultés, un modèle de développement kanak commence progressivement à se construire notamment avec les réflexions qui traversent le reste du Pacifique autour du « *Melanesian way* ». La séquence historique suivante sera d'ailleurs marquée par la multiplication d'expériences locales visant la traduction de ces discours dans les pratiques (voir ci-dessous).

Finalement, la cohabitation des deux modèles agricoles identifiés à la fin de la période précédente se renforce. L'un est importé depuis la métropole et adapté au contexte local mais s'avère peu doté. Les objectifs de modernisation et d'intensification portés par les acteurs ne se concrétisent pas. L'autre rencontre encore des difficultés à être formalisé et à se traduire en programme d'appui concret, tant pour l'accompagnement d'une agriculture marchande kanak que pour la valorisation d'une agriculture non marchande déterminante pour le fonctionnement des ménages ruraux.

⁶² Souligné dans le texte original.

B - Des événements à la provincialisation : de nouvelles perspectives pour les politiques de développement ?

Dans la suite de la radicalisation des revendications kanak des années 1970, la période des « événements » (1984-1988) est traversée d'affrontements violents entre indépendantistes et non-indépendantistes. Plusieurs statuts sont proposés par l'État français pour tenter d'apaiser ou de contrôler la situation conflictuelle. Malgré ces tentatives, les affrontements atteignent leur paroxysme avec la prise d'otages d'Ouvéa en mai 1988, et c'est la gestion de ce drame par l'État français qui aboutit au découpage actuel. Nous allons d'abord revenir rapidement sur les principaux faits et sur les découpages territoriaux qui ont été testés pendant ces quelques années. Nous verrons ensuite dans quelle mesure ces statuts ont, malgré les tensions et les conflits, favorisé la réflexion sur les modèles de développement et les discours portés par les acteurs.

1) La « valse des statuts »⁶³

Au cours de cette période, la Nouvelle-Calédonie voit son découpage modifié trois fois au gré des responsables politiques français et des altercations entre les militants indépendantistes kanak et la communauté européenne majoritairement loyaliste.

a) Le statut Lemoine

En 1984, le statut Lemoine est proposé par l'État français en réponse à la montée des revendications indépendantistes. C'est un découpage qui se veut de compromis. Il reconnaît l'existence de « pays coutumiers » revendiqués par les Kanak et propose un Conseil de gouvernement avec des compétences élargies. Le statut prévoit un scrutin d'autodétermination à la fin des années 1980. Cependant, il ne satisfait ni les loyalistes ni les indépendantistes. Les indépendantistes contestent en particulier la consultation pour

⁶³ Expression empruntée à I. Leblic (1993). L'auteure utilise cette expression pour qualifier une période plus large que celle que nous traitons ici, allant de 1948 à 1989. Nous avons choisi d'utiliser l'expression seulement pour les années traversées par les « événements » (1984-1989), années durant lesquelles les propositions de statuts se sont accrues.

l'autodétermination si le corps électoral n'est pas restreint⁶⁴. Le Front indépendantiste appelle donc au boycott des élections territoriales de novembre 1984. Le camp indépendantiste est quasiment absent de l'Assemblée territoriale⁶⁵. Certaines parties du territoire sont bloquées par des barrages empêchant le contrôle de l'État français.

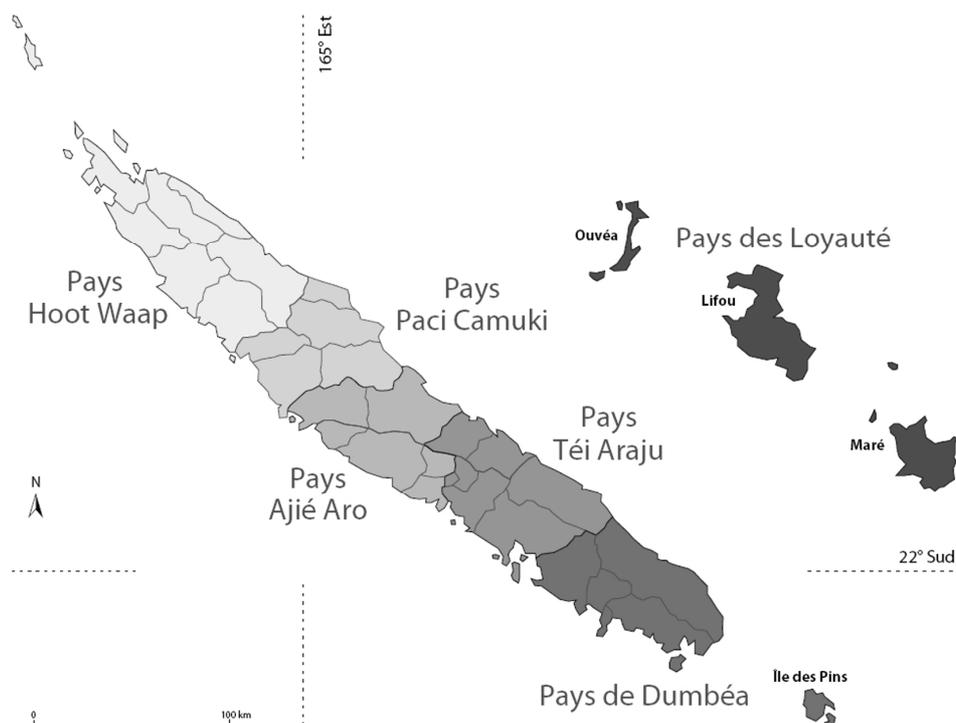


Figure 4 : Le découpage du statut Lemoine et la reconnaissance des pays coutumiers (source : Pestaña, 2006).

b) Le statut Pisani

Face à la crise, E. Pisani est envoyé à la fin de l'année 1984 pour occuper les fonctions cumulées de délégué du gouvernement et de haut-commissaire de la République. Il propose un nouveau statut, celui d'« indépendance-association » mais la Nouvelle-Calédonie n'est pas prête (Pisani, 1992). Les indépendantistes y voient la satisfaction au moins partielle de leurs revendications mais les loyalistes se sentent trahis par l'État français et considèrent ce projet comme une indépendance déguisée.

⁶⁴ Suite aux vagues de migrations successives, les Kanak ne sont plus majoritaires au sein de la population calédonienne, c'est pourquoi les indépendantistes réclament une réforme du corps électoral réservant le droit de vote aux Kanak et aux non-Kanak nés dans le territoire ou ayant un ascendant né dans le territoire (Desliat, 1988).

⁶⁵ 35 sièges sur 42 vont au RCPR et au Front national (Leblic, 1993, p. 62)

Les altercations se poursuivent. En l'espace de deux mois⁶⁶, les indépendantistes font l'objet d'une embuscade meurtrière à Hienghène, dans le fief de J.-M. Tjibaou et un jeune Européen, Y. Tual, est assassiné sur une propriété à Bouloupari. Quelques jours plus tard, le meurtre d'E. Machoro par le GIGN attise les manifestations à Nouméa et les revendications en brousse. Le haut-commissaire propose alors un nouveau découpage en quatre régions auxquelles sont déléguées de nouvelles compétences telles que le développement économique et l'aménagement. Un référendum sur le statut d'indépendance-association est prévu pour la fin de l'année 1988.



Figure 5 : Le découpage du statut Pisani, proche du découpage actuel ?
(source : Pestaña, 2006).

Ce nouveau découpage favorise l'électorat indépendantiste, plus important sur la côte Est. Après les élections de septembre 1985, le FLNKS⁶⁷ gagne trois régions sur quatre : la région Nord, la région Centre et celle des Îles Loyauté. Par l'intermédiaire des présidents de région, les indépendantistes contrôlent le Conseil exécutif composé des quatre présidents et du président du Congrès. Dans ce dernier, les loyalistes s'avèrent majoritaires mais cette assemblée n'est que consultative.

⁶⁶ Cf. annexe 2, chronologie simplifiée.

⁶⁷ Front de libération kanak socialiste, qui se substitue au Front indépendantiste à partir de septembre 1984. Il rassemble l'ensemble des partis indépendantistes hormis le LKS (parti de Libération kanak socialiste).

c) Le découpage du statut Pons

En France, le changement de majorité à l'Assemblée nationale de mars 1986 entraîne la nomination d'un nouveau ministre de l'Outre-Mer, B. Pons. Il maintient le découpage Pisani mais renforce les compétences pour le Territoire aux dépens des régions. Il assure également l'organisation du référendum d'autodétermination mais sans modification du corps électoral comme le souhaitent les indépendantistes. Le vote se tient en septembre 1987 et il est de nouveau boycotté par les indépendantistes. Le scrutin peu représentatif⁶⁸ ne résout rien. B. Pons propose un autre découpage (Figure 6) qui n'est pas sans rappeler celui de l'administration coloniale de 1879. Contrairement au statut Pisani, c'est l'électorat indépendantiste qui est cette fois-ci dilué. La région Ouest, qui compte les communes périphériques de Nouméa (Païta et Dumbéa) où les loyalistes sont majoritaires, est perdue par les indépendantistes qui conservent la région Est et les Îles (Pestaña, 2006).

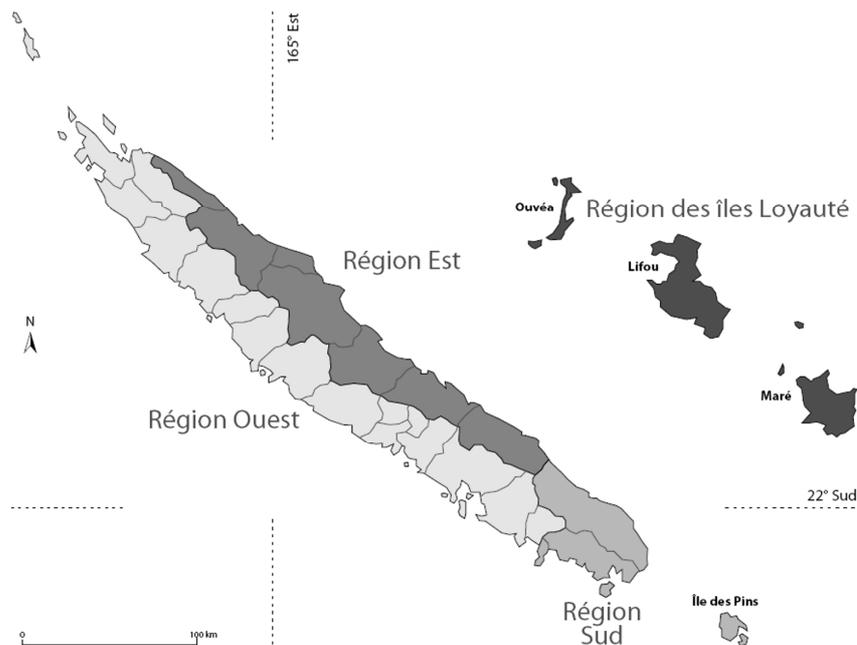


Figure 6 : *Découpage du statut Pons (source : Pestaña, 2006).*

Le FLNKS, non consulté pour la rédaction de ce nouveau statut, appelle à des actions de terrain. Le premier jour de l'élection présidentielle, date de la mise en vigueur du statut Pons, le drame d'Ouvéa commence : la gendarmerie est occupée par des militants indépendantistes, quatre gendarmes sont tués dans une fusillade et les autres sont pris en

⁶⁸ L'appel au boycott est largement suivi : 82 % des Kanak inscrits sur les listes électorales s'abstiennent. Seuls 57 % des inscrits se sont en réalité prononcés et les résultats donnent une grande majorité de suffrages exprimés pour le maintien dans la République (98,3 %) (Leblic, 2008).

otages et emmenés dans une grotte au nord de l'île. B. Pons, le ministre de l'Intérieur C. Pasqua et le Premier ministre J. Chirac décident d'intervenir en force avec l'appui des commandos militaires. L'intervention fera 21 victimes supplémentaires. Après la réélection de F. Mitterrand, le nouveau gouvernement de M. Rocard doit remédier à la situation calédonienne largement dégradée suite aux « drames d'Ouvéa ». Il envoie alors une mission de dialogue pour accompagner une démarche négociée concernant le statut du territoire mais intégrant également une réflexion sur les fondements des inégalités sociales, économiques et politiques.

2) Des dispositifs globaux réformés

Entre 1984 et 1988, les dispositifs de politiques publiques mis en place pendant la période précédente perdurent, mais ils sont complétés de nouveaux instruments pour enclencher le « rééquilibrage » économique entre Nouméa et le reste du territoire. L'objectif du développement économique pour assurer le rééquilibrage et contenir les tensions entre les communautés justifie parfaitement le maintien de transferts publics et le modèle de l'économie assistée installé dans les années 1970 (Freyss, 1995).

Ainsi, dès 1986, un Fonds exceptionnel d'aide au développement pour la Nouvelle-Calédonie est instauré. Il concerne tous les secteurs et prévoit des aides en milieu mélanésien (Christnacht, 2004). L'Office de développement créé par le plan Dijoud est décentralisé aux nouvelles régions. Chaque région dispose maintenant d'un Office de développement régional avec des moyens humains et financiers⁶⁹. Les offices ont en charge la formation, l'animation et le financement des projets dans les régions. Cette période s'avère également intense en termes de planification, il s'agit pour les nouveaux élus régionaux kanak de réfléchir à la traduction opérationnelle du rééquilibrage à l'échelle des régions⁷⁰.

Concernant les enjeux fonciers, la réforme initiée pendant la période précédente se poursuit mais les résultats restent faibles. L'office foncier géré par l'État jusqu'en 1984 devient l'Agence de développement rural et d'aménagement du foncier (ADRAF). L'ADRAF n'est plus gérée par l'État. Elle est territoriale et ne remplit pas ses objectifs d'acquisitions et

⁶⁹ Nous ne rentrerons pas dans le détail de l'affectation des moyens. Le processus s'est avéré particulièrement complexe du fait de l'arrivée de B. Pons dès le changement de majorité au Parlement en mai 1986. Pour plus de détails, voir I. Leblic (1993, p. 218-220).

⁷⁰ Dans le chapitre IV, nous reviendrons spécifiquement sur le rôle fondateur de cette période de planification pour le processus de fabrication des politiques publiques provinciales de développement.

de rétrocessions auprès de personnes physiques, morales ou de groupements de droit particulier local⁷¹ (ADRAF, 2009a). Traversée de nombreux conflits, l'ADRAF redevient un établissement public d'État après la signature des accords de Matignon.

3) Au niveau local : entre marginalisation du secteur agricole et financement de nombreuses expériences en pays kanak

Sur le terrain, le secteur agricole recule pendant cette période : la SAU et le nombre d'exploitations diminuent. Le RGA de 1991⁷² montre, par exemple, que la SAU décroît de 22 % entre 1983 et 1991. Dans le contexte de la réforme foncière, plus d'un tiers des grands domaines (supérieurs à 500 hectares) sont démantelés. Les petites exploitations inférieures à 5 hectares disparaissent également. Spatialement, les dynamiques sont différentes entre le nord et le sud de la Grande Terre. Au nord, la SAU est réduite de 30 % mais le nombre d'exploitations baisse de seulement 8 %. Au sud, c'est surtout le nombre d'exploitations qui chute : 38 % des exploitations ont disparu au sortir des événements. Ce sont principalement les petites mais intensives exploitations maraîchères de la périphérie de Nouméa qui sont concernées (Sourisseau *et al.*, 2010, p. 73).

Les moyens financiers alloués par l'État permettent de poursuivre la motorisation et l'équipement de nombreuses exploitations européennes. Ainsi, en 1991, le nombre d'exploitations équipées d'un tracteur a progressé de 13 %, certaines disposent de plusieurs engins. Là encore, la partie sud de la Grande Terre, où se concentre la majorité des exploitations marchandes, malgré les diminutions indiquées plus haut, a été la plus réactive à l'appui financier proposé par la puissance publique : 25 % de ses exploitations possèdent un tracteur (*ibid.*, p. 73).

Du point de vue des filières, l'élevage bovin reste dominant, mais la pression exercée par les revendications foncières et la politique de rachat menée dans le cadre de la réforme entraînent une diminution des surfaces pâturées⁷³, et par suite une intensification des systèmes d'élevage. Les élevages porcins et avicoles se développent à des rythmes contrastés : ce sont les seconds qui connaissent la plus forte augmentation. La filière fruits et légumes maintient

⁷¹ L'ADRAF, sur son site web, indique que pratiquement toutes les attributions engagées pendant cette période ont été effectuées sous forme individuelle et seulement un tiers d'entre elles ont bénéficié à des Kanak (www.adraf.nc).

⁷² Cité par Sourisseau *et al.*, 2010.

⁷³ Les pâturages ont diminué de 20 % entre 1983 et 1991.

la croissance amorcée dans les années 1970 mais elle est principalement localisée autour de Nouméa, puisque 87 % des surfaces en légumes sont situées dans le Sud.

Le café ne représente plus que 5 % des surfaces destinées à la vente sur les exploitations européennes. Sur les terres coutumières, l'Opération café initiée pendant la période précédente se poursuit mais se révèle être un échec. Si le café reste la première production marchande des Kanak, on note une régression des surfaces (Freyss, 1995). Les surfaces en fruitiers sur terres coutumières connaissent en revanche une nette progression⁷⁴. Manguiers, avocatiers et papayers sont largement plantés avec l'appui des Offices de développement régionaux, puis de l'ADRAF « Filières »⁷⁵ pendant le statut Pons.

Pendant cette période, les régions Nord et Centre mobilisent au mieux les financements disponibles pour combler le manque d'infrastructures et construire une économie « *à la fois marchande et domestique* » dans les tribus (Demmer, 2002, p. 93-94). Dans le sillage des réflexions initiées dans les années 1970 sur le « *Melanesian way* », cette dynamique s'accompagne de la structuration du « *socialisme kanak* » qui s'inspire des rapports sociaux kanak et des formes d'organisation sociale portées par le socialisme scientifique (*ibid.*, p. 99). Concrètement, sur le terrain, les auteurs ayant étudié cette période s'accordent à dire que la structuration du discours politique du FLNKS s'est traduite par la multiplication de projets individuels ou coopératifs⁷⁶ qui devaient illustrer la faisabilité d'une économie indépendante à la fois marchande et domestique. Dès 1977, les partis politiques indépendantistes incitent leurs militants partisans à constituer des coopératives de production mais également des coopératives d'achat pour construire un circuit économique parallèle. L'idée est de contourner les circuits de distribution majoritairement détenus par les colons⁷⁷. Les nombres de projets individuels explosent aussi : 1 330 demandes de projets selon J. Freyss (1995, p. 257-359), 1 500 selon I. Leblic (1993, p. 226-227).

⁷⁴ Les surfaces plantées en arbres fruitiers augmentent de moitié entre 1993 et 1991.

⁷⁵ L'ADRAF « Filières » est le pendant de l'ADRAF Foncier qui a en charge la réforme foncière. L'ADRAF « Filières » a en charge l'accompagnement du développement sur les terres coutumières par le financement de micro-projets individuels ou collectifs.

⁷⁶ I. Leblic (1993, p. 261). À titre d'exemple, l'auteure recense 36 coopératives de pêche sur l'espace de la future province Nord entre 1975 et 1990.

⁷⁷ Nous reviendrons en détail sur cette période des Régions dans le chapitre IV. A partir d'un travail bibliographique complété d'entretiens réalisés auprès d'acteurs clés de cette période, nous verrons précisément comment cette période de réflexions et d'expérimentations repose sur de nombreuses interactions avec des acteurs extérieurs spécialistes des questions du développement économique et rural. Il s'agira de montrer en quoi cette période a influencé les politiques publiques de développement mises en œuvre par la province Nord après 1990.

Malgré les politiques volontaristes instaurées par l'État et les nombreuses initiatives locales, le dualisme perdure. L'agriculture sur terres coutumières reste marginalisée et en dehors du marché. Son taux d'équipement demeure inférieur à celui des exploitations européennes. Les chiffres du RGA de 1991, même s'il faut en reconnaître les limites, vont dans le sens de ce constat. Les exploitations sur terres coutumières représenteraient 85 % du total pour une surface de seulement 22 % de la SAU. Les moyens financiers dont elles disposent sont réduits, l'accès au crédit et aux subventions est faible. L'appui technique qu'elles reçoivent est également restreint puisqu'elles seraient quatre fois moins suivies que les exploitations marchandes.

Cependant, si le dualisme entre les modèles agricoles se maintient, la période des événements a profondément modifié la société rurale calédonienne. Les heurts ont été violents ; ils ont abouti à un nouveau découpage du territoire toujours en vigueur actuellement, permettant la création de la province Nord.

C - La province Nord : un territoire permettant l'institutionnalisation de nouveaux instruments d'appui à son économie rurale ?

La résolution de la prise d'otages de la grotte d'Ouvéa, en mai 1988, se traduit par un changement profond de la situation. Les indépendantistes, qui à ce moment-là imaginaient plutôt une sortie du conflit par un scénario « à l'algérienne » reposant sur l'expulsion des Européens et l'accès à l'indépendance, se voient obligés d'envisager une solution plus consensuelle, en acceptant la cohabitation. La délégation envoyée par M. Rocard parvient à convaincre les protagonistes de la nécessité d'une négociation. La rencontre a lieu à Paris loin des bases militantes et des organes dirigeants des deux partis. J.-M. Tjibaou et J. Lafleur dirigent les deux délégations. Les discussions aboutissent à la signature des accords de Matignon et à la création des trois provinces, dont la province Nord.

Dans cette dernière section, nous montrerons comment le territoire de la province Nord institué se veut être le lieu d'invention de politiques de développement alternatives. Dans un premier temps, les conséquences des accords de Matignon et de l'accord de Nouméa, qui le prolonge, en termes de politiques de développement seront explicitées. La place de la province Nord dans l'économie rurale calédonienne sera ensuite éclairée. Enfin, les principaux instruments de politiques publiques mis en œuvre par la province Nord seront

présentés. Le dispositif OGAF et les questions soulevées par son utilisation seront en particulier examinés.

1) Un nouveau découpage donnant aux Kanak les moyens de mettre en œuvre les politiques de développement qu'ils entendent

a) Les accords de Matignon (1988-1998)

Les accords de Matignon⁷⁸ sont composés d'une déclaration générale complétée par deux textes. Ils fixent une nouvelle répartition des compétences entre l'État, le Territoire et trois provinces nouvellement créées, dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes⁷⁹. 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. Ce découpage rappelle celui du statut Pisani mais isole moins le grand Nouméa (Figure 7). Il traduit un fédéralisme caché.

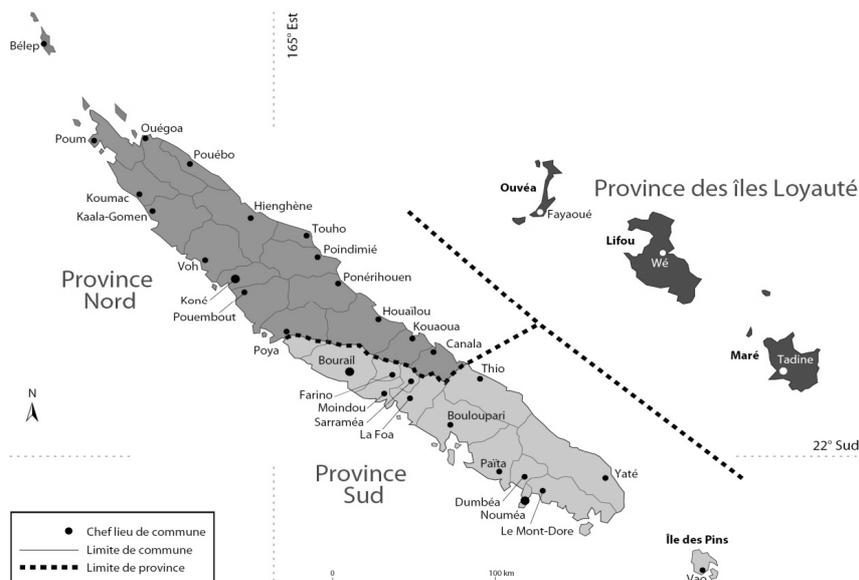


Figure 7 : Découpage issu des accords de Matignon (source : Pestaña, 2006).

⁷⁸ Le premier texte régleme les 12 mois d'administration directe de la Nouvelle-Calédonie par la France. Pendant cette durée, les compétences du Conseil exécutif de la Nouvelle-Calédonie sont transférées au haut-commissaire assisté d'un comité consultatif. Le second texte décrit la future organisation institutionnelle en trois provinces et un congrès composé de la réunion des trois assemblées provinciales. Les compétences de l'État sont limitées aux compétences régaliennes auxquelles sont ajoutées le droit du travail, l'enseignement du second degré et supérieur. Le Territoire se voit confier le budget, la fiscalité et les travaux d'intérêt territorial (Les accords de Matignon-Oudinot, 1988).

⁷⁹ Aux dernières élections provinciales de 2009, les indépendantistes ont obtenu 18 sièges sur 22 à l'assemblée de province, comme lors des précédentes élections de 2004. Ils sont également majoritaires dans 12 des 16 communes de la province.

Du point de vue de l'émancipation, l'indépendance est remise à plus tard. Les accords de Matignon scellent le compromis entre loyalistes et indépendantistes. Ils se sont entendus pour tenter de « rééquilibrer » le territoire avant de lancer un référendum pour l'indépendance. Le rééquilibrage doit permettre de corriger les situations d'inégalité entre les communautés, notamment les Kanak vis-à-vis des autres, et de développer harmonieusement la Nouvelle-Calédonie. Retarder la question de l'indépendance permet également de prendre le temps de favoriser la formation de cadres kanak⁸⁰. En procédant à la provincialisation, l'idée est de laisser une partie du pouvoir aux indépendantistes, mais il s'agit aussi de procéder à un rééquilibrage spatial par rapport à la ville de Nouméa. La province Nord dispose ainsi de compétences élargies concernant le développement économique, l'aménagement, l'enseignement primaire, la santé et surtout l'administration provinciale. Elle bénéficie de moyens financiers conséquents via une nouvelle clé de répartition des ressources financières venant de l'État⁸¹ et de contrats de développement liant chaque province à l'État. Les trois contrats de développement qui se sont succédé depuis 1990 ont eu pour objectif de favoriser les conditions du développement et du rééquilibrage par un rattrapage en matière d'infrastructures. Le montant annuel moyen du premier contrat 1990-1992 s'élève à près de 44,2 millions d'euros par an contre 27,1 millions d'euros en moyenne pour les trois suivants (1993-1997, 2000-2005, 2006).

Le rééquilibrage spatial entre les provinces progresse avec les nouveaux moyens octroyés par l'État. Mais dès 1991, la consultation pour l'indépendance prévue en 1998 est jugée risquée pour les indépendantistes et les loyalistes. Ces derniers, toujours majoritaires, vont très probablement l'emporter et cela pourrait déclencher une nouvelle période d'instabilité. L'idée est alors de trouver une nouvelle solution consensuelle qui prendra la forme de l'accord de Nouméa (Christnacht, 2004).

Les premières négociations commencent en 1995 mais le FLNKS considère que le « rééquilibrage » ne sera terminé que lorsqu'une usine métallurgique sera construite au Nord. Avec ce préalable minier, la province Nord remet la mine au cœur des négociations sur

⁸⁰ Le texte de loi prévoit la formation de « 400 cadres » supérieurs et moyens, kanak et européens. Le niveau de formation de la population locale est en effet très faible au sortir des événements. J. Freyss (1995, p. 301) note qu'en 1989 seuls 3 % des Kanak appartenaient à la catégorie socioprofessionnelle des cadres et professions intellectuelles supérieures.

⁸¹ Le rééquilibrage des budgets inscrit dans la loi référendaire du 8 novembre 1988 : les crédits d'investissement sont répartis comme suit : $\frac{3}{4}$ pour les PN et PI, $\frac{1}{4}$ pour la PS. Le crédit de fonctionnement du budget du Territoire : $\frac{2}{5}$ pour la PN, $\frac{2}{5}$ pour la PI et $\frac{1}{5}$ pour le Territoire. Cette répartition n'a pas de précédent dans l'histoire de la répartition des crédits de l'État alloués à une collectivité locale pour réaliser l'aménagement du territoire et reste toujours d'actualité (Les accords de Matignon-Oudinot, 1988).

l'avenir du territoire. La Société minière du Sud Pacifique (SMSP), vendue à la Société de financement et d'investissement de la province Nord (SOFINOR) par J. Lafleur après la signature des accords de Matignon, se rapproche alors du groupe Falconbridge qui donne son accord pour construire une usine dans le Nord si la ressource en nickel est assurée. La SMSP s'adresse alors à Eramet qui détient les titres miniers les plus riches de la province Nord sur le massif de Koniambo. La négociation aboutit à l'accord de Bercy (1998) qui garantit l'échange des titres du massif de Koniambo contre le massif de Poum. La SMSP dispose dès lors des réserves suffisantes à la mise en place d'un projet métallurgique avec la société canadienne Falconbridge. La SMSP et, par suite, la province font le choix de rester majoritaires au sein de ce projet métallurgique de grande ampleur⁸² (Pitoiset, 2002 ; Pitoiset et Wery, 2008). Il s'agit d'exploiter la ressource minière tout en garantissant les retombées économiques en termes de développement. Le préalable minier consacre ainsi l'entrée des Kanak dans l'économie du nickel et traduit la volonté des nouveaux élus kanak de maîtriser la rente minière au sein de leur stratégie de développement économique.

b) L'accord de Nouméa

L'accord de Nouméa, voté en 1998, retarde de 20 ans le choix sur l'indépendance. En repoussant le référendum, l'idée est de prendre le temps de finaliser le rééquilibrage. Le préambule présente une partie des non-dits de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie et resitue l'accord par rapport à ses origines historiques. Il porte un jugement volontairement équilibré sur la période coloniale.

L'accord de Nouméa et la loi organique qui l'accompagne renforcent le Congrès, qui acquiert désormais un pouvoir législatif. Certaines de ses décisions, dénommées lois du pays, ont valeur législative. L'accord crée en outre un gouvernement collégial⁸³ et accroît les moyens et pouvoirs des provinces. Le texte planifie également le transfert des principales compétences aux collectivités locales et donne de la crédibilité aux promesses d'autonomie. Il engage tout l'archipel dans un processus d'émancipation unique dans l'histoire de la décolonisation française (Christnacht, 2004). Au terme de multiples transferts de

⁸² Les travaux devraient s'élever à plus de 3,5 milliards de dollars US.

⁸³ Élu par le Congrès, le gouvernement collégial est désigné à la proportionnelle des groupes qui le composent sur la base de listes de candidats membres ou non de cette assemblée.

compétences⁸⁴, la Nouvelle-Calédonie devra choisir (à partir de 2014) entre un statut de pleine souveraineté⁸⁵ ou le maintien d'un *statu quo* fondé sur une très large autonomie politique. Dans la perspective d'une décolonisation explicitement formulée, le principe de rééquilibrage est réaffirmé et complété par celui de destin commun qui n'était pas présent dans les accords de Matignon.

Ce rappel historique de la constitution du territoire politico-administratif de la province Nord montre qu'il est le fruit de conflits, d'allers-retours entre reconnaissance plus ou moins importante des Kanak et de négociations. La province Nord correspond alors parfaitement à la définition du territoire politique tel que donnée par J. Bonnemaison (2000, p. 132) : « *C'est l'espace défendu, négocié, convoité, perdu, rêvé où se jouent les rapports de domination.* »

C'est aussi un nouveau territoire de gouvernance dans le sens où les Kanak indépendantistes élus à partir de 1989 disposent des compétences institutionnelles et des moyens financiers permettant de faire leur choix en termes de politiques publiques de développement, notamment de développement agricole et rural. Bien que cela ne soit pas toujours exprimé de manière implicite, la création de la province Nord avait pour finalité de concevoir de manière alternative les politiques publiques de développement mises en œuvre dans, par et pour le monde rural kanak.

Atteindre cet objectif est un chantier difficile. Il s'agit d'abord de prendre en compte les attentes de sa population, majoritairement kanak mais aux aspirations diverses. Faut-il simplement gérer l'insertion au marché comme cela a été fait par le passé (Nouvelle Politique indigène, Opération café) ? Après une longue période de marginalisation sociale et spatiale, ce processus d'insertion est complexe et se traduit par des relations souvent ambiguës avec les règles sociales spécifiques, dites de la coutume, toujours présentes et vivantes⁸⁶. Les

⁸⁴ À la fin de la durée de l'accord de Nouméa, seules les fonctions régaliennes resteront à l'État : défense, affaires étrangères, justice, ordre public.

⁸⁵ Le thème de la souveraineté, issu des revendications indépendantistes des années 1970, est central dans ce texte. Pendant de la question de la souveraineté, la question de la citoyenneté est également abordée. Sa définition passe notamment par la restriction du corps électoral pour le scrutin d'autodétermination. Seules les personnes installées sur le territoire depuis 10 ans en 1998 ont le droit de voter. De même, les élections provinciales (et, par suite, pour le congrès) relèvent de ce principe mais le corps électoral est « glissant » pour les élections de 2009 et 2014. Le terme « glissant » a fait l'objet de nombreuses controverses lors des dernières élections provinciales (Christnacht, 2004).

⁸⁶ Pour une illustration de l'articulation entre stratégies marchandes et non marchandes des ménages ruraux kanak voir Bouard et Sourisseau (2010). Pour une illustration des relations entre systèmes de culture centrés sur l'igname et degré d'intégration au marché, voir Gaillard et Sourisseau (2009).

instruments du passé ont montré leurs limites et leur incapacité à dépasser une représentation duale de la société rurale calédonienne... Mais comment élaborer de nouveaux instruments ? Quelles politiques publiques peuvent proposer les élus kanak ? Selon quelles logiques ? Comment sortir du dualisme historique ?

Avant de présenter les principaux dispositifs d'appui au développement rural de la province Nord, nous allons revenir succinctement sur la situation de l'économie rurale provinciale.

2) L'agriculture de la province Nord dans l'économie rurale néo-calédonienne

a) Cadrage concernant les dynamiques récentes de l'agriculture néo-calédonienne

Aujourd'hui, l'économie rurale calédonienne pèse peu au plan économique. Le secteur agricole au sens large produit entre 2 et 3 % du produit intérieur brut. Le taux de couverture des besoins en produits agricoles reste faible même s'il s'est légèrement amélioré (47 % en 1996 et 52 % en 2005). Les exportations agricoles sont très réduites, elles ont oscillé entre 2,6 et 4,3 % de la part des importations agricoles, entre 1996 et 2005. Pourtant, le Territoire de Nouvelle-Calédonie continue de mettre en œuvre des politiques agricoles ou rurales qui visent à maintenir une activité agricole importante, avec la mise en place d'un dispositif conséquent d'aides directes et de protections (taxes de soutien aux produits agricoles et contingentement à l'importation, par exemple).

Dresser un portrait des dynamiques agricoles de la Nouvelle-Calédonie et de la province Nord à l'œuvre depuis 20 ans n'est pas chose facile. Les statistiques disponibles n'offrent qu'une description tronquée de la réalité. Les dispositifs d'observation aujourd'hui utilisés rencontrent des difficultés à mesurer les dimensions non marchande et « informelle » de la production agricole. Parmi les sources de statistiques, les Recensements généraux de l'agriculture (RGA) réalisés en 1983, 1991 et 2002 par la DAVAR⁸⁷ et l'ISEE⁸⁸ offrent des photographies du secteur ; des synthèses sur dix ans sont également produites. La dernière

⁸⁷ Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales. Elle est chargée de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de la Nouvelle-Calédonie en termes de réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, de contrôle zoo- et phytosanitaire aux frontières, d'hygiène et santé publique vétérinaire, de statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie, portant sur l'agriculture, l'agroalimentaire et l'espace rural, de ressources en eau du domaine public de la Nouvelle-Calédonie.

⁸⁸ Institut de la statistique et des études économiques.

propose une analyse allant de 1998 à 2007⁸⁹. Malgré ces efforts pour suivre les dynamiques agricoles, de nombreux ménages participant à la production agricole n'apparaissent pas dans ces statistiques, ou seulement de façon incomplète. Les chiffres reposent en effet sur la mesure des productions empruntant les circuits formels, c'est-à-dire faisant l'objet d'un enregistrement comptable⁹⁰. La population agricole et les volumes qu'elle produit sont ainsi sous-estimés. Les travaux menés par l'IAC (Mercoiret *et al.*, 1999) et les enquêtes que nous avons menées sur la Côte Est en 2005 (Bouard *et al.*, 2006), nous amènent à formuler comme hypothèse que c'est surtout la petite agriculture de tribu qui n'est pas enregistrée.

Ces précautions prises, les chiffres montrent que l'agriculture calédonienne en général et celle de la province Nord en particulier se sont considérablement transformées ces vingt dernières années. En passant de 39,2 à 75,2 millions d'euros courants entre 1989 et 2008, la production agricole marchande (PAM) aurait ainsi augmenté, alors que le nombre d'exploitations recensées aurait diminué de moitié⁹¹ entre 1991 et 2002 – date du dernier RGA. Ces chiffres traduisent une intensification des pratiques associée à une concentration de la production au sein d'exploitations plus grandes.

Comme pendant les deux périodes précédentes, la diversification des productions s'est poursuivie. On observe une progression des filières porcine, de l'horticulture ornementale, et surtout des fruits et légumes. Cette dernière est marquée par une croissance très soutenue, elle dépasse depuis 2000 la filière bovine, pourtant historiquement reconnue comme la filière dominante en Nouvelle-Calédonie. La filière bovine connaît une baisse sévère du nombre d'animaux abattus par l'OCEF depuis 2005 (DAVAR/SESER, 2008). Ce phénomène s'explique par le démantèlement des anciens grands domaines dans le cadre de la réforme foncière dans les années 1980 puis 1990 et par l'absence d'installations nouvelles ou de reprises d'exploitations.

Les statistiques agricoles soulignent également les 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

⁸⁹ DAVAR/SESER, 2008.

⁹⁰ Par exemple, les produits passant par le marché de gros de Nouméa, géré par la Chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie.

⁹¹ Le nombre d'exploitations serait passé de 10 300 en à 5 600 sur la période. Cette tendance aurait tendance à se maintenir (Sourisseau *et al.*, 2010).

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 expliquée par leur faible compétitivité dans le mouvement global de modernisation.

La répartition spatiale des systèmes de production révèle aussi des différenciations. Selon le RGA (2002), la SAU totale occupe 13 % de la surface totale de la Nouvelle-Calédonie, soit 248 000 hectares ; 97 % de cette SAU sont des pâturages, supports de l'élevage extensif directement issu des logiques de la colonisation agricole, avec une forte concentration sur la côte Ouest de la Grande Terre.

La Figure 8 illustre la répartition des 3 % de SAU restants.

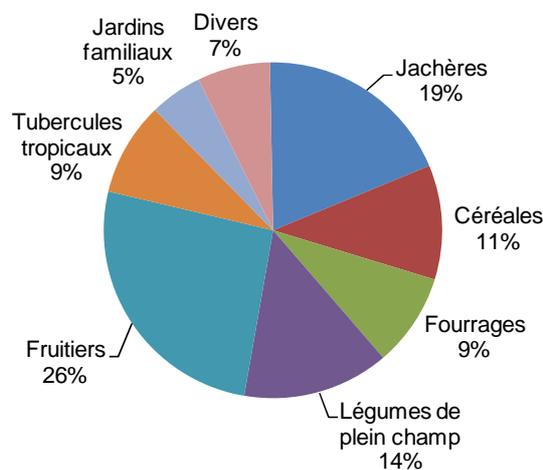


Figure 8 : Répartition des productions agricoles sur la SAU hors pâturages
(source : ISEE et DAVAR, 2004a dans Sourisseau et al., 2010).

Ce graphique traduit une affectation défavorable aux agriculteurs kanak. En croisant ces données avec le statut foncier, force est de constater que 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. Par contre, 85 % des surfaces des jardins familiaux sont situés sur terres coutumières (ISEE et DAVAR, 2005).

Enfin, notons également que la surface moyenne des exploitations sur terres coutumières est de 14 hectares contre 115 hectares sur terres non coutumières et que, selon la typologie des exploitations instituée à la fin des années 1970, le RGA indique que 65 % des exploitations sur terres coutumières appartiennent à la catégorie « ni marchandes ni professionnelles », contre seulement 18 % sur terres privées.

b) Place de la province Nord dans ces dynamiques : vers le rééquilibrage ?

En 2010, l'analyse des résultats de 20 ans de provincialisation dans les domaines sanitaire, économique et social (Sourisseau *et al.*, 2008 ; Gaillard *et al.*, 2010) témoigne d'une nette amélioration de la situation de la population de la province Nord. Les indicateurs démographiques de l'état sanitaire de la population de la province montrent une amélioration nette de la mortalité infantile et de l'espérance de vie à la naissance. Cette progression traduit le rattrapage de la qualité de l'environnement socio-économique en brousse qui s'est opéré depuis 20 ans. L'accès aux services de santé, en particulier, a été amélioré : 28 % de la population totale de la province Nord bénéficie de l'aide médicale gratuite⁹² et 98 % d'une couverture sociale. Les conditions de vie ont aussi été améliorées en termes d'habitat et d'équipement (Gaillard *et al.*, 2010).

Concernant la formation, on observe une forte élévation du niveau d'études entre les recensements de 1989 et 2004, avec 42 % de la population de la province ayant atteint le second degré contre 23,2 % en 1989 (Sourisseau *et al.*, 2008). Malgré tout, la réussite scolaire n'est pas homogène et reste inférieure pour les jeunes Kanak (OSAS-PN, 2010, p. 63-71).

Enfin, le rééquilibrage foncier est une réussite en province Nord. La réforme foncière est nettement visible si l'on compare la situation de 1948 (*cf.* Figure) et celle de 2008, représentée sur la Figure 9 ci-dessous. Même s'il y a eu des agrandissements de réserves entre 1948 et 1978, ce n'est qu'après le lancement de la réforme foncière que la superficie des terres coutumières augmente de manière conséquente. En passant de 143 600 à 235 100 hectares entre 1978 et 2008 (ADRAF, 2009a), la superficie des terres coutumières croît de 64 % en province Nord. Elles représentent 23 % de la surface totale provinciale (contre 63 % pour le domaine public et 12 % pour les terres privées) et 43 % de la surface agricole totale.

⁹² Si ce chiffre est en baisse depuis quelques années (41 % de la population en 2004), il ne doit pas masquer la permanence de déséquilibres entre la côte océanique (Pouebo, Hienghène, Touho, Poindimié et Ponérihouen), où la part de la population bénéficiant de l'aide médicale gratuite (AMG) représente 40 %, et les espaces de l'Ouest où seulement 16 % sont affiliés à l'AMG.

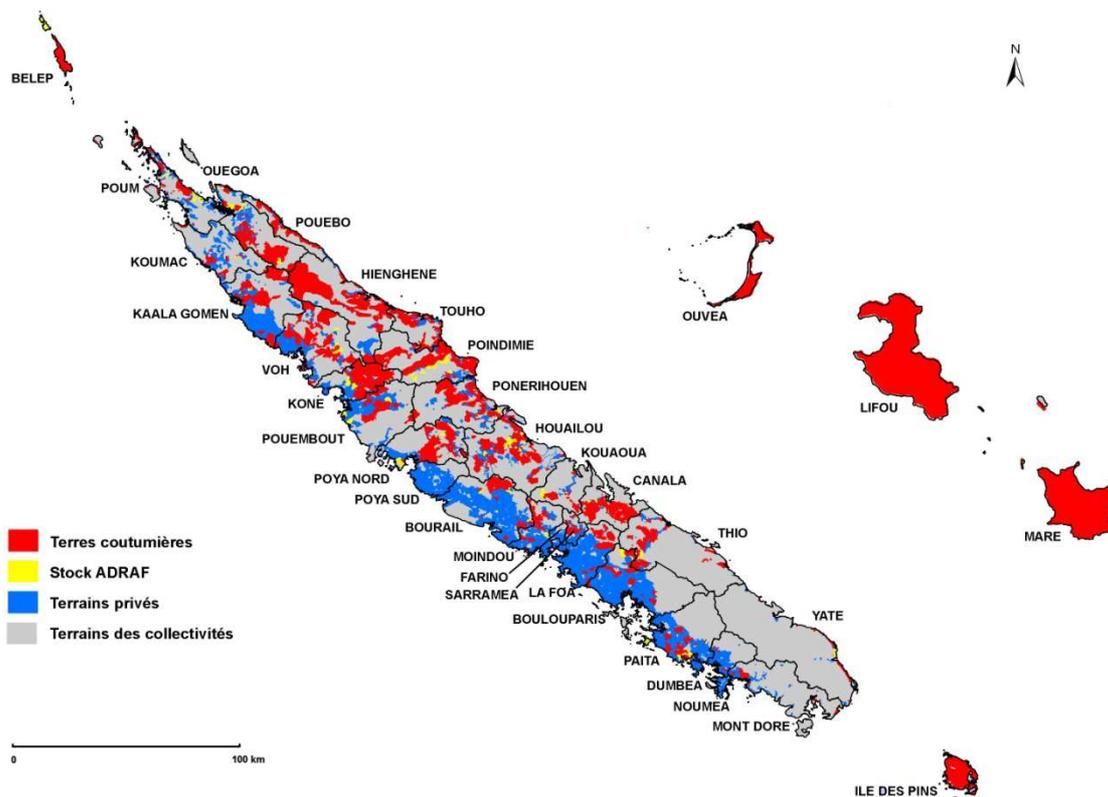


Figure 9 : Répartition du foncier en décembre 2008 (source : ADRAF).

Concernant le monde rural et le secteur agricole, les tendances observées à l'échelle du territoire calédonien se retrouvent en province Nord. Cette dernière est parvenue à maintenir son poids aux alentours de 17 % de la production agricole marchande de Nouvelle-Calédonie (Figure 10 ci-dessous). Pour la filière bovine, les éleveurs du Nord représentent 35 % des marchés malgré le démantèlement des grandes propriétés du début des années 1990. On observe également une diversification des productions, la part de la province dans les filières des fruits et légumes ayant en effet augmenté sur la période⁹³. Comme pour la filière bovine, la production des fruits et légumes provient principalement de la côte Ouest, mais les chiffres montrent le maintien de la participation de la côte Est (DDEE, 2008).

⁹³ Entre 2001 et 2004, la PAM de la filière fruits et légumes est passée de 1,7 à plus de 4,2 millions d'euros, portée notamment par l'arboriculture fruitière et les légumes frais de plein champ (Gaillard *et al.*, 2010).

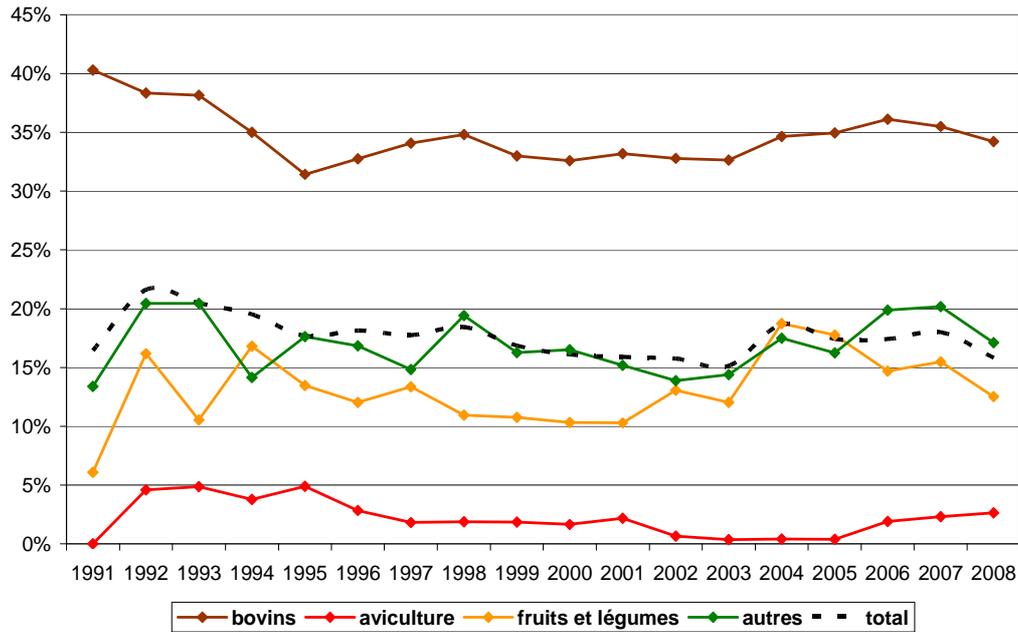


Figure 10 : Part de la province Nord dans la PAM totale des différentes filières (source : DAVAR dans Gaillard et al., 2010).

Au-delà de ces constats chiffrés, les analyses du fonctionnement des exploitations agricoles et des systèmes d'activités des ménages ruraux montrent que la pluriactivité est très courante (Mercoiret *et al.*, 1999 ; Sourisseau *et al.*, 2006b ; Bouard *et al.*, 2006). Les systèmes pluriactifs, produits de la colonisation, ont perduré et apparaissent comme une potentialité, mais ils sont par contre très difficiles à appuyer. Ils emploient une grande partie de la population rurale et permettent de limiter en partie les phénomènes d'exode rural et de concentration dans les pôles urbains. Du point de vue économique, leur capacité à couvrir les besoins alimentaires des populations est grande, même si les activités agricoles ne dégagent que peu de revenus monétaires. C'est là le rôle du salariat. Ils sont toujours mal connus et surtout peu reconnus.

Les systèmes pluriactifs semblent à la fois voulus et subis. Ils sont souhaités dans le sens où ils paraissent répondre aux aspirations des populations. Ils ont permis le maintien d'un mode de vie qui privilégie le lien avec la nature et la terre. Ils permettent de satisfaire certaines normes sociales comme celles du don non monétarisé, normes qui garantissent en retour certains liens sociaux. De plus, l'agriculture s'inscrit dans un processus d'identification sociale. Selon les périodes, notamment celles définies par le marché du nickel, les systèmes pluriactifs sont également subis car les emplois stables manquent pour les qualifications existantes. Les budgets familiaux, en particulier chez les ménages ayant peu de revenus monétaires, sont équilibrés grâce à l'autosuffisance et aux échanges coutumiers.

L'enjeu pour la province Nord est alors de construire des politiques publiques qui prennent en compte cette complexité tout en permettant un développement équilibré par rapport à la province Sud, mais également en interne à son territoire. Quelles sont les politiques publiques qui ont été développées ?

3) Le Code de développement provincial (CODEV)

Après avoir été pratiquement exclus du processus d'élaboration des politiques publiques (Soriano, 2001 ; Trépiéd, 2007), les élus kanak qui arrivent au pouvoir en 1990 peuvent mettre en œuvre les politiques publiques de développement rural qu'ils entendent. Très tôt, la stratégie envisagée est d'articuler politiques minières⁹⁴, développement d'infrastructures et appui aux systèmes pluriactifs ruraux, issus de l'histoire des politiques de développement calédoniennes.

Cependant, ce n'est qu'après 1998 et la signature de l'accord de Nouméa que la politique minière prend corps avec le projet d'usine de transformation du nickel. Deux axes de travail sont alors explicitement retenus par la province Nord : les projets structurants et le développement local⁹⁵. Dans cette stratégie, les projets structurants ont pour finalité la satisfaction des besoins en services des populations en écho à la notion de rééquilibrage, et la création d'emplois découlant du développement de l'industrie minière et des grands travaux d'infrastructures. Le développement local doit accompagner l'amélioration et la consolidation des systèmes pluriactifs tout en laissant aux individus et aux communautés le choix de leur développement : « *Si certains veulent participer au développement moderne sur terres coutumières, il faut qu'on leur donne la possibilité mais il faut laisser aux autres le droit de continuer à vivre selon la coutume et la tradition* » (Néaoutyine, 2001, 2006). Dans cette perspective, l'objectif de l'insertion au marché qui traverse l'histoire des instruments de politiques publiques mis en œuvre pour la population kanak n'est plus le seul visé. Théoriquement, la combinaison des résultats des deux pans de cette stratégie (projets structurants versus projet de développement local) devrait permettre à tout un chacun de définir un équilibre entre salariat et activités de production agricole, tout en assurant le rééquilibrage par rapport à la province Sud. Concrètement, cela se traduit sur le territoire

⁹⁴ La volonté de gérer la rente minière n'est pas nouvelle, elle fait partie du projet politique porté par les élus indépendantistes depuis les années 1980.

⁹⁵ La stratégie de développement provincial est formulée pour la première fois dans ces termes dans la déclaration de politiques publiques de 1999 (Présidence PN, 1999).

provincial par la construction du projet de l'usine du Nord sur la Côte Ouest et de différents aménagements structurants, notamment collectifs⁹⁶, et l'adaptation du Code de développement provincial.

Le Code de développement (CODEV) est l'un des principaux dispositifs d'appui au développement économique et aux initiatives individuelles et collectives en province Nord. C'est un dispositif d'appui aux initiatives sans ciblage sectoriel *a priori* : il est ouvert à toute personne résidant en province Nord et désireuse de développer une activité. Le Code intervient en subventionnant l'investissement réalisé par des porteurs de projets privés sous certaines conditions, selon des modalités et conditions d'attribution définies en 1989-90, puis révisées en 2003 et en 2008. Aujourd'hui, le CODEV propose un appui selon trois types de projets censés répondre à cette volonté affichée de « laisser le choix ».

- Les projets dits d'activités économiques « traditionnelles », les projets d'activités économiques « d'insertion » et les projets d'entreprises.

Le règlement définit un projet comme une « *démarche économique dont l'objectif est la création de richesse par la mise en place d'une unité de production de bien ou de service permettant d'améliorer les conditions d'existence de son initiateur* » (cf. article 1, Assemblée de la Province Nord, 2003). Les projets d'activités économiques « traditionnelles » sont caractérisés par un faible niveau d'investissement. L'objectif est de renforcer les activités de production ou de service qui trouvent des débouchés sur les marchés de proximité et permettent d'augmenter les ressources alimentaires et monétaires des familles. Pour ces projets, la part de la production commercialisée est réduite et se limite à financer les frais d'entretien et de fonctionnement des équipements subventionnés (*ibid.*, cf. article 2).

- Les projets d'insertion économique concernent des initiatives visant l'augmentation significative des revenus monétaires tirés d'une activité de production familiale. L'activité est intégrée dans des structures et circuits économiques organisés (*ibid.*, cf. article 14).
- Les projets d'entreprise se caractérisent par la recherche d'un équilibre économique au regard des normes du secteur marchand. Le projet devra permettre de dégager un revenu à hauteur du salaire minimum en vigueur (*ibid.*, cf. article 18).

⁹⁶ Tels que des silos à grain, des centres de traitement pour la réception, le tri, le conditionnement et le stockage de fruits et légumes (DDEE, 2008).

À ces différents « types » de projets correspondent des règles d'accès et des niveaux de subventions. Nous ne les détaillerons pas ici, mais ils feront l'objet d'un développement particulier au cœur de la thèse.

L'évaluation du dispositif CODEV, réalisée en 2010 par l'IAC et le CIRAD, a recensé, pour les vingt années d'existence du CODEV, 3 446 projets appuyés, pour une somme de 46,484 millions d'euros (5,547 milliards XFP) de subventions (Gaillard *et al.*, 2010). Cela représente un appui à 2 308 porteurs de projet et donc autant de ménages qui résident en province Nord. Le CODEV a ainsi financé directement 2 300 ménages, soit une population de 10 000 personnes représentant 23 % de la population provinciale⁹⁷.

Les projets appuyés sont de taille très variable. En moyenne, la subvention provinciale demandée est de 9 280 euros (1 106 500 XFP) mais la médiane est de 3 810 euros (454 900 XFP) ; 581 projets ont eu des plans de financements supérieurs à 41 200 euros (5 millions XFP). Par plan de financement, on entend la subvention versée par la province Nord, en complément de l'apport personnel du porteur de projet et du crédit qui a pu être souscrit par ce dernier pour accompagner le versement de l'apport personnel. La concentration des subventions est forte puisque 10 % des porteurs de projets captent 50 % des subventions totales, alors que 9 % des subventions sont distribuées à la moitié des porteurs de projets (*ibid.*). Ces chiffres ne doivent pas être analysés trop rapidement. La forte dispersion renvoie à des déséquilibres spatiaux (Figure 11) mais pas seulement, elle traduit surtout la grande diversité de dynamiques appuyées par ce dispositif.

⁹⁷ Au recensement de 2009, la province Nord comptait 45 137 personnes.

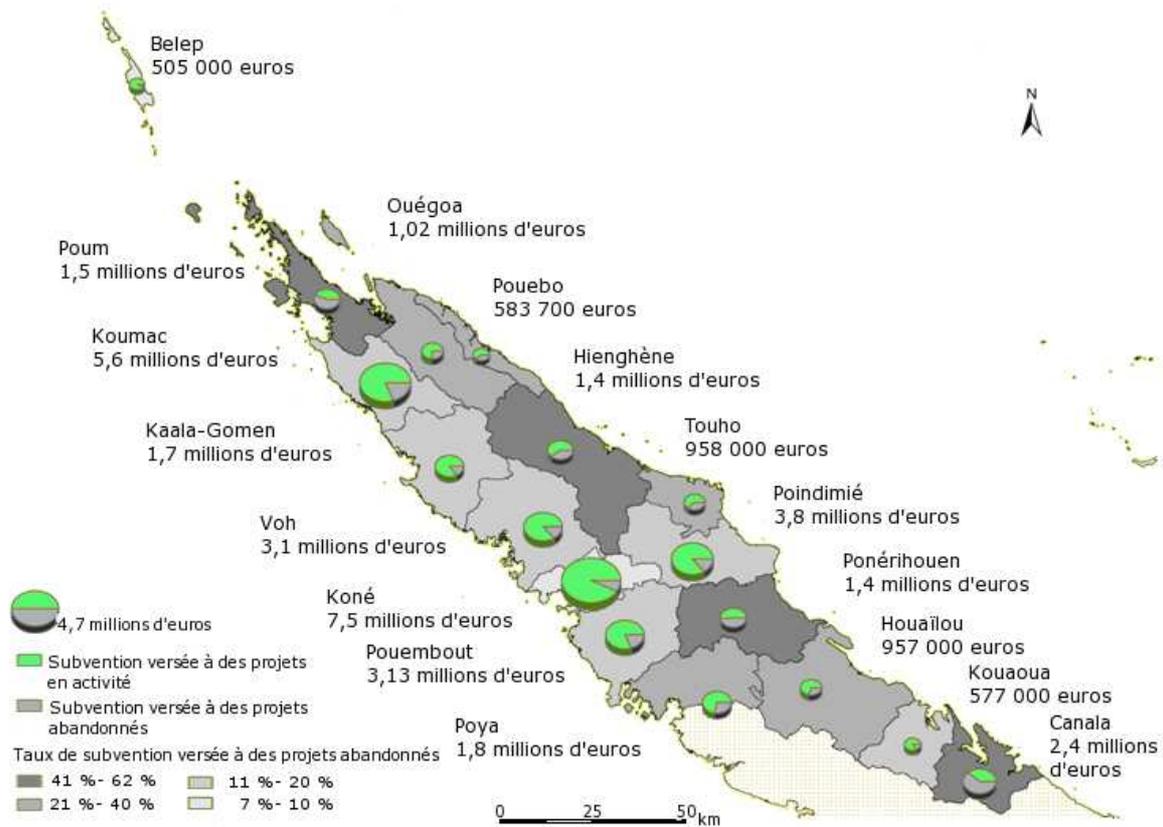


Figure 11 : Répartition spatiale des subventions CODEV versées par commune entre 1989 et 2008 (source : DITTT-province Nord et Frappier et Sourisseau, 2009).

D'un point de vue géographique, l'évaluation montre que le CODEV a distribué deux fois plus de subventions pour le même nombre de projets sur la partie Ouest de son territoire que sur la côte Est. Ramenée à la population moyenne (1989-2009) des communes correspondantes, la subvention moyenne est 2,2 fois plus élevée sur la côte Ouest que sur la côte Est (Gaillard *et al.*, 2010, p. 55).

L'agriculture représente une part conséquente dans ce dispositif : 2 095 projets sur les 3 446 appuyés relèvent du secteur agricole, soit 61 %. En termes de financements, cette tendance est à nuancer puisque les projets agricoles ne « captent » qu'un tiers des aides. Sur les vingt années de provincialisation, le CODEV a permis la distribution de deux fois plus de subventions sur la côte Ouest et le Grand Nord que sur la Côte Est. La Figure 12 ci-dessous confirme cette tendance entre 1999 et 2007.

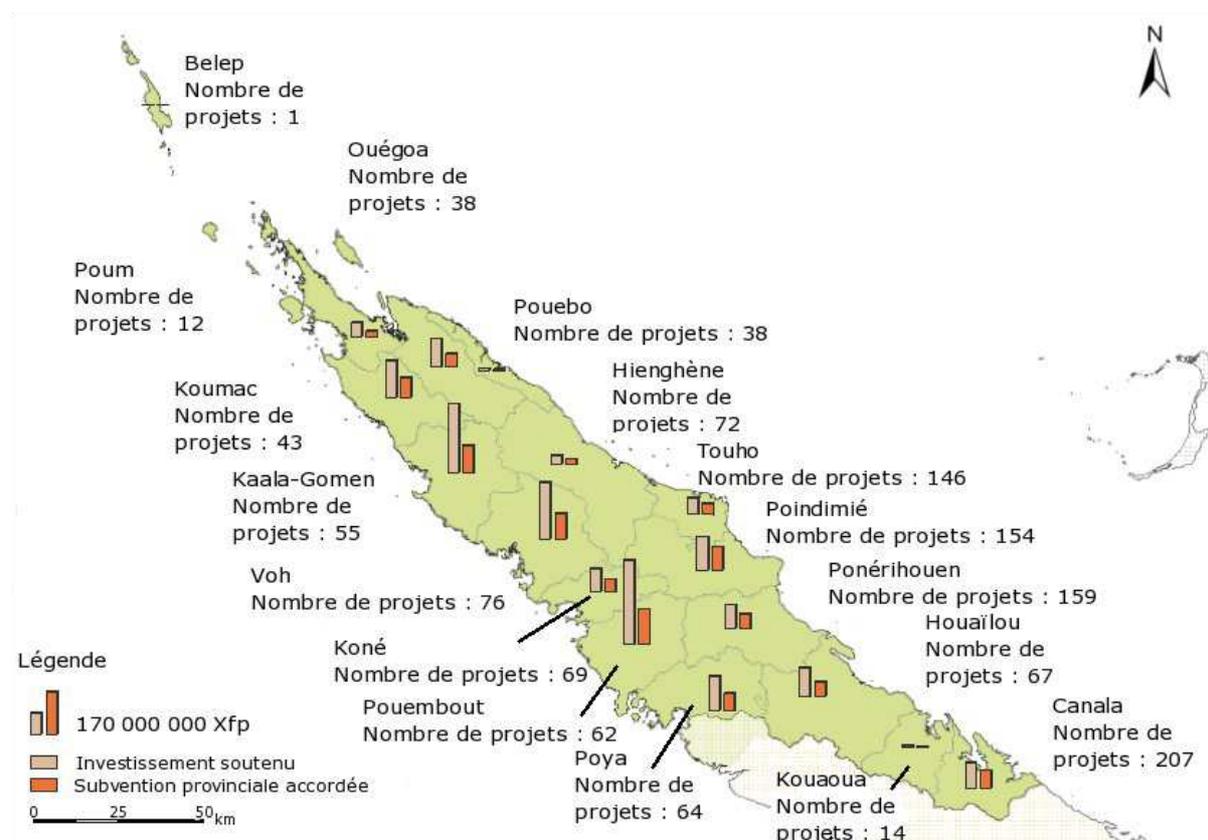


Figure 12 : Répartition spatiale du soutien à l'investissement de la province Nord pour les exploitants agricoles entre 1999 et 2007 (source : DSI/SIM/DDEE).

Articulé au CODEV, on observe la multiplication d'un autre dispositif d'appui depuis le début des années 2000 : les Opérations groupées d'aménagement du foncier (OGAF).

4) Les OGAF

À partir de 2002, la province Nord a décidé de coupler le dispositif d'Opération groupée d'aménagement du foncier (OGAF) à son Code de développement (CODEV).

Spatialement, le constat est criant (Figure 13). On observe la multiplication de l'utilisation de l'instrument OGAF sur la partie Est du territoire provincial, c'est-à-dire sur les communes les moins concernées par le CODEV (Figure 12), mais également sur les communes où les terres coutumières sont les plus nombreuses (ADRAF, 2009a). Sur les 16 communes de la province, huit ont fait l'objet d'une OGAF depuis 2000 et deux d'une Opération concertée de développement local, dispositif très proche des OGAF.

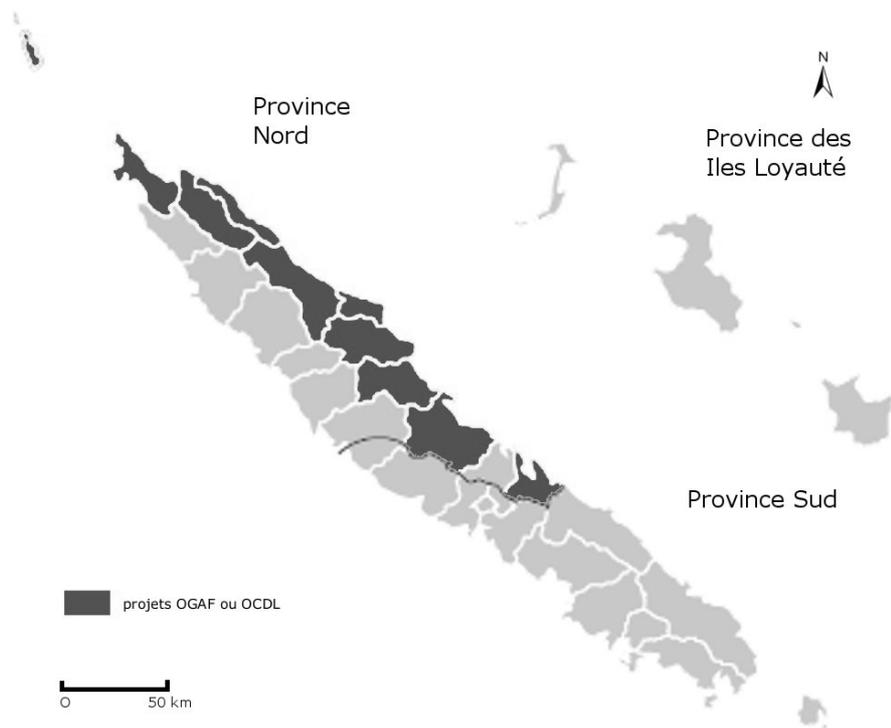


Figure 13 : Communes de la province Nord concernées par une opération de développement local (projets réalisés ou en prévision) (source : réalisée par nos soins).

Le dispositif OGAF n'a pas été développé en Nouvelle-Calédonie. C'est un instrument de développement territorial déjà largement utilisé en métropole et adapté au territoire.

a) Les origines du dispositif et son évolution en métropole

La mise en place en Nouvelle-Calédonie des OGAF est inscrite dans les contrats de développement État-province de 1990-1992. Les OGAF sont un dispositif financé par le CNASEA⁹⁸ en métropole. C'est la « mise en œuvre sur un périmètre déterminé et dans un temps limité d'un programme d'actions permettant l'amélioration des structures foncières, de l'organisation des exploitations agricoles et forestières et des conditions de vie rurales » (décret du 8 juin 1970 dans CNASEA/ADASEA, 1994). Classiquement, une opération OGAF repose sur cinq principes :

- l'opération doit résulter d'une volonté locale de transformer la situation du territoire de projet en utilisant les ressources existantes ;

⁹⁸ Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles, devenu l'Agence de services et de paiements en 2009 (ASP).

- les actions mises en œuvre dans le cadre d'une OGAF sont limitées dans l'espace et concernent plusieurs communes ou fragments de communes ;
- une OGAF s'étend sur au minimum trois saisons agricoles ;
- point essentiel, les OGAF reposent sur un cofinancement qui associe le ministère de l'Agriculture mais également d'autres bailleurs ;
- les programmes OGAF s'appliquent à des situations très diverses. Ces opérations ont pour objectif de créer un lien entre action foncière et développement économique d'une petite région sur la base d'une véritable animation et participation de la population.

Au début, le dispositif a été utilisé pour venir en appui à des zones défavorisées (zones de montagne, etc.) mais ses objectifs ont évolué au fil du temps. Ainsi, dans les années 1970, les OGAF s'attachent aux problématiques foncières. Il s'agit d'organiser la restructuration foncière pour faciliter les installations et les agrandissements dans une dynamique de modernisation de l'agriculture, à la suite des années 1960. Entre 1980 et 1983, les opérations prennent de l'ampleur. Ce n'est plus seulement la problématique foncière qui est traitée mais le développement économique des exploitations : les regroupements de parcelles et les aménagements fonciers sont doublés d'appuis à la diversification. En France, de 1971 à 1984, 296 OGAF ont été constituées (dont 117 en zones de montagne) dans 5 475 communes. Les opérations ont concerné 270 500 exploitations sur près de 5,2 millions d'hectares (CNASEA, 1984). C'est également à cette période que se multiplient les OGAF viticoles, notamment dans le Languedoc. Ces dernières préfigurent les OGAF dites « filières » de la période suivante. De 1984 à 1988, les périmètres concernés par les opérations OGAF sont élargis. Un volet formation est de plus en plus présent, notamment pour accompagner les installations. Pendant ces années 1980, l'élément le plus intéressant est l'émergence de nouvelles notions : celle de développement local, ou de développement rural intégré⁹⁹, comme en témoigne l'ouvrage du CNASEA, *OGAF : vers un nouvel essor des communautés rurales* (1984). Ce livre traduit un changement méthodologique majeur, il s'agit de « créer les conditions nécessaires à partir desquelles l'agriculture évolue normalement sans qu'il soit nécessaire d'accorder des mesures supplémentaires ».

⁹⁹ Pour une approche historique de l'émergence du développement local dans les politiques rurales françaises, voir P. Houée (2001). Pour cet auteur, l'arrivée du parti socialiste au pouvoir en 1981, puis l'entrée de M. Rocard au gouvernement, ont été déterminantes dans le processus de légitimation du développement local en termes d'objectifs et de procédures.

Dans les années 1990, on observe l'apparition des OGAF aménagement qui deviennent le support de programmes environnementaux. En 1989, le ministre français de l'Agriculture, H. Nallet, affiche sa volonté de tester l'application de « l'Article 19 »¹⁰⁰ (règlement 797/85-1760/87 de la PAC) à travers quelques opérations pilotes¹⁰¹. Le dispositif s'articule de plus en plus aux Parcs naturels régionaux. Ce dispositif vient compléter les procédures classiques visant la gestion de l'environnement, il est mobilisé pour favoriser l'intégration des agriculteurs dans les démarches environnementales (Laurens, 1995).

Les OGAF ont perduré jusqu'en 1999 en France. Elles ont alors été progressivement remplacées par les opérations LEADER¹⁰². Créé en 1991 par la Commission européenne, LEADER fut en France l'un des premiers programmes pluriannuels à inscrire l'action publique dans des territoires de projet¹⁰³ (Lavignotte-Guérin, 1999). Les étapes du montage d'un projet sont multiples. En résumé, un appel à candidatures est d'abord ouvert au niveau européen. Chaque État-membre propose une déclinaison nationale des objectifs stratégiques européens et une procédure de mise en œuvre. Des « groupes d'action locale » (GAL) se constituent pour proposer un projet. Ces GAL rassemblent différents partenaires locaux publics (élus des collectivités locales ou représentants d'autres établissements publics...) et privés (entreprises et leurs structures représentatives, chambres consulaires, coopératives, associations...). Chaque GAL propose le financement d'un projet de territoire¹⁰⁴. Si le projet du GAL est retenu, ce dernier compose un comité de programmation et de suivi qui a la responsabilité de la sélection des projets proposés par les acteurs locaux : agriculteurs, communes, acteurs du tourisme, etc. (Méasson, 2007).

¹⁰⁰ Cet article fait partie des premiers à marquer l'émergence de la problématique environnementale au sein de la PAC. L'article 19 servira notamment de base à la mise en place des mesures agri-environnementales.

¹⁰¹ Pour mieux comprendre les enjeux du dispositif à cette époque, voir la thèse de C. Soulard (1999) qui étudie l'OGAF du Migemnois débutée en 1990 dans le département de l'Yonne, où H. Nallet est d'ailleurs élu départemental.

¹⁰² Liaison entre actions de développement rural.

¹⁰³ Comme l'indique L. Méasson (2008), la notion de territoire de projet est floue. L'association Entreprises, Territoires et Développement le définit par exemple de la manière suivante : « *un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emplois* ». Dans les faits, les territoires de projet font souvent référence à l'échelle méso-territoriale (entre la commune et le département) et présentent un caractère intercommunal.

¹⁰⁴ Le budget s'élève en moyenne à 3,4 millions d'euros. La part versée par l'Europe représente en moyenne 1,5 million d'euros, la part restante repose sur d'autres subventions publiques (État, Régions, Collectivités locales, etc.) et privées (autofinancement). Source : http://www.unaleader.org/leader/rubrique.php3?id_rubrique=31.

Cette procédure vise à trouver un équilibre opérationnel entre les objectifs stratégiques des différents niveaux d'autorités publiques, tout en laissant une large part d'autonomie aux acteurs locaux. LEADER portait un message fort : faire confiance aux acteurs locaux dans leur capacité à trouver des solutions originales de développement en ouvrant les cercles de la décision à la société vers les programmes européens.

Le programme LEADER a été décliné selon trois générations : LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) et LEADER + (2000-2006). La philosophie est restée la même au fil du temps mais le rôle des acteurs des différents niveaux décisionnels varie d'une génération à l'autre. LEADER II voit la mise en œuvre des programmes confiée aux États et/ou aux Régions (Smith, 1995). LEADER + est marqué par l'obligation de réduire à moins de 50 % la part des administrations et des élus au sein des comités de programmation et de suivi des GAL. Nous verrons que cette structuration en GAL et ses prérogatives vis-à-vis du choix des projets locaux appuyés fait largement écho à l'organisation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie.

À partir de 1999, les OGAF disparaissent de l'action publique métropolitaine et la troisième génération de programmes LEADER est enclenchée. Mais les OGAF sont maintenues dans l'outre-mer français, notamment en Nouvelle-Calédonie.

b) Les OGAF en province Nord

En province Nord, le dispositif OGAF reste piloté par l'État qui cofinance les opérations avec les provinces et les communes concernées. La demande d'un programme OGAF auprès de l'État émane d'une ou plusieurs communes¹⁰⁵, leur territoire définissant le périmètre d'application. Le projet pour ce territoire est construit à partir d'un programme d'actions spécifiques, d'une durée de trois à cinq ans. Le dispositif permet de verser des aides à caractère incitatif (primes, contrats, subventions, etc.). Un suivi de l'opération est réalisé par des comités locaux qui sont chargés d'adapter localement les règles d'attribution, de sélectionner et de valider les demandes de projets et de faire évoluer les objectifs. Ces comités sont composés du chef de projet OGAF, de représentants des producteurs locaux (par secteur d'activité, agriculture, pêche, tourisme, artisanat, etc.), des animateurs communaux, des

¹⁰⁵ Dans les faits, la majorité des OGAF en Nouvelle-Calédonie correspondent à l'échelle communale. Du point de vue de la superficie, ce choix n'est pas anodin. Nous avons vu que les OGAF, puis les programmes LEADER regroupent en France souvent plusieurs cantons. Les communes calédoniennes sont particulièrement grandes, elles font en moyenne 562 km², ce qui correspond à quatre cantons moyens français.

techniciens provinciaux et des représentants des mairies. L'avis du comité sur les projets est consultatif puisque c'est la commission OGAF rassemblant les bailleurs du projet qui valide définitivement les projets. Dans les faits, on constate cependant que les projets sont en réalité sélectionnés et discutés dans les comités locaux, la commission OGAF oriente simplement le projet de manière globale et surtout vérifie l'utilisation des financements. Les projets OGAF sont financés par les différents bailleurs : le CNASEA, l'ADRAF, la province et les communes. La partie financée par la province est ensuite présentée en commission provinciale de développement, mais ce sont souvent de petits projets qui ne sont pas rediscutés et sont votés globalement. Le dispositif (Figure 14) articule plusieurs bailleurs mais aussi les acteurs locaux, notamment au sein des comités locaux et de la commission OGAF. Il n'est pas sans rappeler les programmes LEADER et LEADER + présentés plus haut. Enfin, ces projets ont pour objectif de favoriser le développement local en accord avec la politique provinciale par la mise en œuvre d'une démarche « participative ». Le diagnostic doit être élaboré en concertation avec la population, cette dernière étant associée à la mise en œuvre du programme au sein des comités locaux.

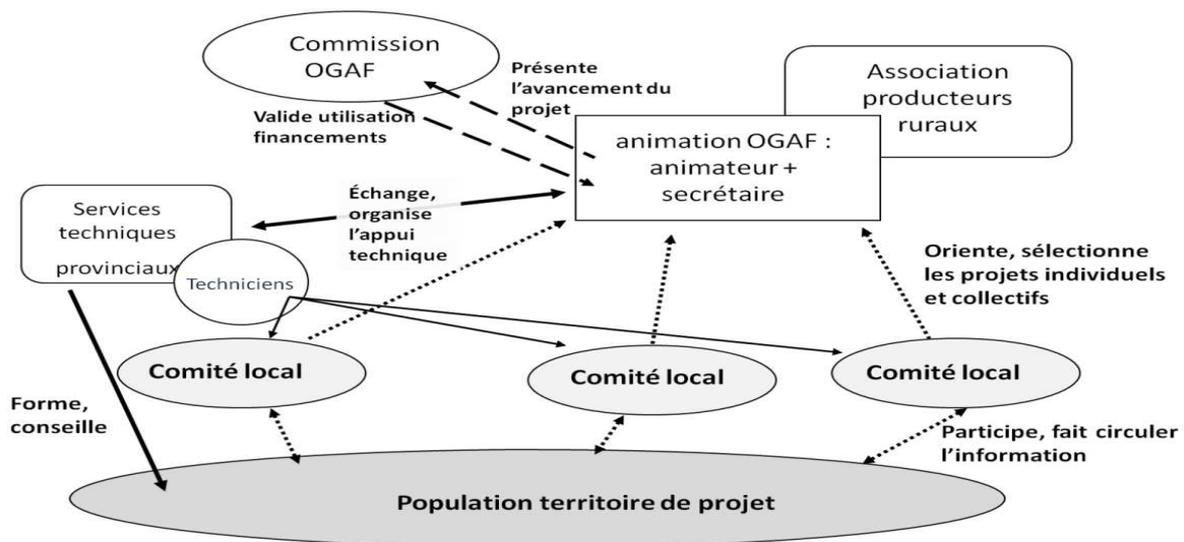


Figure 14 : Dispositif d'animation des OGAF en province Nord.

Au-delà du constat de la multiplication géographique des OGAF sur la partie est de la province Nord, on identifie également une importance financière croissante de ce dispositif dans les politiques publiques d'appui au développement. Depuis 1993, huit OGAF ont été engagées en province Nord : sur la tribu de Ouéné, les communes Touho, Poindimié et Ponérihouen, à Canala, Belep, Houaïlou, Ouégoa, Pouébo et Poum. En moyenne les financements des projets s'élèvent à 1 758 720 euros. Le Tableau 1, réalisé à partir des

diagnostics des opérations, montre que la province est le bailleur le plus important et que sa part de financement est croissante au fil du temps.

Tableau 1 : Participation des principaux bailleurs aux opérations OGAF de la province Nord pour les opérations terminées et initiées en 2008 (source : DDEE et ADRAF).

OGAF	Idée fondatrice	Échelle	Financement total	Province Nord	CNASEA/ ASP	Commune	ADRAF
Ouééné	Réinstaller une tribu sur ses terres ancestrales	Tribu	916 667 €	NR	NR	NR	NR
Côte Est (2002-2006)	Restructurer le GAPCE	Intercommunal (Ponérihouen, Poindimié, Touho)	1 553 542 €	830 517 €	594 875 €	44 500 €	83 650 €
Canala (2004-2008)	Structurer les filières agricoles	Commune	1 870 417 €	995 417 €	271 667 €	573 333 €	3000 €
Belep (2004-2009)	Structurer et soutenir le tissu économique, en particulier filière pêche	Commune	1 456 833 €	1 081 000 €	166 667 €	175 833 €	33 333 €
Houailou (2007-2009)	Structurer les filières agricoles	Commune	1 825 500 €	1 302 167 €	185 000 €	259 167 €	79 167 €
Ouégoa (2008-2011)	Structurer le tissu économique	Commune	1 985 728 €	1 347 317 €	199 083 €	347 661 €	91 667 €
Pouebo	Limiter l'exode rural	Commune	2 356 407 €	1 618 202 €	234 643 €	459 566 €	43 996 €
Poum		Commune	2 104 668 €	1 634 543 €	209 503 €	19381 €	67 041 €
TOTAL			14 069 760 €	8 809 161 €	1 861 438 €	2 053 644 €	428 853 €

Le dispositif OGAF a été adapté par la province Nord pour appuyer le développement de la commune de Hienghène : il s'agit de l'Opération concertée de développement local (OCDL). Cette opération est très similaire au dispositif OGAF mais l'État n'en est plus forcément un bailleur. Elle est pilotée par la province Nord, contrairement aux OGAF où l'opération reste gérée institutionnellement par l'État, via la DAFE¹⁰⁶.

Ces opérations touchent un nombre conséquent de producteurs. Deux opérations sont terminées à ce jour et ont fait l'objet d'une évaluation. L'OGAF Côte Est¹⁰⁷ a appuyé 358 porteurs de projets, l'OGAF de Canala, 254 porteurs de projets¹⁰⁸. Si on comptabilise le

¹⁰⁶ Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement.

¹⁰⁷ L'OGAF Côte Est concernait les trois communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen.

¹⁰⁸ Ces chiffres sont tirés des deux évaluations réalisées en 2007 et 2009 (ADRAF, 2009 ; Bouard, 2007).

nombre de personnes par ménage de producteur, 1 023 personnes ont bénéficié de l'aide OGAF sur la Côte Est (soit 10 % de la population de la commune) et 905 personnes sur Canala (soit 24 % de la population communale). L'évaluation du CODEV réalisée par l'IAC en 2010 confirme cette tendance : 46 % des projets financés depuis 1999 par la province Nord sur les financements du CODEV l'ont été dans le cadre d'une OGAF (Gaillard *et al.*, 2010, p. 63). En volume de subventions, la proportion est moins élevée puisque les subventions versées aux porteurs de projets dans le cadre d'une OGAF ne représentent que 8 % des subventions versées par le CODEV depuis 1999. Ces chiffres sont à nuancer. Dans la plupart des cas, la mise en place d'une OGAF se traduit par la création d'une association locale qui, si elle a des orientations principalement agricoles, bénéficie de financements provinciaux pour réaliser des investissements structurants. Le financement accru de petits projets sur le territoire OGAF est couplé à des investissements structurants. Ainsi, l'association Waké Chaa à Canala assure par exemple la gestion d'un centre de tri pour les fruits et légumes financé par la province.

Les OGAF sont des dispositifs de développement territorial censés favoriser l'émergence de projets, sans préjuger de leur taille et de leur activité, mais force est de constater que la majorité sont des projets dits « traditionnels »¹⁰⁹ (Figure 15 ci-dessous) et orienté vers l'agriculture, 75 % des subventions OGAF allant à l'agriculture (*ibid.*). Malgré ces tendances générales, les OGAF de Belep et de Canala ont appuyé 25 projets de pêche et 48 projets de tourisme, commerce et artisanat, ainsi que 18 projets dits « d'entreprises ».

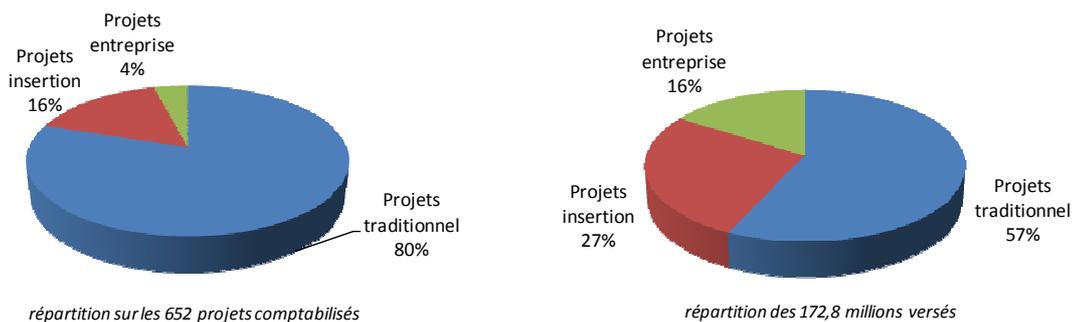


Figure 15 : Répartition des projets OGAF selon la catégorie de projets tels que définis par le CODEV (source : Gaillard *et al.*, 2010).

¹⁰⁹ En référence aux catégories de projets du CODEV décrites précédemment.

L'évaluation du CODEV articulée aux OGAF depuis le début de la provincialisation montre également que la combinaison des deux dispositifs permet d'atteindre des populations que la province touchait peu précédemment.

La multiplication des opérations sur l'ensemble du territoire de la province Nord depuis le début des années 2000 montre que le dispositif est de plus en plus important dans l'appui au développement rural mis en œuvre par la province. Surtout, le dispositif repose sur des espaces de concertation proches de la population, qui sont l'occasion de dialogues sur les enjeux du développement rural à l'échelle locale, celle des territoires de projet. Les OGAF et la constitution des comités locaux augmentent ainsi le nombre et la diversité des acteurs qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Dans quelle mesure cette ouverture, au niveau local, du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques vient-elle modifier l'action publique provinciale, fortement marquée par un dualisme issu de la décolonisation ? Cette toute la question que nous souhaitons traiter par la suite.

Conclusion

L'approche historique de la construction des politiques publiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie proposée dans ce chapitre montre que la ruralité calédonienne est le produit de la colonisation reposant sur une ségrégation multidimensionnelle (spatiale, sociale et économique). Force est de constater la permanence de deux modèles de développement agricole et rural : celui porté par les Européens, largement appuyé par les politiques publiques, et celui porté par les Kanak, pour lequel l'action publique s'avère plus difficile à construire. La constitution du territoire politico-administratif de la province Nord semble marquer une rupture dans ce processus historique. Elle rompt en partie avec la ségrégation historiquement instituée en offrant aux Kanak les compétences institutionnelles et les moyens financiers de faire leurs choix en termes de développement. La province peut alors être perçue comme un espace d'invention de politiques publiques ouvert à l'exploration de nouvelles représentations, mais aussi à l'expérimentation de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité permettant l'émergence de modèles, de processus et de dispositifs de développement différents.

Aujourd'hui, la volonté d'un territoire porteur d'identité et institutionnalisant la participation des Kanak à la définition de leurs politiques se traduit par la multiplication de

projets de développement territorial (les OGAF) sur la côte Est. Le dispositif OGAF semble s'adapter aux besoins de la province Nord qui cherche un équilibre entre projets structurants et développement local... L'utilisation accrue des OGAF sur le territoire provincial soulève un ensemble de questionnements. Ce dispositif de développement territorial contribue-t-il à créer et légitimer un modèle de développement plus respectueux des aspirations des populations, comme le souhaitent les élus provinciaux ? Dans quelle mesure les OGAF participent-ils au processus de construction de politiques publiques de développement rural légitimes et en concertation avec le plus grand nombre d'acteurs impliqués ? Quels sont les changements induits par le dispositif OGAF dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique provinciale ? Pour quelles raisons les élus provinciaux indépendantistes, qui ont développé leur propre représentation du développement dans les années 1980, ont-ils accepté le transfert du dispositif OGAF métropolitain ? Est-ce que l'instrument OGAF participe à l'évolution des processus de mise en œuvre et d'élaboration des politiques publiques de développement rural ? Selon quelles modalités ? En particulier, est-ce que ce dispositif, nouveau pour la Nouvelle-Calédonie et la province Nord, favorise une sortie du dualisme historiquement institué ? Est-ce que la multiplication des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment au niveau des territoires de projet, contribue à cette évolution ? Les acteurs des différents échelons territoriaux interagissent-ils et sous quelles formes ? Enfin, pour quelles raisons la province Nord multiplie-t-elle ce type d'opération sur son territoire ? Nous proposons de résumer ces questionnements comme suit : dans le contexte d'autonomisation de la Nouvelle-Calédonie, dont l'histoire est marquée par un dualisme issu de la colonisation, est-ce que l'instrument OGAF transféré depuis l'Europe participe à l'évolution des politiques publiques provinciales ? Selon quelles modalités ?

En filigrane de ce corpus de questions empiriques se dessine une question plus théorique. Dans un contexte de décolonisation original, nous interrogeons le rôle et les effets d'un instrument de développement territorial, en particulier le fait qu'il augmente le nombre d'acteurs participant à l'élaboration et l'implémentation des politiques publiques, sur les processus de changement de politiques publiques.

Cette question articule deux objets théoriques particuliers : le territoire – et son adjectif territorial – et le changement de politiques publiques. Nous proposons de regarder en détail les travaux de recherche menés sur ces objets et leur articulation, pour affiner la formulation de notre question de recherche (chapitre II) et construire un modèle d'analyse (chapitre III).

Chapitre II

Une question de recherche au croisement de la géographie et de la science politique

Ce chapitre va explorer les deux objets théoriques articulés dans cette thèse : le territoire et le changement politique, en particulier leur place respective dans le processus de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques. À l'issue de ce cadrage théorique, nous définirons une question de recherche sur les usages des instruments de politiques publiques et leur rôle dans les changements de politiques publiques.

Dans une première section, privilégiant une entrée géographique, la notion de territoire et ses évolutions seront détaillées, les modalités d'étude de sa dimension politique seront éclairées. Dans une deuxième section, nous examinerons comment les sciences politiques analysent les changements de politiques publiques. Dans une troisième section, nous verrons comment le couple territoire et changement de politiques publiques est étudié dans un contexte multi-niveaux et à quelles questions théoriques cela renvoie. Enfin, à partir de ce travail théorique, nous proposerons une traduction des questions empiriques soulevées dans le chapitre précédent en question de recherche.

A - Définir et étudier les territoires

Le territoire est l'entrée privilégiée de la géographie, mais sa définition reste polysémique. *Les mots de la géographie* souligne cette polysémie : « *Il est souvent synonyme d'espace, de lieu, d'espace socialisé, d'espace géographique, de territoire éthologique ou d'espace approprié* » (Brunet *et al.*, 1993, p. 480-481). Le *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés* (Lévy et Lussault, 2003, p. 907-917) distingue huit définitions. La diversité des définitions données au mot « territoire » est très liée à l'histoire de la discipline géographique.

Depuis son apparition dans la langue française au XIII^e siècle, le territoire est d'abord une référence administrative : la commune, le canton, le département sont des territoires (Lévy et Lussault, 2003, p. 907-908 ; Boussagnet *et al.*, 2004, p. 432-439). P. Allès (1980) situe les origines de cette notion à la Révolution française. Le territoire s'est imposé comme

une représentation « naturelle » des frontières politiques de la France, représentation qui se construisait sur une base juridique très liée aux rouages administratifs de l'État-Nation en formation. Rappelons que la racine du mot territoire est *jus terrendi*, en référence à celui qui a le droit de « terrifier ». Le territoire est historiquement lié à des enjeux de pouvoir et de domination.

Dans ce sens, les géographes utilisent le terme territoire à partir du début du XX^e siècle, notamment lorsqu'ils traitent de géographie politique. C'est le terme qu'ils utilisent pour définir « *un espace dévolu à une nation structurée par un État* » (Claval, 1997). Territoire et territorial évoquent ainsi l'idée d'une intervention de la puissance publique sur une portion de la surface terrestre au nom d'intérêts supérieurs, comme ceux de l'État-Nation. Les frontières sont essentielles pour définir le territoire, c'est un espace avant tout borné.

Les géographes vont largement faire évoluer la notion au fil du temps en prenant en compte de plus en plus la pensée constructiviste et systémique qui traverse les sciences sociales à partir du début des années 1970 (Orain, 2009). C'est dans ce « tournant géographique » (Lévy, 1996) que nous inscrivons nos recherches.

1) Le territoire : entre constructivisme et systémique

a) Les apports du constructivisme à la définition du territoire

L'épistémologie constructiviste a profondément influencé la géographie¹¹⁰ en réponse à la forte composante spatiale donnée à la géographie et à la notion d'espace forgée dans les années 1960. A. Frémont (1976) propose de ne pas réduire l'espace à une aire définie par sa métrique euclidienne en ajoutant la notion « d'espace vécu ». L'espace vécu repose sur la représentation que les hommes s'en font : ils ne vivent pas dans le monde tel qu'il est mais tel qu'ils le perçoivent. C'est « *l'espace tel qu'il est perçu et pratiqué par les hommes qui y vivent* » (Stasvak dans Lévy et Lussault, 2003, p. 340). Plus que les analyses économiques, les approches historiques et linguistiques donnent sens à ces territoires. Cela explique en partie pourquoi cette définition a été particulièrement utilisée par les géographes travaillant sur les sociétés dites « traditionnelles » comme J. Gallais (1984) et P. Gourou (1973). On ne peut parler du constructivisme en géographie sans citer également les recherches de Y.-F. Tuan (1990), J. Duncan et D. Ley (1993). Ils ont particulièrement influencé la géographie anglo-

¹¹⁰ Pour une analyse historique détaillée du tournant constructiviste de la géographie, voir le récent ouvrage d'O. Orain (2009) tiré de sa thèse de doctorat sur l'épistémologie de la géographie.

saxonne avec leurs travaux sur les représentations, perceptions et valeurs, ainsi que leurs traductions dans les discours.

Proche de notre terrain au Vanuatu et donc particulièrement éclairant pour mieux appréhender les territoires ruraux kanak et celui de la province Nord, J. Bonnemaïson propose de compléter la notion d'espace géographique comme réalité physique par celle de territoire caractérisé par plusieurs dimensions. Pour l'auteur, le territoire c'est d'abord l'unité d'enracinement de l'identité des acteurs. La définition du territoire-identité s'avère relativement similaire à la notion d'espace-vécu :

« Le territoire est d'abord un espace d'identité ou, si l'on préfère, d'identification. Il repose sur un sentiment et une vision. La forme spatiale importe peu ; elle peut être très variable. Le territoire peut être imaginaire ou rêvé comme dans les diasporas. Il peut être un cheminement, une constellation de lieux réunis par des pistes d'errance. Comme dans les territoires aborigènes chantés plus que décrits par Bruce Chatwin, un système discontinu de pâturages comme chez les Touaregs, une route de pirogues autant qu'un lieu fondateur comme en Mélanésie. » (Bonnemaïson, 2000, p. 130).

L'auteur insiste ici sur la notion de territoire-identité plus que sur les limites et les bornes du territoire. Il considère le territoire comme un lien. Néanmoins, l'auteur replace la notion de frontière au cœur de la définition du territoire lorsqu'il le considère comme un espace politique. Le territoire est alors *« l'espace défendu, négocié, convoité, perdu, rêvé, où se jouent les rapports de domination »* (*ibid.*, p. 130). Enfin, le territoire commence avec le rite. L'humanité vit au moyen de rites qui traduisent ses hiérarchies, ses valeurs, ses croyances (même si elles ne sont pas de l'ordre du religieux). Or, les rites et les lieux sont intimement liés, ils ont réciproquement besoin l'un de l'autre. Le territoire rassemble alors les géosymboles identitaires et politiques qui lient les communautés humaines.

Ces définitions s'adaptent bien aux différents territoires qui composent la province Nord. Les dimensions rituelle, identitaire et relationnelle se retrouvent dans les territoires ruraux kanak. Les discours qui structurent la revendication foncière kanak dans les années 1970 traduisent ces dimensions identitaire et relationnelle. L'histoire de la constitution du territoire politico-administratif de la province Nord fait de cette dernière un territoire politique au sens de J. Bonnemaïson.

b) Les apports de la systémique à la notion de territoire

De nombreuses évolutions de la géographie sont par ailleurs liées à l'influence de la systémique et du paradigme de la complexité (Morin, 2005) qui privilégient les relations entre les éléments analysés, les causalités non linéaires et le changement global des réalités étudiées. Dans cette perspective, H. Gumuchian (1991) propose de définir le territoire comme un objet composé de trois dimensions : les pratiques et les usages (trame socio-économique), les représentations (trame géohistorique et géosymbolique) et la prise de décision et de l'action (trame institutionnelle). Le territoire est un objet politique, économique et social mais également un objet porteur d'utopie, d'idéologie et de mythe. La notion de territoire repose sur le matériel (l'espace géographique), l'idéal (les systèmes de représentation qui guident les sociétés dans leur appréhension de leur environnement), et sur les acteurs qui interviennent sur le territoire. Les acteurs perçoivent, s'allient, s'imposent, décident, pour aménager le territoire. La définition de G. Di Méo (1998) est complémentaire de celle de H. Gumuchian : « *Le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire.* »¹¹¹ Mais elle donne plus d'importance aux représentations en mettant l'accent sur l'appropriation. En cela, ces définitions se rapprochent de celle proposée par J. Bonnemaïson et reconnaissent toutes le processus d'appropriation que les acteurs opèrent sur l'espace pour le transformer en territoire. C'est un processus que R. Sack nomme « territorialité » et résume ainsi :

« Territoriality will be defined as the attempt by an individual or a group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be called the territory »
(1986, p. 19).

Dans cette définition, le territoire est une construction sociopolitique. Un groupe d'individus détient un pouvoir, souvent économique, sur un territoire, il construit une organisation spatiale pour conforter son pouvoir et l'agrandir.

Le territoire est alors le résultat de processus socio-spatiaux complexes qui articulent la matérialité du territoire, l'expérience individuelle qu'il permet, et la construction collective qu'il occasionne (Debarbieux dans Lévy et Lussault, 2003, p. 910-912). Mais, du point de vue systémique, le tout n'étant pas égal à la somme des parties, le territoire collectif n'est pas la somme des territoires individuels (Chamussy, 2003). Pour étudier le territoire, on ne peut se

¹¹¹ Di Méo, 2003, entrée « territorialité » dans Lévy et Lussault (2003, p. 919).

contenter de travailler sur les acteurs individuellement et il est nécessaire d'étudier leurs relations, les liens entre les individus. Mais de quelle nature sont ces relations entre acteurs ?

En s'inspirant des réflexions de H. Arendt sur la distance et la politique, C. Raffestin définit le territoire comme :

« Le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple par la représentation) un espace, l'acteur « territorialise » l'espace. Le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail [...] et qui par conséquent révèle des relations toutes marquées par le pouvoir. » (Raffestin, 1980).

Cette citation met les acteurs et les liens politiques qu'ils tissent entre eux au cœur de l'analyse géographique.

c) Vers le(s) territoire(s) de projet

La dimension politique et l'exercice du pouvoir mis en exergue dans ces définitions se traduisent matériellement par l'aménagement et l'organisation de l'espace approprié. À travers des relations consensuelles et conflictuelles, les acteurs gèrent l'espace en lui affectant des usages, en y menant des activités selon leurs besoins. Le territoire devient un espace géographique aménagé. En comprendre les logiques repose sur l'analyse fine du jeu des acteurs. Les acteurs du territoire cherchent constamment à transformer ou maintenir l'espace social et géographique pour l'habiter, l'exploiter et échanger (Brunet *et al.*, 2001).

Dans cette perspective, mais en insistant sur le processus de construction de la territorialité plus que sur les usages et activités qui en résultent, la notion de territoire de projet émerge dans les travaux de nombreux géographes (Lajarge, 2002 ; Méasson 2009, 2008 ; Moine, 2007 ; Vanier, 1995). Le territoire de projet est alors défini comme le produit des négociations entre acteurs visant la mise en cohérence de leurs intérêts, leurs représentations et des réalisations. Outre la reconnaissance de la dimension politique, la notion de territoire de projet met l'accent sur l'intentionnalité des acteurs dans et projetée sur les territoires de projet. Cela confère un aspect multidimensionnel et processuel au territoire de projet. Il est le résultat, toujours instable et renégocié, de négociations entre acteurs porteurs d'idées, de stratégies et soumis à des institutions. Cette définition amène à prendre en compte les dimensions stratégique et institutionnelle des territoires.

Avec une telle définition, le territoire et l'adjectif territorial ne font plus seulement écho au terme « local » comme dans les années 1970. Le local renvoie à l'échelle tandis que le substantif territoire fait référence au mode de construction par les acteurs, quelle que soit l'échelle considérée (Pecqueur, 2009, p. 57). Le géographe ne se penche plus seulement sur l'état spécifique des réalités de chaque échelle, ce qui implique un mode d'observation et de raisonnement particulier, mais il examine aussi les déterminants des relations entre les espaces de différentes grandeurs.

2) Étudier les territoires dans cette recherche

Le métier de géographe repose classiquement sur l'identification des organisations spatiales, humaines et non humaines, mais, dans cette perspective « constructiviste réaliste » (Lévy, 1999), la focale de la problématique géographique est déplacée.

D'une part, en envisageant le territoire comme construit social, produit de la configuration de l'ensemble des objets des sociétés (individus, groupes, choses, idées, etc.) coexistant et en relation, l'acteur est placé au centre de la démarche géographique (Lévy et Lussault, 2003, p. 332). Selon J. Lévy (1996, p. 52), les « nouvelles géographies » reposent sur la prise en compte des acteurs porteurs d'intentionnalité et des systèmes structurant un grand nombre de ces acteurs. L'acteur et ce qui le pousse à agir participent à la production du territoire en modifiant les objets géographiques (Lévy, 1999, p. 113). Aujourd'hui, la géographie se penche sur « *les jeux d'échelles, non seulement en insistant sur le fait qu'à chaque échelle correspond un état spécifique des réalités, ce qui conditionne un mode d'observation et de raisonnement particulier, mais aussi (...) en examinant les régimes de relations entre les espaces de différentes grandeurs et en considérant ces régimes comme constitutifs des sociétés* » (Lussault, 2007, p. 39). Après avoir longtemps cherché les espaces « pertinents », la géographie se penche ainsi de plus en plus sur une problématique relationnelle... Il s'agit d'étudier les relations entre les divers éléments du système complexe, et de « *confronter les différentes spatialités* » (Lévy, 1988, p. 223).

D'autre part, ce glissement vers une problématique relationnelle permet d'approfondir ce qui nous intéresse plus spécifiquement dans cette recherche : la dimension politique du territoire. En effet, J. Lévy et M. Lussault partagent le même postulat : la spatialité humaine et l'espace géographique proviennent d'une « difficulté » fondamentale et commune à toutes les sociétés : la distance. Pour réduire cette distance, les hommes mettent en œuvre des « technologies spatiales » (Lussault, 2007), dont la politique est une des premières. On

s'approche alors de la définition du politique proposée par H. Arendt (1995, p. 33) : « *l'homme est a-politique. La politique prend naissance dans l'espace qui est entre les hommes. Donc dans quelque chose qui est fondamentalement extérieur à l'homme. Il n'existe donc pas une substance véritablement politique. La politique prend naissance dans l'espace intermédiaire et elle se constitue comme relation* ».

Cette vision du territoire est de plus en plus utilisée mais elle fait l'objet de nombreuses controverses parce que les objets étudiés sont très complexes et nécessitent une méthodologie interdisciplinaire encore en construction (Vanier *et al.*, 2009 ; Claval, 2008, 2001 ; Dodier *et al.*, 2007a ; Elissalde, 2002). Travailler sur le(s) territoire(s) n'est plus une recherche sur un objet physique déterminé (un espace agricole, une zone périurbaine, etc.), mais sur un construit social qui présente la particularité d'être approprié par les acteurs.

Comme A. Dubresson et S. Jaglin (2005), la signification que nous donnerons au territoire s'inspire de l'approche sackienne, mais pas seulement. Elle est proche de la définition proposée par G. Di Méo dans le sens où nous considérons le territoire comme un construit social résultant de l'« *appropriation à la fois économique, idéologique, et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire* » (Di Méo, 2000, p. 40). Mais notre acception du territoire s'en distingue car, pour nous, la dimension politique du territoire et les enjeux de contrôle exercés par les acteurs, visant notamment à en institutionnaliser l'organisation et les limites, sont prédominants sur la pratique et le vécu individuels de l'espace géographique dans le processus de construction sociale. En faisant ce choix, notre définition du territoire met de côté, mais sans les nier, les dimensions psychique et individuelle qui associent la notion de territoire à celle d'espace vécu.

Le territoire est donc composé de réalités matérielles, de processus spatiaux, d'un côté, et de constructions socio-symboliques, de l'autre. Il concerne des échelles d'analyse différentes mais parfois enchevêtrées. C'est un espace géographique nommé, support d'une identité collective exerçant un pouvoir. Nous faisons ainsi d'abord référence à la dimension politique du territoire (Lévy, 1994). C'est un espace géographique et social institutionnalisé qui fait l'objet d'une légitimation permanente. Tout territoire est caractérisé par une histoire qui a contribué à la construction de répertoires cognitifs et symboliques. Ces derniers sont utilisés par les acteurs pour étayer leur discours et/ou favoriser la formation d'alliances avec d'autres acteurs afin de légitimer leur position dans l'espace géographique et social institutionnalisé.

Concrètement, cela signifie que l'analyse se focalisera sur la manière dont les acteurs publics, privés et associatifs organisent le territoire, que ce soit de façon consensuelle ou conflictuelle, et comment ils co-construisent des actions entre dynamiques locales et régulations globales, pour y valoriser des ressources spécifiques. Cette définition devrait nous permettre d'éclairer l'organisation des pouvoirs, et leurs modalités d'intervention, en particulier dans les projets de développement territorial étudiés.

Les territoires construits ou sur lesquels repose l'action publique sont devenus un objet de recherche privilégié des géographes. Cependant, la thèse visant la compréhension des effets de la multiplication des territoires de projet sur les processus de changement de politiques publiques, il est nécessaire de mieux définir ce que nous entendons par processus de changement de politiques publiques, notamment dans le mouvement de l'action publique territorialisée. Comment les sciences politiques analysent-elles le processus de changement de politiques publiques ?

B - L'analyse processuelle des changements de politiques publiques

Historiquement, le terme « *policy* », qui fait référence aux politiques publiques en science politique, apparaît d'abord aux États-Unis dans les années 1930. Ce concept, encore flou lorsque Lasswell (1930) le développe pour la première fois, fait référence à la fois à des valeurs et à des pratiques. Dans le contexte historique de rationalisation de l'État et de la politique¹¹², il propose un nouveau regard sur l'action publique en privilégiant l'aspect processuel (« *policy-making process* ») des politiques publiques. Il s'agit d'étudier les régulations politiques et sociales qui se jouent aux articulations entre l'État et de la société civile. Étudier les politiques publiques, c'est comprendre les politiques telles qu'elles se font et s'appliquent concrètement. Le référentiel théorique de l'analyse des politiques publiques s'est construit progressivement. Il est multiple, composé d'apports sur l'État et la bureaucratie, la sociologie des organisations et le management public (Muller, 1990).

Dans cette section, nous allons montrer comment les principales approches développées en France et aux États-Unis ont pris en charge la question des changements de politiques publiques. Nous présenterons principalement cinq entrées pour l'analyse des changements de

¹¹² L'apparition de ce concept ne peut pas être dissociée de son contexte historique : le New Deal (1933-1938). Ce plan marque en effet le développement d'un interventionnisme plus structuré et plus direct de l'État.

politiques publiques : l'analyse séquentielle qui repose sur l'étude des étapes de la construction des politiques publiques ; l'entrée par les idées aussi appelée approche cognitive ; l'entrée par les instruments ; les approches néo-institutionnalistes¹¹³ ; l'entrée par les intérêts. Enfin, nous verrons en quoi la décentralisation construit un nouveau contexte multi-niveaux à prendre en compte dans l'analyse des changements de politiques publiques.

1) L'analyse séquentielle

L'analyse séquentielle n'est pas une théorie formalisée de l'action publique, c'est plutôt une méthode d'analyse des politiques publiques. Cette approche a pour objectif de créer un idéaltype de l'action publique et de son fonctionnement. C'est un cadre fixe mais général qui peut s'appliquer à n'importe quelle politique et permet de rationaliser l'analyse. La grille séquentielle d'analyse des politiques publiques développée par C.O. Jones (1977), puis par Y. Meny et J.-C. Thoenig (1989), propose d'étudier une politique publique selon les étapes de sa construction (depuis l'identification du problème, le développement du programme, la mise en œuvre du programme jusqu'à son évaluation et sa terminaison). Si cette grille est intéressante pour étudier les processus et les acteurs impliqués à chaque étape et pour identifier l'inscription du problème étudié dans l'agenda politique, elle se révèle trop « simpliste » (Muller, 1990) et statocentrée (Massardier, 2003). Le déroulement des étapes de construction d'une politique publique est en effet rarement linéaire et cette approche prend mal en compte la complexité des politiques publiques et leur dimension cognitive, institutionnelle et stratégique, que nous allons détailler maintenant.

2) L'entrée par les idées : les approches cognitives

Les approches cognitives rassemblent des travaux qui insistent sur le poids des connaissances, des représentations et des systèmes de croyances dans les processus de changement de politiques publiques. On distingue classiquement les travaux de l'école

¹¹³ Nous avons fait le choix ici de distinguer cinq approches différentes mais nous verrons, au fil de l'argument, que les frontières entre ces entrées pour l'analyse du changement de politiques publiques sont poreuses. En effet, l'approche instrumentale développée par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004, p. 14) est historiquement proche de l'entrée par les idées, mais elle pourrait peut-être également relever d'une entrée par les institutions, puisque les instruments sont un type d'institution sociale. De même, nous n'avons pas distingué les approches discursives que nous avons préféré détailler avec les approches cognitives, alors que certains auteurs, comme V.A. Schmidt (à paraître), souhaiteraient qu'elles soient reconnues comme un quatrième courant des néo-institutionnalismes.

grenobloise avec la notion de référentiel (Jobert et Muller, 1987 ; Jobert, 1994 ; Muller, 1984 ; Faure *et al.*, 1995), et les apports des écoles américaines sur les paradigmes (Hall, 1993) mais aussi ceux de P. Sabatier et H.C. Jenkins sur les systèmes de croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier et Schlager, 2000).

a) La notion de référentiel

La notion de référentiel a été conceptualisée par B. Jobert et P. Muller (1987) à partir d'une analyse centrée sur l'État. Elle invite à étudier les politiques publiques comme des processus à travers lesquels sont construites les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. Une politique publique consiste d'abord à élaborer une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. P. Muller (1990) qualifie cette vision du monde de « référentiel ». Le référentiel d'une politique (Muller, 2000 ; Jobert, 1994, 2004) satisfait à un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. La construction d'un référentiel est un processus cognitif permettant d'appréhender le réel en limitant sa complexité et un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel. Classiquement, trois dimensions sont mobilisées pour définir un référentiel : la dimension cognitive (production des connaissances), la dimension normative (ensemble de règles et de prescriptions plus ou moins contraignantes) et la dimension symbolique (les images porteuses et mobilisatrices, qui facilitent la domination d'un référentiel sur les autres).

P. Muller distingue la notion de référentiel global (ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que les normes qui permettent de choisir entre des conduites) et sectoriel (c'est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession, dans notre cas, par exemple, le développement rural). Le référentiel global est une représentation à laquelle se rattachent et se hiérarchisent les représentations sectorielles. Pour un secteur donné, il existe toujours plusieurs conceptions de la nature et du rôle du secteur. Une d'entre elles devient généralement dominante parce qu'elle est conforme à la hiérarchie entre les normes du référentiel global.

Plus que l'articulation entre référentiel global et sectoriel, c'est le processus de mise en place d'un nouveau référentiel par le fonctionnement différencié de plusieurs instances ou forums, mis en lumière par B. Jobert (1994), qui nous semble fécond pour cette recherche. L'auteur montre par exemple que le forum scientifique et le forum politique rendent compte

des problèmes, puis le forum des communautés politiques propose les modalités d'action. Chaque forum a une temporalité, des règles d'action et des acteurs propres. Ainsi chacun travaille-t-il sur le référentiel de façon différente avec des objectifs distincts. Le changement passe par des ajustements successifs dus aux échanges entre les forums.

b) Les approches anglo-saxonnes

Avec une entrée plus théorique qu'empirique, P.A. Hall (1993) propose de faire une analogie entre les changements observés dans les politiques publiques et les changements de paradigme¹¹⁴ dans le développement scientifique. Il définit alors la notion de paradigme de politiques publiques comme un « *cadre d'idées et de standards qui spécifie non seulement les objectifs de la politique et le type d'instruments qui peut être utilisé pour les atteindre, mais également la nature même des problèmes qu'ils [les décideurs] sont supposés traiter* » (p. 279).

P.A. Sabatier (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 1999) développe son cadre d'analyse de l'« *advocacy coalition framework* » (ACF) à partir de données empiriques¹¹⁵. Il considère l'existence de « sous-systèmes » politiques¹¹⁶, proches de la notion de forum, qui regroupent différents acteurs, appartenant à différents niveaux, concernés par le thème et cherchant à influencer sur la décision publique. L'auteur identifie trois catégories dans les systèmes de croyance des élites politiques : (1) le « noyau dur » (*deep (normative) core*) ou les axiomes fondamentaux (ontologiques et normatifs), (2) le « noyau mou » (*near (policy) core*) constitué des stratégies et positions politiques pour atteindre le noyau dur et (3) des « aspects secondaires » comprenant une multitude de décisions instrumentales et d'informations nécessaires pour mettre en œuvre le cœur de la politique. Il classe ensuite ces trois catégories selon un ordre décroissant de résistance au changement. Tout comme pour la notion de référentiel, le modèle « système de croyances » porté par une coalition reste théorique, empiriquement les membres d'une coalition ne partageant pas tous de façon univoque le même système de croyances.

¹¹⁴ Au sens de T.S. Kuhn.

¹¹⁵ Notamment les comptes-rendus des débats du Congrès américain qui ont été analysés sur une longue période de plusieurs décennies. Le premier ouvrage de 1993 jette les bases du modèle d'analyse ; celui de 1999 illustre l'utilisation du modèle sur plusieurs terrains.

¹¹⁶ Par rapport à la notion classique d'*Iron triangle* qui symbolisait les trois acteurs clés de la décision publique aux USA, les administrations publiques, les parlementaires et les groupes d'intérêt (voir ci-dessous), le sous-système politique est ouvert à d'autres acteurs (chercheurs, journalistes, analystes politiques).

L'ACF semble particulièrement intéressant pour cette recherche parce qu'il propose d'analyser les processus de changement de politiques publiques à travers le temps long (au moins un dizaine d'années) et l'apprentissage entre coalitions de cause qui véhiculent différents systèmes de croyances. Jusqu'à une période récente, l'ACF affirmait qu'un changement profond de politique publique à l'intérieur d'un sous-système n'apparaissait que si des perturbations importantes venaient d'autres sous-systèmes ou si les conditions socio-économiques du sous-système dans son ensemble changeaient les ressources ou les croyances fondamentales des acteurs principaux (P.A. Sabatier dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 47). Plus récemment, les chercheurs ayant mobilisé l'ACF ne soumettent plus le changement à des perturbations majeures. Ce type de changement, plus incrémental que radical, concerne des coalitions en conflit depuis de nombreuses années mais qui parviennent à se mettre d'accord sur une politique publique, et ce sans modification des conditions externes au sous-système politique considéré. Le changement repose alors sur des apprentissages entre les coalitions.

Empiriquement, la place des discours des acteurs est centrale dans ces approches¹¹⁷ et ils font l'objet d'une analyse rigoureuse. Les discours n'y sont pas réduits à des justifications postérieures à l'action ou à un écran rhétorique qui masquerait des conflits d'intérêts. Ils sont considérés comme des « signes » pertinents du contenu des politiques publiques. Enfin, ces approches sont basées sur un postulat commun que nous partageons dans cette recherche : tout changement significatif de politiques publiques est combiné à une transformation d'éléments cognitifs et normatifs d'une politique publique, d'un problème ou d'un secteur. Cette transformation est visible dans le discours des acteurs. Dans ce sens, P. Lascoumes (1996) propose une alternative aux écueils d'une analyse trop centrée sur les « idées » comme source de changement, en les considérant comme la variable à expliquer via le processus de traduction.

c) Le concept de traduction et son adaptation à l'analyse des politiques publiques

Notion développée par M. Callon en 1986¹¹⁸, la traduction se propose d'analyser les phénomènes de construction de nouvelles significations et les réseaux d'acteurs spécifiques qui permettent la production d'accords sur le sens des actions. L'intérêt de ce concept est sa

¹¹⁷ En 2004, dans un article pour la revue *Pôle Sud*, B. Jobert revisite d'ailleurs sa notion de forum et préfère parler de « coalition discursive ».

¹¹⁸ Callon, 1986.

capacité à rendre compte d'un processus plutôt que d'un résultat. La question n'est pas de savoir quelle est la nouvelle catégorie cognitive créée mais quelle est la dynamique qui en est à l'origine, à partir de quels éléments et de quels acteurs. Le concept met donc l'accent sur les interactions. Appliquée à la science politique, la traduction renvoie aux activités cognitives et discursives, à leurs transformations, à leurs emprunts et aux réinterprétations qu'elles produisent. Le concept met également l'accent sur les dimensions matérielles (les documents écrits, les statistiques, les diagnostics, etc.) et sur les interactions concrètes d'échanges entre acteurs d'une situation donnée.

En s'intéressant aux activités de production de sens dans les politiques publiques, P. Lascoumes centre son analyse sur les discours. De plus, il fait le choix d'une posture moins normative que celle proposée par P. Muller et B. Jobert (Lascoumes, 1996, p. 336) et il n'interroge pas seulement la production de sens au moment de la décision. Il s'intéresse également aux aspects cognitifs des politiques publiques pendant leur mise en œuvre, alors que ces phases étaient moins étudiées dans les approches du référentiel.

Dans son livre sur la gouvernabilité, P. Lascoumes (1996) propose une adaptation du modèle de la traduction qu'il nomme « transcodage ». Ce modèle s'attache à resituer les « *activités cognitives et les processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements* » (p. 327). Il se décompose en cinq étapes : 1) la qualification en problème politique (« la problématisation » dans la terminologie de M. Callon) ; 2) l'agrégation de positions diffuses, qui correspond à l'ajustement de l'identité des différents acteurs par rapport au problème politique, cette étape permettant de sceller des alliances (l'« intéressement ») ; 3) le recyclage des pratiques établies (ce que P. Lascoumes appelle le « déjà-là des politiques publiques ») ; 4) la communication interne et externe de cette production (l'« enrôlement » et la « mobilisation » de M. Callon) ; 5) l'élaboration d'un cadre d'évaluation. En bref, le transcodage est un « *ensemble d'opérations, où s'articulent énonciation des problèmes, diffusion de nouvelles catégories normatives et transformation des réseaux préexistants dans lesquels circulent ces énoncés et ces catégories* » (Le Bourhis, 2004). Ce modèle s'est avéré opératoire dans l'analyse des politiques publiques pour mettre en lumière les processus de changement dans les formes d'action collective organisée et impliquant l'État. Il rend compte de l'existence de réseaux d'interactions spécifiques mais aussi de l'importance des intermédiaires, assurant la mise en relation des acteurs et la production de significations communes. Comme le souligne P. Lascoumes, l'intérêt de ce modèle est de proposer :

« un cadre compréhensif pour l'action publique qui associe trois traits originaux la distinguant des politiques publiques classiques : l'action publique n'est plus centrée sur un État supposé homogène, mais mobilise des acteurs très hétérogènes dans leurs moyens et dans leurs niveaux d'action. Elle s'attache à des enjeux pluridimensionnels et mouvants. Enfin, elle combine des registres d'action publique très diversifiés. Dans un tel contexte de mobilité et de pluralisme, les activités désignées par la « traduction » tiennent un rôle essentiel pour la configuration et le traitement des enjeux publics » (dans Boussaguet et al., 2004, p. 493-496).

Cette approche n'est pas très éloignée de certains auteurs anglo-saxons ayant travaillé sur les approches discursives, les *policy narratives* (Roe, 1994 ; Radaelli, 2000, 2003 ; Schmidt et Radaelli, 2004). Dans ces approches issues de résultats de recherche en linguistique, les auteurs considèrent les discours comme des éléments constitutifs des processus politiques. Le langage et les discours ne sont pas réduits à des ressources, des moyens au service des acteurs qui les utilisent, ce sont également des éléments du contexte cognitif (Radaelli dans Boussaguet et al., 2004, p. 370) qui participent à la construction de sens et au changement de politiques publiques :

« The argumentative approach focuses on the level of the discursive interaction and argues that discursive interaction (i.e. language in use) can create new meanings and new identities, i.e. it may alter cognitions patterns and create new cognitions and positioning. Hence discourse fulfils a key role in process of political change. » (Hajer, 1995, p. 59).

Le modèle du transcodage a été utilisé pour l'analyse de différentes politiques, dans le domaine des politiques sociales (Collovald et Gaïti, 1991) et de l'environnement (Charvolin, 2003). Dans le domaine des politiques agricoles pour l'étude du changement de référentiel de la PAC, E. Fouilleux (2003) combine et adapte les concepts de traduction et de forum¹¹⁹ pour analyser le processus de circulation et d'institutionnalisation des idées, notamment entre différents niveaux de politiques publiques.

3) L'entrée par les instruments de politiques publiques

La littérature plus récente vient compléter les approches cognitives développées dans les années 1980-1990. Dans leur ouvrage collectif, P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) mettent l'accent sur les idées, les acteurs et leurs interactions mais également sur la composante substantielle des politiques publiques : les instruments de politiques publiques comme source et « traceur » de changement. Les auteurs proposent une réflexion sur le rôle des instruments dans le changement de l'action publique. Ils définissent un instrument de

¹¹⁹ Développé au départ par B. Jobert, voir ci-dessus.

politique publique comme « un dispositif¹²⁰ technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (*ibid.*, p. 14).

Dans cette approche, les instruments sont considérés comme révélateurs des changements de politiques publiques et du fonctionnement de l'État. Hood (1986) propose les instruments comme « traceurs » de changement, un moyen de démonter les apparences en identifiant les significations dont ils sont porteurs. C'est bien dans ce sens que P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) étudient l'action publique, les instruments étant envisagés comme des éléments structurant les politiques publiques. Ce ne sont pas des outils neutres ou des manières de procéder objectives. Tout instrument est doté d'une dimension cognitive, porteur de représentations et de croyances. Le choix d'un instrument par rapport à un autre est un choix politique qui façonne en partie le processus et les résultats de la politique publique. Pour P. Lascoumes et P. Le Galès, les instruments permettent alors de mettre en lien les productions cognitives et les processus d'action publique : ce sont des transcodages particuliers.

Cette proposition théorique est féconde pour notre travail de recherche qui interroge les effets d'un instrument de politique publique : les OGAF. Elle invite à se pencher sur la sélection et la mise en œuvre des OGAF en Nouvelle-Calédonie, et à retracer l'histoire de l'instrument étudié. Historiciser l'instrument permettra de nuancer l'idée de nouveauté d'un instrument et de souligner sa double continuité : d'une part, sa continuité par rapport à des instruments antérieurs, c'est-à-dire son héritage technique, et, d'autre part sa continuité temporelle visible dans les phénomènes de résistance au changement¹²¹.

L'approche proposée P. Lascoumes et P. Le Galès mêlant dimension cognitive et instrumentale des politiques publiques est intéressante pour cette recherche mais elle s'intéresse peu au poids des institutions et des stratégies des acteurs, également centrales dans

¹²⁰ Le terme dispositif est considéré ici au sens de M. Foucault. Pour une présentation synthétique et actualisée du concept de dispositif (voir l'essai de G. Agamben, 2006). Il propose une définition en trois points (p. 10) : « 1. Il s'agit d'un ensemble hétérogène qui inclut virtuellement chaque chose, qu'elle soit discursive ou non : discours, institutions, édifices, lois, mesures de police, propositions philosophiques. Le dispositif en lui-même est le réseau qui s'établit entre ces éléments. 2. Le dispositif a toujours une fonction stratégique concrète et s'inscrit toujours dans une relation de pouvoir. 3. Comme tel, il résulte du croisement des relations de pouvoir et de savoir. »

¹²¹ Dans ce sens, P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) relèvent trois grands types de justification lors de l'annonce de la mise en place d'un nouvel instrument : un effet symbolique de la compétence des gouvernants ; une recherche d'efficacité par rapport aux instruments antérieurs ; un portée modernisatrice et démocratique (p. 358).

notre approche du territoire. Regardons comment la littérature propose d'appréhender ces deux derniers points.

4) L'entrée par les institutions

Les théories néo-institutionnalistes considèrent qu'il faut reconnaître le rôle des institutions (et pas seulement l'État) traditionnellement en charge des politiques publiques étudiées dans les processus de changement. Le courant néo-institutionnaliste n'est pas homogène, il est traversé de différentes écoles de pensée. P.A. Hall et R. Taylor (1997) distinguent trois néo-institutionnalismes.

Le néo-institutionnalisme économique (North, 1990 ; Ostrom, 1990) repose sur des analyses micro-sociales. Dans cette approche, la définition des règles institutionnelles est liée à la notion de contrats, qui sont le produit d'interactions répétées entre les acteurs. Le changement est considéré comme le résultat de la volonté des acteurs dont les préférences se sont transformées, notamment en réponse aux effets négatifs des règles précédentes.

Pour le néo-institutionnalisme sociologique (March et Olsen, 1989 ; Powell et Di Maggio, 1991), qui s'intéresse à une échelle d'analyse plus macro-sociale, les institutions sont une variable explicative du changement ou de l'absence de changement. Elles correspondent aux normes sociales, habitudes, symboles, rites et aux valeurs culturelles qui bornent les capacités cognitives des acteurs, qui définissent les prérogatives des membres d'une organisation et garantissent la légitimité sociale des institutions. Pour l'analyse du changement, ces règles institutionnelles sont considérées comme influençant la vision du monde des acteurs qui opèrent ce changement.

Enfin, pour l'approche structuralo-historique (Hall, 1986 ; Steinmo, 1992 ; Laborier et Trom (dir.), 2003), les institutions sont des normes juridiques, des procédures formelles ou informelles, qui composent les structures du système politique, qui reproduisent les relations de pouvoir entre les acteurs et qui prédéfinissent l'accès à l'arène institutionnelle. Cette approche fait souvent ressortir le poids du passé dans la manière dont les décisions sont prises sur un problème particulier. Elle traduit ainsi l'héritage de l'organisation habituellement en charge de ces décisions (Hecló, 1974) et les sentiers de dépendance (Pierson, 2000 ; North, 1990) qu'elle a tracés au cours de l'histoire. La notion de dépendance au sentier, reprise récemment par J. Mahoney (2001) et J. Coussy (2006), permet de décrire les mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée.

Les changements peuvent être radicaux ou incrémentaux (par simple modification et recalibrage des instruments). Les mécanismes de changements incrémentaux reposent généralement sur des processus d'apprentissage collectif (syndicats, partis...) qui conduisent à de nouveaux compromis entre les cadres cognitifs. Les changements radicaux prennent souvent source dans les ruptures idéologiques. Ils supposent une remise en question du référentiel ou du système de croyances en vigueur et surtout l'existence d'une fenêtre d'opportunité¹²². Le poids de l'histoire se retrouve également dans les approches instrumentales. L'action publique correspond en effet très largement à la reformulation de solutions préexistantes du fait des routines organisationnelles et cognitives, du maintien des découpages institutionnels et des catégories de jugement et d'action (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 334).

5) L'entrée par les intérêts et les ressources des acteurs

La cinquième entrée pour l'analyse des changements de l'action publique propose de se concentrer sur les acteurs, leurs intérêts, les ressources dont les acteurs disposent : c'est l'analyse stratégique des politiques publiques. Cette approche s'inspire largement de la sociologie de l'acteur postulant sa rationalité limitée (March et Simon, 1958). Les politiques publiques sont alors considérées comme un processus de décision basé sur des négociations et des arrangements mutuels entre acteurs. Agissant dans un modèle d'action, le décideur modifie, ajuste ses buts et ses objectifs en fonction des résistances qu'il rencontre. Au départ, cette approche stratégique de l'APP se concentrait sur les hauts niveaux décisionnels¹²³. Puis peu à peu, avec l'ouverture du niveau décisionnel, une partie de l'analyse des politiques publiques s'est fondée sur l'identification de nouvelles configurations d'acteurs et l'étude de dispositifs de coordination et de concertation entre acteurs publics et privés (réseaux, forums, etc.). Classiquement, on distingue deux modèles reposant sur les intérêts : le modèle pluraliste (Truman, 1971 ; Wilson, 1983) et le modèle corporatiste (Keeler, 1983). Dans le premier, les groupes sociaux sont en compétition et se mobilisent dès lors que leurs intérêts sont mis en danger. Ces démarches influencent les politiques publiques à travers différents registres

¹²² Modèle développé par John W. Kingdom (1984) qui permet de décrire le processus de mise à l'agenda d'une politique publique.

¹²³ Voir par exemple les cercles décisionnels en France (Muller, 1990) ou le concept du « *triangle de fer* » (Freeman, 1955 ; Lowi, 1969) pour décrire la nature triangulaire des relations entre les agences gouvernementales, les comités du Congrès et les groupes d'intérêt aux États-Unis.

d'action : grèves, manifestations, propositions d'expertise. Le second modèle reconnaît certaines positions de pouvoir accordées à certains groupes d'intérêt plutôt qu'à d'autres. Le fonctionnement du secteur agricole en France est à ce titre emblématique. C'est un réseau d'acteurs stable dont les acteurs partagent des intérêts et des points de vue communs : l'administration agricole, les organisations professionnelles agricoles et leurs relais politiques à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce réseau constitue une communauté qui est à l'origine d'un monopole de politique publique décidant sur les sujets qui concernent l'agriculture.

Ces modèles élaborés dans les années 1970-1980 ne sont pas directement applicables à notre terrain de recherche, mais ils illustrent clairement une approche plus stratégique du processus de construction et de changement des politiques publiques. De plus, force est de constater que ces modèles, forgés dans un contexte particulier, ont fait l'objet de modifications avec l'ouverture des configurations d'acteurs dans le cadre du double processus de globalisation et de la décentralisation. En effet, depuis le début des années 1980, les politiques publiques ont subi deux transformations importantes, qui ne sont pas sans incidence sur les cadres d'analyse. D'une part, la globalisation impacte les politiques publiques des États, en particulier les politiques agricoles et environnementales. D'autre part, l'État est traversé par d'autres transformations telles que la décentralisation. Ces deux transformations, qui multiplient les acteurs des politiques publiques par le « haut » et par le « bas », obligent à repenser les modèles d'analyse.

6) La multiplication des niveaux et des acteurs : des politiques publiques à l'action publique

La globalisation fait référence aux mécanismes de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de normes, de règles formelles ou informelles, de paradigmes, de représentations définies au niveau mondial, mais aussi européen, puis introduites au niveau national dans les discours, les politiques publiques, les institutions (Radaelli dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 193-202 ; Lenschow, 2005). Les travaux de recherche sur la globalisation et, par exemple, l'eupéanisation montrent souvent que le niveau macro crée une pression adaptative sur les politiques nationales, notamment dans le domaine des politiques environnementales et agricoles. Ces recherches soulèvent également des questions d'ordre méthodologique par l'apparition de nouveaux objets dans l'analyse des politiques publiques, mais également du point de vue empirique concernant l'articulation entre les différents

« niveaux » de gouvernement. Les chercheurs sont invités à adapter les cadres d'analyse, à envisager des processus interactifs et multi-niveaux (Hassenteufel et Surel, 2001).

Au-delà des transformations liées à la globalisation, les processus décisionnels centrés sur l'État se sont ouverts à de nouveaux acteurs non étatiques, suite notamment à la décentralisation. Ce glissement a amené certains auteurs à proposer une nouvelle terminologie pour les politiques publiques (Le Galès, 1995). La notion d'« action publique » est plus complète que celle de politique publique et d'action collective ; plutôt que de les envisager séparément, la notion d'action publique les considère de manière conjointe. Selon P. Le Galès (1995) et P. Duran (1999), la notion d'action publique doit permettre de complexifier la relation de causalité qui lie « problème social » et « réponse administrative » en ne les considérant plus comme des étapes distinctes et successives mais enchevêtrées.

In fine, ces différentes approches mettent en évidence la complexité du processus de changement de politiques publiques qui s'avère multidimensionnel : cognitif, discursif, stratégique et institutionnel, mais aussi multi-niveaux. De plus, la diversité des processus de changement qui peuvent être observés, incrémentaux ou radicaux, amène à privilégier l'expression « fabrication » de l'action publique plutôt que celle de changement de politiques publiques. Cette formule permet en effet de considérer les politiques publiques étudiées comme le produit d'un processus continu de construction, sans préjuger de l'ampleur du changement à l'œuvre, ni du niveau auquel s'opère le changement.

C - Territoires et fabrication de l'action publique : questions en suspens

Notre recherche s'inscrit dans l'univers d'un *policy-making* multi-niveaux (Kohler-Koch et Larat, 2000), et enchevêtré (Massardier, 2003), univers pour lequel une des questions centrales est bien : « Comment se coordonnent les différents niveaux territoriaux pour participer au processus de fabrication de l'action publique ? »

Cette question n'est pas nouvelle. Depuis la fin des années 1990, de nombreux travaux de recherche en géographie¹²⁴ (d'Aquino, 2002 ; Dodier *et al.*, 2007a ; Lardon *et al.*, 2008 ;

¹²⁴ Notons également l'article de C. Richer (2008), qui fait le point sur les problématiques territoriales dans les travaux de géographie, notamment ceux portant sur l'intercommunalité.

Melé, 2003 ; Méasson, 2007 ; Tchekemian, 2008) et en science politique¹²⁵ (Gaudin, 1995 ; Faure et Douillet, 2005 ; Faure *et al.*, 2007 ; Faure et Négrier, 2007, Pasquier *et al.*, 2007) se sont penchés sur le multi-niveaux dans les processus de fabrication de l'action publique, accompagnant en cela le mouvement de décentralisation de l'État. Dans cette section, nous proposons de regarder comment s'articulent territoires et processus de fabrication de l'action publique, ainsi que les questions théoriques encore en suspens.

Nos deux objets de recherche se rencontrent dans les travaux portant sur la gouvernance territoriale et interrogent théoriquement la participation des acteurs locaux au processus de fabrication de l'action publique. Dans un premier temps, nous allons tenter de définir ce que l'on entend par gouvernance et gouvernance territoriale. Ensuite, nous identifierons les principaux débats théoriques soulevés par les recherches menées sur le triptyque territoire-action publique-gouvernance.

1) De la gouvernance à la gouvernance territoriale

Le politologue M. Hufty (2007) distingue trois manières de définir la gouvernance. Tout d'abord, historiquement, la gouvernance était synonyme de gouvernement, notamment au Moyen Âge. Selon l'auteur, cet usage du mot gouvernance, assimilé à un mode de gouvernement très hiérarchique, doit être évité. Ensuite, le terme gouvernance, après être tombé en désuétude, revient dans le vocabulaire et les pratiques prônés par la Banque mondiale dans les années 1980. Porteuse d'une dimension normative, la « bonne gouvernance », associée à cette définition de la gouvernance, repose sur différents critères de qualité auxquels doivent répondre les pays ou les organisations qui demandent des financements. Plus qu'une notion ou un concept théorique, la gouvernance est un outil politique de transformation des sociétés. Cette définition ne concerne pas le champ scientifique, dans le sens où les critères fixés ne sont pas réfutables. L'évaluation du décalage entre les critères fixés et la réalité observée peut faire l'objet d'une méthode rigoureuse permettant une description fine de la situation, mais l'avis porté en définitive relève plus d'orientations philosophiques ou politiques que du raisonnement scientifique (*ibid.*). C'est donc la troisième définition proposée par l'auteur qui intéresse notre recherche. Selon lui, la gouvernance repose sur la reconnaissance de la multiplicité et la diversité des acteurs et des

¹²⁵ Pour une lecture critique et stimulante des quatre derniers ouvrages qui offrent une vision panoptique des travaux de science politique menés sur la territorialisation des politiques publiques, voir la recension proposée par A. Smith en 2008 à la *Revue française de science politique*.

lieux de prise de décision qui concernent l'action publique ; les relations entre les acteurs sont horizontales et verticales ; les interactions s'autorégulent. Développée à partir des années 1990 (Pasquier *et al.*, 2007), cette définition de la gouvernance est le fruit de l'extension des procédures de décision collective au-delà du cadre gouvernemental. D'abord théorisée par J.N. Rosenau et E.O. Czempiel (1992) et J. Kooiman (1993), la gouvernance fait référence à l'ensemble des processus et méthodes à travers lesquels les individus et organisations, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. La gouvernance met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques, au niveau international comme au niveau local.

De manière plus générique, nous proposons de définir la gouvernance comme un « *processus de coordination multi-niveaux et multipolaire, dans un contexte polycentrique et fortement asymétrique* » (Gaudin, 1999). Cette définition qui permet d'ouvrir l'analyse du processus de fabrication des politiques publiques dans une situation de coordination pas forcément hiérarchique interroge le rôle de l'État dans la société (Pierre et Peters, 2000). L'idée sous-jacente dans le passage de la notion de gouvernement à celle de gouvernance est que les institutions gouvernementales n'ont plus le monopole de l'action publique. L'association de nouveaux acteurs au processus de décision interroge directement le pilotage de l'action publique (Duran, 2001, p. 370).

Au niveau local, ce mode de régulation de l'action publique se conjugue de plus en plus avec la notion de territoire. La gouvernance se voit qualifiée de « gouvernance territoriale ». Dans cette perspective, le territoire est « postulé » comme l'échelle la plus pertinente pour comprendre les pratiques et les changements liés au développement et surtout mieux gérer les affaires collectives des quartiers urbains et des espaces ruraux (Joliveau, 2001).

2) Territoires et processus de fabrication de l'action publique dans la gouvernance territoriale

L'entrée territoriale pour analyser les processus de fabrication des politiques publiques n'est pas nouvelle, et même antérieure à la décentralisation. Dès les années 1970, dans le cadre de travaux de recherche sur la planification régionale et la départementalisation, P. Grémion (1976) montre, par exemple, la manière dont les notables (élus et fonctionnaires locaux) sont garants d'un discours sur l'intérêt général qui s'inscrit toujours dans le cadre de l'État et des extensions déconcentrées. Les processus de régulation croisés entre bureaucratie

et pouvoir politique local décrits dans ces travaux¹²⁶ soulignent également l'autonomie des élus locaux mais aussi la dépendance de leur autorité vis-à-vis des compromis passés avec les représentants de l'État. Les recherches des années 1980 montrent que la situation évolue avec la décentralisation (Lois Defferre 1982). J.-C. Thoenig et Ashford (1980) théorisent l'État territorial pour décrire les nouvelles formes d'institutionnalisation de l'action collective, le territoire¹²⁷ devenant le principal lieu de définition des problèmes. Historiquement, l'importance des territoires dans l'élaboration des politiques publiques s'accroît au cours des années 1990 avec les deux lois de décentralisation votées en 1992 et 1995¹²⁸. Les travaux de recherche de cette période développent alors une grille de lecture s'intéressant aux arrangements entre le politique et l'administratif, dans une logique de déconcentration¹²⁹ plus que de décentralisation¹³⁰ : c'est l'application locale des politiques nationales qui est plus particulièrement étudiée dans ces travaux (Faure dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 435).

Dans cette perspective, la prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques publiques se fait principalement à travers l'étude de l'articulation entre secteur et territoire (Duran et Thoenig, 1996 ; Duran, 1999). Cette articulation repose souvent sur la construction de nouveaux accords procéduraux entre administrations publiques qui débouchent sur la formulation d'un bien commun basé sur un construit territorial¹³¹ limité dans le temps et en référence à des objectifs pensés à un échelon national et/ou sectoriel. Beaucoup de travaux portent ainsi sur l'imaginaire collectif produit et représenté dans les systèmes d'acteurs à l'échelon local¹³². Ces recherches démontrent comment chaque société locale génère ses propres critères d'éligibilité territoriale, « *le pouvoir local est alors à la fois producteur et manipulateur de la territorialité, dans le sens où les territoires accueillent des valeurs singulières sur l'autochtonie et la patrimonialité* » (Abélès, 1989). Malgré les rapports complexes qu'entretiennent le local et le sectoriel, beaucoup d'auteurs de l'ouvrage de synthèse de A. Faure et A.-C. Douillet (2005) concluent que les argumentaires et les

¹²⁶ Notons également les travaux de M. Crozier et J.-C. Thoenig (1976).

¹²⁷ Comprendre la commune ou le département à cette époque.

¹²⁸ La première (loi Joxe) annonce le besoin de développer une « administration territoriale de la république », la seconde (loi Pasqua) insiste sur les attentes d'un « développement des territoires ».

¹²⁹ Transfert de pouvoirs de l'État vers une personne morale de droit public distincte de lui. Cette dernière dispose d'une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation, d'un budget propre, et reste sous la surveillance de l'État, autorité de tutelle.

¹³⁰ Technique d'organisation des administrations qui consiste à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis une administration centrale vers ses services déconcentrés.

¹³¹ Au sens de P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis (1998).

¹³² A. Faure (1989, 1994), A.-C. Douillet (2003, 2001).

pratiques liés à la territorialisation de l'action publique sont un nouveau mode de légitimation qui modifie fortement l'espace public (*ibid*, p. 272-274). D'un point de vue théorique, ces recherches invitent à complexifier les cadres d'analyse pour rendre compte du processus de fabrication des politiques publiques de plus en plus fragmenté et auquel participent toujours plus d'acteurs.

L'évolution des recherches menées autour des territoires comme lieux de construction d'un projet collectif d'action publique a démontré la spécificité des processus territoriaux façonnant la vie politique et leurs liens avec la formation politique aux niveaux englobants, mais aussi l'intérêt d'une définition territorialisée des normes d'action publique (Jégouzo, 2006). Un droit d'expérimentation au niveau territorial en matière d'action publique est progressivement reconnu, ainsi que la capacité des systèmes d'acteurs à générer des dynamiques autonomes au niveau territorial. C'est dans ce mouvement que se développe la notion de développement territorial, en complément de la notion de développement local (Deffontaines *et al.*, 2001). Ce passage du développement local au développement territorial repose sur la reconnaissance des proximités (géographiques, sociales, etc.) mais aussi sur l'identification de la diversité des ressources matérielles et immatérielles disponibles qui structurent le territoire. Enfin et surtout, ce glissement reconnaît l'importance de l'appropriation de l'espace par les acteurs, par auto-identification et auto-contextualisation, inhérente à tout processus de territorialisation.

C'est justement ce processus de construction sociale du territoire qui passe par la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance territoriale. Qualifiées de « participatives », ces procédures bien souvent expérimentales tentent de réunir le plus grand nombre et/ou la plus grande diversité d'acteurs possible afin de les associer à un échange sur les différentes strates de l'action publique. Devant conduire à une prise en compte de l'avis des acteurs concernés, ces dispositifs reposent sur l'ouverture d'espaces localisés de débats (Lardon *et al.*, 2008 ; Dasí, 2009). Beaucoup de travaux de recherche en géographie, en sociologie et en anthropologie se sont penchés sur les limites de ces dispositifs participatifs¹³³. En écho aux dimensions multi-niveaux et segmentées de la gouvernance, les dispositifs participatifs rencontrent classiquement trois limites : les limites intrinsèques, verticales et horizontales. Les limites intrinsèques font référence aux objectifs et aux moyens associés à ces dispositifs ;

¹³³ Pour une synthèse des travaux de recherche sur la participation et notamment ses limites, voir la première partie de l'HdR de P. d'Aquino (2002, p. 21-31) et le premier chapitre de la thèse de C. Barnaud (2008, p. 14-36).

les limites verticales recouvrent les interactions entre les communautés locales et les institutions situées aux niveaux supérieurs d'organisation sociale et institutionnelle, les limites horizontales ont trait aux interactions entre les membres d'une communauté donnée (Barnaud, 2008). Tous ces freins aux relations intra- et inter-territoires invitent la géographie à s'interroger sur l'articulation entre les territoires et avec les niveaux supérieurs. Selon les géographes, la priorité à donner aux recherches concernant ces questions est différente ; pour Y. Luginbühl (2007), c'est la question des interactions horizontales entre les territoires qui n'est pas suffisamment explorée :

« Un pan de l'analyse géographique demeure pourtant souvent négligé. La plupart des études sur la territorialisation privilégient avant tout la mise à jour des logiques de fonctionnement internes d'un territoire, auquel s'adjoignent parfois des emboîtements multiscalaires. Tout se passe alors comme si elles reposaient sur un implicite qui est celui du fonctionnement autonome du lieu étudié, en laissant souvent de côté les réactivités induites par les interactions avec des ensembles spatiaux voisins et de même niveau. » (Luginbühl, 2007).

D'autres chercheurs, comme P. d'Aquino (2002, 2009), interrogent plus spécifiquement les interactions verticales entre les territoires, les conditions de l'institutionnalisation de la participation et de l'intégration des différents niveaux décisionnels¹³⁴. En considérant le territoire comme « un "champ démocratique", qui favorise l'apparition de comportements citoyens chez les populations et leurs différents représentants, en renforçant les liens et les interactions entre individus, en développant l'expression d'un nouvel habitus commun, favorable à la connexion entre local et global » (*ibid.* 2002, p. 9), il propose une approche géographique du territoire ainsi qu'une démarche qui participe à l'invention du politique. Cet intérêt pour les dispositifs participatifs de développement territorial incite les géographes à se pencher sur l'entrée de nouveaux acteurs dans les processus d'aménagement¹³⁵, et plus généralement sur la notion de démocratie.

Partant de la prise en compte de l'étude du pouvoir et des rapports de domination en géographie¹³⁶, mais à l'échelle mondiale cette fois-ci, M. Bussi (2007 ; Bussi et Badariotti, 2004)¹³⁷ va même plus loin. Pour l'auteur, si l'on prend conscience « d'un passage d'une

¹³⁴ Notion de *l'up-scaling* en anglais. Cette question est également posée par les sociologues et politologues dans l'ouvrage de M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (2005).

¹³⁵ À ce titre, voir le numéro spécial de la revue *L'Information géographique*, volume 4, 2008, et l'article de J.F. Dasi (2009).

¹³⁶ Raffestin, 1980.

¹³⁷ À noter que ce livre, qui s'inscrit très clairement dans l'héritage de J. Lévy, s'intéresse moins à la « démocratie locale » qu'à la diffusion de la démocratie à travers le monde.

logique de domination à une logique de négociation » entre les territoires¹³⁸, la démocratie et la participation ne sont pas suffisamment interrogées. Il remarque la quasi-absence de l'entrée « démocratie » ou « participation » dans les dictionnaires de géographie¹³⁹. Pour M. Bussi, la diffusion mondiale du modèle démocratique et la multiplication des territoires de projet qui fait suite au succès des approches du développement local amènent la géographie à penser la démocratie comme un objet de recherche à part entière, au niveau macro comme au niveau micro. L'auteur propose alors différentes perspectives. La démocratie peut être étudiée géographiquement du point de vue électoral, dans la suite des travaux de J. Lévy (1994) et P.J. Taylor et R.J. Johnston (1979). Elle est aussi étudiée dans le cadre des politiques de développement territorial, et cela appelle une géographie politique centrée sur le micro et sur les interactions avec les autres niveaux. C'est ce que nous proposons de faire dans cette thèse. Il s'agit d'interroger les logiques de construction des politiques publiques, mais aussi les aléas, évolutions et différenciations dans leur mise en œuvre. À ce titre, les usages sociaux des dispositifs de gouvernance territoriale, en particulier l'analyse des discours, stratégies et organisations rencontrées, renouvellent la réflexion sur les origines de l'autorité et de la légitimité. La gouvernance territoriale, dans sa référence au territoire, participerait à la légitimation de l'action publique (Pasquier *et al.*, 2007).

3) Penser l'articulation entre échelles dans le processus de fabrication de l'action publique

Quelle que soit la discipline, force est de constater que la gouvernance territoriale et la territorialisation des politiques publiques posent la question de l'articulation des échelles. Pour A. Faure et P. Muller (Faure *et al.*, 2007), « *la question posée est bien celle de l'interdépendance des niveaux de gouvernement (au sens fort du terme) : comment produire des biens publics dans un contexte d'incertitude directement lié aux changements de niveaux ?* » (p. 15). Ils en déduisent trois sous-questions : pourquoi une politique publique quitte-t-elle un échelon de pouvoir pour un autre ? Quels sont les effets du changement d'échelle sur les stratégies des acteurs et les institutions censées répartir les compétences et les légitimités ? Et enfin, une question d'ordre théorique, l'intérêt porté aux échelles implique-t-il le développement de nouveaux outils d'analyse ? Les réponses proposées par les

¹³⁸ Bussi, 2007, p. 3.

¹³⁹ Excepté dans le dictionnaire de Y. Lacoste (2003).

auteurs sont variées et surtout complexes. Les auteurs concluent que le changement d'échelle est rarement monocausal et soulignent l'importance des interactions entre les institutions et les stratégies des acteurs pour l'expliquer. Ensuite, le changement d'échelle dans les politiques publiques, notamment l'ouverture du processus de fabrication de l'action publique au niveau des territoires de projet, n'est pas sans conséquence. Les acteurs s'insèrent dans le processus de manière diversifiée, selon des stratégies et des idées spécifiques qui viennent modifier en *feed-back* le processus de fabrication de l'action publique. Pour ce qui concerne la dernière interrogation, plus théorique, E. Négrier (2009, p. 123-129) et R. Epstein (2009, p. 131-139) concluent que l'analyse du changement dans la territorialisation des politiques publiques n'est plus seulement centrée sur le territoire, en tant que synonyme de local. Mettre en lumière les processus de fabrication des politiques publiques dans un contexte multi-niveaux nécessite la construction de modèles d'analyse permettant le changement de focale entre micro, méso et macro ainsi que la prise en compte des relations horizontales et verticales. La difficulté est bien de réussir à penser et analyser les enchevêtrements d'échelles et le polycentrisme induits par l'action publique territoriale.

Que ce soit en géographie ou en science politique, la multiplication des acteurs participant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques interroge les chercheurs. Les questions en suspens concernent les relations entre la multiplication des niveaux et les processus de fabrication de l'action publique. C'est justement ce à quoi cette recherche propose de réfléchir. Il s'agit de tenter de construire un modèle d'analyse souple permettant de rendre compte du processus de fabrication de l'action publique en le considérant comme un processus continu depuis le macro vers le micro et réciproquement. Pour atteindre cet objectif, nous proposons, comme R. Dodier *et al.* (2007b, p. 304), une entrée privilégiée par les acteurs des politiques territoriales et territorialisées, pour mettre en lumière leur volonté de changer les politiques publiques. Le sens et la traduction instrumentale de cette volonté de changement sont centraux dans cette analyse. De plus, la complexité du phénomène nécessite la construction d'un modèle d'analyse spécifique qui emprunte aux différentes approches de l'analyse des politiques publiques et aux travaux de géographie portant sur l'analyse fine des dispositifs de développement territorial. Avant de proposer un modèle d'analyse qui réponde à ces critères, reformulons notre question de recherche.

D - Question de recherche et originalité

1) Question de recherche et définition des termes

La création de la province Nord en 1989 peut être lue comme une action de décentralisation et l'action publique provinciale comme soumise à un double phénomène de territorialisation. La province Nord se voit confier les compétences et les moyens financiers de mettre en œuvre la politique de développement qu'elle souhaite, mais les territoires des projets OGAF également. Pendant la durée du projet OGAF, l'ouverture des espaces locaux de débats est censée favoriser une définition et une mise en œuvre territorialisée des politiques de développement provincial. À la fin du chapitre I, notre question était : dans le contexte d'autonomisation croissante de la Nouvelle-Calédonie, dont l'histoire est marquée par un dualisme issu de la colonisation, est-ce que l'instrument OGAF transféré depuis l'Europe participe aux changements de politiques publiques de développement portées par les acteurs des politiques publiques ? Selon quelles modalités ? Le cadrage théorique a démontré que la question est complexe, composée de multiples dimensions (cognitive, discursive, institutionnelle, stratégique) et marquée par un enchevêtrement d'échelles territoriales. Pour embrasser cette complexité, une reformulation est nécessaire.

Notre recherche a pour objet l'identification du processus de fabrication des politiques publiques de développement qui traverse la province Nord depuis le début des années 1990 jusqu'en 2008. Ce processus se réalise à plusieurs niveaux territoriaux au sein de la province Nord mais également au niveau des territoires de projet OGAF (regroupement de communes ou simple commune). Dans cette recherche, le territoire n'est donc pas forcément synonyme de local. Nous faisons ainsi d'abord référence à la dimension politique (Lévy, 1994) et institutionnelle du territoire (Smith, 2008, 2010). C'est un espace géographique et social institutionnalisé dont l'histoire a permis la structuration de répertoires cognitifs et symboliques mobilisés par les acteurs pour y renforcer leur position.

Empiriquement, cette définition du territoire pousse à réaliser une analyse diachronique du processus étudié. En effet, comme le souligne A. Smith, l'espace géographique et social institutionnalisé n'est jamais complètement à l'état d'équilibre, les acteurs d'un territoire cherchant constamment à le maintenir ou à le transformer. Notre recherche repose alors sur l'identification du travail effectué par les acteurs pour modifier ou maintenir cet espace géographique et social institutionnalisé, quel que soit le niveau territorial considéré. Il s'agit

ensuite de formuler des hypothèses permettant d'expliquer le maintien ou le changement d'un ordre institutionnalisé à un autre.

Nous proposons de reformuler notre question de recherche comme suit.

« Dans le contexte original de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie, quels sont les usages des instruments d'action publique territorialisée faits par les acteurs des politiques publiques de développement rural en province Nord ? »

Explicitons en quelques mots le sens que nous donnons à cette formulation.

Le contexte de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie est à notre sens original parce qu'elle est engagée dans un processus d'émancipation (les accords de Matignon 1988, l'accord de Nouméa 1998) unique dans l'histoire de la décolonisation française (Christnacht, 2004). La province Nord dispose de compétences élargies concernant le développement économique, l'aménagement, l'enseignement primaire, la santé, et surtout l'administration provinciale bénéficie de moyens financiers conséquents via les contrats de développement¹⁴⁰. La province étant gérée par des élus indépendantistes¹⁴¹, ces derniers ont *a priori* les moyens de mettre en œuvre les politiques de développement rural qu'ils entendent.

Par usages, on entend les façons dont les acteurs agissent, s'emparent, réinterprètent et transforment les contraintes du système dans lequel ils agissent. Cette notion a été développée dans le cadre de travaux de recherche multi-niveaux sur l'Europe, qui portent notamment sur les politiques territorialisées. Ces recherches ont vocation à saisir les usages différenciés des cadres supranationaux par les acteurs territoriaux (Jacquot et Woll, 2008). La notion d'usage permet d'insister sur **les dynamiques cognitives, discursives, stratégiques et institutionnelles** qui traversent le choix et la mise en œuvre des instruments de l'action publique. La notion d'usage s'adapte aux différents niveaux territoriaux considérés dans cette recherche, notamment la province Nord et les territoires des projets OGAF.

Un acteur peut être un individu ou un groupe social, un groupement organisé jouant un rôle actif dans une situation donnée (Echaudemaison *et al.* (dir.), 2006 (1989), p. 13). La question de recherche portant sur les processus de fabrication des politiques publiques, il

¹⁴⁰ Les trois contrats de développement qui se sont succédé depuis 1990 ont eu pour objectif de favoriser les conditions du développement et du rééquilibrage par un rattrapage en matière d'infrastructures. Le montant annuel moyen du premier contrat 1990-92 s'élève à près de 41,6 millions d'euros contre 29 millions d'euros environ pour les deux suivants (1993-97 et 2000-04). (Sourisseau *et al.*, 2006b).

¹⁴¹ Aux dernières élections provinciales de 2009, les indépendantistes ont obtenu 18 sièges sur 22 à l'Assemblée de province, comme lors des précédentes élections de 2004. Ils sont également majoritaires dans 12 des 16 communes de la province.

semble que nous devons étoffer cette définition. Les changements de politiques publiques sont des processus complexes, reposant sur plusieurs dimensions qui ne sont pas « séparables ». Il est nécessaire de tenter de prendre en compte les institutions, les idées et les intérêts, dans le même temps. Ainsi, comme E. Fouilleux (2003, p. 34), nous considérerons les acteurs comme dépositaires d'idées, d'intérêts, et liés aux institutions en jeu.

Un acteur agit en interaction, sous forme de conflit ou de coopération, avec d'autres acteurs au sein d'un système sociétal. Ces interactions feront l'objet d'une attention particulière. Il s'agira de mettre en lumière « *les formes de rationalité qui organisent les manières de faire ; et la liberté avec laquelle ils [les hommes] interagissent dans ces systèmes pratiques, réagissant à ce que font les autres, modifiant jusqu'à un certain point les règles du jeu* » (Foucault, 2001a).

Dans le cas de notre recherche, les acteurs des politiques publiques de développement rural sont les individus ou les organismes qui participent soit à l'élaboration, soit à la mise en œuvre, soit à l'évaluation des politiques publiques de développement rural. Ces acteurs sont très diversifiés et combinent parfois différentes positions et différents statuts : les élus provinciaux de la commission provinciale de développement, les membres de la chambre d'agriculture, les agents de l'ADRAF, de la DDEE, de l'État, les producteurs et bénéficiaires de projets, les animateurs des projets OGAF, les élus communaux.

En s'inspirant des travaux de M. Foucault, P. Lascoumes et P. Le Galès (2004, p. 13-14) considèrent les instruments¹⁴² comme porteurs de valeurs, comme le produit d'une interprétation du social et d'une conception précise du mode de régulation envisagé. Ils produisent une représentation particulière de l'enjeu traité, ils sont vecteurs de normes et de valeurs. Comme ils hiérarchisent les variables, ils entraînent en effet une problématisation spécifique de l'enjeu. Ils peuvent déterminer en partie comment les acteurs vont se comporter ; ils modifient les rapports de force et privilégient certains acteurs ou intérêts par rapport à d'autres ; ils contraignent les pratiques des acteurs mais leur offrent aussi de nouvelles possibilités (Lascoumes dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 269-274).

Par instruments d'action publique territorialisée, on entend des dispositifs de politiques publiques qui reposent sur des approches partenariales, des procédures qui occasionnent la création de nouveaux territoires de projet, territoires devant favoriser le développement local. Dans cette recherche, nous nous intéresserons particulièrement à l'instrument OGAF.

¹⁴² Pour une définition détaillée, voir ci-dessus dans le cadrage théorique.

Le développement rural est entendu ici dans une acception large qui concerne à la fois les agriculteurs, les éleveurs, les semences, le foncier, les marchés, les organisations. Il englobe les processus de changement technique, économique et social en milieu rural. Mais ce sont aussi les interventions de développement en milieu rural, les politiques agricoles ou foncières, la gestion des ressources naturelles. Nous nous intéresserons plus spécifiquement aux deux premières. Dans le cas de la province Nord, le territoire est complètement rural, nous verrons qu'il y a ainsi une grande proximité voire une superposition entre les politiques publiques de développement économique et celles de développement rural.

Cette formulation de notre question de recherche permet de prendre en compte les différents niveaux territoriaux, en s'adaptant aux différentes « focales » de la recherche (tribu, commune ou province). La question peut être appliquée et utilisée pour analyser les phénomènes observés aux différentes échelles : celle des tribus, des communes, de la province. Cette formulation offre aussi la possibilité de réaliser une analyse diachronique permettant d'historiciser les pratiques et les discours des acteurs ainsi que les usages de l'instrument OGAF. Afin de rendre compte du processus complet de fabrication des politiques publiques, nous avons choisi de travailler sur la période qui s'étend de la provincialisation (1989) à 2008 au niveau de la province Nord (qui a pu être en interaction avec des acteurs d'autres niveaux) et des territoires de projet qui seront étudiés : le projet de l'OGAF Côte Est (communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen) et le projet de Canala.

Avant de présenter notre modèle d'analyse, les hypothèses et le dispositif de recherche mis en œuvre dans le chapitre suivant, revenons rapidement sur l'originalité de cette recherche.

2) Originalité de la thèse

Avec cette question de recherche, nous souhaitons éclairer les processus de fabrication des politiques publiques multi-niveaux dans un contexte de décolonisation, notamment les effets des dispositifs de développement territorial, sur l'action publique provinciale. Comme l'a souligné le géographe R. Larjarge (dans Vanier *et al.*, 2009, p. 199-200), l'un des enjeux de cette question est de réussir à penser l'enchevêtrement des niveaux territoriaux et l'action publique de manière pluridisciplinaire, notamment entre géographie et science politique. D'un point de vue théorique, cette recherche va donc tenter d'appréhender la question des interactions entre niveaux dans les politiques de développement territorial, avec toute la

complexité méthodologique que cette question recouvre. Plus ponctuellement, certains résultats présentés dans la thèse contribueront aux recherches menées sur les transferts des instruments de politiques publiques (Bennett, 1991 ; Delpeuch, 2009), notamment ceux de développement territorial dans des contextes géographiques, historiques et politiques particuliers (Koop *et al.*, 2010 ; Chevalier et Dedeire, 2010), mais aussi aux recherches sur le fonctionnement des dispositifs participatifs (Bacqué *et al.*, 2005 ; Barbier, 2005 ; Blondiaux et Lévêque, 1999 ; Mazeaud et Talpin, 2010).

D'un point de vue empirique, notre question de recherche est posée sur un terrain marqué par un processus de décolonisation original. Les travaux de recherche en sciences sociales sur la décolonisation et les relations postcoloniales sont de plus en plus nombreux¹⁴³. Ils se déclinent selon deux dimensions.

- L'analyse d'un contexte institutionnel marqué par la redéfinition d'un lien politique entre une métropole et son ancienne colonie.

« Poser la question postcoloniale consiste à examiner les interactions principalement culturelles qui existent aujourd'hui entre deux nations ayant été autrefois situées dans un rapport géopolitique de type colonial – à savoir une autorité politique étrangère exercée durablement sur un peuple, par droit de conquête (et avec la complicité de notables locaux), la population autochtone étant soumise à des formes d'organisation conçues et commandées par des cadres porteurs d'une autre culture nationale et venus d'un pays plus ou moins lointain. » (Lacoste, 2006, p. 8).

- La mise en perspective des savoirs que les chercheurs produisent, de leurs pratiques professionnelles, et de leurs postures de recherche. Cette littérature critique en particulier les savoirs impériaux et l'eurocentrisme (Said, 1980), mais elle a aussi amené les chercheurs sciences sociales à questionner leurs pratiques notamment ethnographiques. Enfin, les recherches dites postcoloniales rassemblent des travaux de praticiens « indigènes » issus des terrains de l'anthropologie¹⁴⁴.

Dans ces recherches, la Nouvelle-Calédonie tient une place toute particulière. Du fait du processus de décolonisation négocié, ce terrain permet en effet d'articuler perspectives historiques et pratiques ethnographiques sur le présent. Depuis une trentaine d'années, les travaux de recherche en sciences sociales en lien avec les champs du politique et du développement portent surtout sur l'émergence du mouvement de libération national kanak

¹⁴³ Voir l'article du géographe J. Ripoll (2006) ainsi que les ouvrages récents de M.-C. Smouts (dir.) (2007), N. Lazarus (dir.) (2006), et le numéro spécial de la revue *Mouvements*, sur les *post-colonial studies* (2007), notamment l'article de C. Chivallon (p. 32-39).

¹⁴⁴ Pour la Nouvelle-Calédonie, citons principalement S. Grochain (2007) et U. Cugola (2009).

(Spencer *et al.*, 1988) et sur son évolution. Dans l'ouvrage de A. Bensa et E. Wittersheim (1996), les deux anthropologues ont collecté les propos de J.-M. Tjibaou, notamment concernant le développement économique (p. 143-151). Du point de vue des recherches sur les politiques publiques de développement, le choix de l'État français de répondre aux revendications kanak de manière économique en visant la réduction des inégalités (voir la mise en place de l'économie assistée dans le chapitre I) est à l'origine d'un ensemble de travaux de recherche sur l'économie kanak. Ces travaux (Missotte, 1985 ; Pillon, 1984 ; 1987 ; Kohler et Pillon, 1986) se sont particulièrement penchés sur les échecs des projets de développement exogènes dans le but de participer à la réflexion sur la production d'un modèle de développement adapté à la société kanak. Les recherches de I. Leblic (1989, 1993) sont à ce titre particulièrement riches. Après avoir présenté les grandes lignes directrices des projets politiques portés par les indépendantistes, l'auteure souligne la relation entre la multiplication des projets de développement dans les villages kanak et le nationalisme. Avec une approche plus macro-économique, J. Freyss (1995) analyse quant à lui les mécanismes d'institutionnalisation de l'économie assistée mise en place par la France depuis les années 1950.

Dans une perspective moins appliquée, la thèse de C. Demmer (2002), sur les conséquences sociologiques du suivi des mots d'ordre indépendantistes sur le développement économique au sein des réserves, est fondamentale pour comprendre les relations entre politiques et développement en pays kanak. Ces travaux nous ont beaucoup inspiré et facilité le travail de recherche effectué à Canala. En géographie, d'autres auteurs se sont penchés sur les questions du développement en milieu kanak et dans le Pacifique, J.-P. Doumenge (1982) dans les années 1970, et plus récemment J.-B. Herrenschmidt (1994, 2004) sur les relations entre foncier et développement dans les années 1990. Enfin, dans le sillage des travaux de I. Leblic et ceux de praticiens autochtones, la thèse de U. Cugola (2009) interroge « de l'intérieur » les contradictions entre culture et développement dans son village de Saint-Louis.

Les travaux de recherche sur la Nouvelle-Calédonie sont nombreux et très riches en sciences sociales, ils portent pour beaucoup sur la période coloniale, voire sur les accords de Matignon. Ils fournissent les principales clés de compréhension des expériences kanak de la colonisation et du nationalisme ; les orientations scientifiques se sont principalement intéressées aux logiques administratives, politiques et socio-économiques du processus colonial de marginalisation des Kanak dans la société calédonienne. Or, comme le soulignent E. Faugère et I. Merle (2010), la situation institutionnelle de l'accord de Nouméa soulève de

nouveaux enjeux et questions de recherche. Les auteurs identifient trois principaux chantiers : celui, d'abord, qui explore les modalités d'adaptation des catégories sociales créées par la colonisation mais aussi la construction d'un projet de société et d'une citoyenneté calédonienne (Demmer, 2010). Le deuxième chantier traite des rapports de genre et d'âge qui ont connu un très net « virage interethnique » après 2002, dont l'enquête de C. Hamelin et C. Salomon est emblématique (2004). Le troisième chantier concerne les nouveaux enjeux économiques et environnementaux. Ces travaux portent sur la mine, la biodiversité, la gestion des ressources naturelles (Horowitz, 2003, 2009 ; Demmer, 2007) et l'évolution du monde rural calédonien (Sourisseau *et al.*, 2010, 2010a ; Sabourin *et al.*, 2002 ; Gaillard et Sourisseau, 2009b). Notre recherche s'inscrit plutôt à l'intersection du premier et du troisième front de recherche sur l'émergence de nouveaux enjeux économiques et politiques autour des OGAF et leur influence sur le modèle de développement kanak. C'est dans cette volonté d'analyser les politiques publiques de développement « en train de se faire » dans le processus de décolonisation, en articulant une approche micro – au niveau communal – et une approche plus « macro » – au niveau provincial – que s'inscrit notre travail de recherche. Cela nécessite un appareillage théorique particulier qu'il convient maintenant de restituer.

Chapitre III

Modèle d'analyse et dispositif de recherche

Les réflexions concernant les relations entre territoires et processus de fabrication des politiques publiques ont permis une reformulation de notre question de recherche sous la forme suivante : Dans le contexte de décolonisation original de la Nouvelle-Calédonie, quels sont les usages des instruments d'action publique territorialisée faits par les acteurs des politiques publiques de développement rural en province Nord ?

D'un point de vue méthodologique, notre objectif a été de construire un modèle d'analyse permettant de mettre en lumière et de comprendre les phénomènes observés aux deux échelles de l'analyse (le territoire de projet et la province) et les interactions entre ces deux échelles. Un dispositif de recherche spécifique a été mis en place pour « renseigner » ce modèle. La construction du modèle d'analyse, des hypothèses qui l'ont fondé et du dispositif de recherche a été progressive et trouve ses origines dans différents travaux : lectures théoriques, observations empiriques et discussions avec d'autres chercheurs¹⁴⁵. C'est le cheminement de cette réflexion que ce chapitre tente de présenter.

Dans une première section, une brève réflexion épistémologique est proposée, puis le modèle d'analyse et les hypothèses sont présentés et opérationnalisés. La deuxième section décrit le dispositif de recherche mis en œuvre, ses limites et les difficultés que nous avons pu rencontrer. Enfin, la dernière section est l'occasion de justifier et de présenter succinctement les deux territoires de projet étudiés dans cette recherche. C'est une introduction au terrain avant de présenter les résultats empiriques.

A - Construction du modèle d'analyse et des hypothèses

1) Démarche et posture scientifiques choisies

Nous avons au départ pensé entreprendre une démarche hypothético-déductive, souvent recommandée dans les ouvrages de méthodologie parce qu'assurant plus de

¹⁴⁵ Dans le cadre des réunions du comité de thèse mais aussi sous forme de discussions informelles.

scientificité (Quivy et Van Campenhoudt, 1995). C'est également la démarche promue par les auteurs de la « nouvelle géographie », très enclins à la problématisation et la recherche de lois générales de l'espace (Lévy, 1996, 1999 ; Brunet, 1997). Ces auteurs accordent beaucoup d'importance à la théorisation et la modélisation ; l'observation empirique n'est mobilisée que pour valider, infirmer ou nuancer les hypothèses. La démarche hypothético-déductive part des concepts, des hypothèses, des théories vers le particulier, notamment l'empirie. Elle procède d'un raisonnement plutôt linéaire et logique. Le cadre d'analyse et la formulation des hypothèses proviennent, dans ce cas, de données théoriques préexistantes et le terrain est ensuite mobilisé pour tester les hypothèses. Après plusieurs discussions avec des chercheurs sur notre posture impliquée dans le processus étudié et les origines de la question de recherche, de nouvelles lectures épistémologiques et méthodologiques (Aitken et Valentine, 2006 ; Sechet et Veschambre, 2006 ; Kaufmann, 2008), il nous a semblé que la démarche inductive et ses implications en termes de construction de l'objet et des hypothèses serait plus adaptée. La démarche consiste à construire des énoncés généraux (hypothèses, concepts et théories) permettant de rendre compte de la réalité à partir d'expériences particulières et rigoureuses. Le processus de généralisation repose alors sur des récurrences, des similarités et des causalités que le chercheur observe. En fait, l'opposition stricte entre les deux démarches est dépassée ; elles s'avèrent complémentaires (Lefebvre, 1968). Dans la réalité, nous avons élaboré un modèle d'analyse par des va-et-vient entre la théorie et les données empiriques.

Ce choix s'est trouvé conforté par les références théoriques proposées dans le chapitre précédent et liées au constructivisme. Notre question sur les usages des instruments des politiques de développement territorial en Nouvelle-Calédonie place les acteurs au cœur de notre recherche géographique. Dans cette perspective, la posture constructiviste permet de « *penser l'espace comme un agencement, donner une importance fondamentale aux acteurs, [...] et à leurs actes* » (Lussault, dans Lévy et Lussault, 2003, p. 202). Selon P. Paillé et A. Mucchielli (2003), la recherche constructiviste doit faire appel à un « *cadre de référence théorique large et souple* » qui est « *composé de connaissances générales à propos du phénomène qu'il s'apprête à étudier, ainsi que de repères interprétatifs...* ». Le cadre de référence théorique constitué au départ est un univers interprétatif que l'on affine au fil du temps pour répondre à notre question de recherche. Cette première grille d'analyse théorique est nécessaire pour penser les faits observés et produire les données. Elle forme une sorte de boîte à outils qui se compose de quelques outils généraux et de plusieurs outils spécifiques qui guident la collecte des données de terrain et leur analyse. Dans notre démarche, la théorie est

donc utilisée pour conceptualiser. Confrontée au terrain, la théorie vise à fournir des hypothèses de travail, à mieux définir les catégories retenues pour l'observation et enfin à organiser l'analyse selon une trame logique, dont le modèle d'analyse rend compte à la fin. Le cadre de référence théorique constitué au départ n'est donc pas donné. Il évolue et s'enrichit au fil de la production de données. La relation entre terrain et lectures théoriques s'inscrit dans un mouvement dialectique. Le cadre de référence théorique organise la production de données et, en retour, il est ajusté et complété selon les données empiriques collectées.

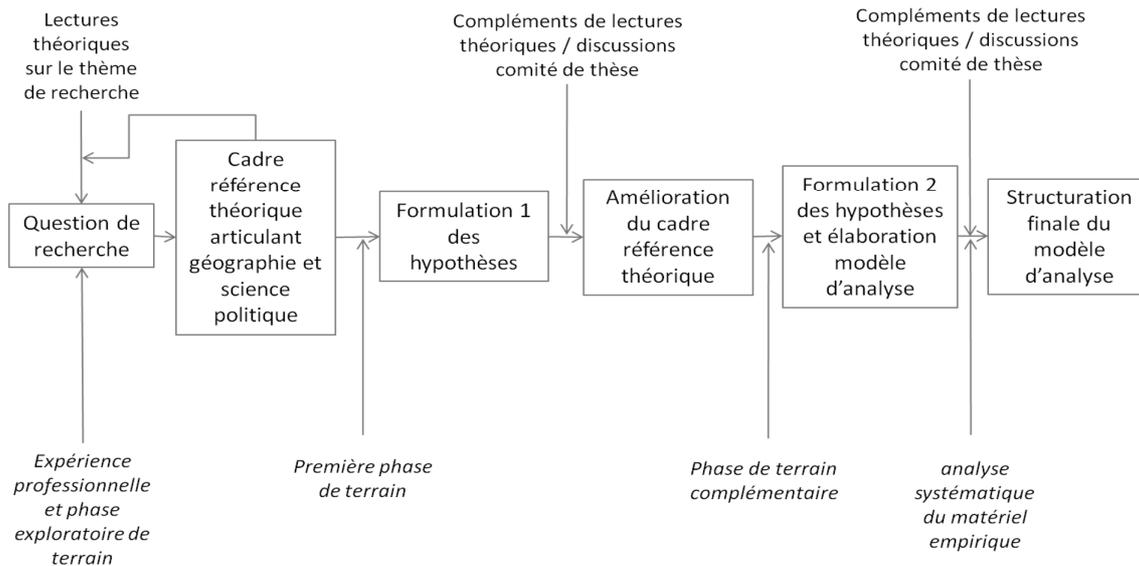


Figure 16 : Cheminement intellectuel ayant mené au modèle d'analyse et aux hypothèses.

Comme le schématise la Figure 16, notre cadre de référence théorique constitué au départ a permis la formulation d'une première série d'hypothèses qui ont été complétées, ajustées et mises en cohérence pour rendre compte au mieux de la réalité observée et de ses principales propriétés. Puis, le cadre de référence théorique de départ a été ajusté et réorganisé pour aboutir à la construction du modèle d'analyse considéré comme « *un ensemble structuré et cohérent composé de concepts et d'hypothèses articulés les uns aux autres* » (Quivy et Van Campenhoudt, 1995) mais aussi « *un système qui représente les structures essentielles d'une réalité* » (A. Rey cité par Brunet, 2000). Le modèle d'analyse exposé ici s'inspire de concepts stabilisés issus des résultats des sciences sociales en général, mais il a été construit grâce à un processus de formulation d'hypothèses et de test. Il a pour objectif de mettre en relation les hypothèses validées et les faits dans une trame logique et créatrice de sens. Même si l'explicitation du modèle d'analyse et des hypothèses, que nous allons détailler maintenant,

prend une forme linéaire, ils ont été construits de manière itérative dans un mouvement dialectique entre théorie et empirie.

2) Construction du modèle d'analyse

a) Un cadre de référence théorique articulé aux différents territoires de politiques publiques

Le cadre de référence théorique proposé pour répondre à la question de recherche est composite. Il emprunte des concepts à différentes disciplines pour réussir à croiser interactions verticales et horizontales, mais également à changer de focale. Il nous a permis d'analyser chaque échelle ainsi que leurs interactions, du macro vers le micro et réciproquement. Cette dernière dimension est indispensable pour que l'on puisse articuler les hypothèses aux effets *feed-back* de la territorialisation des politiques publiques sur le processus de changement de politiques publiques.

Nous avons « artificiellement » distingué deux « niveaux » : le niveau provincial et le niveau des territoires de projet. Schématiquement, le niveau provincial est en majorité constitué du champ des acteurs de l'administration provinciale – principalement élus provinciaux et directeurs des services techniques ; le niveau des territoires de projet est celui des bénéficiaires des projets, des élus communaux, des animateurs de projet. La pertinence de cette distinction dans le cas de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie sera discutée avec les résultats de la recherche. Elle est simplificatrice voire réductrice, mais elle s'inspire en partie des travaux d'anthropologie du développement qui distinguent, à des fins d'analyse, « développeurs » et « développés » (Bierschenk, 2008 ; Le Meur, 2008 ; Mosse, 2005) ainsi que des travaux sur la régulation croisée qui différencient élus et administration (Crozier et Thoenig, 1975 ; Duran et Thoenig, 1996).

La question de recherche interroge les relations entre niveaux mais pas seulement. Il s'agit aussi, dans un premier temps, de mettre en lumière ce qui structure chacun de ces niveaux. Quels acteurs, représentations, intérêts et institutions influent sur la formalisation, la mise en œuvre et l'institutionnalisation des OGAF au sein des politiques publiques de la province Nord ?

Pour chaque niveau de territoire considéré (le niveau provincial, celui des territoires de projet), nous proposons d'analyser « l'étoile » de l'action publique, expression empruntée à P. Lascoumes et P. Le Galès (2009), qui articule les différentes variables (les acteurs et leurs

intérêts, les idées et les discours, les institutions, les instruments dont l'OGAF et les résultats de l'action publique étudiée). L'analyse de chaque composante de l'action publique et de leurs interactions permet de rendre compte du processus de fabrication des politiques publiques à l'œuvre sur le niveau considéré. Ensuite, pour rendre compte des modifications induites par l'instrument OGAF sur le processus de fabrication de l'action publique dans le contexte multi-niveaux, nous regardons comment circulent, s'articulent et s'hybrident les éléments identifiés aux différents niveaux.

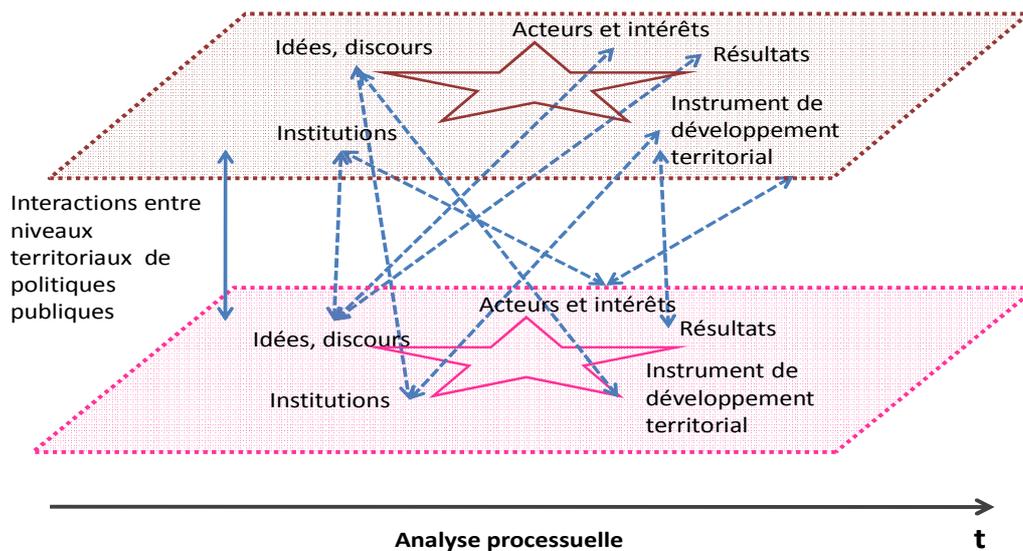


Figure 17 : Cadre de référence théorique.

En partant des discours et des pratiques des acteurs, nous reconstruirons le réseau qui articule acteurs, représentations, institutions, intérêts, résultats et instrument de développement territorial. De plus, en interrogeant les interactions entre niveaux dans les deux sens, du territoire de projet vers la province, puis de la province vers le territoire de projet, nous considérons que les différentes composantes de « l'étoile de l'action publique » et leurs articulations ne sont pas « au-dessus » de la société. Le(s) réseau(x) qu'elle constitue structure(nt) de manière toujours provisoire et conflictuelle l'espace géographique et social étudié. Le choix d'une approche processuelle permet de rendre compte des formes d'interaction et des multiples activités de mobilisation réalisées par les acteurs individuels et collectifs qui, progressivement, remodelent et transforment les politiques publiques et les espaces géographiques et sociaux étudiés.

Partant de ces remarques, continuons d'affiner le cadre pour mieux l'adapter à notre question de recherche et à notre terrain.

b) Adaptation du cadre de référence théorique à la question de recherche et au terrain : vers la construction du modèle

Les acteurs du modèle

Les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, publics ou privés, intervenir dans la phase d'élaboration et de mise à l'agenda des politiques de développement provincial, notamment de l'instrument OGAF. Ils peuvent également plutôt intervenir dans la phase de mise en œuvre de l'action publique, en tant que « décideurs », « opérateurs » (les professionnels) ou « destinataires ». Ils sont en effet dotés de ressources, disposent d'une certaine autonomie, poursuivent des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par des contraintes institutionnelles, des intérêts matériels et des représentations symboliques.

À ce stade, le modèle distingue deux groupes d'acteurs, répartis dans deux niveaux territoriaux : les acteurs plutôt concentrés au niveau décisionnel provincial et les acteurs des territoires de projet OGAF. Dans la réalité, chaque groupe se compose d'une pluralité d'acteurs en relation avec des acteurs du niveau considéré, mais également avec les acteurs des autres niveaux.

De plus, comme la question de recherche porte sur les processus de fabrication des politiques publiques, il nous a semblé nécessaire de distinguer les élus des directeurs de l'administration au niveau provincial. En effet, chacun d'entre eux participe au processus de construction des politiques publiques provinciales mais de manière différente. Les premiers sont élus au suffrage universel et sont directement et juridiquement responsables des décisions de politiques publiques. Les directeurs de l'administration, recrutés selon des critères particuliers, assurent le suivi de l'action publique et formulent parfois des conseils aux élus.

Comme le souligne E. Fouilleux (2003, p. 60), ces acteurs sont différents d'un point de vue sociologique. Mais au-delà de cette distinction, ils peuvent influencer différemment le processus de construction des politiques publiques. Leur temporalité d'action est différente : les élus sont soumis aux échéances électorales alors que les cadres de l'administration sont présents de manière plus durable¹⁴⁶. Surtout, ce sont les stratégies de légitimation qui ne sont pas soumises aux mêmes logiques. Les actions des élus sont toujours liées aux positions de

¹⁴⁶ Dans le cas de cette recherche, nous verrons que la durabilité de l'implication des cadres de l'administration n'était pas forcément très affirmée au début de la provincialisation. Le manque de cadres formés originaires de Nouvelle-Calédonie a entraîné l'affectation de fonctionnaires métropolitains avant qu'une génération de cadres formés revienne du dispositif 400 cadres (voir chapitre IV).

leurs électeurs potentiels et utilisent des stratégies de communication. Les cadres fondent leur légitimité sur d'autres critères en relation avec leur profession et leur capacité à résoudre efficacement les problèmes qui leur sont soumis.

Ce premier effort de caractérisation des acteurs du niveau provincial s'est révélé imparfait. Les premières observations de terrain nous ont amenée à rapidement considérer une troisième catégorie d'acteurs, que nous appellerons « experts ». Il s'agit d'une catégorie classique de l'analyse des politiques publiques et qui fait l'objet de travaux de plus en plus nombreux¹⁴⁷, notamment les travaux portant sur la transnationalisation et le transfert des politiques publiques (Saint-Martin dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 211-219). Le terme expert est flou. On peut différencier les experts selon leur intégration ou non à la hiérarchie administrative. G. Massardier et E. Verdier (2000) distinguent quatre types d'experts intégrés : les administratifs ayant une charge opérationnelle (définition et mise en œuvre d'une politique publique) et appartenant à des corps de l'État liés à une discipline scientifique (par exemple : les vétérinaires) ; les hauts fonctionnaires qui sont mandatés pour une expertise ponctuelle ; les administratifs sans charge opérationnelle appelés « chargés de mission » dont une des priorités est la production d'un discours sur les politiques publiques ; les scientifiques et les universitaires ; les membres des cabinets ministériels. Parmi les experts non intégrés à la hiérarchie administrative, l'auteur distingue trois cas de figure : les consultants privés, les scientifiques et les universitaires sollicités par les administrations dans le cadre de contrats et d'appels d'offres et les représentants des lobbies et professions. Dans notre recherche, la diversité des relations avec l'administration n'est peut-être pas aussi importante et les frontières entre ces deux groupes d'experts sont poreuses. Par experts, on fera ainsi référence aux chercheurs de l'IAC, du CIRAD, de l'IRD, aux cadres de l'ADRAF et de l'AFD. Les experts ont la particularité d'être proches des acteurs provinciaux mais ils sont également fortement connectés avec un niveau plus global, le niveau national français ainsi que le niveau international. Peut-on alors parler d'un troisième niveau « macro » comme certains travaux d'analyse des politiques publiques interrogeant les relations entre local, national et international ? Le chapitre V est spécifiquement centré sur l'analyse des relations entre les experts et les acteurs de l'administration provinciale et sur les effets de ces relations sur les processus de changement des politiques publiques de développement. L'analyse permettra de discuter la notion d'expertise.

¹⁴⁷ Citons principalement, parmi les travaux qui nous ont inspirée : T. Delpuech, 2009 ; L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert et P. Warin (dir.), 2005 ; G. Massardier, 1996.

Au niveau des territoires de projet, là encore la diversité des acteurs est conséquente : producteurs ruraux, bénéficiaires de projets financés dans le cadre du dispositif OGAF, animateurs des projets OGAF, mais aussi les membres des comités locaux de discussion. Comme dans le cas de l'organisation provinciale, il importe de distinguer les élus locaux des acteurs précédemment cités. Les élus peuvent en effet jouer sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques selon des logiques spécifiques.

Les idées, les intérêts, les institutions, les instruments et les résultats dans le modèle

Rappelons-le : dans cette recherche, les acteurs sont considérés comme dépositaires d'idées, d'intérêts, et ils sont liés aux institutions en jeu. Mais qu'entendons-nous par idées, intérêts et institutions ?

Par idées, nous faisons référence aux dimensions intellectuelle, cognitive et discursive des politiques publiques. Nous les considérerons dans leur acception la plus vaste : l'ensemble des représentations, des normes et des valeurs qui sous-tendent un raisonnement et permettent de justifier une action ou un discours. Les idées sont difficiles à appréhender empiriquement. Ce sont les discours des acteurs qui seront pour nous la traduction concrète des idées des acteurs. À l'instar de M. Foucault, nous considérerons les discours comme une réalité en soi. D'un point de vue analytique, nous distinguerons trois éléments structurant les discours de politiques publiques, en écho à la notion de référentiel¹⁴⁸ de B. Jobert et P. Muller (1987) :

- la problématisation des politiques publiques ;
- les valeurs au sens du « réel-voulu », les représentations les plus fondamentales (égalité, justice, liberté, sécurité) portées par les acteurs sur ce qui est « bien ou mal », désirable ou à rejeter. Ces représentations définissent un cadre global de l'action publique. Le débat égalité versus équité est typiquement un débat sur les valeurs, comme le débat sur la « croissance » ou la préservation des écosystèmes, ou dans le cas de notre recherche le respect et la valorisation de la culture kanak ;
- enfin, les normes et les recettes, c'est-à-dire les principes d'action, les moyens en termes de politiques publiques, pour atteindre ce « réel-voulu » et censés répondre au problème initial.

¹⁴⁸ Pour plus de détails, voir le chapitre précédent.

Prendre en compte les intérêts consiste à rechercher les acteurs pertinents du phénomène observé et à analyser leur place dans les logiques d'action collective, les stratégies déployées selon des coûts et des bénéfices attendus. La prise en compte de la dimension stratégique dans l'analyse nous conduira à analyser les conflits éventuels, les coopérations observées ou envisageables.

Plusieurs significations peuvent être données au terme institution. L'institution peut être entendue comme un synonyme de l'organisation : « *En géographie, une institution correspond ainsi le plus souvent à une autorité légitime institutionnelle* » (M. Lussault, dans Lévy et Lussault, 2003, p. 515). Pour D. North (1990), p. 3), cependant, les institutions ont été créées par les humains au cours de l'histoire pour réduire les incertitudes liées à leur échanges. Certains auteurs insistent aussi sur le fait qu'elles ne sont pas que des contraintes, et qu'elles peuvent aussi représenter des ressources, des opportunités (Schmidt, 2000 ; Hodgson, 2006). Nous retiendrons pour notre recherche, en accord avec les choix théoriques effectués précédemment, que les institutions conditionnent ainsi les actions de l'acteur dans l'organisation.

Classiquement, D. North (1990) puis d'autres (Greif, 1993 ; Mantzavinos, 2001 ; Schmidt, 2004) distinguent par ailleurs les institutions « formelles » et « informelles ». Les institutions formelles sont l'ensemble des règles politiques, économiques. Ce sont également des appareils, des procédures de négociation qui visent la production de règles et de décisions légitimes. C'est souvent dans ce sens que nous parlerons d'institutionnalisation.

Les institutions dites « informelles » sont plus difficiles à identifier. D. North (1990) utilise le terme de contrainte, qu'il définit comme l'ensemble des codes et des normes de conduite. Les institutions informelles peuvent alors être considérées comme un fait social stabilisé. Ce troisième sens très large se rencontre plus souvent en sociologie. Pour E. Durkheim, les institutions font alors référence à des faits sociaux organisés, qui se transmettent de génération en génération et qui s'imposent aux individus. Dans la réalité, il s'avère difficile de distinguer clairement les deux catégories d'institutions. Pour aider à leur identification, D. North (1990) propose de les différencier selon trois critères discriminants : (1) l'identité de l'acteur qui sanctionne le « non-respect » de l'institution (le système judiciaire « étatique » pour les règles formelles, les individus ne relevant pas du système judiciaire étatique pour les règles « informelles », comme celle de la coutume) ; (2) le caractère explicite ou implicite de l'institution (différence entre les règles écrites et orales) ; (3) les modalités d'émergence de l'institution. C. Menger (dans Hodgson, 2006, p. 13) parle

de règles organiques pour les règles produites par des interactions spontanées et de règles pragmatiques lorsqu'elles sont issues de négociations organisées et intentionnelles entre acteurs. Autrement dit, une institution organique est une conséquence sociale (collective) non anticipée, voire non voulue, qui résulte des actions entreprises par plusieurs individus. De nombreux phénomènes sociaux relèvent de ce processus : le droit, le langage, le marché ou la monnaie sont tous des institutions au moins partiellement organiques. À l'inverse, les institutions pragmatiques sont le produit d'une action collective concertée et planifiée. Elles résultent d'un dessein consciemment développé par un ou plusieurs individus.

Pour notre terrain de recherche, nous avons préféré nous détacher des catégories « formelles » et « informelles » et suivre les propositions de Hodgson en qualifiant les institutions d'explicites ou d'implicites, de pragmatiques ou d'organiques (Hodgson, 2006, p. 13). Cette classification permet de ne pas sous-estimer le rôle des institutions informelles dans l'explication des choix des acteurs, comme A. Sindzingre (2006) nous en défend. Dans le cas de cette recherche, les institutions, notamment celles qualifiées d'implicites et/ou d'organiques, sont pour partie intériorisées par les acteurs.

En accord avec la définition foucauldienne donnée par P. Lascoumes et P. Le Galès dans le chapitre précédent, nous considérons les instruments comme des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs (exemple : instrument législatif et réglementaire, instruments informatifs et communicationnels...). Les instruments de politiques publiques sont composés d'institutions explicites (règles d'accès aux subventions du CODEV, etc.). Les OGAF, en tant qu'instrument procédural qui organise une partie des interactions entre acteurs, favorisent la production de nouvelles institutions dites pragmatiques. Dans ce sens, les instruments constituent bien le cadre dans lequel les acteurs interagissent, et les acteurs participent à leur fabrication et modification.

Enfin, par résultats, on entend les conséquences et les effets (voulus ou involontaires) de l'action publique. Ils peuvent faire l'objet d'une évaluation. Dans le cas de cette recherche, ce sera, par exemple, le nombre de projets individuels ou collectifs installés dans le cadre d'un programme OGAF, les investissements réalisés.

Les aspects dynamiques du modèle : interactions, légitimités et relations de pouvoir

La recherche porte sur les interactions au sein et entre les différents niveaux territoriaux considérés. Par interaction, on entend une relation d'influence réciproque entre différents acteurs qui participent à la circulation, à la dynamique et l'organisation de l'acte individuel ou collectif dans un processus social (M. Lussault dans Lévy et Lussault, 2003, p. 38). Avec cette définition, nous prenons en compte les intentions des acteurs et les structures institutionnelles et sociales dans lesquelles ils évoluent. Les acteurs interagissent au sein de différents réseaux et d'un contexte institutionnel donné, qui borne leurs opportunités mais que les acteurs peuvent modifier.

Parmi les différents types d'interactions que nous allons étudier, celles qui produisent de la légitimité seront centrales dans l'analyse. En géographie, J. Lévy définit la légitimité (*ibid.*, 2003, p. 547-548) comme une relation sociale qui confère à un acteur une capacité reconnue pour produire l'être-ensemble ; la légitimité circule entre société politique et scène politique. Cette notion est essentielle pour l'analyse de l'espace politique. Elle permet de se pencher plus spécifiquement sur les relations réciproques entre le « peuple » et son « gouvernement ». En science politique, P. Duran (dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 278-285) définit deux types de légitimité :

- la légitimité par les « *inputs* ». Les choix sont considérés comme légitimes parce qu'ils reflètent la volonté du peuple en s'appuyant sur le mandat donné par l'élection ;
- la légitimité par les « *outputs* ». Les choix sont légitimes s'ils favorisent le bien-être collectif de la communauté.

La légitimité par les *inputs* repose sur la capacité des élus à représenter des intérêts, à construire des identités collectives et à mobiliser des groupes sociaux. Dans la construction d'une légitimité par les *outputs*, les gouvernants cherchent à démontrer leur capacité à se saisir des problèmes, à mettre en place des politiques publiques, et à obtenir des résultats (Scharpf, 2000). Cependant, la complexification de l'action publique¹⁴⁹ et des sources de légitimité politique amène à penser les légitimités *inputs* et *outputs* de manière encadrée (Duran dans Boussaguet *et al.*, 2004, p. 279). Le clivage entre ces deux formes pose de plus en plus question et s'avère de plus en plus difficile à distinguer empiriquement. C'est pour cela que J. Lagroye (1985) et J. Leca (2000) proposent de rechercher les modalités de la légitimation de l'action publique plus que les formes de légitimité.

¹⁴⁹ Voir le chapitre précédent concernant le phénomène d'eupéanisation et de territorialisation.

« Si le pouvoir est considéré comme un rapport social conférant à un individu ou un groupe la possibilité de contraindre d'autres individus ou d'autres groupes, et de les amener ainsi à faire ce qu'ils n'auraient pas fait sans l'intervention de cette contrainte, le problème général de l'acceptation de ce rapport est posé ; en ce sens, tout pouvoir, s'il exerce dans l'ordre économique, moral et religieux, est conduit à affirmer sa légitimité pour bénéficier d'une acceptation durable. Dans le cas précis du pouvoir politique, on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'exercice d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale voire comme un bienfait. » (Lagroye, 1985, p. 402).

In fine, notre objet de recherche étant l'analyse des interactions qui structurent et articulent les différents espaces politiques que constituent le territoire provincial et les territoires de projet, la notion de pouvoir est également centrale. Le mot « pouvoir » n'apparaît pas clairement dans les hypothèses mais il est sous-jacent à l'ensemble des processus décrits dans les hypothèses, c'est pourquoi il importe de définir cette notion. C'est une notion complexe et ambiguë qui a longtemps été mise à l'écart par les géographes (Lévy et Lussault, 2003). M. Weber, auteur emblématique sur les relations de pouvoir, le définit comme : *« Toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance »* (Weber, 1995, p. 95). Dans le même sens, R.A. Dahl (1957) définit le pouvoir avec l'expression suivante : *« A has power over B to extent that he can get B to do something that B would not otherwise do. »*

Ces deux définitions mettent l'accent sur le volontarisme du ou des détenteurs du pouvoir (Rocher, 1986) et l'asymétrie qui existe entre celui ou ceux qui détiennent le pouvoir et les autres. Ces analyses amènent à distinguer ceux qui ont le pouvoir et ceux qui ne l'ont pas. On glisse de la notion de pouvoir à celle de domination et à la dichotomie entre acteurs dominants et dominés. Dans ces travaux, M. Weber affirme que les sociétés deviennent de plus en plus rationnelles, ce qui entraîne la spécialisation des acteurs. Dans ce cadre, l'État et le développement de la bureaucratie concentrent le pouvoir politique qui oriente le comportement des gouvernés.

Dans cette recherche, nous pencherons pour la définition du pouvoir donnée par M. Foucault (1975, 1976). Pour lui, le pouvoir n'est pas une substance qu'un groupe réduit d'individus se partagent au détriment des autres. Cette définition provient, selon l'auteur, d'une analyse trop centrée sur l'État, ses appareils et sur le rôle du droit comme outil de domination (Abélès, 2008). Pour M. Foucault, le pouvoir circule entre les acteurs et dans l'ensemble de la société : *« Le pouvoir, c'est en réalité des relations, un faisceau plus ou moins organisé, plus ou moins pyramidalisé, plus ou moins coordonné, de relations »* (2001b,

p. 302). Toute relation interpersonnelle est une relation de pouvoir, la société n'existe pas en dehors ou au-delà du pouvoir : « *Vivre en société, c'est [...] vivre de manière qu'il soit possible d'agir sur l'action des uns des autres. Une société sans relation de pouvoir ne peut être qu'une abstraction* » (Foucault, 1984). Le pouvoir est partout, et, surtout, il ne se possède pas, ni se cède... Il s'exerce (Gros, 2007, 1996, p. 78). M. Foucault ne nie pas la domination, mais elle est le produit de relations de pouvoir stables et asymétriques (Patton, 1992, p. 93). Cette définition plus souple insiste sur la réciprocité de la relation de pouvoir. Elle semble beaucoup plus adaptée à notre modèle d'analyse. En effet, la définition foucauldienne invite à chercher les relations de pouvoir partout dans les interactions entre acteurs et à se concentrer sur les usages du pouvoir. De plus, comme le remarque M. Abélès (2008, p. 112), les écrits de M. Foucault sur les relations entre savoirs et pouvoirs ont amené beaucoup d'historiens et d'anthropologues, notamment américains, à se pencher sur les conditions d'apparition d'un discours.

3) Hypothèses

À partir de la structuration et de l'adaptation du cadre de référence théorique à notre question de recherche et au terrain, nous avons élaboré plusieurs hypothèses. Les hypothèses proposées proviennent d'un triple travail itératif¹⁵⁰ :

- la lecture de travaux de géographie (Huxley, 2007 ; Murdoch, 2000, 2004 ; Raco, 2003 ; Uitermark, 2005), de travaux de science politique (Laborier et Lascoumes, 2004 ; Fouilleux, 2003 ; Smith, 2008) et enfin de travaux d'anthropologie du développement (Mosse, 2005 ; Murray Li, 2007) qui s'inspirent des travaux de M. Foucault pour étudier les politiques de développement dans le temps long.
- l'analyse des données empiriques collectées lors des premières phases de terrain ;
- les discussions avec le comité de thèse.

Ces hypothèses portent sur les différents usages faits par les acteurs des dispositifs d'action publique territorialisée, ainsi que leurs conséquences sur les articulations entre le niveau du territoire de projet et le niveau du territoire provincial.

¹⁵⁰ Pour les lectures théoriques, seules les lectures déterminantes pour la formulation des hypothèses ont été citées.

a) Première phase de transfert de l'instrument OGAF

La première hypothèse privilégie le niveau provincial. Elle porte sur les acteurs, les discours et les représentations qui influent sur le choix de l'instrument OGAF par l'organisation provinciale.

Hypothèse 1 : La légitimité de l'OGAF naît des interactions experts-élus-cadres de l'administration qui construisent un discours partagé des problématiques de développement des acteurs des territoires OGAF.

H 1-1 : Les interactions entre acteurs sont fonction de trajectoires partagées dans le temps.

H 1-2 : L'instrumentalisation entre experts, élus provinciaux et cadres de l'administration est réciproque. Les élus et les cadres de l'administration utilisent les discours des experts dans leurs propres stratégies de légitimation, stratégies qui sont différentes selon que l'on considère les élus provinciaux et les cadres de l'administration. Les chercheurs et experts ont accès à des statistiques, des données et des terrains de recherche.

Cette hypothèse se penche spécifiquement sur les modalités du transfert de l'instrument OGAF depuis la métropole vers la Nouvelle-Calédonie et la province Nord. Il s'agira d'éclairer les déterminants du processus de légitimation et les stratégies des acteurs qui ont participé au transfert de l'instrument OGAF depuis la France.

b) Usages du dispositif OGAF dans les territoires de projet

La deuxième hypothèse porte sur les acteurs, les discours, les représentations, les intérêts et les institutions qui influencent la mise en œuvre des OGAF au niveau des territoires de projet. Nous nous pencherons plus spécifiquement sur deux espaces sociaux qui composent le territoire de projet : l'association porteuse du projet OGAF et les comités locaux de discussion.

Hypothèse 2 : Les acteurs des territoires de projet s'impliquent dans les OGAF pour légitimer leur pouvoir et leurs pratiques de développement.

H 2-1 : Le maire et les élus communaux s'impliquent dans le projet OGAF pour légitimer et renforcer leur pouvoir ; ce phénomène est plus marqué si le territoire du projet coïncide avec les frontières communales.

H 2-2 : Les acteurs du territoire de projet s'impliquent dans le projet OGAF pour en faire bénéficier les autres membres de leur clan ou de leur tribu et ainsi légitimer leurs activités économiques.

Pour cette hypothèse, comme dans la première hypothèse, les processus de légitimation sont au cœur de l'analyse, mais ils suivront des modalités différentes de celles observées au niveau provincial. Nous étudierons deux territoires de projet distincts : le territoire de l'OGAF Côte Est et celui de l'OGAF de Canala. Il s'agit de répondre à la question suivante : selon quels processus les acteurs se sont-ils impliqués dans le projet OGAF ? Concrètement, nous analyserons comment les acteurs du territoire de projet ont été recrutés dans l'association et les comités locaux, selon quelle logique.

Comme le montre la Figure 18 ci-dessous, les deux premières hypothèses vont ainsi éclairer les relations qui structurent les différents espaces considérés (géographique, social et politique) au niveau provincial (H1) et au niveau des territoires de projet (H2).

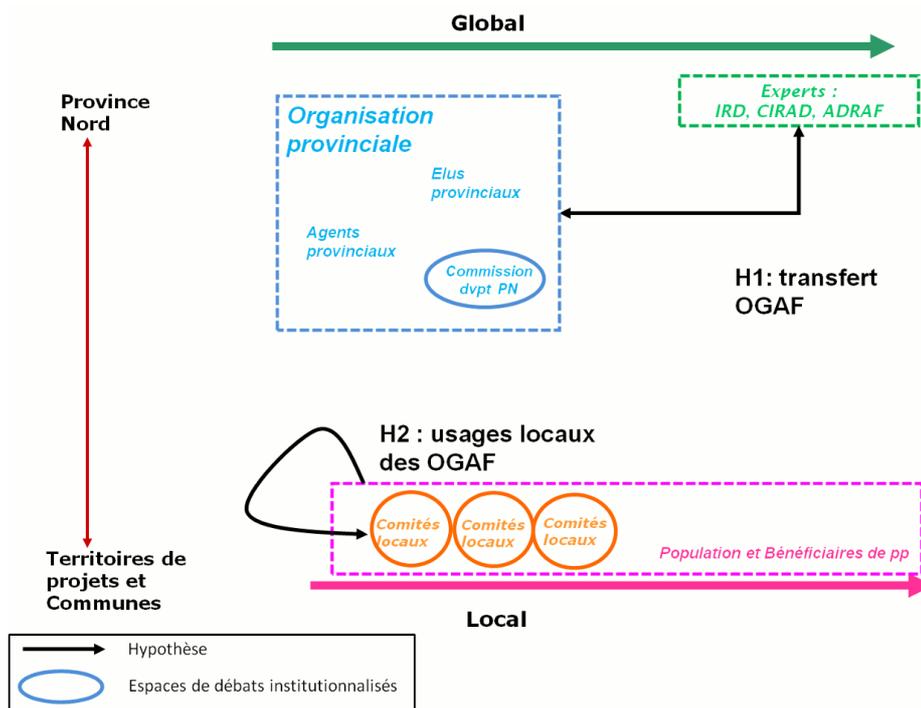


Figure 18 : Hypothèses 1 et 2.

c) Hypothèses sur les interactions entre niveaux et les effets *feed-back* des usages du dispositif OGAF

Dans un second temps, les hypothèses sur les effets rétroactifs vont mettre en lumière plus spécifiquement les interactions entre les deux niveaux d'observations ainsi que les mécanismes de changement ou d'absence de changement liés aux usages de l'instrument OGAF. Les interactions sont envisagées dans deux sens différents. La troisième hypothèse propose d'interroger les changements ascendants induits par les usages locaux de l'instrument OGAF.

Hypothèse 3 : La mise en œuvre des OGAF fait émerger localement des scènes de débat qui induisent des recompositions dans les discours, les représentations du développement et dans les institutions. Les recompositions des discours, des représentations et des institutions du développement sont fonction des trajectoires des acteurs et de l'intérêt qu'ils trouvent à participer à ces scènes locales.

Il s'agit de travailler à l'échelle des territoires de projet, de voir en quoi les scènes locales ouvertes par les OGAF (les comités locaux et les commissions OGAF) sont le siège de différents discours, représentations et institutions du développement rural. À travers l'analyse du fonctionnement de ces scènes de débat et de situations de conflits, nous verrons dans quelle mesure des recompositions s'opèrent et sous quelles formes.

La quatrième hypothèse interroge les changements induits par la multiplication du dispositif OGAF sur toute une partie du territoire provincial. Les interactions entre les niveaux sont cette fois-ci envisagées de manière descendante, depuis l'organisation provinciale vers le territoire de projet.

Hypothèse 4 : Les élus provinciaux et les cadres de l'administration favorisent la multiplication des opérations OGAF pour mieux contrôler la partie Est du territoire provincial.

Il s'agit de comprendre pour quelles raisons la province multiplie l'utilisation de ces dispositifs sur son territoire, en particulier sur les terres coutumières, ainsi que les conséquences de cette multiplication du dispositif sur une partie du territoire provincial. L'idée est de mettre en lumière comment l'instrument OGAF (via l'ensemble des documents de projets, des discours de mobilisation en début de projet ou lors de fêtes locales) participe à la construction de représentations spécifiques des problèmes locaux. Ces phénomènes seront observés sur d'autres projets qui ont fait suite à ceux de Canala et Côte Est.

La Figure 19 propose une représentation synthétique des différentes hypothèses.

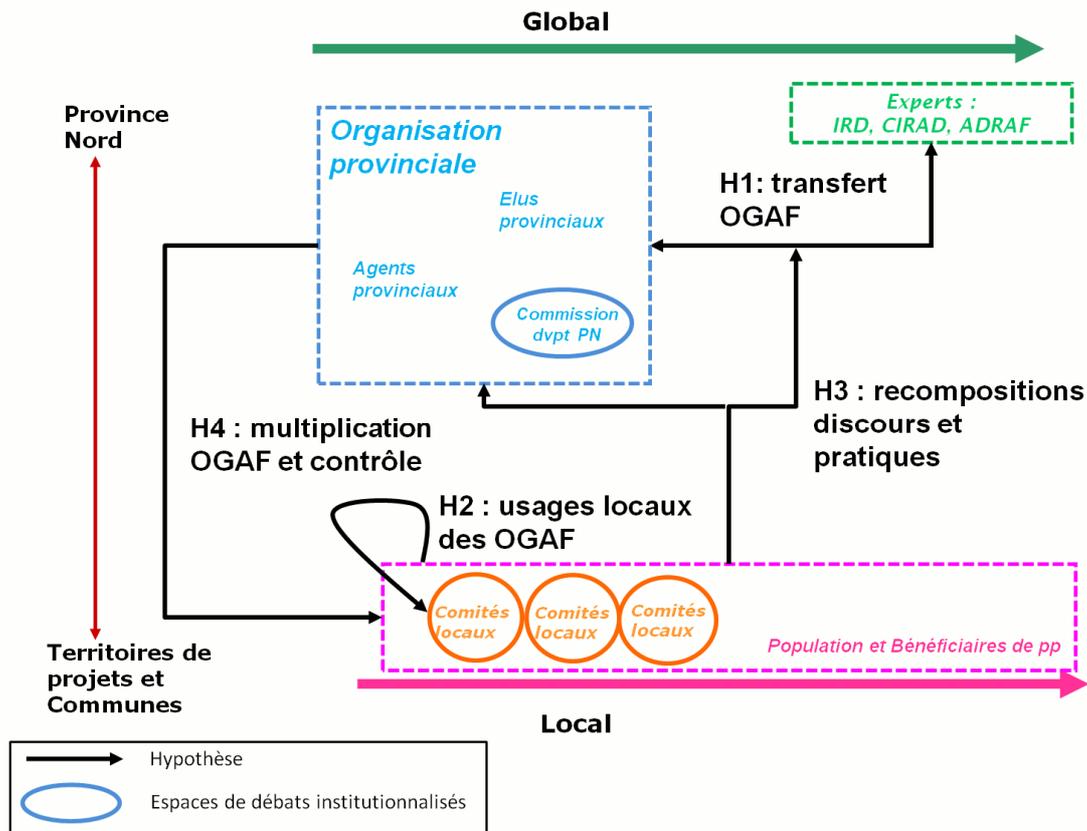


Figure 19 : Représentation synthétique de l'articulation des hypothèses.

B - Dispositif de recherche

Ce travail repose sur l'étude de plusieurs « situations » de recherche en province Nord, entendues comme des espaces délimités d'un point de vue spatial, organisationnel ou temporel, sur lesquels nous discuterons nos hypothèses. Si nos quatre hypothèses sous-tendent en permanence l'ensemble de nos démarches, des situations permettent de discuter plus spécifiquement certaines d'entre elles. Au niveau provincial, nous portons ainsi une attention particulière aux acteurs de l'organisation administrative en charge du développement rural, la province Nord et plus spécifiquement la DDEE : c'est l'espace social qui correspond au territoire provincial de notre question de recherche. Dans le même sens, mais à l'échelle micro cette fois-ci, les mairies, les coopératives et les associations de producteurs agricoles des territoires de projet font l'objet d'une analyse spécifique. Les situations de dialogue et d'interaction ouvertes par l'instrument OGAF sont également des « situations » de recherche

au cœur de l'analyse, notamment pour mettre en lumière les interactions entre les niveaux. Il s'agit d'étudier les jeux d'acteurs, le discours, les représentations et les institutions dont elles sont le siège. La production de données résulte de la combinaison d'entretiens réalisés auprès des acteurs des différents espaces considérés, d'observations participantes, de procédés de recension et de l'analyse de contenus écrits de différents supports papier, en ligne, etc. (Olivier de Sardan, 1995, 2009). Comme P. Bongrand et P. Laborier (2005) le signalent, les travaux se penchant sur l'analyse des politiques publiques, en particulier l'école française, mobilisent très largement les entretiens semi-directifs. Cet outil s'est développé avec les analyses de politiques publiques dites « au concret » ou « en action », il est même devenu central en géographie sociale. L'entretien permet de mettre en exergue les éléments principaux des structures de sens, les institutions et les intérêts qui amènent les acteurs à agir. Nous avons donc procédé essentiellement à des entretiens individuels semi-directifs enregistrés, puis retranscrits, et complétés avec les autres sources de données. Les procédés de recension sont des comptages, des listes, des plans... J.-P. Olivier de Sardan (2009) les décrit comme « *des dispositifs d'observation ou de mesure ciblés et délibérés que l'anthropologie se fabrique sur son terrain [...] en les calibrant en fonction de sa problématique de recherche* » (p. 67-68). Nous avons par exemple noté les acteurs participant aux réunions des comités locaux, des commissions OGAF, ainsi que leur placement pendant les réunions lorsque nous étions en situation d'observation participante, etc.

L'objet de cette section est de détailler le dispositif de recherche, la constitution et la composition de l'échantillon, le guide d'entretien, les principales sources écrites collectées, les observations participantes et la construction de la distanciation à l'objet.

1) Entretiens avec les acteurs impliqués dans les processus des politiques publiques de développement rural de la province Nord

Les activités d'expertise et de recherche menées pendant les trois années précédant la thèse et précisées dans l'introduction ont facilité le travail d'enquête pour trois raisons. En premier lieu, cette expérience nous a permis d'identifier les acteurs pertinents et impliqués dans les processus de politiques publiques de développement rural de la province Nord. Citons principalement : les élus provinciaux, les services techniques (techniciens, directeurs, animateurs de terrain), les élus communaux, les coutumiers, des agriculteurs ou les responsables d'association ayant participé aux comités locaux de gestion des opérations de

développement local, et enfin la chambre d'agriculture. Cette présence prolongée nous a permis l'apprentissage de certains codes culturels, d'attitudes et d'habitudes qui ont facilité l'instauration d'un climat de confiance lors des entretiens. Ainsi, l'année 2005 qui a été consacrée à la réalisation de 60 entretiens auprès de ménages ruraux kanak sur les communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen dans le cadre du suivi-évaluation participatif de l'OGAF Côte Est (Bouard *et al.*, 2006), nous a aidé à connaître le quotidien des enquêtés et les sujets de conversation au village, à la DDEE, à la coopérative, à la mairie, etc. Comme le souligne J.P. Olivier de Sardan (2009), cette familiarisation est intéressante à deux niveaux. Elle permet d'une part de « *maîtriser les codes de la bienséance (et cela se ressentira très indirectement et inconsciemment, mais très efficacement, dans la façon de mener les entretiens)* » (p. 53) ; d'autre part, la familiarisation joue sur la manière d'interpréter les données produites par les entretiens. Enfin, la présence prolongée sur le terrain et notre affiliation à l'IAC nous ont permis d'être identifiée et d'acquérir une « réputation » pour rencontrer plus facilement certains acteurs, notamment les élus provinciaux. Nous avons ainsi progressivement constitué un réseau en demandant aux personnes qui avaient accepté de nous recevoir d'intervenir en notre faveur pour la réalisation de nouveaux entretiens. C'est d'ailleurs en partie dans ce cadre que nous avons constitué notre échantillon par « arborescence » : « *de chaque entretien naissent de nouvelles pistes, de nouveaux interlocuteurs possibles, suggérés directement ou indirectement au cours de l'entretien* » (*ibid.*, p. 83). L'intérêt de ce type d'échantillonnage pour notre question de recherche est qu'en reflétant les réseaux d'acteurs il fait prendre conscience de la diversité des liens qui rapprochent les uns et les autres. Bien sûr, comme dans beaucoup de recherches, quelques acteurs n'ont pu être rencontrés pour des motifs de disponibilité.

Les entretiens ont été menés dans un double but : informatif et compréhensif (Kaufmann, 2008). Ils se sont déroulés selon un guide d'entretien regroupant les variables indispensables à « capturer », mais les sujets traités pouvaient être abordés et orientés différemment selon les interlocuteurs. Du fait de la diversité des données à collecter, certains entretiens ont servi à creuser spécifiquement certaines thématiques au détriment d'autres informations. Les entretiens ont été enregistrés¹⁵¹. Les premiers réalisés ont été intégralement retranscrits. Au fil du temps, nous avons changé notre méthode de traitement en rédigeant d'abord des fiches d'entretien à partir des notes prises lors des échanges. L'enregistrement

¹⁵¹ Sauf pour de très rares cas où la personne ne souhaitait pas être enregistrée.

était ensuite écouté, la fiche d'entretien annotée et seuls les passages pertinents pour l'analyse ont été retranscrits.

Les entretiens ont été réalisés auprès des acteurs impliqués dans les politiques publiques de développement rural de la province Nord ; 67¹⁵² personnes ont été enquêtées dans le cadre de cette thèse. Parmi ces personnes, 12 ont été interviewées avec des étudiants de master dans le cadre du module d'analyse des politiques publiques en 2006 et en juillet 2008¹⁵³. Chaque interlocuteur a été enquêté une fois mais certains l'ont été deux fois, lors d'entretiens d'une durée variant de 1 heure et demie à presque 6 heures. Les personnes ont été rencontrées lors de 64 entretiens, certaines personnes ont donc été enquêtées à deux ou trois. Les entretiens sont répartis comme suit :

- 20 entretiens auprès d'acteurs impliqués dans les opérations OGAF Côte Est et Canala (13 entretiens sur la Côte Est, 7 entretiens à Canala) ;
- 15 entretiens auprès des élus provinciaux, communaux et chargés de mission ;
- 22 entretiens auprès des services techniques des politiques publiques de développement rural¹⁵⁴ ;
- 7 entretiens auprès d'experts des politiques publiques de développement rural (AFD, CIRAD, CNASEA, etc.).

Nous avons enfin récupéré la quarantaine de fiches d'entretien réalisées¹⁵⁵ par G. Marinho de Miranda, stagiaire à l'IAC en 2008, dont le sujet portait sur l'émergence du référentiel de développement durable dans les politiques publiques de la province Nord, dans le cadre du projet ANR PROPOCID. La lecture de certaines de ces fiches a permis de préparer différemment les entretiens et d'approfondir certains éléments, notamment dans la trajectoire des personnes enquêtées. De la même façon, nous remercions T. Pascutto d'avoir mis à disposition la retranscription de ses 26 entretiens réalisés en 2005 auprès d'acteurs

¹⁵² Voir le détail de la liste des personnes enquêtées en annexe.

¹⁵³ En 2006, seule une enquête est concernée, celle d'un ancien secrétaire général de la province. Si nous n'avons pas assisté directement à l'intervention, nous en avons réalisé la retranscription pour la constitution d'une synthèse bibliographique sur les politiques publiques provinciales (Bouard, 2006). Le guide d'entretien était très proche de celui que nous avons utilisé pour les élus provinciaux, les chargés de mission et les directeurs provinciaux en 2008 (Bouard *et al.*, 2009).

¹⁵⁴ Nous avons majoritairement rencontré des cadres ou des techniciens provinciaux, mais nous mettons également dans ce groupe les cadres et techniciens des autres services techniques liés aux politiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie (par exemple : directeur de la chambre d'agriculture, directeur du service des statistiques rurales à l'échelle néo-calédonienne, agents de l'ADRAF).

¹⁵⁵ Pour la liste des fiches d'enquête récupérées, voir l'annexe 4 ; pour le mémoire complet, voir Marinho de Miranda, 2008.

impliqués dans les politiques publiques de développement et de chercheurs¹⁵⁶. Les interviews portaient sur les relations entre culture kanak et développement. Parmi ces 26 personnes enquêtées, nous en avons rencontré neuf. Ces enquêtes portent sur des sujets un peu annexes à notre question de recherche, c'est pourquoi leur traitement a été différent. Cependant, il est important de reconnaître la richesse de ces matériaux bruts qui ont ponctuellement enrichi notre analyse.

Les discussions avec les acteurs ont porté sur :

- Leur trajectoire : comment sont-ils devenus élu ou cadre de l'administration ? Comment ont-ils été amenés à travailler sur les problématiques de développement rural de la province Nord ? Pour les acteurs des territoires de projet, nous avons collecté des données sur leur niveau de formation, leur parcours et leurs activités. Il s'agissait de collecter des données factuelles sur l'acteur enquêté, sur sa trajectoire personnelle, mais également sur la trajectoire de certains groupes sociaux pertinents pour notre recherche.

- Leur vision de l'évolution du contexte institutionnel de la province Nord depuis sa création : identifier les principales institutions qui orientent les politiques de développement rural, notamment en lien avec le projet de société en construction pendant les événements.

- Leurs représentations des enjeux de développement rural. Il s'agit de mettre en lumière leur perception des enjeux du développement rural, les valeurs, les normes et surtout les algorithmes et les recettes qui guident les choix de l'action publique provinciale.

- Leurs rôles, leurs intérêts et leurs stratégies dans le choix de l'instrument OGAF mais également dans sa mise en œuvre.

- Le « récit » de projet et leur expérience de l'instrument OGAF : les arrangements, les conflits que le dispositif occasionne. Pour les acteurs des territoires de projet, les modalités de leur implication dans le dispositif sont discutées en détail.

Nous avons procédé à une analyse de contenu (Bardin, 2007). Une attention particulière a été donnée à la description précise des discours des acteurs et la mise en lumière des représentations des enjeux du développement rural portées par les acteurs. Notons que dans le corps de la thèse tous les propos des acteurs extraits des entretiens ou des observations réalisées sont transcrits en italique. Nous avons fait le choix de la transcription la plus littérale possible, mais le passage de l'oral à l'écrit impose une intervention du chercheur lors de la

¹⁵⁶ Pour la liste des enquêtes récupérées, voir l'annexe 4 ; pour le rapport de recherche complet, voir Pascutto, 2006.

présentation du matériel empirique. Il a fallu introduire une ponctuation et découper des paragraphes. Le principe a été de rester le plus près possible des propos prononcés par les enquêtés. Cependant, lorsque cela nous est apparu indispensable à la compréhension du lecteur, les reprises et les répétitions ont été supprimées et certaines phrases interrompues ont été rétablies.

2) Analyse documentaire et statistiques

Nous avons consulté diverses sources écrites. Différentes études scientifiques ou techniques sur le développement rural en province Nord ou, plus largement sur l'organisation sociale et l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, nous ont permis d'affiner notre problématique et question de recherche¹⁵⁷. Nous avons également travaillé avec plusieurs bases de données, dont celle de l'OGAF Côte Est récupérée lors de la réalisation de l'évaluation du projet en 2007. L'évaluation du CODEV réalisée par l'IAC en 2010 (Gaillard *et al.*, 2010) a été une source précieuse d'informations quantitatives pour montrer la place du dispositif OGAF dans l'ensemble des politiques publiques de développement rural en province Nord et mettre en lumière l'impact au niveau des territoires de projet.

Pour le cadrage monographique des deux études de cas (contexte socio-économique, déroulement de l'OGAF, engagements des acteurs et parties prenantes, histoires des groupes d'acteurs), une analyse documentaire spécifique a été conduite. L'objectif était double. Il s'agissait, d'une part, de décrire la situation socio-économique, agricole et paysagère de chaque territoire étudié et, d'autre part, d'élaborer de premières hypothèses exploratoires préalablement aux enquêtes de terrain. Ce travail a été particulièrement déterminant pour l'étude de l'OGAF Canala. Nous connaissions en effet beaucoup moins bien l'opération et le contexte par rapport à l'OGAF Côte Est, où nous avons travaillé pendant une année avant de mener les entretiens pour la thèse.

Au cours de l'enquête de terrain, d'autres données ont été recueillies. Un travail de collecte d'une documentation hétérogène a été réalisé : déclaration de politiques publiques, textes de loi, réglementations, diagnostics, évaluations et travaux d'expertise, échanges de courrier et comptes-rendus de réunions, bases de données. Nous avons en particulier récupéré

¹⁵⁷ Nous pensons ici en particulier aux documents produits par le CIRAD sur le rôle de l'agriculture dans le développement en province Nord (Sourisseau *et al.*, 2006 ; Mercoiret *et al.*, 1999) mais aussi aux recensements agricoles (ISEE et DAVAR, 2004b, 2005) et aux recherches menées par I. Leblic (1993) et J. Freyss (1995).

l'ensemble des comptes-rendus de toutes les commissions OGAF, ce qui nous a permis d'identifier les acteurs ayant participé à ce dispositif, leur positionnement vis-à-vis de ce dispositif, et de mettre en œuvre des procédés de recension (nombre de réunions, répartition dans le temps, personnes présentes, etc.).

3) Observations participantes

Les situations d'observation participante permettent de voir les idées et les pratiques des acteurs mais aussi l'instabilité et la complexité des relations existant entre discours, représentations et pratiques. Depuis notre arrivée sur le terrain en Nouvelle-Calédonie, les situations d'observation participante ont été nombreuses. Elles ne sont pas toutes répertoriées ici, seules les plus déterminantes pour l'analyse sont citées¹⁵⁸. Depuis début 2008, nous avons donc assisté à huit réunions en lien avec la mise en œuvre du dispositif OGAF :

- deux commissions OGAF de l'opération de Canala, en particulier la restitution de l'évaluation en novembre 2008 (26/11/2008 et 18/08/2009) ;
- deux réunions de suivi du diagnostic de l'OGAF de Poum (10/12/2008 et 30/06/2009) ;
- première et deuxième commissions de l'OGAF de Ouégoa (11/12/2008 et 30/06/2009) ;
- une commission OGAF de Houaïlou (24/11/2009) ;
- un comité local de l'OCDL de Hienghène (31/10/2008).

Cette liste montre que nous avons participé à des réunions concernant des OGAF autres que celles de Canala et de la Côte Est. Les projets de Poum, Ouégoa et Hienghène n'ont certes pas fait l'objet d'une étude approfondie et systématique dans cette thèse, mais les données collectées sur ces opérations permettront de discuter la quatrième hypothèse portant sur la multiplication des OGAF et le contrôle exercé par la province sur les territoires de projet. Nous avons également animé ou assisté à des discussions d'acteurs impliqués dans les processus d'élaboration des politiques publiques :

¹⁵⁸ Pour plus de détails, voir l'annexe 4, présentation des sources.

- le groupe de réflexion sur le développement local de 2006-2009¹⁵⁹ (groupe composé de coutumiers, d'élus communaux, de membres d'organisations impliquées dans le développement rural, etc.) ;
- les ateliers « ruralité et développement durable » à Poindimié en octobre 2008¹⁶⁰ ;
- les réunions sur le développement local avec l'AFD en octobre 2008, la formation AFD aux élus et techniciens municipaux de la province Nord, en août 2009.

Nous pouvons également ajouter les réunions et ateliers auxquels nous avons participé dans le cadre du suivi-évaluation participatif avec les autres chercheurs du CIRAD et de l'IAC au cours de l'année 2005 et 2006, ainsi que les réunions concernant l'évaluation quantitative de l'OGAF Côte Est. D'autres observations participantes ont fait l'objet de prises de notes dans nos journaux de terrain : des restitutions d'études réalisées par les étudiants en stage à l'IAC¹⁶¹ et les réunions de l'agenda 21 de la province Nord pendant l'année 2008.

Le tableau 2 ci-dessous propose une vision stratégique du dispositif de collecte de données utilisé pour cette recherche. Il met en lumière l'apport spécifique de chaque méthode de recueil de données correspondant aux différentes dimensions de notre recherche : les différents espaces géographiques, les systèmes d'acteurs, les institutions, les intérêts, les discours et les représentations.

¹⁵⁹ Les réunions de la première année, en 2005 et début 2006, ont été animées par Patrick d'Aquino, puis par nous-même à partir de 2007.

¹⁶⁰ Voir le site www.rdd.nc sur lequel les débats et les interventions de chercheurs internationaux et locaux sont téléchargeables.

¹⁶¹ Notamment les restitutions des travaux de C. Gaillard (2007) et de X. Roy (2007).

Tableau 2 : Stratégie de recueil de données.

Dimensions de la recherche	Méthodes de recueil de données	Apports attendus
Les espaces géographiques	Analyse documentaire et statistique	Présentation des espaces géographiques, celui de la province Nord et les territoires de projet concernés par les projets OGAF. Présentation des principaux résultats des projets OGAF étudiés.
Les systèmes d'acteurs, les représentations et les discours qu'ils véhiculent, leurs intérêts, les institutions	Analyse documentaire	Identification et présentation des acteurs, validation factuelle des pratiques décrites dans les entretiens.
	Entretiens : partie sur la trajectoire et partie de l'entretien « récit de projet »	Insérer les usages du dispositif OGAF dans l'historicité des systèmes politiques locaux, reconstitution des légitimités et relations de pouvoir.
	Entretiens	Identification des discours sur les enjeux de politiques publiques de développement.
	Observations participantes	Validation des pratiques décrites dans les entretiens, identification des institutions implicites, mise en perspective des ambiguïtés entre discours et pratiques, reconstitution des légitimités et relations de pouvoir.

En collectant les informations grâce à des techniques différentes, nous avons procédé au « *cross-checking* » ou à la triangulation indispensable à une production rigoureuse de données qualitatives (Olivier de Sardan, 2009, p. 79-82). Cette technique considère qu'une « *information n'est valide que si elle a été donnée par deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main* » (Thoenig, 1985). La triangulation assure une validation relative des données. Les témoignages recueillis dans les entretiens ont en effet été recoupés entre eux et avec les documents de première main et la littérature scientifique. Nous ne nous sommes pas contentés de la manière dont les acteurs restituent le sens de leur action au cours des interviews, nous avons essayé de « *contextualiser et d'objectiver les propos des acteurs* » par les diverses sources d'information (Hassenteufel et Smith, 2002). Enfin, le renouvellement des enquêtes sur un même thème auprès de différents interlocuteurs contribue, par un processus de « saturation » (Olivier de Sardan, 2009), à valider nos analyses.

4) Détour par le chercheur : construction de la distanciation à l'objet de recherche

« Toutes nos descriptions de relations ou de processus sont des théories qui s'ignorent, des "quasi-modèles" ; mais une fois formalisées, on peut justement les qualifier de modèles. Tout géographe, du moment qu'il décrit un lieu, devient nécessairement sélectif, car il n'est pas possible d'avoir tout observé. De plus et surtout, au moment même de faire une sélection, il développe, consciemment ou non, une hypothèse ou une théorie, au sujet de ce qui a une certaine signification, l'homme étant l'inévitable mesure de toute signification. C'est pourquoi il sera toujours préférable, ne serait-ce que par humilité et honnêteté scientifique, de mesurer cette signification dans les faits observés. » (Racine, 1969, p. 141).

Comme le souligne J.-B. Racine dans cette citation, le chercheur en sciences sociales entretient une relation spécifique avec son objet de recherche. Notre posture a beaucoup évolué depuis notre arrivée en Nouvelle-Calédonie en 2005. Comme de nombreux chercheurs¹⁶², notamment ceux se revendiquant de la « géographie impliquée »¹⁶³, il nous semble important de discuter cette relation spécifique et de préciser son influence sur les conditions particulières de production de notre recherche.

Comme cela a été précisé dans l'introduction, l'intérêt pour cette question de recherche provient de notre première expérience professionnelle au sein de l'IAC. Depuis que nous travaillons sur l'instrument OGAF, nous pouvons distinguer trois phases différentes qui ont chacune nécessité une distanciation croissante : le suivi-évaluation participatif et les enquêtes auprès des ménages ; l'animation d'un groupe de discussion et la réalisation de l'évaluation quantitative OGAF Côte Est ; la recherche sur le terrain pour la thèse, avec la poursuite de l'animation du groupe de discussion.

Les deux premières phases ont permis de tisser des liens avec de nombreux acteurs des politiques de développement en province Nord. Comme nous l'avons signalé dans le paragraphe concernant la constitution de l'échantillon, ces liens ont facilité la prise de certains rendez-vous notamment avec les élus provinciaux. Ils nous ont également ouvert les portes de certaines réunions, telles que les commissions OGAF de Canala, alors que l'IAC n'était pas invité initialement. Même après notre retour en France pour la rédaction de la thèse, nous sommes restée régulièrement en contact avec plusieurs des acteurs, en particulier certains

¹⁶² Sur la Nouvelle-Calédonie, P.-Y. Le Meur (soumis) explique son positionnement particulier d'expert et d'anthropologue en appui à l'ADRAF. En science politique, G. Brun (2006) revient sur l'effet de son positionnement d'ingénieur GREF pour l'étude des Contrats territoriaux d'exploitation.

¹⁶³ Voir notamment la première partie du livre de R. Sechet et V. Veschambre (2006), *Penser et faire de la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, sur les conséquences méthodologiques de la pratique de la géographie sociale. Voir également R. Héryn (1999), qui montre que les géographes sont de plus en plus enclins à indiquer leurs origines sociales et culturelles, à expliciter leur relation à l'objet de recherche et son processus de construction de manière réflexive.

responsables dans la mise en œuvre de la politique publique étudiée, afin d'échanger des informations et avis à son propos.

Cette implication personnelle dans la politique publique que nous souhaitons étudier génère des difficultés épistémologiques. Nous ne pouvons pas prétendre à une position de parfaite extériorité. Pour atteindre à une certaine impartialité dans son analyse, le chercheur en sciences sociales doit opérer un réel détachement vis-à-vis de l'objet qu'il étudie. Il est censé ne manifester aucun autre intérêt qu'un intérêt épistémologique et cognitif, au risque d'influer sur le déroulement de sa recherche. Or, le chercheur s'intéresse aux comportements d'acteurs dotés d'une subjectivité qui doit représenter une des dimensions de l'analyse, et non pas à des entités sans conscience ni intentionnalité. Le chercheur est alors partagé entre le besoin d'avoir une analyse qui repose sur des règles et méthodes objectives établies à l'avance selon le corpus de sa discipline et la nécessité de s'investir de manière subjective dans le sens commun des acteurs pour en rendre compte. C'est pourquoi l'implication personnelle dans l'objet de recherche est à double tranchant. Elle rend plus difficile la prise de recul objective par rapport à celui-ci mais elle peut, *a contrario*, servir la perception de ses nuances et des conditions dans lesquelles agissent les acteurs. Il importe alors que le chercheur distingue sa posture scientifique, qui permet une interprétation rigoureuse des situations observées, et sa posture participante, qui permet le développement d'un lien étroit et personnel avec les acteurs de son objet pour mieux appréhender leur subjectivité.

Pour dépasser les difficultés intrinsèques aux relations créées entre le chercheur et les acteurs de l'objet étudié, nous avons opéré une dissociation entre le temps de l'acteur que nous avons été et le temps du chercheur que nous tentons de devenir. Cette dissociation s'est en particulier opérée entre notre temps de recherche sur le terrain (deux ans) et le temps de l'analyse distanciée, de la prise de recul, notamment lors de la phase de rédaction que nous avons réalisée loin du terrain, à Montpellier, en 2010 et 2011. La dissociation ne se décrète pas mais relève d'un processus long au cours de notre travail. C'est un équilibre que nous avons construit au fur et à mesure entre les enquêtes réalisées, l'ensemble des rapports à l'objet, la diversité des subjectivités que les entretiens ont mise en lumière et la phase de construction d'un cadre d'analyse théorique. Cela nous a permis de relativiser notre perception de l'objet et d'acquérir une distanciation croissante. Ce processus s'est traduit concrètement dans nos « outils » de chercheur. Nos journaux de terrain se sont progressivement enrichis de nos commentaires, réactions et analyses. De plus, au sein de l'IAC, les interactions avec les autres chercheurs sur nos sentiments, nos réactions et notre

implication par rapport à l'objet de recherche ont aidé à prendre et à faire preuve de distance devant certains acteurs pour que l'échange soit intéressant. Ces dialogues internes avec le journal de terrain et les discussions avec les autres chercheurs ont ainsi favorisé une certaine objectivation, même si elle n'a pas été bien sûr parfaite.

Avant de passer à la présentation des résultats de cette recherche, familiarisons-nous avec les deux territoires de projet qui vont être étudiés.

C - Justification et introduction aux deux territoires de projet étudiés

1) Positionnement théorique de la comparaison

Les dispositifs de recherche font souvent appel à des approches comparatives, en particulier dans les travaux de géographie (Fleury, 2008 ; Tchekemian, 2008 ; Lardon *et al.*, 2008 ; Méasson, 2007) et science politique (Ségas, 2004 ; Lima et Stefen, 2004 ; Gouin, 2007 ; Hassenteufel, 2005) qui étudient les mêmes types d'objets. C. Ragin (1996) distingue deux manières de comparer : la stratégie centrée sur les cas et celle centrée sur les variables. La première se veut intégrative. Elle repose sur des données qualitatives et nécessite une « familiarité » au terrain, alors que la seconde stratégie intègre des informations quantitatives, à partir d'hypothèses relativement fermées. C. Ragin indique également que la stratégie comparative centrée sur les études de cas est plus adaptée aux « causalités à conjonctions multiples » et aux « causalités historiques », alors que la stratégie centrée sur les variables est plus intéressante pour étudier des causalités uniformes, structurelles. Vu le contexte historique néo-calédonien et le cadrage théorique proposé dans les chapitres précédents, vouloir mettre en lumière les articulations et les interactions entre les niveaux micro (territoire de projet) et méso (provincial) dans le processus complexe de fabrication des politiques publiques peut s'avérer difficile. C'est justement pour tenter de saisir la complexité des mécanismes et des interactions, notamment les influences mutuelles entre les cas sélectionnés, que nous avons opté pour la première stratégie. Il s'agit de tenter de tracer le processus causal et la combinaison complexe des composantes du changement. La méthode de l'étude de cas comparative présente un autre avantage : celui d'autoriser l'émergence d'hypothèses au cours de l'analyse (Skocpol, 1984). Cette particularité permet d'éviter la principale critique formulée à l'égard de la stratégie centrée sur les variables, à savoir la dérive « déductiviste » d'une « comparaison ventriloque » (Hassenteufel, 2000). Cette démarche laisse en effet peu

de place à la marge créatrice du terrain : « *La recherche ne fait qu'illustrer l'hypothèse préalablement formulée, et toute information contre-intuitive est balayée de l'édifice, ou renvoyée à un raffinement ultérieur, qui ne vient presque jamais.* » (Négrier, 2005, p. 507).

Pour l'analyse du niveau des territoires de projet et de leurs interactions avec le niveau provincial, nous avons choisi de procéder à la comparaison de deux études de cas : l'OGAF Côte Est et l'OGAF de Canala. Les études de cas ont permis de faire converger les différents types de données produites par entretiens, observations et recensions autour d'une séquence sociale unique et limitée dans l'espace et le temps (Olivier de Sardan, 2009, p. 73). En réalisant deux études de cas, l'objectif était la mise en lumière de répétitions de situation, le recoupement d'informations pour expliquer et discuter des régularités. En effet, certains registres argumentatifs sont récurrents dans le discours des acteurs pour justifier certains choix ; certaines pratiques sont observées de manière répétée et parfois certaines étapes des trajectoires des acteurs reviennent dans les enquêtes, etc. Les données produites dans les études de cas ne sont pas statistiquement représentatives mais elles peuvent être significatives de certaines logiques et souligner certains processus, même s'ils n'apparaissent qu'une fois (Mitchell, 1983).

2) Choix des territoires de projet

Les territoires de projet de l'OGAF Côte Est et de l'OGAF de Canala ont été choisis pour deux raisons. D'un point de vue théorique, d'abord, au moment de leur lancement, ces deux OGAF n'étaient pas portées par des maires du même groupe politique. Dans le cas de l'OGAF Côte Est (Touho/Poindimié/Ponérihouen), les trois maires appartenaient au groupe UNI¹⁶⁴ (Union nationale pour l'indépendance), alors majoritaire à l'Assemblée provinciale. Pour l'OGAF de Canala, c'est une mairie UC, opposée à l'UNI au sein de l'Assemblée provinciale, qui a porté le projet. Enfin, les relations entre projets nationalistes et politiques de développement dans les années 1980 ont été spécifiquement étudiées à Canala et à Ponérihouen par deux anthropologues, respectivement C. Demmer (2002) et I. Leblic (1993). À la fin de sa thèse, C. Demmer invite à poursuivre les recherches sur l'évolution actuelle des

¹⁶⁴ L'UNI est une coalition électorale et politique. Elle rassemble les partis du FLNKS à l'exception de l'UC. Au moment du lancement de l'OGAF Côte Est, le maire de Touho est D. Poignoune, affilié au PALIKA, le maire de Poindimié est P. Néaoutyine, également président de la province Nord, et PALIKA, le maire de Ponérihouen est A. Gopoéa, affilié à l'UPM.

politiques publiques de développement (2002, p. 511), ce que nous nous proposons de faire à travers cette recherche.

D'un point de vue pragmatique, l'expérience du suivi-évaluation participatif réalisé en 2005 nous a donné une connaissance fine du territoire de l'OGAF Côte Est qui a forcément orienté notre choix. Pour Canala, il nous a semblé que les précédentes recherches menées par les géographes (Doumenge, 1975) et les anthropologues (Demmer, 2002 ; Guiart, 1962 ; Kohler et Pillon, 1986) pouvaient nous aider à compenser le déséquilibre entre nos connaissances des deux terrains. De plus, les quelques observations participantes à Canala¹⁶⁵, réalisées entre 2005 et 2007, et les interactions avec l'association locale porteuse de l'OGAF ont favorisé notre positionnement d' « étranger sympathisant » ou de « compagnon de route » (Olivier de Sardan, 2009, p. 93) lors du terrain effectué en 2009. Enfin, ces deux opérations OGAF étaient les seules terminées ou quasi terminées au moment de la recherche, ce qui facilite l'étude des conflits dont les projets peuvent être le siège.

Présentons succinctement les deux territoires de projet étudiés.

3) Touho/Poindimié/Ponérihouen : le territoire de l'OGAF Côte Est

Les trois communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen sont situées sur la Côte Est de la Nouvelle-Calédonie. Elles chevauchent les aires linguistiques Paicî (Poindimié, Ponérihouen) et Cèmuhî (Touho).



Figure 20 : Localisation des communes de Touho, Poindimié, Ponérihouen.

¹⁶⁵ Par exemple : accompagnement de l'association des horticultrices de la Côte Est aux floralies de Canala en avril 2005, restitution du suivi-évaluation participatif de l'OGAF Côte Est à Canala, le 17 août 2006.

a) Présentation géographique rapide

Les trois communes couvrent une superficie de 166 200 ha (28 283 ha pour Touho, 67 300 ha pour Poindimié et 70 700 ha pour Ponérihouen).

Les vents dominants soufflent de l'est/nord-est au sud-est : la côte Est reçoit le double des précipitations de la côte Ouest. D'un point de vue climatique, la commune est sous l'influence des alizés de direction sud-est à est pratiquement toute l'année. Le relief et la proximité de la côte conditionnent les variations des précipitations et des températures. Le climat est de type tempéré et présente trois périodes climatiques : la saison fraîche de mai à septembre, la saison sèche de juillet à octobre et la saison des cyclones de décembre à avril. Le réseau hydrographique se superpose aux chaînons secondaires, orientés est-ouest, partant de la chaîne centrale vers la mer (ORSTOM, 1981). Les rivières de la côte Est prennent naissance dans la chaîne centrale et s'écoulent d'ouest en est, en lits parallèles et étroits. Elles peuvent s'élargir jusqu'à des embouchures très vastes.

Trois espaces géographiques peuvent être distingués : le bord de mer (où se situe la majeure partie de la commune de Touho), la zone montagneuse aussi appelée « la chaîne » et les vallées alluviales¹⁶⁶ issues de crues d'ampleur variable, dues à des irrégularités inter-annuelles et mensuelles des précipitations. De nombreuses parcelles agricoles sont ainsi installées sur les terrasses alluviales fertiles, mais sont de fait également soumises aux inondations (risque de pertes de récolte). Dans le cas de la commune de Poindimié, les tribus de Pombeï et Tiwaka sont respectivement situées géographiquement dans la chaîne ou dans les vallées, mais leur situation à proximité de la route transversale Koné-Tiwaka leur confère une situation économique et sociale différente des autres tribus situées dans la zone montagneuse.

¹⁶⁶ Citons principalement Tchamba à Ponérihouen, Amoa à Poindimié, Tiwaka à Touho.



Figure 21 : Les communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen (source : province Nord).

Aujourd'hui, le dernier recensement indique une population de 9 449 habitants dont 3 187 résidents en tribu, soit une légère baisse par rapport au précédent (9 824 habitants en 2004). Le dernier recensement tenant compte de l'origine communautaire dont les données sont disponibles indiquait 7 931 Kanak et 979 Européens en 1996.

Tableau 3 : *Évolution détaillée de la population sur la Côte Est en nombre d'habitants*
(source : www.isee.nc).

Communes	1996	2004	2009	
			Pop. totale commune	Pop. vivant en tribu
Poindimié	4 340	4 824	4 818	992
Ponérihouen	2 691	2 726	2 384	1 469
Touho	2 234	2 274	2 247	726
Total	9 265	9 824	9 449	3 187

b) Aperçu de l'histoire de la colonisation des trois communes

A. Saussol (1979, p. 419) montre que les trois communes étaient densément peuplées dans la seconde moitié du XIX^e siècle. En fait, une grande partie du peuplement de la Côte Est proviendrait de l'aire coutumière Païci, notamment la vallée de la Tchamba. Selon les recherches effectuées par l'auteur, la moyenne Tchamba comptait une vingtaine de groupes familiaux regroupés en deux ensembles, les Doui et les Baï, dont les alliances reposaient sur l'échange de femmes. Ces deux clans, éclatés en sous-clans et divisés en lignages aux noms différents, se sont ensuite déplacés dans les régions voisines, jusque sur la côte Ouest.

Plus au nord, la vallée de Tiwaka, qui est la frontière entre l'aire Païci et Cèmuhi, est également décrite comme très peuplée : « *En 1871, Garnier qui parcourut la vallée de Tiwaka la décrit comme "des plus fertiles" ; aussi on y rencontre à chaque instant de petits villages qui sont si bien cachés dans la verdure qu'on pourrait facilement passer à côté sans les voir* » (*ibid.*, p. 91). La colonisation se fait principalement autour du poste militaire et de la mission de Wagap dans les années 1870 ; les affrontements sont nombreux : le général Guillain envoie un corps expéditionnaire en deux colonnes le long de la vallée de Tiwaka (*ibid.*, p. 91). Les chefs Païci et Cèmuhi (Goudou, Ounine et Kawa) fuient dans la chaîne. Les chefs finissent par se rendre mais, durant le temps de la fuite, la terre a été confisquée et donnée ; des colons sont installés.

À partir de 1896, c'est le début du cantonnement comme à Ina, Tiéti (Poindimié) et Néouta (à Ponérihouen) ; 330 habitants sont « mis en réserve » dans 2 565 ha. La colonisation de la Tchamba est emblématique de la constitution de grands domaines sur la côte Est dans le cadre du plan Feillet. La zone réservée pour l'installation des colons Feillet à Tchamba provient au départ du domaine d'un commerçant de Canala, zone que ce dernier avait

négociée avec les clans de la basse vallée¹⁶⁷. Le commerçant aurait ensuite donné le domaine en gestion à un colon qui aurait libéré le bétail pour chasser les habitants de la moyenne vallée. Au début du XX^e siècle, la colonisation s'organise ainsi dans les différentes vallées.

Pendant les événements, les trois communes ont été le siège de barrages et d'affrontements. Mais elles sont moins emblématiques de la lutte indépendantiste que Canala. Cependant, la zone a fourni un nombre conséquent de personnalités politiques kanak, qui sont aujourd'hui soit maires, soit élus provinciaux. La commune de Ponérihouen est également le berceau du mouvement de l'Union progressiste mélanésienne.

c) Répartition actuelle du foncier

À partir de 1978, et surtout après la signature des accords de Matignon, la réforme foncière corrige les inégalités dans la répartition des terres en restituant aux clans kanak le foncier revendiqué. Aujourd'hui, 62 % des terres appartiennent aux collectivités et les terres coutumières représentent 29 %, réparties à 71 % en réserves et 22 % en GDPL. La propriété privée correspond à 7 % de la surface totale des trois communes.

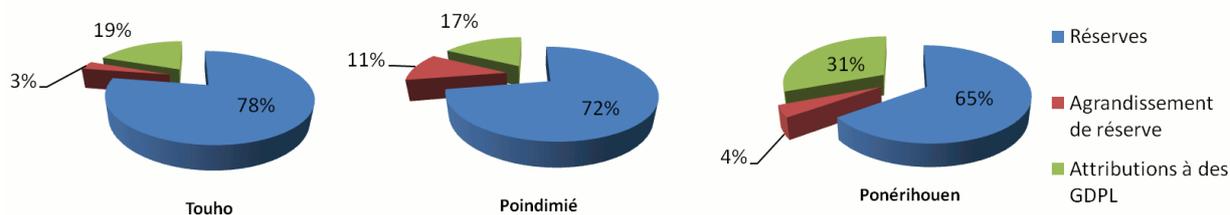


Figure 22 : Détail de la répartition des terres coutumières sur les trois communes de la Côte Est au 31 décembre 2008 (source : www.adraf.nc).

¹⁶⁷ A. Saussol indique que le commerçant aurait payé avec de l'étoffe rouge, du tabac et 25 francs or.

Les cartes suivantes illustrent la répartition spatiale du foncier sur les trois communes. Le foncier coutumier est principalement situé le long des vallées et en bord de mer. Les plaines alluviales sont les zones les plus agricoles où se concentrent le plus souvent les projets (voir plus loin chapitre V).

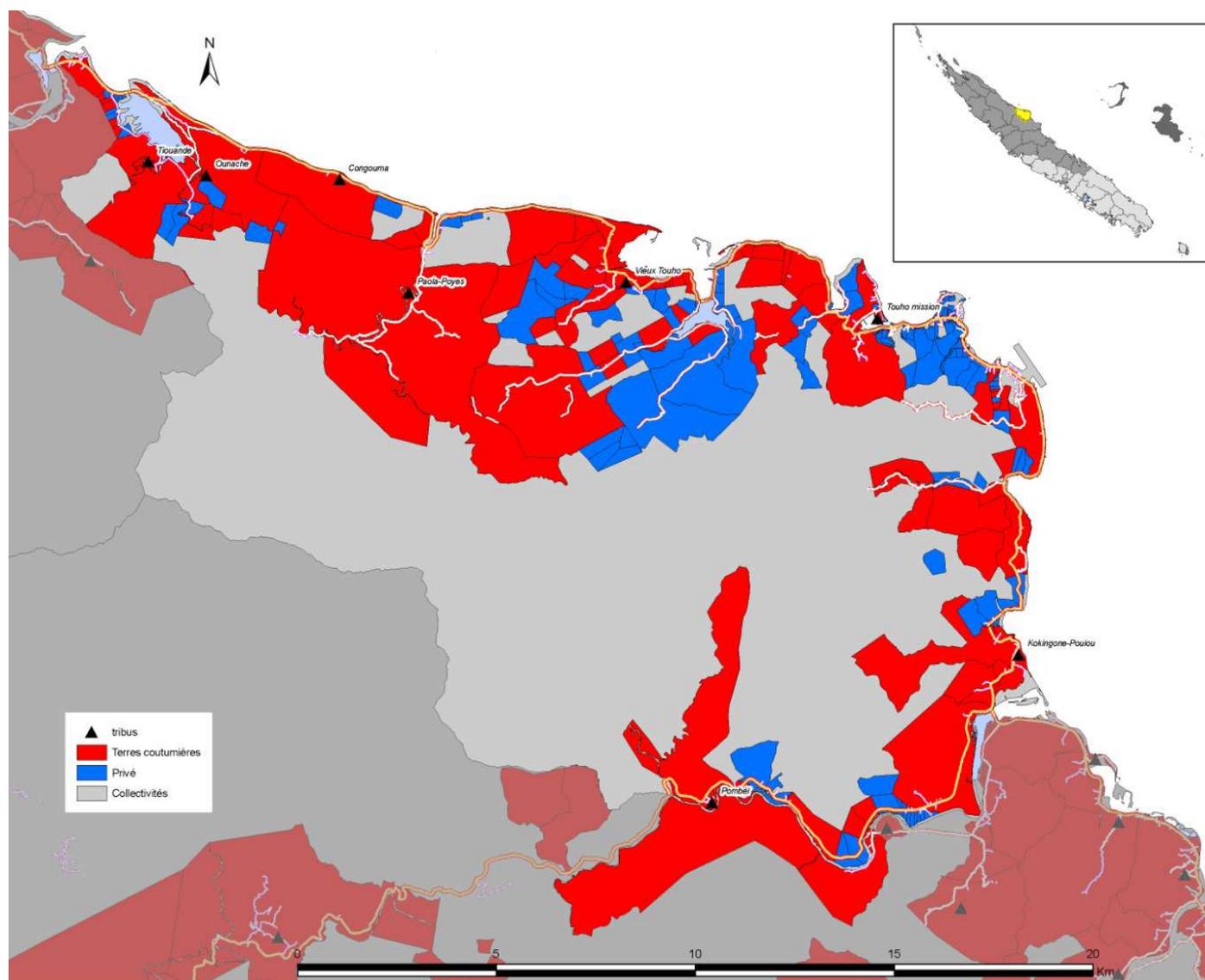


Figure 23 : Répartition spatiale du foncier à Touho en décembre 2008 (source : ADRAF).

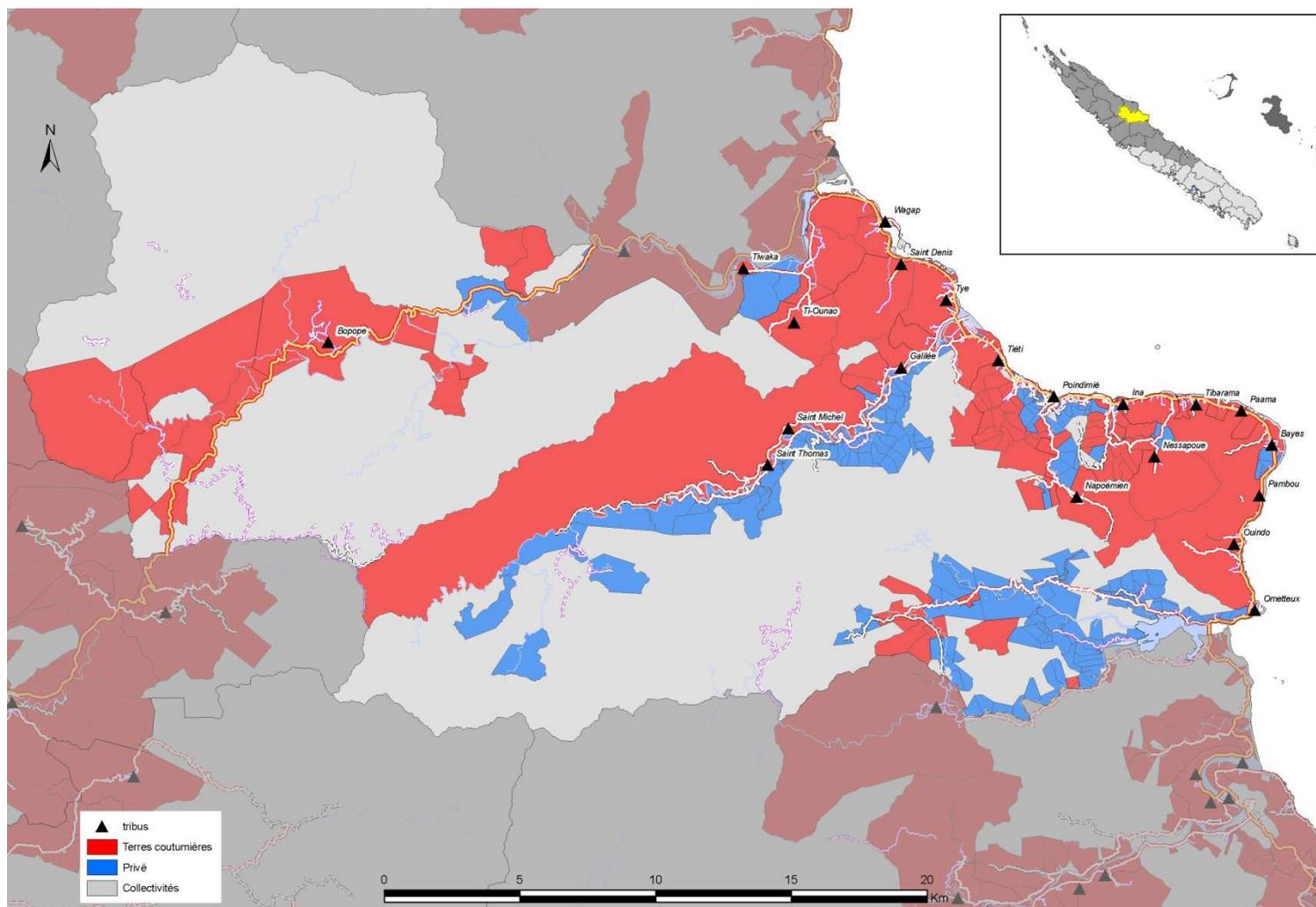


Figure 24 : Répartition spatiale du foncier à Poindimié en décembre 2008 (source : ADRAF).

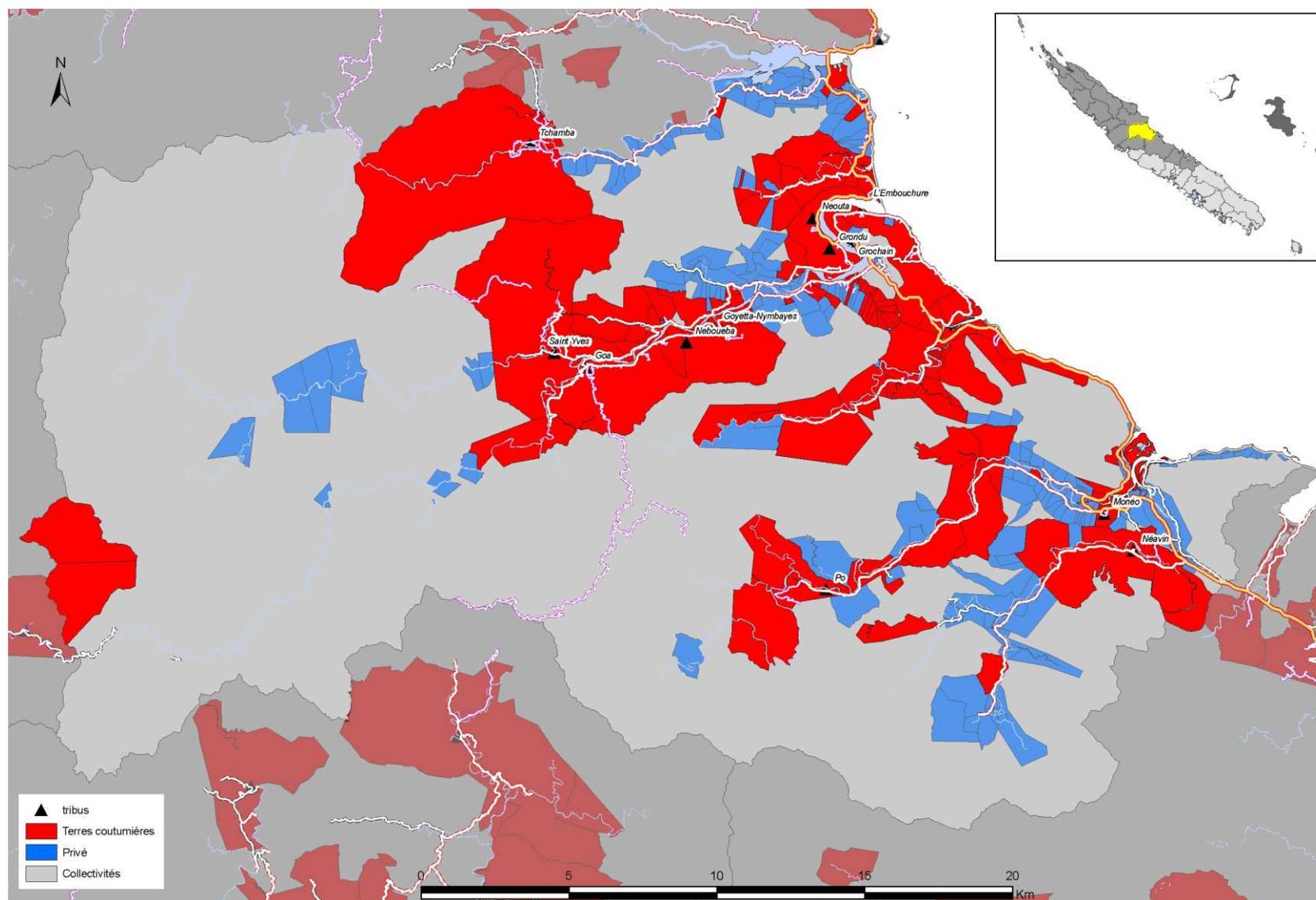


Figure 25 : Répartition spatiale du foncier à Ponérihouen en décembre 2008 (source : ADRAF).

d) Activités économiques et agricoles sur les trois communes

Les trois communes, notamment Poindimié, présentent une forte concentration d'activités administratives et de services. Le Recensement général agricole de 2002 (ISEE et DAVAR, 2004a) indique une diminution de la population agricole entre 1991 – date du précédent recensement agricole – et 2002. La population agricole sur les trois communes aurait en moyenne diminué de 233,9 %¹⁶⁸, le nombre d'exploitations agricoles de 173,9 %. Ce constat paraît alarmant mais il doit être nuancé. Les critères de définition d'une exploitation agricole ne sont pas les mêmes entre les deux recensements. Le recensement de 2002 prend en compte les exploitations agricoles définies par le registre de l'agriculture, dont un des critères est de disposer d'une superficie agricole utile d'au moins 1,7 ha et de cumuler au minimum 350 points¹⁶⁹. Le RGA opère ainsi une sélection forte. Les unités de production les plus petites ne sont pas prises en compte, phénomène plus marqué dans ces communes essentiellement rurales et dont les activités rurales sont peu tournées vers le marché.

Si les chiffres fournis par le RGA sont à prendre avec précaution ; ils montrent néanmoins, en termes d'occupation de l'espace, une diversité des activités agricoles sur la Côte Est : l'élevage bovin, les tubercules tropicaux, les productions fruitières et le café (Figure 26).

¹⁶⁸ 393 % pour Poindimié, 212 % pour Ponérihouen et 95 % pour Touho (données du RGA 2002, traitées par nos soins).

¹⁶⁹ Les points sont attribués en fonction du cheptel et des surfaces de production : 20 points pour les tubercules tropicaux, 10 points pour les fruits de plein champ, etc. Les points sont comptés par are non irrigué de culture (ISEE et DAVAR, 2004a, p. 2)

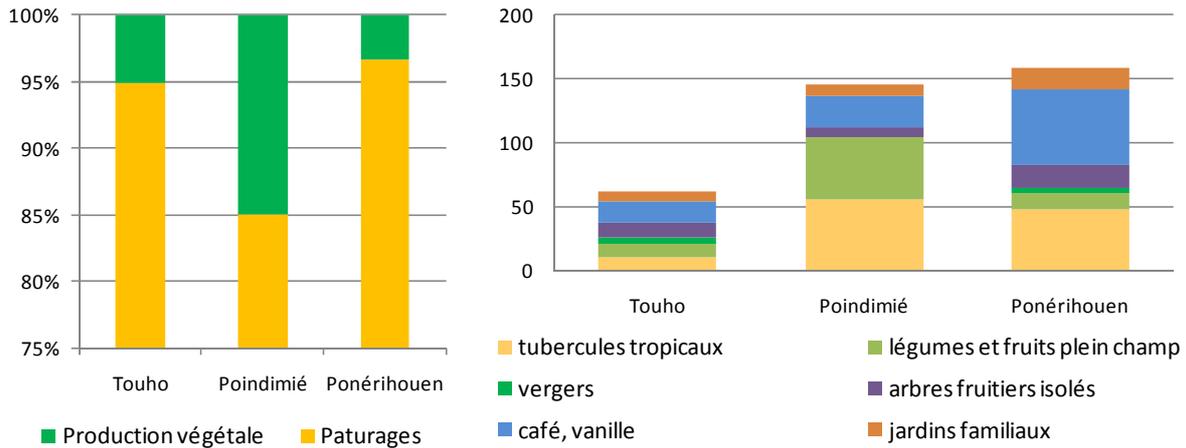


Figure 26 : Répartition des surfaces agricoles utiles¹⁷⁰ entre productions végétales et pâturages (en pourcentage), et répartition des productions végétales (en hectares) (source : ISEE et DAVAR, 2004a, données mises en forme par nos soins).

Les enquêtes réalisées en 2005 auprès de ménages ruraux kanak de ces trois communes confirment la forte diversité de l'économie agricole observée spatialement. Les entretiens réalisés portaient sur les structures familiales, les activités exercées, leurs combinaisons et la composition des revenus. Pour les produits agricoles, les produits pêchés et chassés, nous avons tenté de reconstruire avec la ou les personnes enquêtées quelles étaient les parts consommée, donnée et vendue. Une attention particulière a été portée aux fonctions non marchandes assignées aux activités rurales : dons et autoconsommation de produits, marquage foncier, affirmation de sa place dans la communauté.

Les enquêtes ont été réalisées auprès de 61 ménages répartis dans neuf tribus sur les trois communes pour représenter la diversité des situations géographiques précitées (chaîne montagneuse, bord de mer et proximité d'un axe routier, la transversale Koné-Tiwaka). L'objectif n'était pas de construire forcément un échantillon statistiquement représentatif mais plutôt de refléter la diversité de situations des ménages ruraux kanak sur les trois communes. La Figure 27 souligne la diversité des activités sources de revenus et la place de l'agriculture, pêche et chasse, récurrente dans l'ensemble des ménages¹⁷¹.

¹⁷⁰ La DAVAR et l'ISEE responsable du recensement définissent la surface agricole utile comme étant les terres labourables, les fleurs et plantes ornementales, les cultures pérennes (café, vergers...), les jardins familiaux, les pâturages (même les moins productifs) et les jachères (*ibid.*, p. 4).

¹⁷¹ Pour plus de détails sur l'échantillon et les résultats obtenus, voir Bouard *et al.*, 2006.

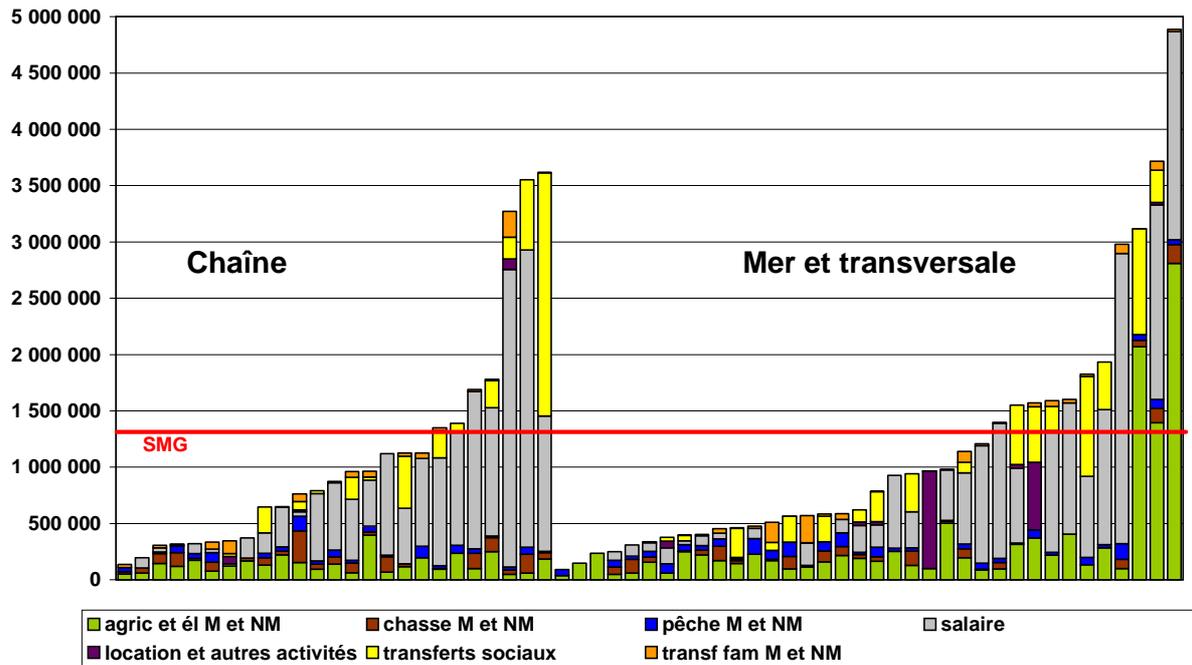


Figure 27 : Revenus monétaires et non monétaires¹⁷² des 61 ménages selon la localisation de leur tribu (source : (Bouard et al., 2006, données traitées et mises en forme par J.-M. Sourisseau).

Du point de vue des opérations de développement avant l'OGAF, les trois communes n'ont pas fait l'objet de projet spécifique pendant les années 1990. On peut néanmoins citer le Centre de formation et d'appui au développement dans la vallée de la Népia à Ponérihouen. Il a existé de 1984 à 1998. Au départ, ce centre d'appui au développement issu d'une dynamique locale a pour objectif de produire des références techniques et économiques spécifiques à la Côte Est par la mise en œuvre de microprojets « expérimentaux ». À partir des années 1990, le centre développe son volet formation agricole qui prend peu à peu le dessus sur la dimension appui au développement rural et microprojets (Mercoiret, 1997). Nous détaillerons plus spécifiquement cette opération dans le chapitre IV, lorsque nous traiterons des expériences collectives kanak qui ont marqué les années 1980.

¹⁷² Les revenus non monétaires correspondent à la quantité de produits autoconsommés et donnés auxquels nous avons affecté le prix du marché.

4) Canala

La commune de Canala est localisée au sud de la province Nord dont elle dépend administrativement depuis 1988. Elle est éloignée de 204 km de la capitale administrative (Koné). Elle est plus proche de Nouméa, situé à 170 km. Elle se situe sur l'aire coutumière Xârâcúú.

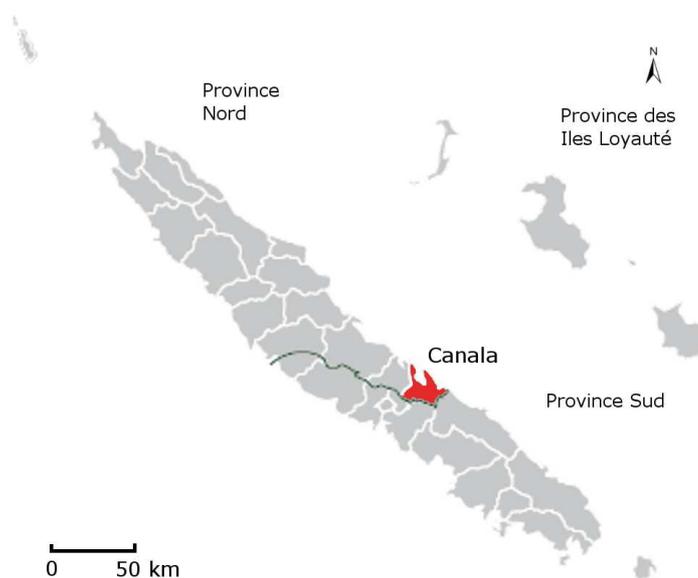


Figure 28 : Localisation de la commune de Canala.

a) Présentation géographique rapide

D'une superficie de 43 870 ha, la commune de Canala est marquée par un relief diversifié. La commune est soumise aux mêmes conditions climatiques que les communes de la Côte Est. Trois zones géographiques peuvent être distinguées, par ailleurs choisies dans le diagnostic de l'OGAF (ADRAF, 2003) et qui font écho aux régions identifiées sur Touho, Poindimié et Ponérihouen. La première est une zone côtière très découpée offrant deux profondes baies : au nord-ouest, la baie de Canala à l'embouchure de la rivière Négropo, au niveau du village de Canala ; au sud-est, la baie de Nakéty au niveau de laquelle se jette la rivière du même nom. La zone côtière est marquée par la présence de plateaux miniers¹⁷³ s'élevant entre 300 et 500 m. On distingue la presqu'île de Bogota, le plateau du Néponkoui près de Boakaine et le plateau de Méré Mé près de Nakéty. La présence de ces massifs

¹⁷³ Liés à la présence de sols ferrallitiques.

miniers a induit un essor économique précoce lié à l'extraction minière sur la commune, caractéristique différente de l'autre zone d'étude. La seconde zone est une zone de montagne au sud de la commune, dominée par des sommets culminant à moins de 1 000 m. Elle est caractérisée par la présence de forêts, définies comme primaires humides (ORSTOM, 1981). Entre les deux s'étendent deux vallées alluviales de part et d'autre des rivières Négropo et Nakéty.



Figure 29 : La commune de Canala et ses tribus (source : province Nord).

Le recensement de 2009 indique une population de 3 341 habitants, en légère diminution par rapport aux deux précédents recensements (3 514 habitants en 2004 et 3 374 habitants en 1996). L'origine communautaire, disponible seulement jusqu'en 1996, indiquait 3 228 Kanak et 87 Européens en 1996.

b) Aperçu de l'histoire de la colonisation à Canala

Le nom Canala (Xârâcùù en langue de Canala) viendrait de la déformation par les Blancs du mot kanak « Xürüchaa », qui désigne un des grands clans locaux situés dans la vallée qui abrite aujourd'hui une grande partie des tribus de la commune, le long des rivières Négropro, Nôôwé et Canala ainsi que sur les contreforts montagneux (Demmer, 2002).

En 1874, juste avant les premières délimitations foncières de 1876, A. Saussol (1979, p. 26 et carte p. 24.) montre que la zone était très peuplée par rapport au reste de la Grande Terre. L'auteur compte une soixantaine de villages sur trente kilomètres carrés, soit deux villages par km², répartis le long des ruisseaux et sur les pentes de la plaine alluviale qui bordent le fond de la baie. D'autres auteurs, comme J. Dauphiné (1990, p. 19), donnent des estimations datant de 1856. Près de « quatre mille guerriers » dont un millier dans la vallée de Canala sont recensés. Cela signifie que, femmes et enfants compris, il pouvait y avoir plus du double d'habitants (Merle, 1992).

Vers 1840, les santaliers sont les premiers Européens à s'installer, vite suivis d'une poignée de colons en 1855. L'année suivante, Canala est le lieu de la reconnaissance de la présence française. Un établissement militaire et civil est fondé quelques années plus tard, en 1859. D'autres colons s'installent après 1860 à Canala, alors appelée Napoléonville. La colonisation s'organise plutôt dans la deuxième vallée de la commune, celle de Nakéty (Demmer, 2002, p. 28).

À la fin du XIX^e siècle, Napoléonville est le second centre de développement de la colonie derrière Port-de-France (Nouméa). Le centre a en charge l'administration de Houailou, Kouaoua, Ponérihouen et Thio, rassemblés au sein d'une même circonscription. Notons que la commune – redevenue Canala – a pendant longtemps administré deux districts, celui des vallées de Canala et Nakéty, d'une part, et celui de Kouaoua, d'autre part. En 1995, ce découpage administratif est modifié et le district de Kouaoua est séparé pour devenir une commune.

Les travaux de recherche menés par C. Demmer sur la zone font ressortir les points saillants de l'histoire coloniale de la commune. L'auteure identifie deux faits importants dans l'histoire de Canala, faits qui ont influencé l'organisation des rapports sociaux contemporains : l'alliance entre « chefs » kanak et pouvoir des Européens, en particulier au moment de la répression de l'insurrection de 1878, menée par le chef Ataï, et l'évangélisation

par le Père Luneau. Ce dernier a joué un rôle important dans la formation d'une partie du personnel politique kanak et les vocations militantes.

De par son histoire longue et plus récente, « *Canala est un symbole de l'opposition au pouvoir colonial* » (Demmer, 2002, p. 23). Pendant les événements (1984-1988), le FLNKS, créé en septembre 1984, se fixe pour objectif la reconquête de sa souveraineté sur le Territoire. Une des premières actions d'envergure fut le boycott des élections territoriales de novembre 1984 qui, par le jeu des urnes, auraient très sûrement exclu les Kanak du pouvoir local. L'un des partisans les plus déterminés, Eloi Machoro, également secrétaire général de l'UC, est originaire de Nakéty. Dans la mairie de Canala, le leader brise l'urne destinée à recevoir les bulletins de vote. Ce geste donne alors le signal de la contestation. Cela se traduit par l'occupation de terres de colons et de barrages sur pratiquement l'ensemble de la Grande Terre. Symboliquement, Canala devient un fief indépendantiste où s'affrontent Kanak et colons installés sur la commune. Cette confrontation a provoqué un très fort abandon des exploitations de colons, ce qui explique très probablement la répartition actuelle du foncier et les faibles surfaces en propriété privée.

c) Répartition du foncier

Comme sur les communes de la Côte Est, la réforme foncière engagée depuis 1978 a permis de restituer une partie du foncier confisqué par la colonisation. Aujourd'hui, 65 % des terres appartiennent au domaine public. Les terres coutumières (31 %) se répartissent principalement entre les terres des réserves (85 %, composée à 57 % de réserves et 28 % d'agrandissements de réserve), les GDPL (13 %) et les clans (2 %). La propriété privée est aujourd'hui résiduelle avec 2 % de la superficie communale.

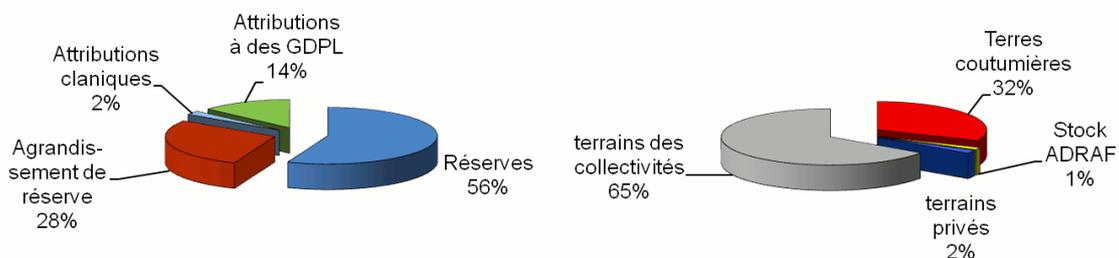


Figure 30 : Détail de la répartition du foncier sur la commune de Canala au 31 décembre 2008 (source : www.adraf.nc).

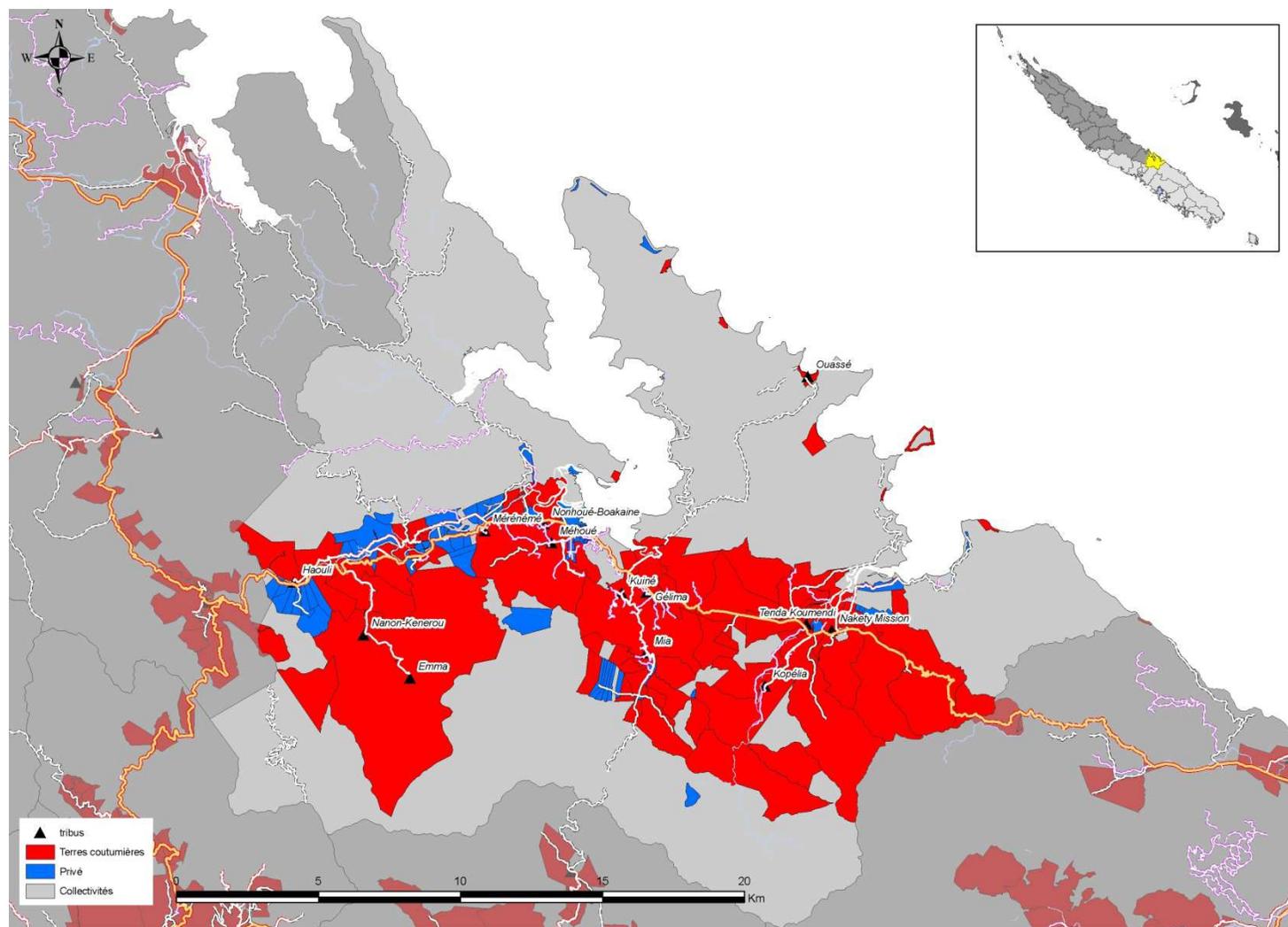


Figure 31 : Répartition du foncier sur la commune de Canala en décembre 2008 (source : ADRAF).

d) Activités économiques et agricoles

Contrairement aux communes de la Côte Est, les activités administratives et de services sont réduites. En revanche, l'activité minière est très présente. Les deux principaux sites d'extraction du minerai sont à Nakéty et Boakaine, exploités dès 1878. Ces mines ont attiré Français, Anglais, Australiens ainsi que des bagnards et des émigrés néo-hébridais, mais ces gisements sont rapidement supplantés par ceux de Kouaoua et de Thio (Saussol, 1979).

Aujourd'hui, les sites de Nakéty et de Boakaine sont exploités par la Société minière du Sud Pacifique (SMSP) et la Société Ballande. Sur le site de Nakéty, la Société Ballande emploie 32 personnes et la SMSP 30 personnes, dont 90 % sont originaires de trois tribus situées à proximité (Nakéty Mission, Tenda-Koumendi et Kopélia). Le site de Boakaine exploité par la SMSP a été fermé fin 2001 alors que 88 personnes y travaillaient (principalement originaires des tribus de Méhoué et de Nonhoué). La fermeture de la mine s'est traduite par l'augmentation du taux de chômage dans la commune. Le secteur minier occupait 40 % de la population active en 1996 et environ 17 % en 2002 (ADRAF, 2003, p. 12). Face à l'incertitude des emplois miniers, M. Djama (Sourisseau *et al.*, 2006b) montre que les ménages vivant pour partie des ressources de la mine ont toujours fait preuve d'une grande résilience en développant leurs activités rurales (marchés, etc.).

Concernant l'agriculture, les chiffres du recensement agricole de 2002 soulignent une diminution de la population agricole (- 53 %) et du nombre de chefs d'exploitation (- 88 %) depuis 1991, mais cette diminution est moins prononcée que dans les communes de la Côte Est. La Figure 32 montre une diversité des activités agricoles. Les pâturages occupent 73 % de la SAU communale mais l'élevage, principalement bovin, ne concerne que 10 exploitations, avec un cheptel de 395 têtes. Pour les productions végétales, ce sont les tubercules tropicaux, les vergers, les légumes et fruits de plein champ qui sont les plus présents.

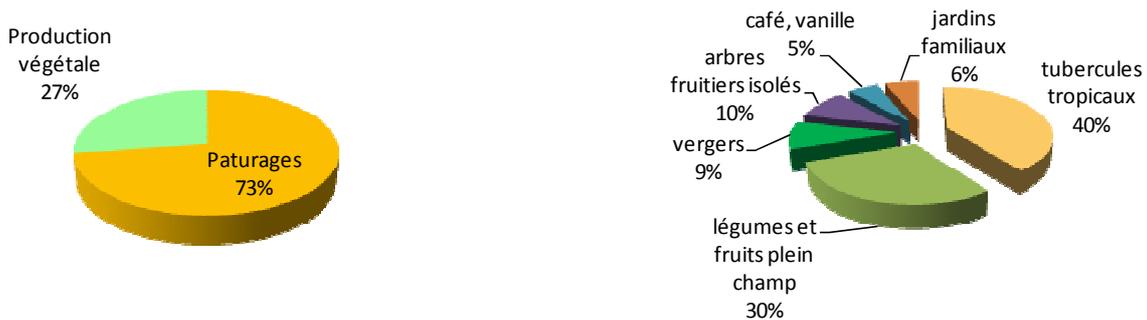


Figure 32 : Répartition des surfaces agricoles utiles entre productions végétales et pâturages (en pourcentage), et répartition des productions végétales (en hectares) (source : ISEE et DAVAR, 2004b).

Nous ne disposons pas des mêmes données « de première main » que sur la côte Est en ce qui concerne les revenus des ménages ruraux. Les résultats obtenus sur les enquêtes réalisées auprès de ménages dans toute la province Nord en 2005 par l'IAC et le CIRAD (Sourisseau *et al.*, 2006b) permettent tout de même de formuler une hypothèse : les revenus des ménages ruraux de Canala reposent sur une diversité d'activités, parmi lesquelles l'agriculture est importante, même si elle a aussi des fins non monétaires. Le salariat y tient une grande place, du fait de la proximité de la mine. Spatialement, le diagnostic de l'OGAF indique que les principales zones agricoles se situent dans les zones montagneuses autour des tribus de Mia, Gélima à l'est du village et autour de La Crouen, Nanon-Kénérou, Emma, Bwara à l'ouest. Y sont principalement plantés des tubercules tropicaux et des vergers d'agrumes. Sur le reste du territoire de Canala, c'est l'activité minière qui semble être privilégiée, notamment autour de Boakaine, Nakety et à proximité du centre administratif (ADRAF, 2003, p. 11).

Du point de vue des opérations de développement avant l'OGAF, le territoire de Canala a bénéficié de différents projets. L'héritage de l'engagement politique de la population de Canala semble avoir développé un fort sentiment d'appartenance et d'identification. Cet état d'esprit se traduit par une implication forte de la population dans les projets de développement communal. Nous citerons ici les deux principaux. Le premier est le GIE Kèrèduru, que C. Demmer (2002) étudie dans sa thèse. Le GIE Kèrèduru regroupait administrativement tous les membres des tribus d'Emma et de Kayu. L'auteure constate que le GIE reflète l'engagement politico-économique local. Au fil du temps, le projet a évolué et elle note une plus grande détermination en faveur de la construction économique de Kanaky au sein d'une des deux tribus – Emma – et surtout au sein d'un groupe politique affilié à l'un des partis indépendantistes : une « section de base » d'obédience PALIKA. Ce collectif a

progressivement pris le pouvoir au sein du GIE, en a modifié l'organisation et lui a fixé des objectifs en accord avec le projet de société porté par le PALIKA (Demmer, 2002). Le second projet est celui de l'OCD (Opération communale de développement) lancé en 1992 par le président de la province Nord (L. Joredié), également maire et affilié à l'UC. L'OCD visait à développer la culture fruitière et à installer une usine de transformation de jus de fruit. La population s'est impliquée dans ce programme, en plantant plusieurs hectares d'ananas au détriment de ses vergers d'agrumes, pour approvisionner l'usine. Mais l'opération n'a privilégié qu'un groupe restreint de personnes du fait de détournements de fonds aux dépens des objectifs initiaux (ADRAF, 2009 ; DDRP/Nord-Est, 1998).

Les territoires de projet étudiés sont ainsi à la fois similaires sur certains aspects (population, climat, colonisation, etc.) et contrastés sur d'autres, notamment au plan économique (présence ou absence du secteur minier) et politique (« fief » UC pour Canala, obéissance plutôt UNI-PALIKA pour la Côte Est¹⁷⁴). Ils ont fait l'objet de projets de développement rural pas toujours couronnés de succès, mais qu'il nous a semblé important de signaler. Ces projets du passé pourront en effet éclairer l'analyse des usages de l'instrument OGAF sur les deux territoires.

¹⁷⁴ Nous nuancions notre propos parce que la mairie de Touho était PALIKA de 1989 à 2003, elle est ensuite passée à l'UC en 2003, mais après le lancement de l'OGAF Côte Est.

Conclusion de la première partie

Plusieurs éléments de l'histoire de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie questionnent de manière originale les modalités d'interaction des acteurs du développement à différentes échelles territoriales et les effets de ces interactions sur les processus de fabrication et d'évolution des politiques publiques de développement. La Nouvelle-Calédonie est marquée par un dualisme de ses politiques agricoles et rurales issu de la colonisation française. Depuis la signature des accords de Matignon (1988), l'archipel est divisé en trois provinces dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes. Après avoir été longtemps exclus du processus d'élaboration des politiques publiques, les nouveaux élus kanak peuvent mettre en œuvre les politiques publiques de développement qu'ils entendent et peut-être proposer une sortie de ce dualisme historique. Depuis la signature de l'accord de Nouméa (1998), un dispositif de développement territorial, venant de la France, a été mis en œuvre sur les communes du territoire provincial : les Opérations groupées d'aménagement du foncier (OGAF). Le dispositif s'appuie sur une association locale composée d'acteurs économiques du territoire de projet et d'arènes locales de discussion qui favorisent la participation d'un plus grand nombre d'acteurs aux politiques de développement rural. Le dispositif OGAF augmente ainsi considérablement le nombre et la diversité des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement. Mais en quoi la multiplication des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques de développement concourt-elle à leur évolution ?

D'un point de vue théorique, la relation entre dispositif de développement territorial et évolution du processus de fabrication des politiques publiques interroge à la fois géographie et science politique. Les regards géographiques portent de plus en plus d'attention à l'instance politique. Les approches sont variées. J. Lévy propose une géographie électorale, M. Bussi évoque une géographie de la démocratie. D'autres auteurs se penchent plus spécifiquement sur les relations entre territoire, gouvernance et participation. Le territoire de projet et la démarche associée à son émergence sont censés faciliter l'action collective nécessaire à la mise en œuvre et la légitimation de la politique publique considérée. Les questions posées sont alors multiples : l'efficacité des territoires et de la territorialisation, les modalités d'intégration de ces nouveaux territoires aux autres niveaux décisionnels sont interrogées, etc. Force est de constater que l'on mesure encore mal les effets des dispositifs de développement territorial sur le processus de fabrication des politiques publiques.

La science politique, le champ de l'analyse des politiques publiques en particulier, est également interpellée par la territorialisation. Le processus de fabrication de l'action publique se complexifie. On observe une multiplication des niveaux, un polycentrisme et une fragmentation accrue. L'analyse des politiques publiques ne concerne plus seulement la « boîte noire » de l'État, à partir de laquelle les outils d'analyse ont été développés. Ce phénomène engendre deux questions : en quoi les nouveaux niveaux et leurs acteurs, notamment de l'échelle locale, participent-ils à l'évolution de la fabrique de l'action publique ? Quelles sont les conséquences théoriques et méthodologiques de cette multiplication des focales d'analyse ? Comment analyser le multi-niveaux ?

C'est ce à quoi nous tentons de répondre dans cette thèse : selon quelles modalités les instruments de développement territorial participent-ils au processus de fabrication de l'action publique ? L'objectif est de construire un cadre de référence théorique qui associe géographie et science politique pour rendre compte des processus à l'œuvre en province Nord, mais pas seulement. Il s'agit également de proposer un cadre théorique original permettant la mise en lumière des interactions entre niveaux et leurs conséquences sur le processus de fabrication des politiques publiques. Cette question installe les acteurs au cœur de l'analyse et, afin de prendre en compte les différents niveaux, nous proposons de formuler notre question ainsi : **« Dans le contexte de décolonisation original de la Nouvelle-Calédonie, quels sont les usages des instruments d'action publique territorialisée faits par les acteurs des politiques publiques de développement rural en province Nord ? »**

Tout d'abord, cette question opérationnalise la recherche en nous concentrant sur les usages que font les acteurs de l'instrument de politiques publiques étudié. Pour nous, cette question – même si elle s'avère très simple – permet de prendre en compte la complexité que l'on cherche à analyser. Sa souplesse s'adapte aux différents niveaux de l'analyse. Ensuite, le choix du mot usage, tel que nous l'avons défini, permet d'englober, dans un même temps, les différentes variables – discursives et cognitives, stratégiques et institutionnelles – qui influencent classiquement les changements de politiques publiques.

Pour répondre à ces questions, nous avons construit un cadre de référence théorique souple qui repose sur les interactions entre acteurs des différentes échelles et sur les usages qu'ils font de l'instrument OGAF. Nous mobilisons donc une analyse plutôt « instrumentale » qui vise à reconstruire le réseau qui articule acteurs, discours, intérêts et institutions autour des OGAF, aux différents niveaux. Le modèle auquel nous avons abouti articule *in fine* quatre hypothèses. La première hypothèse porte sur les interactions au niveau méso et macro qui ont

participé au transfert de l'instrument OGAF vers les politiques publiques de la province Nord. La deuxième concerne les usages de l'instrument OGAF au niveau micro, niveau des territoires de projet OGAF.

Les deux dernières hypothèses se concentrent plus sur les effets rétroactifs des usages de l'instrument OGAF sur le processus continu de fabrication de l'action publique. D'abord les effets « ascendants » sur l'action publique, des territoires de projet OGAF vers la province, puis les effets de la province Nord vers les territoires de projet avec la multiplication des OGAF sur une partie de son territoire.

Pour ce qui concerne le dispositif de recherche, nous avons procédé à la collecte de données hétérogènes sur les différents territoires et niveaux d'analyse (entretiens avec les acteurs des différents niveaux, collecte de documentation hétérogène et observations participantes). L'analyse a porté sur deux territoires de projet OGAF, Côte Est et Canala ; projets terminés au moment des enquêtes et de l'analyse.

Pour la présentation des résultats empiriques dans les deux parties suivantes, nous avons fait le choix de dérouler nos quatre hypothèses. Dans la partie suivante, nous allons donc observer au niveau du territoire provincial (chapitre IV) les modalités de transfert de l'instrument OGAF. Le processus de transfert de l'instrument sera replacé dans le contexte général de construction d'une problématisation du développement en pays kanak. Le chapitre V complète le processus de construction et de formalisation des projets OGAF en proposant une entrée par la focale des territoires de projet. Il s'agit de regarder comment l'instrument OGAF est mobilisé sur un territoire, comment ce territoire est défini et selon quelles modalités les acteurs s'impliquent dans le dispositif. Analyser la construction et la formalisation du dispositif OGAF à deux niveaux dans une même partie nous permet d'insister sur le fait que, contrairement à nos questionnements et hypothèses de départ présentés dans l'introduction, nous n'avons pas d'*a priori* sur l'origine de l'évolution de l'action publique provinciale. Le « changement » peut s'opérer par le « haut » ou par le « bas », il est nécessaire de regarder chaque niveau avec attention. Dans la partie III, ce seront les interactions entre niveaux d'analyse et effets *feed-back* des usages qui seront ensuite analysés plus finement. Structurer ainsi la suite de la thèse permet de ne pas séparer les niveaux, de tenter de les penser de manière enchevêtrée, mais surtout de suivre le fil de l'histoire des usages de l'instrument OGAF dans le processus de fabrication de l'action publique provinciale.

Deuxième partie : Usages multi-localisés de l'action publique territorialisée

Dans cette deuxième partie, nous proposons d'analyser les usages de l'instrument OGAF dans le contexte néo-calédonien en répondant à la question suivante : quels acteurs, discours, représentations, intérêts et institutions influent sur la formalisation, la mise en œuvre et l'institutionnalisation des OGAF au sein des politiques publiques de la province Nord ?

Pour répondre à cette question, nous privilégierons les deux niveaux géographiques retenus lors de la construction du modèle : la province Nord et les territoires de projet. Nous caractériserons à la fois les acteurs en présence, leurs stratégies, les discours et représentations dont ils sont porteurs et les institutions qui influencent les usages de l'instrument OGAF.

Dans le chapitre IV, c'est le processus de définition et de mise à l'agenda des politiques publiques de développement s'adressant à la population kanak et le processus de transfert de l'instrument OGAF de la France vers la Nouvelle-Calédonie que nous allons plus spécifiquement examiner. En d'autres termes, nous allons nous efforcer de caractériser les interactions entre acteurs qui participent à la définition des politiques publiques. Nous verrons que le processus définitionnel des politiques publiques de développement ne se fait pas seulement au niveau provincial. Les interactions avec les acteurs connectés au niveau « international » ou « national » sont aussi déterminantes. De même, des expérimentations menées au niveau de tribus ou de communes et certains acteurs appartenant au niveau local participent également au processus de légitimation de l'instrument OGAF comme solution d'action publique pertinente pour répondre aux problématiques de développement en province Nord.

Dans le chapitre V, il conviendra de changer de focale pour se concentrer sur les territoires de projet. Après le transfert de l'instrument OGAF vers la province, comment les acteurs locaux s'impliquent-ils dans le dispositif ? À travers l'analyse des projets et des intérêts des acteurs à s'engager dans le processus, il s'agit de voir comment les usages de l'instrument OGAF peuvent modifier le(s) espace(s) politique(s) des territoires de projet. Deux catégories d'acteurs sont particulièrement étudiées : les maires et les acteurs membres des comités locaux ouverts par le dispositif OGAF.

Chapitre IV

La construction différentielle et multi-localisée des politiques provinciales de développement

Comment se sont construites les politiques de développement rural en province Nord ? Comment et pour quelles raisons l'instrument OGAF a-t-il été choisi par la province Nord pour venir compléter son dispositif d'appui au développement, le CODEV ? Suite à la marginalisation des Kanak au cours du XX^e siècle, par quel processus les enjeux de développement kanak sont-ils devenus légitimes ? Pour répondre à ces questions, nous proposons d'analyser la mise à l'agenda des problèmes de développement en pays kanak. Classiquement, la mise à l'agenda passe par un processus de définition des problèmes qui doivent faire l'objet d'une politique publique (Cobb et Elder, 1983). Mettre en lumière ce processus revient à comprendre les raisons pour lesquelles certains problèmes émergent et rendent nécessaire une intervention publique. Pour D.A. Rochefort et R.W. Cobb (1994), définir un problème, c'est d'abord identifier ses origines et dénoncer les « coupables » qui devront subir le coût de sa résolution. Mais c'est aussi et surtout un processus itératif : la redéfinition des problèmes est plutôt la règle que l'exception.

Le chapitre I a offert un premier éclairage sur l'évolution des politiques de développement rural au cours du XX^e siècle. Nous avons constaté que les solutions de politiques publiques mises en œuvre sont fortement liées à la colonisation. Pour rendre compte de la dimension itérative du processus de définition des enjeux de développement en pays kanak, nous ne pouvons nous contenter d'étudier les discours et les jeux d'acteurs à partir de 1988. Il est nécessaire d'élargir la période analysée (Vlassopoulou, 2003) et d'étudier les acteurs, les discours et les instruments de politiques publiques portés par les indépendantistes kanak pendant la période des Régions (1985-1987). Cette période, marquée par une réflexion intense sur la décolonisation et l'indépendance, a été déterminante pour problématiser les enjeux de développement, puis justifier les instruments de politiques publiques mis en place au cours de la provincialisation.

L'objectif est de rendre compte de l'institutionnalisation des « idées », des « croyances » et d'expliquer matériellement comment certaines représentations des problèmes du monde rural s'imposent progressivement, pour ensuite favoriser l'institutionnalisation des

instruments de développement territorial, comme ici les OGAF. Dans ce processus, nous posons l'hypothèse suivante : les experts légitiment l'instrument OGAF par la construction d'une représentation des problématiques de développement des acteurs des territoires OGAF en accord avec le discours politique des élus kanak indépendantistes, mais la sélection de l'instrument OGAF ne se fait que s'il y a des alliances avec les cadres de l'administration et les élus provinciaux. Ces alliances entre acteurs sont fonction de trajectoires partagées dans le temps, et l'instrumentalisation entre experts, élus provinciaux et cadres de l'administration est réciproque. Les élus et les cadres de l'administration utilisent les discours des experts dans leurs propres stratégies de légitimation, stratégies qui sont différentes selon que l'on considère les élus, les cadres de l'administration, les chercheurs et les experts.

Dans une première section, nous verrons que les discours portés par les acteurs sur les enjeux de développement rural pendant les Régions s'inspirent fortement des réflexions sur les visions de l'organisation de la société kanak, telle que perçue par les élus indépendantistes. Dans la deuxième section, la construction de la politique provinciale de développement et des recettes de l'action publique sera explicitée en lien avec les discours et les instruments construits et mis en œuvre pendant les périodes précédente. Ici, nous regarderons en détail les discours, les stratégies des acteurs en présence au moment de la provincialisation ainsi que les contraintes institutionnelles auxquelles les nouveaux élus et cadres provinciaux sont soumis. Enfin, le processus de transfert de l'instrument OGAF sera explicité.

L'échelle d'analyse privilégiée dans ce chapitre est celle des Régions, puis de la province. Cependant, l'argumentaire montrera que la légitimation des discours sur le développement en milieu kanak, puis l'intérêt du développement territorial et de l'instrument OGAF pour répondre aux enjeux du développement reposent sur la mobilisation de différentes ressources disponibles à d'autres échelles : internationale, nationale (métropole), tribale, etc.

A - Dynamiques internes et recours à l'extérieur : la recherche des politiques de développement en pays kanak pendant les Régions (1984-1986)

Lorsque nous avons commencé à décrypter la construction des politiques publiques au niveau provincial, la période des Régions (1985-1987) est apparue comme un moment fondateur. Trois raisons ont été avancées par les personnes enquêtées : le dynamisme de la réflexion sur la future société indépendante de « Kanaky » telle que perçue par les indépendantistes, l'expérience du pouvoir pour les leaders indépendantistes et l'expérimentation concrète de projets visant une « économie mixte » dans les tribus. À partir des travaux des anthropologues qui ont travaillé sur cette période (A. Bensa, C. Demmer, I. Leblic), la première section présente la réflexion sur les visions de la future société indépendante qui traversent la période des Régions ainsi que leurs implications dans les politiques de développement. À la construction de ces visions de l'indépendance et des enjeux de développement associés s'ajoutent de nombreuses expériences locales, censées justifier la crédibilité du modèle proposé. La seconde section montre que ces réflexions, ces expériences locales principalement menées au sein des tribus ont été complétées de contacts, de relations avec l'extérieur pour trouver les moyens financiers de mettre en œuvre le projet de société et le modèle de développement prôné, mais également les recettes, les solutions d'action publique que le nouveau pouvoir politique peut mettre en œuvre sur le territoire régional.

1) Dynamiques internes multi-niveaux : projets politiques et expériences collectives locales

Les Régions¹⁷⁵ sont un cadre politique qui offre une redistribution des compétences territoriales plus équitable entre indépendantistes et loyalistes. La santé, l'enseignement du premier degré, la réforme foncière sont de la compétence des Régions. Ces dernières se voient également confier des moyens économiques sans précédent¹⁷⁶ ; les indépendantistes, majoritaires dans trois des quatre Régions, ont pour la première fois l'occasion de contrôler

¹⁷⁵ Ce découpage fait référence au découpage en quatre parties de la Nouvelle-Calédonie ; pour plus de détails, voir le chapitre I.

¹⁷⁶ Dans les budgets prévus au départ sont annoncés : 22 millions d'euros pour la région Nord, 10 millions d'euros pour la région Centre, 9 millions d'euros pour la province des Îles (Leblic, 1993).

l'économie et la réforme foncière. Initiée en 1979, cette dernière est au départ gérée par l'État via l'Office foncier. Jusqu'en 1984, les réattributions foncières aux Kanak sont encore peu nombreuses. Avec le transfert de l'Office foncier de l'État vers les Régions, les indépendantistes voient l'opportunité d'accélérer le processus de réattribution. Globalement, dans la perspective du référendum pour l'indépendance fin 1987, les Régions sont perçues comme une phase d'apprentissage et de préparation à l'indépendance, de par les compétences et les moyens financiers qui doivent être octroyés.

a) Projets politiques partisans indépendantistes : une convergence superficielle ?

Les visions de la future société indépendante portées par les acteurs pendant les Régions trouvent leur origine dans les années 1970, en référence à la reconnaissance de la culture kanak et la revendication foncière. Elles sont différentes selon le parti indépendantiste considéré (entre UC/UPM et PALIKA) mais elles reposent sur des éléments communs. Dans un premier temps, les références communes seront présentées (i), les divergences seront ensuite explicitées (ii). Leurs traductions en termes de politiques publiques de développement au niveau local seront enfin exposées (iii). Nous détaillerons un projet et deux organisations support de projets de développement situés sur les deux territoires OGAF qui seront étudiés dans le chapitre suivant.

Importance de la « spécificité » de la « culture kanak »

Nous l'avons vu dans le chapitre I, dans les années 1970, les discours des leaders indépendantistes kanak insistent sur la revalorisation de la culture kanak, en l'inscrivant dans un mouvement général de la reconnaissance du *Melanesian way*. L'UC et J.-M. Tjibaou organisent en septembre 1975, à Nouméa, le festival Melanesia 2000. Selon E. Wittersheim (2006), le festival porte en lui les deux éléments constitutifs d'un mouvement de reconnaissance culturelle : celui de la réaffirmation et de la réappropriation. Le festival n'avait pas vocation à recréer « la » culture kanak, mais à faire renaître un sentiment de fierté chez les Kanak colonisés. Pour cela, J.-M. Tjibaou utilise certaines références, toujours vivantes dans la réalité quotidienne des Kanak. Il instrumentalise d'ailleurs certains mythes,

comme celui de l'homme Kanaké¹⁷⁷, qu'il présente comme l'ancêtre commun de l'ensemble des Kanak. Ce personnage n'apparaît en fait que dans un mythe, partagé par seulement deux des vingt-huit groupes linguistiques (*ibid.*, p. 56). De même, il n'y a pas qu'un simple recours à la « coutume » et la culture kanak en écho à des traditions supposées « précoloniales ». J.-M. Tjibaou y associe des éléments venus de la colonisation puisqu'il fait référence au christianisme.

Cette rhétorique culturaliste est partagée par l'ensemble des partis indépendantistes. Comme I. Leblic (1993, p. 208) le souligne, le projet de constitution est à ce titre emblématique :

« Nous, peuple kanak, fier de notre passé et de nos ancêtres qui se sont élevés contre l'oppression et ont fait don de leur sang à la lutte pour la liberté, profondément attaché à nos traditions, constituant une communauté nationale, libre, unie et souveraine, fondée sur la solidarité des éléments d'origine différente qui la composent, affirmons également que le clan, élément organique de la société kanak, est le détenteur traditionnel de la terre selon les règles coutumières dans le respect des intérêts de la collectivité nationale ; constituons l'État kanak qui est une république démocratique, laïque et socialiste où la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par le vote. La Coutume concourt à l'expression de la souveraineté populaire ; proclamons notre adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et garantissons le respect des libertés individuelles et collectives, le droit de grève et les libertés syndicales. [...] Les dispositions du présent préambule ont valeur constitutionnelle. » (document FLNKS, 17 janvier 1987, 16 p., cité par I. Leblic, 1993).

Cet extrait met la culture kanak au premier plan. Elle est perçue comme un patrimoine¹⁷⁸. Elle se caractérise par les relations de solidarité qui unissent les différents membres de la société. C'est sur ces liens solidaires que le FLNKS propose de fonder la communauté nationale. La coutume, qui organise ces liens, est vue comme source de souveraineté. Dans ce texte, la problématique foncière transparaît également. Les discours indépendantistes se structurent autour des enjeux fonciers (Leblic, 1993 ; Demmer, 2010). Le clan est au cœur de la société kanak et c'est lui qui détient la terre d'abord en accord avec les règles coutumières, mais aussi avec les intérêts du niveau national. La formule est ambiguë mais elle traduit l'importance de la question foncière dans le projet de la future société

¹⁷⁷ Tjibaou et Missotte, 1976.

¹⁷⁸ Par patrimoine, nous entendons ici la définition de O. Lazzarotti : « *Le patrimoine est un ensemble d'attributs, de représentations et de pratiques fixé sur un objet non contemporain (chose, œuvre, idée, témoignage, bâtiment, site, paysage, pratique) dont est décrété collectivement l'importance présente intrinsèque (ce en quoi cet objet recèle des valeurs supports d'une mémoire collective), qui exige qu'on le conserve et le transmette* » (O. Lazzarotti dans Lévy et Lussault, 2003, p. 692). Dans le cas présenté, c'est un ensemble de ressources, principalement immatérielles, qui méritent d'être transmises du passé pour trouver une valeur dans le présent. Les ressources immatérielles que représentent la coutume et la culture kanak participeront à la construction de la souveraineté.

indépendante. Elle ne choisit pas entre une légitimité foncière détenue par le clan et une légitimité étatique. Le débat entre légitimités du clan ou d'un État kanak est au cœur des divergences entre les deux principaux partis indépendantistes et se traduit par deux représentations différentes de la future société kanak indépendante, comme l'a montré C. Demmer (2010).

La revendication foncière comme fondation du projet de la future société indépendante

Les deux partis partagent en apparence une rhétorique culturaliste, mais, comme le souligne C. Demmer (2010), les modalités de la restitution du foncier divergent. L'UC et le PALIKA valorisent la spécificité du mode de vie autochtone, dans la droite ligne de la revendication culturelle menée par J.-M. Tjibaou. Ce mode de vie repose sur une spécificité du lien à la terre, rappelée dans toutes les occasions et démontrée par les travaux des anthropologues ayant travaillé en Nouvelle-Calédonie¹⁷⁹. Ce lien est visible dans l'histoire sociale et politique des Kanak, structurée autour de la circulation des terres entre les clans (Bensa et Goromido, 2005). Le lien à la terre est alors considéré comme une « référence sociopolitique particulière » (Demmer, 2010), en partie bouleversé par le cantonnement et les déplacements de populations qu'il a entraînés¹⁸⁰. Au titre de l'identité sociopolitique spoliée, l'UC et le PALIKA sont d'accord sur une revendication totale et sans condition du foncier volé, ainsi que sur le refus de la propriété privée (Leblic, 1993).

« La terre situe les clans et la recherche des chemins coutumiers redit la société kanak. Et militer pour l'indépendance, c'est en même temps situer les clans sur les terres et retrouver les liens entre les clans. Autrement dit, retrouver le pays, la patrie, c'est en même temps retrouver le tissu social qui fait le peuple de cette patrie [...] le territoire clanique n'est pas à comprendre comme la propriété privée de droit commun. » (synthèse de la commission des terres, congrès de Couli, dans Leblic, 1993).

Si la revendication foncière est partagée, les modalités de restitution du foncier sont par contre divergentes d'un parti à un autre. Le PALIKA d'inspiration marxiste appelle à une restitution collective du foncier, en particulier sous forme d'agrandissement de réserve tribale. Ce modèle n'est certes pas en accord avec l'organisation de la société précoloniale, comme l'entend l'UC, mais il tient compte de l'héritage colonial ; surtout, il est conforme à la vision

¹⁷⁹ Guiart, 1963 ; Bensa et Rivierre, 1982 ; Naepels, 1998.

¹⁸⁰ Voir le chapitre I qui décrit les déplacements de populations occasionnés par le cantonnement.

collectiviste et socialiste que le PALIKA prône pour la future société indépendante. Cet extrait tiré du livre de I. Leblic illustre ce positionnement :

« Aujourd'hui, la plupart des partis indépendantistes ont fait de cette récupération des terres un de leurs objectifs essentiels. Mais la façon d'engager cette lutte diffère suivant les partis. Il ressort actuellement deux positions principales : la première est celle de l'Union Calédonienne ; elle consiste à faire des revendications claniques pour ensuite distribuer les terres aux clans suivant la situation qui prévalait avant la colonisation ; la seconde celle du PALIKA ; elle consiste à revendiquer collectivement les terres pour en faire ensuite une répartition ou une utilisation collective. Cette position est celle qui se rapproche le plus de la collectivisation des terres qui est un des principes de base du PALIKA. » (Bewando, 1982, dans Leblic, 1993, p. 197).

Dans ce modèle, les terres claniques ne sont pas attribuées selon des critères de première occupation du sol mais elles sont équitablement réparties : le collectif tribal prime sur les intérêts des clans. C. Demmer (2010) va plus loin dans l'interprétation. Pour elle, l'idée, avec ce modèle, est aussi de renforcer les capacités d'organisation autour de l'espace politique de la tribu dans la perspective du mouvement révolutionnaire. Le PALIKA propose une stratégie en trois phases pour atteindre cet objectif de récupération des terres. Dans une perspective marxiste, les deux premières étapes relèvent d'une organisation de type léniniste¹⁸¹ dans le sens où elles appellent d'abord à un travail de conscientisation de la population kanak, puis à la construction d'une organisation unie, articulée à une institution créée pendant la colonisation : le conseil des anciens.

« Ce travail consiste à sortir la masse kanak de son état de perpétuel assisté pour qu'elle devienne une masse consciente, une masse qui prenne elle-même ses décisions et résout elle-même ses problèmes, c'est-à-dire en définitive une masse qui prend ses responsabilités. [...] Passée cette prise de conscience, la deuxième étape est celle de l'unité et de l'organisation. Dans toute lutte révolutionnaire, il faut une organisation solide qui puisse, en même temps, mener la lutte à son terme et résister à toute influence extérieure. La prise de conscience de la première étape doit aboutir nécessairement à l'unité de la tribu autour de son conseil des anciens. Cette organisation doit garder son indépendance totale vis-à-vis des puissances extérieures : administration et puissances d'argent pour éviter tout chantage. » (Nouvelle 1878 Andi ma Dhô, n° 30, mars-avril 1976, dans Leblic, 1993, p. 195).

Pour assurer la restitution du foncier spolié, la troisième phase doit permettre de généraliser les actions entreprises au niveau des tribus pour diffuser sur l'ensemble du territoire :

« Cette dernière étape doit débiter par une phase de lutte non violente : faire un travail d'inventaire des terres volées avec si possible des récits des vieux sur la façon dont ils ont été dépossédés de leurs terres ; déposer un dossier à

¹⁸¹ Elle repose sur deux principes : la formation de la conscience de classe au sein de la classe ouvrière ; une organisation de combat tendue vers la préparation d'une révolution sociale (Mandel, 1970).

l'administration française et territoriale avec demande de récupération des terres sans condition ; organiser des manifestations régionales et territoriales pour la revendication des terres ; participer à la lutte pour l'indépendance kanak qui, elle, permettra aux Kanak de retrouver leurs terres originelles et leur vraie vie. »
(Nouvelle 1878 Andi ma Dhô, n° 30, mars-avril 1976, dans Leblic, 1993, p. 195).

En privilégiant le niveau organisationnel tribal par rapport au clan, le PALIKA entend aussi atténuer les tensions entre clans légitimes. Dès 1983, alors que la réforme foncière a commencé depuis quelques années, que les premières rétrocessions sont faites, de nombreuses critiques sont formulées à l'encontre de restitutions claniques qui font parfois l'objet de conflits entre clans se définissant comme légitimes. La droite loyaliste utilise ces conflits dans ses discours pour délégitimer et critiquer la réforme foncière enclenchée. Le PALIKA argumente que le mode de restitution clanique pose le problème de la connaissance de l'organisation spatiale de la société kanak avant la colonisation et crée des tensions. Le parti appelle donc à une restitution tribale et collective qui tienne compte de l'organisation spatiale actuelle ; il s'agit de ne pas créer de dissidences au sein de l'organisation révolutionnaire. Cet extrait illustre le positionnement du PALIKA en réponse aux premiers conflits issus de restitutions claniques :

« Voilà les premières conséquences de cette façon de lutter pour récupérer les terres. Elles ne sont pas brillantes dans la mesure où elles n'ont fait que pousser les Kanak à s'affronter entre eux. [...] les Kanak se sont trompés carrément d'ennemi ; au lieu de se mettre ensemble pour faire face à notre ennemi commun qui est le colonialisme, les colons et les bourgeois, on se divise entre nous et le comble c'est qu'on va même jusqu'à demander l'intervention du pouvoir colonial et ses forces de l'ordre pour faire régner l'ordre entre nous. Notre lutte de libération nationale en prend un coup [...]. C'est l'ensemble des terres qui doivent être récupérées : répartition équitable qui doit tenir compte des besoins de chacun ; une partie de ces terres sera, par exemple, consacrée à un travail et un usage collectif. Dans cette lutte, on ne doit pas privilégier tel clan au détriment d'un autre. » (Bewando, dans Leblic, 1993, p. 197).

Au contraire, pour l'UC, le mode de restitution clanique est la seule traduction opérationnelle de la « force du lien à la terre ». C'est bien ce lien qui doit guider la restitution foncière. La restitution clanique impose d'identifier et de reconnaître une hiérarchie au sein de l'espace social que constituent les tribus, mais c'est le mode susceptible d'être le moins contesté par les Kanak. Il est en effet respectueux de l'organisation qui prévalait *a priori* avant la colonisation, mais surtout les conflits sont ensuite évités parce que les relations entre les clans sont organisées par la « coutume ». Cette dernière régularise les relations entre les clans « accueillis » – ceux qui ont été spoliés et déplacés par le cantonnement – et les clans « accueillants ». Pour l'UC, l'ensemble des clans doit revendiquer son tertre d'origine, même les clans accueillis. Ensuite, en retour de la coutume qui a été faite quand il a été accueilli, le

clan doit respecter la coutume faite par les « accueillants ». Cela peut se traduire soit par le don, à l'ancien clan accueillant, d'une parcelle de terre clanique rendue pour montrer sa reconnaissance de l'accueil réalisé pendant près d'un siècle, soit par le partage de la parcelle rendue entre les jeunes membres des deux clans. La forme du découpage est librement discutée par les deux clans (Leblic, 1993, p. 201).

Comme C. Demmer (2010) le démontre, ces divergences sont importantes pour comprendre le projet de société porté par les acteurs, ainsi que les perspectives de développement que les deux principaux partis indépendantistes envisagent. L'UC propose de transférer le modèle politique local hiérarchisé en clans au niveau national (Nouvelle-Calédonie). Dans ce modèle, la construction de la nation et l'appartenance à Kanaky (future nation indépendante) passent par la revendication clanique des terres. Elle permet de situer les clans dans l'espace et dans la hiérarchie de la société politique, mais aussi de retrouver les liens entre les clans. L'unification de la nation repose ensuite sur l'emboîtement hiérarchisé de groupes sociaux inégaux et sur les interactions qui les font tenir ensemble. Le clan est le référent identitaire de ce modèle. Pour le PALIKA, la relation entre foncier et nation est différente. En prônant une revendication collective issue d'un cadre socialiste, le parti appelle à la construction d'une société non hiérarchisée et plus égalitaire où le niveau tribal est légitime. Cependant, dans cette perspective, au terme de la révolution prévue et de la récupération totale des terres, ce ne sera ni le chef de tribu, ni le clan qui seront les garants des légitimités foncières mais bien le futur État : c'est l'État qui est le référent identitaire dans ce modèle (*ibid.*).

Malgré ces divergences, le FLNKS est fondé en 1984 avec pour objectif de conquérir le pouvoir et d'imposer un projet de société socialiste kanak¹⁸². Il accède au pouvoir dans trois des quatre Régions (*Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie*, 1985). Ce nouveau découpage de compétences est l'occasion de mettre en œuvre les modèles et les programmes discutés pendant la décennie précédente.

Le développement pendant les Régions

En novembre 1985, les conseils de Région se voient confier l'élaboration d'un avant-projet d'aménagement et de développement économique. Face aux enjeux, « *l'action*

¹⁸² H. Mokaddem (2005) nomme cette période « Maxa », qui signifie « action de relever la tête » en pijé, langue de la vallée de la Hienghène d'où est originaire J.-M. Tjibaou.

politique du FLNKS pendant les Régions [...] visait un double objectif: construire l'indépendance et organiser un contre-pouvoir économique » (Rollat, 1989). En Régions Nord et Centre, construire l'indépendance passe par la mise en place de nombreuses infrastructures qui n'existent pas : réseaux routiers, adduction en eau, etc. Les avant-projets rédigés par les Régions FLNKS sont ambitieux : désenclaver les populations isolées (chaîne et côte Est) ; conforter le réseau de transformation artisanale et de services ; produire des richesses (par les cultures de rente dites « à plus-value » pour le marché intérieur et extérieur) ; mettre en place une politique d'exploitation équilibrée des ressources naturelles (mines, forêts, lagon, hydraulique). En termes de développement rural, les Régions Nord et Centre proposent une action publique très interventionniste, quel que soit le secteur considéré et quelle que soit la taille du projet. Des moyens financiers directs pour venir en appui aux acteurs du développement et aux infrastructures sont prévus. Les nouvelles structures créées, telles que les premiers groupements de droit particulier local¹⁸³, sont ainsi appuyées pour favoriser la diffusion des pratiques d'élevage ou agricoles. De même, des sociétés coopératives d'exploitation en commun (SCEC) sont mises en place au niveau des communes pour remplacer les commerces et les artisans qui ont quasiment disparu de l'est des Régions Nord et Centre¹⁸⁴ depuis 1985. Ces sociétés doivent faire le relais entre les petits projets qui se multiplient dans les tribus et le marché de Nouméa, dans une tentative d'articuler petits projets et grands projets plus structurants.

Le FLNKS voit dans les Régions l'occasion de donner corps à son modèle de société socialiste kanak : Indépendance kanak socialiste (IKS). La mise en œuvre de la stratégie de développement conçue par le FLNKS doit se traduire sur le terrain. Les militants indépendantistes proposent une démarche dialectique entre la réflexion sur les orientations du socialisme kanak et la mise en pratique sur le terrain avec les moyens mis à disposition par les Régions. Cette approche pragmatique est visible dans cet extrait issu du journal *Bwenando* :

« Pour définir une stratégie de développement, il est indispensable de partir des réalités du terrain et des moyens disponibles sous peine de verser dans l'utopie. Il est nécessaire de savoir où aller, quel est le but et aussi dans quel état on souhaite arriver à ce but. Le but est annoncé : parvenir à IKS (Indépendance Kanak

¹⁸³ Créé dès 1982 pour concilier les exigences du droit civil européen et l'organisation coutumière traditionnelle, le GDPL est une structure juridiquement reconnue, dotée de la personnalité morale. Il regroupe des individus liés coutumièrement (au sein d'une famille, d'un clan, d'une tribu). Le GDPL est donc principalement constitué de Kanak et il est géré par le droit coutumier. (source : www.adraf.nc).

¹⁸⁴ Les barrages et les occupations de propriétés européennes qui se sont multipliés depuis 1984, puis la constitution des Régions ont entraîné une forte migration de la population européenne vers Nouméa (Leblic, 1993, p. 211).

Socialiste), mais le débat est toujours en cours pour définir ce que l'on veut dire par *socialisme kanak*. » (Bwenando, n° 50, p. 3 dans Leblic, 1993, p. 193).

Économiquement, les indépendantistes appellent leurs militants de base à s'impliquer dans les opérations de développement. L'objectif est double : créer un contre-pouvoir économique et poser les bases d'une indépendance économique, tout en mettant en pratique les relations sociales et économiques imaginées par les partis indépendantistes. Dans le projet de société socialiste kanak, l'idée est de développer une « économie mixte », c'est-à-dire une économie de marché qui préserverait le mode de production domestique et les échanges non marchands encore pratiqués dans les tribus. Quel que soit le parti (UC ou PALIKA), les Kanak sont appelés à se prendre en charge depuis les tribus pour trouver des débouchés sur le marché intérieur, alors détenu par les Européens (Djama, 1999). On observe la multiplication des microprojets dans les tribus avec les financements de l'ODIL¹⁸⁵ ; ils assurent l'autosuffisance, les échanges non marchands et doivent participer à la conquête de nouveaux marchés.

Mais, comme pour le foncier, la place donnée à l'économie domestique dans le projet de société porté par les deux partis est différente. Toujours dans une rhétorique culturaliste avec la coutume, l'UC valorise le maintien d'une économie domestique pour garantir les échanges cérémoniels et, en conséquence, la hiérarchie entre les clans puisque les échanges suivent un système élaboré de redistribution des dons. Pour le PALIKA, le point de vue est différent. Les productions agricoles autoconsommées et données permettent surtout de maintenir les liens entre les clans d'une même chefferie, mais sans raisonnement hiérarchique.

b) Ces projets politiques à l'épreuve du terrain

Concrètement, les Régions voient la mise en place de structures économiques conséquentes, dont les SAEM (société anonyme d'économie mixte) interrégionales¹⁸⁶. Les secteurs appuyés sont nombreux : exploitation forestière, usine de jus de fruit, stations d'élevage, etc. En termes d'équipement et d'infrastructures, les avant-projets régionaux sont

¹⁸⁵ À partir de 1982, l'Office du développement de l'Intérieur et des Îles remplace le FADIL, créé dans les années 1970 et considéré comme trop centralisé (voir chapitre I). L'ODIL est censé pallier les défauts du FADIL par la mise en place d'un réseau d'animateurs dans les communes. Outre la réforme foncière, l'Office foncier assure le financement de microprojets et de projets nécessitant une démarche plus importante (Leblic, 1993, p. 170). À partir de 1986, la nomination de B. Pons à l'Outre-Mer entraîne la fusion de l'Office foncier et de l'ODIL pour devenir l'ADRAF territorial.

¹⁸⁶ Une société d'économie mixte associe des personnes de droit privé à la puissance publique.

revenus à la baisse. En effet, dès les élections législatives de mars 1986, la victoire de la droite ralentit le processus engagé. La nouvelle Assemblée nationale vote la loi Pons du 17 juillet 1986 qui réduit les compétences dévolues aux Régions¹⁸⁷ ainsi que les ressources associées. Les Régions doivent revoir à la baisse leur budget primitif (Leblic, 1993, p. 220). Parmi les opérations prévues en Région Nord, de nombreux projets sont annulés ou bloqués suite au retrait des compétences, à cause de problèmes de suivi, ou parce que les projets ont été jugés en définitive inopportuns.

Pour les petits projets individuels ou collectifs, la mobilisation des réseaux militants fonctionne. J. Freyss (1995) et I. Leblic (1993) comptabilisent plus d'un millier de microprojets¹⁸⁸. Ils reposent sur un code régional d'aides au développement précisant les modalités d'intervention de la puissance publique, c'est-à-dire les procédures à suivre et le niveau d'intervention possible. Certaines règles sont ainsi mises en place et se maintiendront par la suite : nécessité d'une étude technico-économique, affirmation par le porteur de projet d'un autofinancement, affirmation d'un recours à l'emprunt pour les dossiers importants. Comme le montre la Figure 33, les activités appuyées sont variées et concernent principalement le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche).

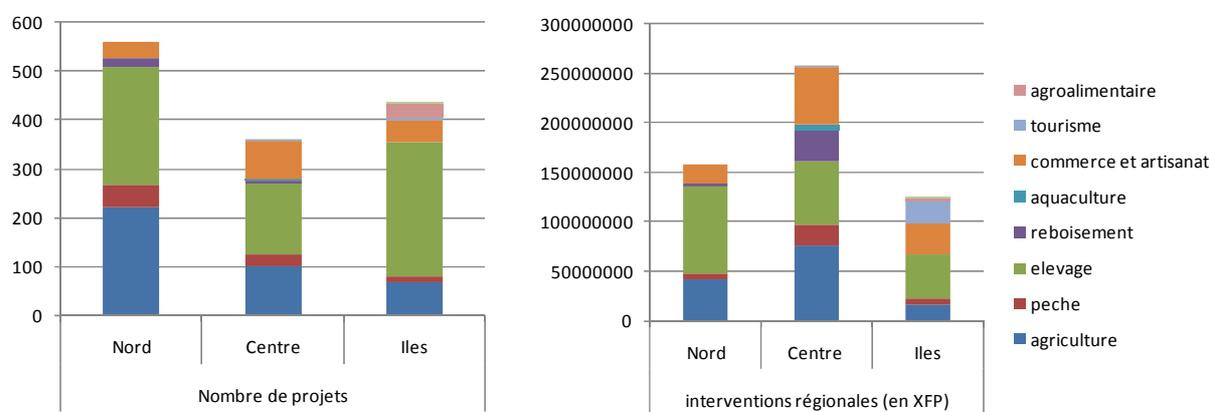


Figure 33 : Projets de développement souscrits dans les trois Régions (sources : I. Leblic, données mises en forme par nos soins).

L'implication locale des acteurs dans la traduction pragmatique du projet de société porté par les leaders s'observe également dans les projets collectifs qui émergent sur les territoires qui feront l'objet d'une OGAF vingt ans après. Regardons plus en détail ce qui se passe sur les territoires des communes de Poindimié, Ponérihouen et Canala. À partir de

¹⁸⁷ La santé, l'urbanisme, l'enseignement du premier degré, la réforme foncière.

¹⁸⁸ 1 330 selon J. Freyss et 1 500 selon I. Leblic.

quelques exemples de projets collectifs sur les deux territoires étudiés, nous proposons d'observer comment se traduisent concrètement les projets politiques indépendantistes dans la structuration des organisations collectives de développement et la redistribution foncière au niveau local.

Sur la Côte Est

Sur les trois communes de la Côte Est, Touho, Poindimié et Ponérihouen, de nombreux projets, individuels et collectifs, voient le jour ou connaissent un dynamisme nouveau. Tel est le cas de la coopérative GAPCE (Groupement agricole des producteurs de la Côte Est).

Créé en 1972, le GAPCE est une association type loi 1901. Elle fait suite à une initiative administrative. Le chef des services régionaux de l'Agriculture est dépêché pour mettre en place une structure socioprofessionnelle chargée d'organiser les activités de collecte et de commercialisation des productions agricoles, notamment le café. Contrairement aux maisons de commerce, telle Ballande, qui achètent le café séché aux producteurs et paient plus tard, le GAPCE paie « bord champ ». Le GAPCE devient une société coopérative (SCA) en 1977. Cette transformation est issue d'une réflexion menée entre les membres de l'association qui voulaient ouvrir un magasin de matériel agricole et les services ruraux qui cherchaient à construire une filière : la structure coopérative apparaissait comme le meilleur compromis pour répondre aux différents objectifs. Les services administratifs disposent alors d'un interlocuteur privilégié car, à la fin des années 1970, le GAPCE est la seule organisation regroupant les agriculteurs de la Région. Pour les services agricoles peu dotés en moyens humains¹⁸⁹, l'intérêt est de s'épargner les difficultés de communication dues à une multitude d'interlocuteurs dispersés et isolés les uns des autres. La zone de collecte du GAPCE s'étend de Canala à la commune de Poum et compte plus de 500 adhérents en 1977. Le GAPCE dispose de deux usines et de cinq magasins de matériels et d'intrants. À partir de 1979, le GAPCE devient central dans le dispositif de l'Opération café. La coopérative, dont le gérant est remplacé par une directrice issue également de l'administration, doit assurer l'approvisionnement en intrants, la collecte, le traitement et la commercialisation du café. La zone couverte est légèrement réduite puisqu'elle s'étend de Canala à Pouébo.

¹⁸⁹ Voir la planche n° 46, réalisée par A. Saussol pour l'atlas de l'ORSTOM (1981). En 1979, le géographe comptabilise 552 fonctionnaires pour la subdivision Est, soit un fonctionnaire pour 16 à 20 habitants. Pour ce qui concerne le développement rural, la direction des services ruraux est présente à Poindimié, mais il n'y a pas d'agent sur les communes de Houailou et Hienghène, où le GAPCE est par contre présent.

Pendant les Régions, le GAPCE connaît une période faste. La quantité de café vert collectée progresse de 410 tonnes en 1983 à près de 1 200 tonnes de cerises en 1985 (soit 255 tonnes de café marchand). Cependant, malgré les quantités conséquentes collectées, transformées puis commercialisées, des problèmes de rentabilité se posent : le prix de revient du café vert dépasse son prix de vente. L'année 1985 fait figure d'exception car, par la suite, la production de café ne cessera de chuter. Même si cette augmentation significative de la production ne dure pas, elle traduit la forte mobilisation de la population kanak autour du café pendant les Régions. Pour beaucoup de militants, le café est perçu comme un moyen de préparer l'indépendance.

De plus, pendant cette période, le camion de collecte du GAPCE est un des rares véhicules à circuler dans l'ensemble de la zone. La coopérative, gérée par des militants indépendantistes, participe activement à la « résistance économique » promue par le FLNKS et qui s'organise dans les Régions Nord et Centre. Certes, le camion assure la collecte des cerises de café et fournit des revenus, mais il achemine également du matériel et les produits de première nécessité alors difficiles d'accès. La coopérative vient compenser le départ des commerçants, des artisans et des colporteurs qui ont déserté la côte Est à cause des barrages.

Un autre programme de développement est représentatif des projets politiques portés par les acteurs : le Centre d'appui au développement de la Népia à Ponérihouen. Cette opération collective originale pour l'époque souligne la relation entre foncier et développement et illustre l'articulation entre les niveaux territorial et local. Tout commence par le choix de l'Assemblée territoriale d'installer une station de recherche dans la vallée de la Népia, sur un terrain en cours d'acquisition par le Territoire. La station sera chargée de réaliser des essais pour la construction de référentiels techniques visant l'intensification raisonnée des productions spécifiques à la Côte Est. Les expérimentations suivent une organisation articulant recherche et vulgarisation/formation. Le projet est validé par l'Assemblée territoriale en 1983 et le financement se fait sur la base d'un emprunt auprès de la CCCE (Caisse centrale de coopération économique) complétant l'autofinancement (entretien avec A. Gopoéa, maire de Ponérihouen, le 09/07/2009 ; Mercoiret, 1997).

Ce projet territorial réactive les revendications pour les terres sur lesquelles la station doit être implantée. En mai 1982, la population locale se mobilise et les notables de Néouta, tribu qui revendique les terres de la Népia, rédigent une lettre pour le haut-commissaire. Au-delà de la revendication foncière, ce courrier montre la volonté de la population locale de s'associer au projet. La lettre fait preuve de pragmatisme et des propositions concrètes y sont

faites. Tout d'abord, les représentants de la tribu insistent sur leur volonté « de ne pas compromettre le projet territorial », « d'être associée à la gestion du centre de recherche qui doit être complété cependant par un centre de formation », « de mettre en valeur la vallée en collaboration avec les exploitants européens (la création d'un GIE est envisagée...) »¹⁹⁰. Dans le climat de crise politico-économique décrit plus haut, cette proposition souligne la volonté locale de collaborer aux projets décidés par le Territoire. La population de Néouta laisse la propriété au Territoire, mais souhaite que le projet de station soit réorienté vers un centre d'appui au développement. Comme le soulignent I. Leblic (1991) et M.-R. Mercoiret (1997), cette initiative est originale à plus d'un titre : la dimension « tribale » qui traduit une volonté de dépasser les clivages entre clans ; la présence des différentes tendances politiques, même non indépendantistes, dans le collectif signataire ; l'affirmation d'une démarche de développement adaptée à la culture kanak mais ouverte à la discussion avec les exploitants européens qui travaillent à proximité.

La revendication tribale a reposé sur une négociation entre les représentants de la tribu de Néouta et les maîtres du terrain de la Népia (deux clans Poomâ et Göröatü) résidant dans une vallée voisine, la Tchamba (Leblic, 1991). Les premiers ont demandé l'autorisation de revendiquer et d'utiliser le foncier de la vallée de Népia au titre de l'ensemble de la tribu de Néouta, quelle que soit l'ancienneté des clans de Néouta. L'accord a ensuite été scellé par un geste coutumier aux deux clans maîtres du terrain en reconnaissance de leur droit foncier. Le foncier a été enfin réparti entre différents clans de la tribu. Cette revendication est ainsi une hybridation des deux modèles de revendications portés par l'UC et le PALIKA : elle est tribale mais reconnaît les maîtres du terrain. Cela a impliqué de longues négociations, notamment en interne à la tribu. Pour les indépendantistes porteurs de cette volonté d'ouverture, l'enjeu est de démontrer leur capacité à participer au développement du pays : « *Même si on a été critiqué dès le départ par des indépendantistes on a préféré faire comme ça et prouver aux Kanak non indépendantistes qu'on était capable de faire quelque chose* »¹⁹¹. Enfin, la démarche d'ouverture se fait même envers deux Européens qui travaillent dans la vallée, ce qui s'avère particulièrement original, alors que le mot d'ordre du mouvement indépendantiste est celui de la revendication totale et sans condition.

Entre 1982 et 1985, le projet ne voit pas encore le jour mais il connaît une phase de « mûrissement ». En 1984, le Centre d'appui au développement de la Népia est créé et il est

¹⁹⁰ Lettre des notables de la tribu de Néouta au haut-commissaire, mai 1982 (Mercoiret, 1997).

¹⁹¹ A. Gopoéa, cité par I. Leblic, 1991.

géré par une association loi 1901 à partir d'octobre 1985. L'administration se retire du projet, l'Office foncier rachète les terres aux exploitants européens. Le dialogue entre Kanak et Européens se révèle plus complexe que prévu puisque seul un Européen¹⁹² accepte de rester dans le projet et se demande comment peut se faire la coopération. Des contacts sont pris avec différents organismes, notamment à l'extérieur du territoire pour venir en appui au montage du projet (voir ci-dessous les recours à l'extérieur). Lors d'une mission en France en 1985¹⁹³, les responsables de la Région Nord, dont J.-M. Tjibaou, rencontrent ceux de l'AMFR Etcharry qui participeront activement à la mise en œuvre du projet pendant la phase suivante. Une convention d'appui est signée.

C'est ainsi que le Centre d'appui au développement de la Népia voit le jour et s'installe entre 1986 et 1988 : des ateliers de production et de services sont construits ; les règles de fonctionnement de l'association responsable du centre sont définies. Le centre d'appui est vu comme une unité de production qui devra servir de référence pour une formation pour adultes. Il s'agit de produire des références techniques et économiques par la mise en œuvre de microprojets « expérimentaux ». La rentabilité économique des ateliers est recherchée. Plusieurs ateliers sont mis en place : unité motoculture, élevage bovin, ovin, apiculture, vivrier, verger, élevage de cerfs. Progressivement et à partir de 1987, le centre inclut des formations et un projet d'installation de jeunes est discuté. En 1989, le volet formation est ouvert et le CAD devient le Centre de formation et d'appui au développement (CFAD).

À Canala

Comme dans les communes de la Côte Est (Touho, Poindimié et Ponérihouen), les habitants de Canala sont appelés à participer activement au développement économique des Régions. Plusieurs projets voient le jour. Nous proposons ici de présenter succinctement les résultats de C. Demmer (2002, 2010) qui soulignent la relation entre projet politique, parti politique, redistribution du foncier et organisation des structures collectives de développement, mais proposent aussi une illustration originale de la traduction de l'économie mixte vue par le PALIKA.

¹⁹² Le second Européen impliqué dans la démarche au départ se voit rejeté par sa famille, ce qui le conduit à se retirer du projet (Leblic, 1991).

¹⁹³ Voir plus loin pour le détail du déroulement de cette mission qui s'avère importante dans la construction de trajectoires partagées entre certains acteurs.

L'auteure a étudié le fonctionnement du GIE Kèrèduru qui regroupe deux tribus (Emma et Kayu), formant une seule et même chefferie au XIX^e siècle. Ce GIE était spécialisé dans la production de café, la vente de fruits et légumes et avait en charge le transport scolaire. Le projet est porté par les leaders PALIKA des deux tribus qui organisent la structure économique selon leur vision de la future société indépendante, c'est-à-dire égalitaire et sans référence à la hiérarchie entre les clans. Tous les clans sont représentés au sein du conseil d'administration. Comme à la Népia, ce choix d'ouverture avait aussi pour but de faciliter l'acceptation du projet, notamment sa dimension socialiste kanak, par les autres partis.

Par étape, les indépendantistes du PALIKA sont devenus majoritaires au sein du GIE et cela se traduit spatialement et socialement dans l'organisation de la structure collective. D'abord, une partie du foncier tribal récupéré dans le cadre de la réforme foncière est collectivisée. En faisant le choix de la collectivisation, les indépendantistes du PALIKA membres du GIE souhaitent démontrer l'intérêt de désencastrer le foncier des relations interpersonnelles et inégalitaires pour mettre en œuvre un projet économique. Ensuite, socialement, les anciennes générations, plutôt UC ou non indépendantistes, ont été marginalisées au sein du conseil d'administration et des conseils des anciens des deux tribus. Les militants PALIKA porteurs du projet ont ainsi réussi à progressivement imposer leurs objectifs économiques : intensifier les productions vivrières pour la commercialisation et modifier la hiérarchie sociale afin que les bénéfices ne reviennent pas seulement aux clans des rangs supérieurs (Demmer, 2010).

Ces quelques exemples sur les futurs territoires de projet montrent que la dynamique de construction d'un modèle de développement socialiste kanak concerne tous les niveaux de l'espace politique néo-calédonien : le territoire néo-calédonien, les partis politiques, les Régions mais également les tribus, les clans ou autres organisations sociales. C'est la continuité forte de ces espaces politiques au moment des Régions qui semble avoir permis toutes ces expérimentations. D'une part, la double implication de certains acteurs¹⁹⁴, à la fois originaires de la tribu et leaders politiques au niveau territorial, contribue à la réussite de l'articulation entre les niveaux. Leur position de représentant coutumier les a aidés à impliquer la population autour d'un objectif commun et leur connaissance de l'administration a facilité la négociation avec les partenaires extérieurs. D'autre part, la structuration très

¹⁹⁴ Comme le chef de la tribu de Néouta également élu à l'Assemblée territoriale, mais aussi A. Gopoéa, membre du conseil des anciens de Néouta et membre du gouvernement provisoire de Kanaky en 1982.

démocratique du FLNKS au moment des Régions, avec la multiplication des sections de base dans toutes les tribus, semble avoir facilité un engagement massif de la population dans les projets économiques portés par le FLNKS, comme le montrent les exemples du GAPCE et du GIE Kèrèduru.

2) Les élites kanak à la recherche de ressources et de recettes de politiques publiques ?

Au-delà de ces réflexions et expérimentations internes aux partis, aux territoires des tribus et aux structures économiques mises en place, une analyse précise de la circulation des acteurs participant à l'organisation administrative des Régions montre que la période n'est pas seulement marquée par une réflexion interne. Les recours à l'extérieur¹⁹⁵ sont nombreux et prennent des formes variées. L'obligation, fixée par le statut des Régions, de proposer un pré-budget, une stratégie et un schéma d'aménagement impose à l'UC, alors grande gagnante des élections¹⁹⁶, de s'ouvrir. D'une part, la victoire du FLNKS pousse les dirigeants de l'UC à travailler au concret avec le PALIKA. Des fonctionnaires de l'État français sont également amenés à travailler au sein des Régions. D'autre part, la restriction des moyens financiers prévus par les Régions après l'arrivée de B. Pons au ministère de l'Outre-Mer (mars 1986) amène les élus kanak à chercher d'autres ressources à l'extérieur.

a) Planification pendant les Régions : entrée de nouveaux acteurs

L'administration créée par le statut des Régions a permis la formation d'un nombre conséquent de jeunes Kanak (80 Kanak sur les trois Régions indépendantistes pour 20 Européens (Mokaddem, 2005)). La régionalisation a permis l'entrée de nouveaux acteurs, notamment ceux de la nouvelle génération, principalement affiliée au PALIKA. Cette nouvelle génération était fortement représentée au niveau local et impliquée dans la lutte indépendantiste¹⁹⁷ mais encore peu présente dans les institutions. Les Régions marquent un tournant.

¹⁹⁵ Dans le sens d'une sociologie de l'extraversion telle que l'a définie J.-F. Bayart (1996) .

¹⁹⁶ Le FLNKS est majoritaire dans les Régions Nord, Centre, Îles. L'UC obtient les trois présidences : J.-M. Tjibaou au Nord, L. Joredié au Centre et Y. Yéiwéné aux Îles (*Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie*, 1985).

¹⁹⁷ Voir la thèse de C. Demmer (2002, p. 275-278). Elle explique comment le PALIKA est perçu comme un parti de « terrain », fortement impliqué dans les barrages et dans la lutte au quotidien, et comment les

En 1985, J.-M. Tjibaou doit constituer son cabinet politique mais les cadres kanak compétents sont encore rares¹⁹⁸. Il décide alors d'ouvrir la composition de son cabinet aux nouveaux leaders du PALIKA principalement composés de « jeunes » diplômés¹⁹⁹. Ces nouveaux profils ont commencé à émerger pendant la décennie précédente. Comme au Vanuatu, E. Wittersheim (2006) décrit ces profils ainsi : « *Les leaders et politiciens "indigènes" qui apparaissent à cette époque, au Vanuatu, sont pour la plupart des individus sortis du rang par l'éducation, mais qui restent sociologiquement proches du reste de la population, dont ils continuent de partager nombre d'expériences sociales : les personnes dont ils relayent les préoccupations n'étaient souvent autres que leurs parents, leurs frères, sœurs et cousins.* » Cette nouvelle vague de personnels politiques se retrouve ainsi impliquée concrètement dans la mise en place de l'Indépendance kanak socialiste. Parmi les personnes engagées, P. Néaoutyine est nommé directeur de cabinet. Il deviendra en 1999 président de la province Nord.

Arrêtons-nous spécifiquement sur la trajectoire de P. Néaoutyine (entretien du 16/12/2009 ; Néaoutyine, 2006). Né le 12 octobre 1951 au sein de la tribu de Saint-Michel dans la vallée d'Amoa, commune de Poindimié, il a fait ses études primaires à la mission catholique de Tyé à Poindimié, puis en premier cycle à l'école des Frères Maristes de Sainte-Marie à Païta et enfin en secondaire au lycée catholique Blaise-Pascal à Nouméa. Il fait partie des rares bacheliers kanak de l'époque²⁰⁰, obtenant un baccalauréat série C. Il poursuit ensuite ses études universitaires à Lyon en France de 1972 à 1977 et en sort titulaire d'un DEA en sciences économiques. Son mémoire portait sur le nickel et les effets de la monoproduction sur l'économie calédonienne. Cette période lui a permis de réfléchir à l'avenir économique de la Nouvelle-Calédonie qui repose, selon lui, sur deux types de richesse : la mine et l'agriculture²⁰¹. Lors de son séjour en France, il s'engage en politique, notamment au sein des

militants du PALIKA à Canala réalisent une « récupération » du parcours de E. Machoro, secrétaire général de l'UC assassiné par le GIGN lors d'une embuscade.

¹⁹⁸ Au sortir des événements. J. Freyss note qu'en 1989 seuls 3 % des Kanak appartenaient à la catégorie socioprofessionnelle des cadres et professions intellectuelles supérieures (1995, p. 301).

¹⁹⁹ P. Néaoutyine et R. Pidjot. Cf. le récit de la composition du cabinet politique de la province Nord par D. Poigoune dans l'ouvrage dirigé par J.-M. Regnault (2003, p. 373-376)

²⁰⁰ Les travaux de recherche menés sur ce thème pendant les événements (Kohler et Wacquant, 1985), puis pendant les années 1990 (Mokaddem, 1999), montrent que les élèves mélanésien sont éliminés massivement au fur et à mesure des différents échelons scolaires. Les bacheliers sont rares : en 1970, B. Trépied indique que, sur 16 candidats kanak au baccalauréat, seuls neuf d'entre eux l'ont obtenu (Trépied, 2007, p. 606).

²⁰¹ Notons que, lors de l'entretien réalisé en décembre 2009, le président de la province Nord indique trois types de richesse. Pour lui, aujourd'hui, la biodiversité doit être ajoutée aux principales richesses de la Nouvelle-Calédonie.

Foulards rouges, puis du Groupe 1878. Il participe activement à la constitution du PALIKA en 1976. J.-M. Tjibaou qui a lu son mémoire considère que ces compétences peuvent être intéressantes pour travailler à la Région (entretien P. Néaoutyine, 16/12/2009).

L'ouverture ne se fait pas seulement en interne au mouvement indépendantiste. Les moyens humains manquent et, malgré les critiques au sein du FLNKS, J.-M. Tjibaou nomme des cadres métropolitains (Mokaddem, 2005, p. 221). Il choisit un ingénieur architecte métropolitain ainsi qu'un autre fonctionnaire métropolitain, d'abord affecté à l'Office foncier, pour prendre la tête du service de développement économique de la Région nord :

« Je suis d'abord parti pour travailler à l'Office foncier, et je suis arrivé en août 1984. J'ai travaillé un an, un an et demi exclusivement à l'Office foncier, sur les communes dont on a parlé : Ponerihouen, Poindimié, Houailou. On avait une petite antenne à Poindimié, et j'avais un collègue qui travaillait sur les trois autres communes, Touho, Hienghène et Pouebo, et... Je passe sur les événements politiques mais [...] moi, je suis arrivé à peu près dans la période où ça commençait à se bousculer, et puis pour calmer le jeu, au bout d'un certain temps, il a été décidé d'opérer une régionalisation. Donc c'était la première régionalisation en Nouvelle-Calédonie et les Kanak, en particulier leur leader à l'époque J.-M. Tjibaou, ont saisi cette opportunité pour, disons, passer à une phase un peu plus concrète de mise en œuvre de leurs projets, et donc, dans un contexte où il n'y avait pas énormément de cadres kanak disponibles, formés, il s'est tourné vers les gens qu'il connaissait à l'Office foncier, il a demandé : "Y a pas de cadres qui sont intéressés pour travailler avec nous ?" Moi je me suis dit, bon, ben tiens, on peut voir... C'est comme ça que je suis rentré à la Région Nord où j'étais responsable du service économique. » (responsable du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

Les témoignages de cette période insistent sur l'enthousiasme de la nouvelle administration de la Région Nord :

« On a essayé de mettre en place, mais on était dans l'urgence, les premiers jalons d'une politique régionale de développement social, culturel, et économique bien sûr ! [...] Il y avait une espèce d'osmose entre les élus, le cabinet, les techniques. On se voyait, on faisait des fêtes ensemble, on partait en mission ensemble... [...] À l'époque de la Région, c'était très direct. » (responsable du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

Malgré le dynamisme et la volonté des différents acteurs impliqués dans les Régions, la révision à la baisse des moyens financiers qui leur sont octroyés en 1985 oblige l'équipe de la Région Nord à chercher des financements et des recettes de politiques publiques moins coûteuses. Pour tenter d'atteindre cet objectif, les indépendantistes multiplient les recours à l'extérieur.

b) Recours à l'extérieur : voyages et missions, début de partage de trajectoire déterminant

Les recours à l'extérieur se font à deux niveaux : à l'international, auprès de l'ONU, et en Europe, en particulier en France. Avant même les Régions, le gouvernement provisoire de Kanaky²⁰² sensibilise des acteurs extérieurs sur les Événements. Le FLNKS n'hésite pas à interpellier les dirigeants internationaux sur le thème de la décolonisation et des droits des peuples autochtones : « *Le gouvernement provisoire de Kanaky, par son ministre des Affaires étrangères, Yann Céléne Uregeï, avait développé un travail de sensibilisation des ONG et des gouvernements sur les événements survenus en Kanaky attestant d'une situation coloniale et de répression du peuple indigène.* » (Wittersheim, 2006). P. Néaoutyine, dans son livre, explique comment il a exercé un lobbying auprès de l'ONU pour inscrire la Nouvelle-Calédonie sur la liste des pays à décoloniser (Néaoutyine, 2006, p. 42). Ce sera fait en 1986. L'inscription sur la liste des pays à décoloniser implique un contrôle par les Nations unies de l'évolution de ce territoire, non seulement sur le plan institutionnel, mais aussi sur le plan du développement économique et social.

Des contacts sont également pris en Europe et en France. En 1986, une mission est organisée pour rencontrer des ONG et des instituts travaillant sur le développement, dans des instituts de recherche, pour trouver des partenaires.

« L'État ne voulait pas jouer le jeu à ce moment-là... eh bien nous, on est allé vers les ONG techniques comme le GRET par exemple... ou à objet social, pour voir comment faire pour donner les moyens aux gens de se prendre en charge si le système ne les aide pas.[...] Le GRET, on est allé vers eux, avec une question : comment donner aux gens les moyens de se développer ? [...] On visite les solutions qu'on a à ce moment-là : les coopératives, les CUMA, les choses comme ça. Ça permet de mutualiser les petits moyens [...]. Voilà, nous on était dans les Régions, pas de moyens, pas de trucs, on est allé chercher les ONG, celles qui pouvaient nous aider en nous envoyant des gens, parce qu'à cette époque-là les ONG n'avaient pas les financements qu'elles ont aujourd'hui. C'était plus une recherche de transfert de ressources humaines que de transfert de technologie parce que, de toute façon, on avait rien, pas de moyens. Sur le terrain, l'action était couplée aux revendications foncières, les gens se regroupaient et voyaient comment faire pour les valoriser. Et s'il y avait des possibilités de se mettre en coopérative, c'était un moyen de mutualiser. C'est pour dire un peu l'état d'esprit des événements. » (P. Néaoutyine, entretien du 16/12/2010).

Cette mission est organisée par les cadres européens embauchés pendant les Régions. Ces derniers font appel aux acteurs qu'ils ont rencontrés au fil de leur expérience

²⁰² Du 18 juin 1982 au 18 novembre 1984. Pour un témoignage très bien documenté de cette période, voir le texte de la conférence de J.-L. Barbançon (2008). Élu par l'Assemblée territoriale et mené par J.-M Tjibaou, ce gouvernement présente la particularité d'être composé de cinq Kanak (dont une femme) pour sept postes.

professionnelle ou pendant leur formation : des ONG (le GRET, Groupe de recherche et d'échanges technologiques, l'IRAM, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, etc.), des coopératives, notamment dans le pays basque et dans le Larzac, ainsi que des instituts de recherche, dont le CIRAD. Le responsable du service de développement économique de l'époque relate ainsi la mission :

« Bon on allait à la pêche mais... je savais un petit peu, j'avais travaillé en France, je suis quand même agronome, j'ai des réseaux et je connaissais un peu. [...] On est allé voir le GRET, l'IRAM... À l'époque, on considérait que l'État français était en train d'assécher les moyens d'intervention de la Région et donc c'était une mission qui avait pour objectif de diversifier les contacts, les appuis financiers, notamment en direction des ONG. Il y avait donc cette dimension, et puis le CIRAD, ce n'est pas une ONG, c'est le champ public, mais enfin je connaissais certains individus et on voulait voir dans quelle mesure on pouvait faire des choses avec eux. On est allé aussi en Belgique, en Allemagne, en Suisse pour rencontrer SOS Femmes. On est allé au pays basque, c'est là qu'on a vu le CFPPA d'Etcharry... » (responsable du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

L'idée est de développer les ressources des Régions pour structurer les multiples initiatives observées sur le terrain. Les termes de développement local et de développement territorial étaient encore peu utilisés. C'est lors de ce déplacement en Europe que les élus indépendantistes découvrent la notion :

« À l'époque on ne parlait pas de développement local en tant que tel, mais on s'intéressait bien sûr à répondre aux petits producteurs d'ignames, aux pêcheurs, aux éleveurs, organisés dans des groupements de droit GDPL... [...] Il y a eu également, dès cette époque-là, une volonté de la Région Nord de travailler à une structuration des producteurs, je me souviens d'ailleurs d'une mission [...] que j'avais faite avec P. Néoutyine, on avait fait le tour en Europe d'intervenants possibles pour appuyer ici la structuration des pêcheurs, là, essayer de voir au niveau des cultures vivrières, ici, pour organiser je ne sais plus quelle opération, et donc il est resté des contacts... M.-R. Mercoiret en est une illustration, avec certainement une attention sur des problématiques de développement local, c'est aussi également à cette occasion qu'il y a eu par exemple des contacts avec le CFPPA d'Etcharry, et [...] je pense que c'est avec eux qu'a commencé, comment dire, à être introduit le concept de développement local. » (responsable du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

Cette mission, dont quelques jours se déroulent à Montpellier au CIRAD, permettra la rencontre de P. Néoutyine et de M.-R. Mercoiret, sociologue au CIRAD. C'est le point de départ de la construction d'une trajectoire partagée dans le temps.

« C'était encore l'époque des Régions. Moi, je ne connaissais pas du tout la Nouvelle-Calédonie à cette époque-là, j'en avais entendu parler comme tout le monde. J'avais entendu parler des problèmes de 1984 en particulier parce qu'il n'y avait pas encore eu les événements de 1988, c'était bien à l'époque des Régions. [...] À l'époque, P. Néoutyine était directeur de cabinet de J.-M. Tjibaou. Il est venu en France avec J.-M. Tjibaou... Et P. Néoutyine est venu au CIRAD. Ça a dû durer 4 ou

5 jours, il venait s'informer un peu de la recherche, etc. [...] Le fait est que c'est nous qui avons hérité de P. Néaoutyine. Personne ne savait quoi en faire et donc... On s'est retrouvé, lui et moi, pendant 4 ou 5 jours. C'est une chance historique mais à l'époque je ne savais pas trop. Il était accompagné du responsable du service de développement économique, qui maintenant est à l'AFD et qui à l'époque travaillait dans la Région Nord avec J.-M. Tjibaou et P. Néaoutyine. » (M.-R. Mercoiret, chercheure au CIRAD, 10/03/2010).

P. Néaoutyine présente les enjeux du développement rural de la Région Nord et de la Nouvelle-Calédonie. La chercheure explique le déroulement d'autres expériences de développement local ailleurs dans le monde. Le directeur de cabinet semble intéressé par ces démarches :

« On a passé plusieurs jours comme ça. Au début on a parlé du CIRAD, de la recherche... [...] Puis il a beaucoup parlé de la Nouvelle-Calédonie, de leur choix, de ce qu'ils étaient en train de faire... qu'ils étaient dans une situation nouvelle, qu'ils avaient des responsabilités. Mais aussi des problèmes auxquels ils étaient confrontés, notamment les questions de développement rural. Je me suis mise à lui parler de ce que je connaissais, de mon expérience... Tu ne peux pas parler d'autre chose, je me suis mise à lui parler du développement local en Afrique et je lui ai présenté des supports pédagogiques, sur ce qu'était une démarche de développement local... comment on avait transféré ça au Sénégal. Ça l'intéressait beaucoup, il m'a demandé de bien détailler. [...] Il n'avait jamais entendu parler de ces démarches, où on faisait des diagnostics concertés, comme j'ai fait un truc très détaillé, c'était petit, à l'échelle d'un département, même pas... un arrondissement, un tiers de département. J'ai expliqué qui étaient les gens, comment on avait construit la démarche, comment on l'avait mise en œuvre et puis comment on avait fait le diagnostic. [...] ça l'a passionné... » (M.-R. Mercoiret, chercheure au CIRAD, 10/03/2010).

Un événement particulier va marquer ces quelques jours de discussions. Une sortie est prévue en Aveyron pour rencontrer le président de la chambre d'agriculture de l'époque et visiter des expériences de développement local. Cependant, le rendez-vous est annulé au dernier moment à cause des relations qu'entretiennent le FLNKS et les paysans du Larzac²⁰³ :

« On avait prévu d'aller passer quelques jours en Aveyron pour qu'il rencontre la chambre d'agriculture, des expériences de développement local, etc. C'était programmé mais au dernier moment les Aveyronnais, la chambre d'agriculture ont refusé... pour une raison simple, c'est que J.-M. Tjibaou était allé plusieurs fois sur le Larzac avec les paysans du Larzac, José Bové et tout ça, qui à l'époque n'était pas encore célèbre mais il était un trublion de la vie agricole de l'Aveyron. » (M.-R. Mercoiret, chercheure au CIRAD, 10/03/2010).

²⁰³ J.-M. Tjibaou rend visite aux paysans du Larzac en 1985, par l'intermédiaire de l'avocat F. Roux. Ce dernier, de confession protestante, très intéressé par les questions foncières, partisan des actions non violentes et de la désobéissance civile a joué un rôle important dans la création de la société immobilière du Larzac qui a compliqué les expropriations des habitants au profit de l'armée. Il deviendra avocat du FLNKS et de J.-M. Tjibaou.

Cette déconvenue rapproche en fait les acteurs. La marginalisation à laquelle P. Néaoutyine avait été habitué en tant que kanak est aussi visible sur le territoire métropolitain, même avec son nouveau statut de directeur de cabinet.

« On était dans un état de rage absolu... et puis, on ne savait pas comment le dire à P. Néaoutyine... [...] On ne savait pas comment s'y prendre. Et puis, je me suis embarquée dans une histoire foireuse... qu'on n'irait pas en Aveyron pour telle raison... je ne voulais pas dire la vérité parce que j'étais trop gênée. J'essaie de trouver des excuses et il m'a arrêté et il a dit : "Ils ne veulent pas me recevoir ?" ... J'ai dit : "Oui, ils ne veulent pas vous recevoir." Il l'a très bien pris, comme un mec qui s'est déjà pris plein de gifles dans sa vie, alors une de plus... et puis, ça nous a un peu plus rapprochés. [...] On a aussi pris quelques contacts avec des personnes du CIRAD qui travaillaient sur le café... Mais, pour l'essentiel, on a passé ces quelques jours en tête à tête ou bien en très petit groupe... à parler finalement. Et moi, je me suis passionnée pour cette affaire. La qualité de P. Néaoutyine, sa modestie et sa puissance physique et intellectuelle... Cette capacité à poser des questions sur ce qui se passait en Afrique, etc. J'étais stupéfaite. Et puis, j'ai mieux compris avec la difficulté des Aveyronnais à les recevoir... j'ai touché ce qu'était l'humiliation... Comment il pouvait ne pas être reçu parce qu'ils avaient des contacts avec un syndicat ?... ça me semblait fou !!! » (M.-R. Mercoiret, chercheuse au CIRAD, 10/03/2010).

Ces premiers recours à l'extérieur permettent ainsi de jeter les bases de relations interpersonnelles qui vont ensuite faciliter la co-construction de cadres d'interprétation des problèmes de développement rural en Nouvelle-Calédonie, comme nous allons le voir dans la section suivante. La période des Régions est ainsi un moment de réflexion, d'expérimentation en interne, mais également de prise de contact extérieur pour enrichir et rendre plus crédible le projet porté par les indépendantistes. J.-M Tjibaou (dans Leblic, 1993, p. 210) résume cette séquence historique ainsi : *« La Région est un laboratoire du développement, où l'on teste les possibilités réelles de vivre et travailler de concert pour toujours en Kanaky. »* Les différents acteurs enquêtés confirment l'aspect précurseur de cette courte période :

« Je crois que ça a été effectivement une première occasion pour les indépendantistes kanak de se frotter au concret de la gestion d'un État, enfin pas vraiment un État, mais disons de la politique publique dans un cadre un petit peu limité, certes, mais... Donc effectivement, c'est un peu le point de départ de pas mal de réflexions, même si je ne sais pas ce qu'il reste des projets qu'on a pu financer à cette époque. » (responsable du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

B - Les mandatures Matignon : déconstruire les pratiques du passé et poser les bases de la politique provinciale de développement

La signature des accords de Matignon entraîne la mise en place d'un nouveau découpage géographique et institutionnel, mais surtout une nouvelle configuration d'acteurs, un peu comme pendant les Régions... Cependant, les financements octroyés sont, cette fois-ci, réellement conséquents. Surtout, l'urgence est un peu moins marquée. Les indépendantistes disposent de dix ans pour faire leurs preuves à la tête de la province Nord puisque le référendum pour l'indépendance est prévu pour 1998. C'est dans ce contexte que s'effectue la construction de la politique de développement provincial.

1) Le rééquilibrage : mot d'ordre institutionnalisé par les accords

La signature des accords de Matignon-Oudinot (1988) permet la mise en agenda de la notion de « rééquilibrage ». La définition historique du rééquilibrage fait écho aux réflexions menées sur la planification du développement des infrastructures pendant les Régions. Les schémas directeurs d'aménagement des Régions Nord et Centre²⁰⁴ proposent un diagnostic des infrastructures (routières, de santé, économiques) et font le constat d'un fort déséquilibre avec le sud du territoire, notamment autour de Nouméa. Ces documents proposent également quelques pistes d'aménagement qui structurent les premiers chantiers de la province Nord.

Les accords de Matignon inscrivent dans la loi la nécessité de développer des infrastructures pour le rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa. Ainsi, l'article 83 (Loi référendaire 88/1028, 1988), repris ici dans ses points principaux, est connu et invoqué par les élus provinciaux de l'époque : « 2. Favoriser un rééquilibrage du territoire par rapport à l'agglomération chef-lieu et améliorer les infrastructures pour permettre le désenclavement des populations isolées. L'effort devra porter, d'une part, sur l'aménagement des voies routières transversales et la réalisation des équipements, y compris portuaires, nécessaires au développement d'un centre urbain dans la province Nord, d'autre part, sur le renforcement des infrastructures communales et provinciales d'adduction d'eau, d'assainissement, de communication et de distribution électrique. 3. Améliorer les conditions de vie des populations de toutes les parties du territoire, notamment par le renforcement de la

²⁰⁴ Conseil de la Région Nord, 1988 et Conseil de la Région Centre, 1988.

prévention et des équipements sanitaires, l'action sociale et le logement social. » Une image historique est associée au rééquilibrage par rapport au Sud, mais aussi et surtout en interne même à la province (et donc en référence au point 3. C'est celle du « grand H » qui relie le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest²⁰⁵, et qui permet, via la circulation des hommes et des biens, la diffusion du développement (Figure 34).

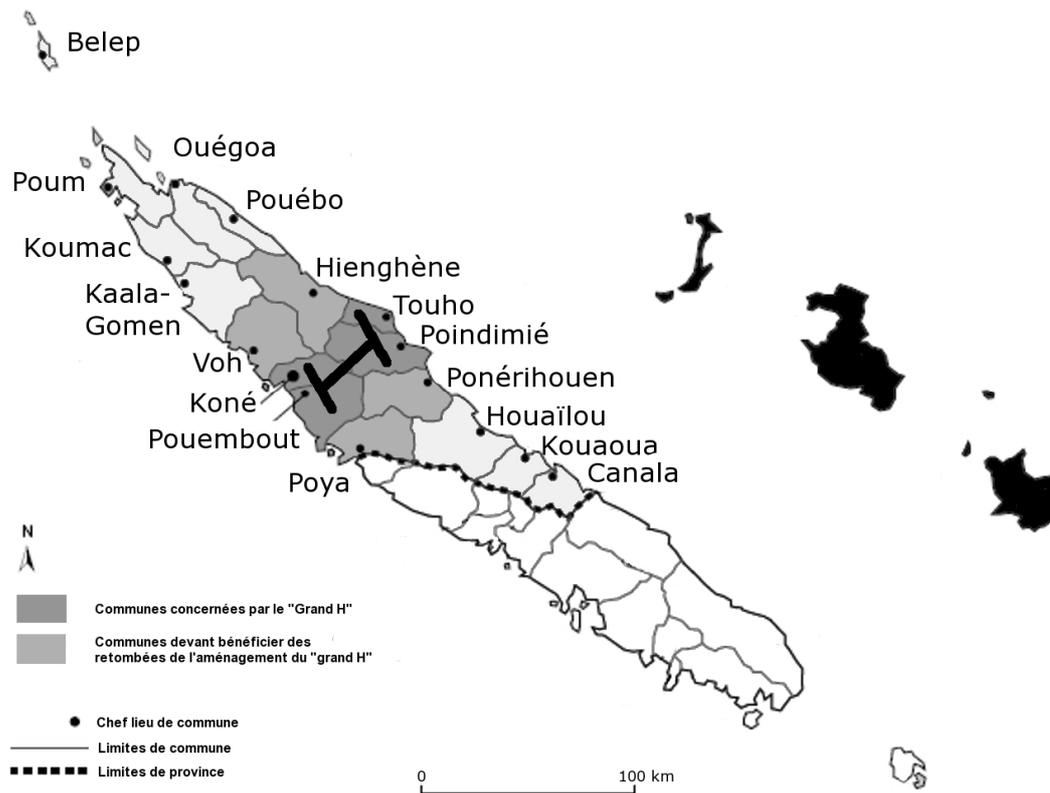


Figure 34 : L'aménagement du « grand H » (fond de carte G. Pestaña).

À la fin des années 1980, le projet doit concerner quatre communes : Koné et Pouembout sur la Côte Ouest ; Poindimié et Touho sur la Côte Est, articulées par la transversale Koné-Tiwaka. L'objectif est de concentrer les investissements en termes d'infrastructures sur ces quatre territoires communaux. L'idée du grand H et des efforts d'infrastructures qu'il symbolise et met en forme doit alors se traduire par la création d'un centre urbain, pôle de développement économique. D'abord envisagé sur la côte Est puis à Népoui (Conseil de la Région Nord, 1988), ce pôle se fera finalement autour des villages de Koné et de Pouembout.

²⁰⁵ Notamment par la construction de la route transversale Koné-Tiwaka.

La définition du rééquilibrage a évolué au fil du temps. Les enquêtes réalisées auprès des élus de la province Nord montrent ainsi que, pendant les mandatures Matignon, le rééquilibrage était essentiellement synonyme de mise aux normes par rapport aux infrastructures disponibles en province Sud.

Le rééquilibrage s'est d'abord traduit par la constitution et la construction de l'administration provinciale. Les élus indépendantistes ont le pouvoir de gérer la province, car des moyens spécifiques leur sont alloués²⁰⁶. Ils ont une seconde fois l'opportunité de mettre en œuvre « leur » politique, qu'ils entendent toujours différente, en particulier dans le champ du développement. Cependant, les années « Matignon » sont moins marquées par l'urgence à agir que pendant les Régions. Le référendum est prévu en 1998, les élus provinciaux ont dix ans pour démontrer leur capacité à gérer la province, à la développer et à diminuer les inégalités. Il s'agissait alors d'assurer les premiers travaux structurants du rattrapage, la construction des dispensaires, des hôpitaux et du réseau routier. Tout cela doit se faire alors même que les bâtiments de l'administration ne sont pas encore construits (l'hôtel de province ne sera opérationnel qu'en 1993 et les différentes antennes sont à aménager). En 1989, la province « *ce n'était qu'un discours, en fait c'était un champ de niaouli*²⁰⁷ » (élus de l'Union calédonienne, 11/07/2008). De 1990 à 1998, l'objectif était de construire la province, au sens propre, mais également au sens figuré, pour rendre légitime cette nouvelle organisation vis-à-vis de la population. Les aspects organisationnels concernant les directions, les antennes, n'étaient pas centraux. L'objectif des élus était que leurs nouveaux administrés s'approprient l'outil provincial. Par ailleurs, les entretiens réalisés concernant cette période témoignent d'obstacles latents, liés à la concurrence avec le Sud. Par exemple, la compétition pour avoir accès aux postes de président des grandes organisations du territoire est ardue : Air Calédonie²⁰⁸, l'ERPA²⁰⁹ et l'OCEF²¹⁰. Au départ, un accord informel entre les trois provinces

²⁰⁶ Rappelons que la clé de répartition des crédits d'investissement est modifiée par les accords de Matignon : $\frac{3}{4}$ pour PN et PI, $\frac{1}{4}$ pour PS. Le crédit de fonctionnement du budget du Territoire : $\frac{2}{5}$ pour PN, $\frac{2}{5}$ pour PI et $\frac{1}{5}$ pour le Territoire. Cette répartition n'a pas de précédent dans l'histoire de la répartition des crédits de l'État alloués à une collectivité locale pour réaliser l'aménagement du territoire et reste toujours d'actualité.

²⁰⁷ Le niaouli (*Melaleuca quinquenervia*) est un arbre de la famille des Myrtaceae originaire de Nouvelle-Calédonie.

²⁰⁸ C'est la compagnie aérienne néo-calédonienne qui a en charge les trajets internes au territoire calédonien.

²⁰⁹ Créé par la délibération n° 81 du 30 janvier 1989, l'Établissement de régulation des prix agricoles (ERPA) poursuit les missions du Fonds territorial de régulation des prix agricoles. Statutairement, cet établissement peut participer à la stabilisation des cours des prix agricoles, garantir des prix aux producteurs et contribuer à toutes opérations sur les marchés en intervenant sur la collecte, le conditionnement, le transport, le stockage, la commercialisation, la transformation, l'importation et l'exportation des produits agricoles.

est scellé sous l'arbitrage du haut-commissaire : Air Calédonie revient à un élu indépendantiste des îles Loyauté, l'OCEF à un élu loyaliste de la province Sud et l'ERPA à un élu de la province Nord, P. Néaoutyine. Les entretiens réalisés sur cette période montrent que la négociation a été très âpre, que les votes ont été ajournés parce que les élus de la province Sud voulaient conserver la présidence de l'ERPA et de l'OCEF. Face à cette résistance, les élus de la province Nord ont finalement abandonné et laissé les deux présidences des institutions liées au développement rural aux non-indépendantistes²¹¹. Cette situation montre bien que, malgré la signature des accords de Matignon censés assurer un partage du pouvoir entre indépendantistes et non-indépendantistes, les premiers accèdent difficilement à des postes importants dans la gestion économique du territoire. Ils restent marginalisés.

2) Le Code de développement : effet de dépendance au sentier

a) À la recherche du « troisième modèle de développement »

Les élus ayant fait leurs preuves pendant les Régions sont conviés à rejoindre l'exécutif provincial. P. Néaoutyine relate comment il est devenu président de la commission de développement provincial pendant les accords de Matignon, puis président de la province après l'accord de Nouméa (1998) :

« Moi, avant d'être avec J.-M. Tjibaou pendant les Régions, je ne pensais pas devenir élu, je ne voulais pas faire de politique. En termes de participation à la société civile, je voulais être enseignant, je trouvais que c'était noble. Mais on m'a demandé un coup de main pendant une période conflictuelle, et dans le comité de lutte, il n'y avait pas beaucoup de gens qualifiés. Il fallait prendre ses responsabilités. Quand J.-M. Tjibaou devient président de la Région Nord, il m'a demandé d'organiser son cabinet politique... Quand on a négocié les accords de Matignon, je lui ai dit que j'avais fini : la feuille de route était prête... Moi, j'avais décidé de retourner à l'enseignement mais... Après l'assassinat de J.-M. Tjibaou, c'était le vide. Enfin, pas le vide, c'est un peu dur de dire ça, mais il fallait des gens qui avaient la mémoire de ce qu'on avait fait. Lui, il avait du charisme, il était porteur d'une stratégie... mais sur le coup, il n'y avait pas beaucoup de gens qui avaient travaillé avec lui. Aujourd'hui, ça va quand on voit tout ce qui a été publié... mais quand il était plus vivant [à sa mort], il n'y avait pas tout ça. Il fallait savoir ce qu'il avait dit, et là, on m'a dit : "Toi, tu as travaillé avec lui..." mais moi, je n'avais pas envie.

²¹⁰ L'Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique assure la régulation des marchés de la viande et de la pomme de terre, par l'achat, le traitement et la mise en marché des productions locales et l'importation des compléments nécessaires aux besoins de la Nouvelle-Calédonie. Il peut concourir au développement des deux filières précitées.

²¹¹ Entretien réalisé avec le directeur des services statistiques de la DAVAR, il était alors stagiaire fonctionnaire en charge de la rédaction des comptes-rendus de ces réunions présidées par l'État.

Après, une fois que tu fais le tour, on a obtenu ce qu'on a obtenu et puis il y a eu des sacrifices, il faut bien y aller... J'étais déjà maire alors que j'avais décidé d'arrêter la politique... En fait, je me disais qu'il y avait un lycée à Poindimié, je pouvais être maire et travailler là... parce que tu ne gagnes pas ta vie en étant maire... sauf que lui [J.-M. Tjibaou] est assassiné deux mois après... Et je me retrouve ainsi projeté sur la liste FLNKS de la province et après c'est de fil en aiguille. » (P. Néaoutyine, président de la province Nord, 16/12/2009).

Dans la suite des projets formulés pendant la période précédente, la grande directive est de favoriser l'insertion au marché sans toutefois chercher à l'imposer, de manière à respecter les modes de vie, notamment en tribu :

« Le parti pris est que la colonisation n'a pas détruit les traditions en plus de 100 ans, alors ça n'est pas nous au motif du rééquilibrage qui allons accélérer ça. On accompagne les gens sur ce qu'ils ont envie de faire. S'ils ont envie de rester en tribu : c'est l'habitat social, les services, y compris l'aide à l'équipement du petit matériel pour celui qui veut travailler à la main ou utiliser une petite machine mais.. on se débarrasse du modèle ODIL/FADIL où on proposait des kits aux gens. [...] parce qu'on avait fait l'analyse critique de tout ce qu'on avait fait et on ne voulait pas refaire les mêmes bêtises. Mais avant, il faut aussi sensibiliser les gens et leur montrer qu'il y a des possibilités de vivre dans les conditions de la tribu si on y amène les services. Mais on peut aussi aller dans la modernité mais pour cela il faut discuter... c'est ce qui s'est passé à la Népia. On a décidé de continuer à porter les initiatives des Régions et qui perduraient, qui pouvaient générer des exemples, pour les formations sur des zones... » (P. Néaoutyine, président de la province Nord, 16/12/2009).

Cet extrait traduit la volonté portée par les élus provinciaux d'encourager un développement, en particulier agricole, en accord avec le mode de vie tribal et sans obligation d'insertion au marché. Par rapport aux Régions, une rupture est recherchée vis-à-vis des politiques publiques du passé, en référence aux kits vivriers proposés par le FADIL, puis l'ODIL. Les premières expériences de développement en tribu initiées pendant les Régions, notamment celle de la Népia, sont en revanche prises en exemple et maintenues.

En termes de politiques publiques de développement rural, l'enjeu sur cette période est de proposer un troisième modèle de développement dépassant le dualisme, avant le référendum pour l'autodétermination initialement prévu en 1998²¹² (voir Figure 35).

²¹² Pour le détail, voir le chapitre I qui présente le statut et le calendrier politique issus des accords de Matignon.

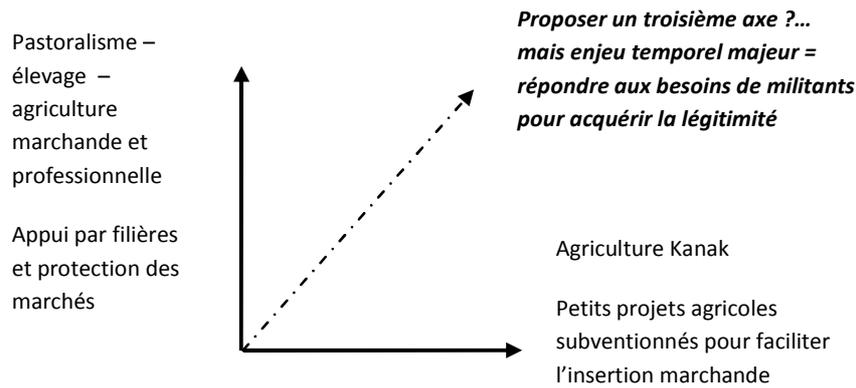


Figure 35 : Le projet politique provincial : sortir du dualisme, mais comment ?

b) Difficultés face aux transferts des instruments du passé

Comme pendant les Régions, les ressources humaines locales compétentes pour la construction de l'administration provinciale sont rares, il est nécessaire de recruter les cadres à l'extérieur. Des fonctionnaires métropolitains sont recrutés en France et parmi les cadres présents dans les administrations d'État pendant l'année d'administration directe 1989. C'est dans ce contexte caractérisé par le manque de moyens humains et par l'incertitude quand à l'issue du référendum d'autodétermination qu'est mis en place le premier instrument de développement rural, le CODEV. L'instrument est censé répondre aux objectifs globaux fixés par le rééquilibrage tout en traduisant le projet d'une économie mixte formulé dans les années 1970-1980. Pour mettre en œuvre ce projet, un directeur des services de développement rural (DDR-PN) est recruté. C'est un ingénieur agronome diplômé de l'ISARA²¹³. Il a choisi cette formation parce qu'il était attiré par les problématiques de développement rural, et il se définit comme un ingénieur qui analyse finement les techniques agricole dans une perspective territoriale, comme le montre cet extrait :

« Je suis rentré dans ces études par conviction, après quand j'en suis sorti j'avais deux orientations majeures. C'est-à-dire que j'avais comme orientations majeures de rester connecté à des problématiques techniques. J'ai toujours eu le souci d'être lié à des problématiques techniques au sens large, et l'autre axe, c'est ce qui est le développement local, le territoire... donc l'économie, la sociologie. » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Après l'obtention de son diplôme, en 1981, il part dans les Caraïbes pour réaliser un volontariat avec le GRET. Le choix de cette ONG n'est pas anodin :

²¹³ École d'ingénieurs en alimentation, agriculture, environnement et développement rural.

« Je me suis intéressé au GRET parce qu'ils avaient ces dimensions qui m'intéressaient. J'ai rencontré les agronomes du GRET, [...] qui avaient lancé, mis en pratique une synthèse des approches... j'insiste là-dessus parce que ça a été très important pour moi. Donc, ils étaient pour moi la bonne synthèse de gens comme Dumont, Mazoyer, à l'agro de l'époque... Tout ce qui était la chaire d'agronomie comparée et la formation systémique des agronomes comme Sebillotte... Ce qui m'intéressait c'était ces deux choses et je savais que le GRET était porteur de ça... Donc je suis parti dans les Caraïbes pour bosser entre 1982 et 1988 en gros. [...] et ce qui m'intéressait, c'était de mettre en œuvre cela dans un contexte local. » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

À son retour en France, il postule à travers une annonce pour devenir directeur de l'antenne Nord de l'ADRAF, revenue dans le giron de l'État après les accords de Matignon. Il obtient le poste en septembre 1988. Il n'est donc pas affecté directement à la province Nord. Lors de ses premières sorties sur le terrain, il découvre une ambiguïté qui le met mal à l'aise : les grandes opérations (café, riz, vivrier) sont encore sous la compétence de l'ADRAF État alors que le développement est revenu aux provinces. De plus, il constate que ces grandes opérations disposent de moyens financiers conséquents et qu'elles reposent principalement sur des primes et subventions. Les principes de la politique de développement en place ne correspondent pas à sa manière de concevoir le développement rural :

« Au bout de moins d'un mois, j'ai failli repartir essentiellement parce que mon sentiment était que l'environnement était occupé par plein d'opérations, avec des équipes, sur un concept de développement qui reposait sur l'arrosage de fric pour des microprojets que je ne cautionnais pas et qui en plus étaient totalement à l'opposé de mes convictions, de ma sensibilité, de mes fondements théoriques pour concevoir une politique de développement. [...] Franchement, j'étais très mal à l'aise parce que j'arrivais de pays où il n'y avait pas d'argent, on travaillait avec les gens, sur la base de leur dynamique... avec du matériel végétal, du matériel humain, de la terre et de la volonté... et j'avais l'impression d'arriver face à des concepts dépassés, de voir un arrosage de fric énorme... j'étais mal à l'aise... et sur le terrain, j'ai eu peur que le terrain soit tellement vicié, que je perde mon temps. » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Il ressent comme une impasse. D'une part, les instruments de développement que l'ADRAF État est censée mettre en œuvre à la suite de la rétrocession du foncier ne correspondent pas à sa vision d'une politique de développement. D'autre part, l'ADRAF n'est plus légalement compétente pour proposer de nouveaux instruments de politiques publiques. Six semaines après son arrivée, lors d'une réunion entre les représentants de l'État, de la province et de l'ADRAF, on lui propose d'accompagner la constitution de la direction du développement rural. Le poste de directeur n'est en effet pas pourvu. Il accepte la proposition. Pendant six mois, il est ainsi mis à disposition et travaille au sein de la province où il apprécie sa mission. Au terme des six mois, la province lui propose de conserver son poste, il choisit de rester :

« J'ai accepté le défi... [...] Il y avait pas photo pour moi, non pas que la mission de l'ADRAF n'était pas passionnante et importante... mais pour le coup, la province était l'institution compétente en termes de développement, toute l'ambiguïté ressentie à l'ADRAF n'avait plus lieu d'être. [...] Pour le coup, si on faisait le constat de l'inadéquation des politiques de développement, on avait une totale capacité avec les élus pour réfléchir à des choses qui servent leur vision politique et en même temps, si on avait des analyses qui semblaient contradictoires... on pouvait proposer et on était au bon endroit pour proposer de nouvelles orientations... En janvier 1990, j'étais nommé directeur du développement rural de la province Nord et j'y suis resté cinq ans. » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Les élus provinciaux, notamment P. Néaoutyine, sont également sensibles à cette répartition ambiguë des compétences entre l'ADRAF État et les provinces sur les questions de développement. Le président de la commission de développement propose que les opérations café, fruit, riz et vivrier ainsi que les agents correspondants soient affectés à la province. Cette modification est acceptée parce que la province cofinance ces opérations. Néanmoins, le transfert des instruments de développement rural de l'ancienne ADRAF territoriale aux provinces ne laisse pas les mains totalement libres à ces dernières. La province Nord récupère tous les financements et les agents qui travaillaient à l'ADRAF, mais les cadres et les élus en charge du développement rural doivent composer avec cet héritage. Même si la direction du développement rural souhaite modifier les instruments de politiques publiques proposés, les routines dans les pratiques des acteurs sont installées²¹⁴ :

« C'était des logiques d'opération, on recrutait des ingénieurs pour faire planter du riz aux Kanak dans les vallées. C'était hallucinant... C'était caricatural, on avait des opérations administratives qui s'auto-justifiaient sur des non-sens de diagnostic... mais ça tenait parce que ça distribuait des subventions. Les gens faisaient parce que ça faisait un peu de sous... et puis, il y a l'histoire qui se crée, après il y a des gens qui s'y identifient, on n'appuie pas sur un bouton pour dire on commence et on s'arrête. [...] Il fallait inverser le sens de l'histoire mais ce n'est pas facile ! » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

De plus, les nouveaux administrés de la province Nord sont prêts à mobiliser l'administration provinciale nouvellement formée pour monter des projets, mais les demandes sont empreintes des offres de projets de développement rural du passé. Les administrés demandent des microprojets dans la lignée de ceux auparavant proposés par le FADIL et l'ODIL. Les demandes apparaissent en décalage par rapport aux enjeux socioéconomiques provinciaux et à la vision du développement portée par les élus et le directeur de la DDR-PN.

²¹⁴ Beaucoup d'acteurs, notamment parmi les leaders politiques kanak, ont obtenu un emploi salarié dans le cadre de ces opérations. À titre d'exemple, R. Wamytan (élu UC) et M.-C. Tjibaou (femme de J.-M. Tjibaou) ont été animateurs ruraux pour les opérations financées par le FADIL et l'ODIL. Les opérations sont ainsi parfois perçues comme émancipatrices. Dans ce sens et pour plus de détails, voir le rôle du café dans les trajectoires de leaders politiques kanak dans la thèse de E. Soriano (2001).

Or l'injonction des élus auprès des services est claire, il faut satisfaire les requêtes des porteurs de projets. Les nouveaux élus souhaitent légitimer et rendre crédible la nouvelle organisation provinciale :

« Le principe de réalité à l'époque c'est ce qu'ont négocié les Kanak avec les accords de Matignon : c'est des institutions, des compétences et des moyens. La conjonction des trois est assez rare, ça se poursuit depuis... mais là tout d'un coup, il y avait ces trois choses. Ça veut dire que des contrats de développement ont été signés. [...] Il y avait des moyens financiers identifiés. On avait donc en 1990 des moyens sur un contrat de plan de 5 ans ou 3 ans [...]. On avait ça et des élus politiques qui nous disaient : "Y a moins d'un an on se battait, maintenant on a dit à nos militants qu'on a signé, maintenant toute cette énergie on la place dans le développement socio-économique de notre territoire. Donc la collectivité provinciale est là pour les aider." On avait ainsi des gens qui étaient dans une position de revendication et de militantisme qui se sont retrouvés face à une stratégie de développement socio-économique de territoire... Et en fait, ils étaient relativement perdus dans ces enjeux-là... mais toujours portés par leurs élus qui disaient : "Sollicitez-nous, si vous voulez faire des choses maintenant, il faut se lancer dans le développement !" En janvier 1990, on s'est retrouvé submergés de centaines de milliers de lettres qui arrivaient de toute la province Nord, du moindre patelin, de la moindre tribu la plus paumée... Les gens ont actionné la province pour monter leurs projets. [...] Les politiques disaient à l'époque : "Il faut répondre aux gens !"... Parce que partout il pouvait y avoir quelqu'un qui avait participé aux événements et qui aujourd'hui était prêt à se mobiliser. [...] Il fallait que les accords se traduisent concrètement sur le terrain ! » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Les services techniques, encore en structuration, doivent respecter les demandes pour légitimer socialement les élus, même si elles sont aberrantes. C'est dans cette situation paradoxale que les élus et les directeurs techniques se retrouvent à devoir construire les politiques publiques de la province majoritairement indépendantiste : entre militantisme, opérations de développement très mal montées et profusion de moyens financiers. L'ancien directeur de la DDR-PN illustre cette situation avec une scène qu'il a observée lors de ses premières sorties sur le terrain à Canala en 1989 :

« Quand je suis arrivé sur le terrain à Canala, le 1^{er} octobre 1989, je cherchais à voir des producteurs, je me suis retrouvé avec un technicien de l'ADRAF qui gesticulait au bord d'un champ. Les Kanak qui étaient sur les barricades pendant les événements, les mêmes, ils étaient en train de semer... Il y avait deux Kanak qui tiraient le semoir, il y avait un autre qui tenait le semoir derrière, et un technicien blanc qui avait mis de la semence de riz dans le semoir. Il faisait semer une parcelle de riz sur un champ rétrocédé à Canala. Je suis arrivé, j'ai garé ma voiture, j'ai observé... c'était la première fois que j'allais sur le terrain, je ne connaissais rien... et moi, l'agronome, totalement halluciné par ce que je voyais : un labour avec des mottes aussi grosses que mon ordinateur, un semoir... Et, comme ils n'avaient pas de chevaux de trait c'était des mecs qui tiraient... sur le plan agronomique, c'était aberrant... et je voyais quelqu'un [le technicien] qui gesticulait pour faire aboutir la manœuvre... et des Kanak très volontaires pour développer le pays. Quelque part, c'est une image qui était absolument représentative de la situation à l'époque : d'un côté des mecs super-motivés qui voulaient vraiment faire quelque chose :

“maintenant, on ne caillasse plus, c'est notre pays, on va se prendre en main...” et de l'autre côté des gens qui avaient conçu une opération aberrante d'un point de vue socio-économique... ça illustre la forte mobilisation de la base, mais aussi le fait qu'ils demandaient ce qu'ils pensaient obtenir. » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Le choix est d'infléchir progressivement les politiques publiques en travaillant sur deux plans simultanément. Face à l'arrivée massive de demandes de subventions²¹⁵ et l'injonction des élus à y répondre, la direction du développement rural décide de construire un premier Code d'investissement (le CODEV) sur la base préexistante du Code du Territoire. La direction redéfinit rapidement les conditions d'attribution des aides, ce qui laisse peu de place à la créativité. Ce travail se fait en concertation avec les chargés de mission, les services techniques et les élus. Le Code de développement rédigé en 1990 reprend ainsi pratiquement tous les outils de développement de l'ADRAF, et notamment les projets par filières (riz, cocotier, Opération café). Dans le journal officiel du vendredi 20 avril 1990 (Province Nord, 1990), on constate que toutes les aides venant du Code d'investissement du territoire et donc de l'ADRAF territoriale ont été transposées. En parallèle, le directeur lance une grande opération d'évaluation des opérations de l'ADRAF en interne à la province de 1990 à 1993. Il s'agissait de « *produire des preuves au fur et à mesure de l'inefficacité des anciens dispositifs* » (directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009). Une série de documents internes à la province confirme cet effort de changement (Saliot, 1990 ; DDRP-PN, 1990, 1992a, 1992b, 1993). Pour chaque filière, ils offrent un bilan et des propositions de développement. Le code sera ensuite progressivement modifié par la suppression des opérations jugées inefficaces selon ces documents. Les reliquats de l'Opération café (Province Nord, 1990, p. 1104) seront par exemple supprimés par la délibération n° 78/92 du 18 mai 1992. De même, les financements concernant la filière cocotier et les petits élevages avicoles et porcins seront supprimés par la circulaire d'application n° 10648/93 et 9709/93.

De 1990 à 1998, l'objectif est de construire la province, au sens propre, mais également au sens figuré. Les élus et les membres de l'administration provinciale semblent avoir les moyens de mettre en œuvre les projets politiques pensés pendant les Régions. Cependant, l'analyse détaillée des contraintes qui pèsent sur le jeu des acteurs, les marges de manœuvre des cadres de l'administration et des élus montre combien le projet, tel que défini lors des réflexions sur l'Indépendance kanak socialiste puis expérimenté pendant les Régions, est

²¹⁵ I. Leblic (1993, p. 240) indique que 1 159 demandes d'aides sont arrivées à la province entre 1989 et 1990, et 919 en 1991. L'évaluation du CODEV montre que l'année 1990 est l'année où le plus grand nombre de projets ont été financés (près de 400 projets) (Gaillard *et al.* 2010, p. 44, figure 18).

difficile à mettre en œuvre. La rupture recherchée avec le dualisme historiquement institutionnalisé doit faire face à une construction institutionnelle et organisationnelle inachevée. Les objectifs sont multiples : traduire concrètement le rééquilibrage et rendre légitime l'organisation provinciale vis-à-vis de la population. C'est dans ce contexte que se met en place la première OGAF en province Nord et que s'organise le choix de cet instrument en complément du CODEV. C'est ce processus que nous allons détailler maintenant.

C - Le choix de l'instrument OGAF, produit d'une problématisation différentielle et multi-localisée

Le choix de l'instrument OGAF par les représentants de la province s'est déroulé en trois phases. Au début des années 1990, l'instrument a d'abord été utilisé pour assurer la légitimité de nouveaux acteurs, en particulier celle des nouveaux élus kanak. Ensuite, de 1994 à 1998, un processus cognitif et discursif de reformulation des enjeux de développement par différents acteurs s'est enclenché. Après 1998, ce processus a permis une nouvelle problématisation qui a favorisé l'institutionnalisation de l'instrument OGAF comme le deuxième dispositif d'appui au développement de la province Nord.

1) L'OGAF de Ouéné : à la recherche de ressources financières pour la légitimation des nouveaux élus et des accords de Matignon

Comme signalé dans le chapitre I, les OGAF en Nouvelle-Calédonie sont issues du contrat de développement 1990-1992. L'inscription au premier contrat de développement fait suite à une visite du ministre de l'Agriculture (H. Nallet) en 1989²¹⁶. Ce dernier propose l'instrument OGAF en réponse aux enjeux de développement de la ruralité calédonienne. Les OGAF de plus en plus utilisées en métropole dans les zones rurales défavorisées et isolées sont censées s'adapter aux enjeux du rééquilibrage. La première OGAF en province Nord est celle de Ouéné, une tribu située au nord de la Grande Terre, sur la commune de Ouégoua. Cette opération avait pour objectif l'accompagnement d'un projet de réinstallation de clans dispersés et accueillis par d'autres tribus du district de Paimboas dans leur tribu d'origine. La

²¹⁶ Entretien du 28/11/2008 avec le chef du service de l'eau et des statistiques et études rurales qui était chargé de mission à Ouvéa au moment de la visite du ministre H. Nallet.

réinstallation d'une tribu sur ses terres ancestrales correspond aux enjeux de la revendication foncière qui a marqué le mouvement indépendantiste depuis le début des années 1980. L'OGAF de Ouéné (1993-2003) provient d'une initiative locale. En effet, la demande du petit chef des Paimboas aux élus de la province Nord de l'époque a été faite à Ouégoa lors de la réunion du 5 septembre 1990²¹⁷, comme le raconte le directeur de la Direction du développement rural provincial (DDRP) de l'époque :

« On a fait des visites sur le terrain, avec les élus [...]. Et à Ouégoa, je me souviens, on s'est retrouvé devant des clans qui nous ont dit : "Nous, on est à la tribu de Paimboas, en haut, mais on n'est pas de là-haut, on est de Ouéné !" Ça c'était en 1991-1992, les élus étaient là... On était dans cette relation très proche, très concrète. Et les politiques étaient devant les chefs de clans... [...]. On s'est retrouvé là, les politiques m'ont dit : "Il faut qu'on voie comment on peut s'occuper de ça, il faut qu'on propose des choses à ces gens-là !" » (directeur de la DDRP de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

Cette demande était légitime dans le contexte de la revendication foncière. Il s'agissait de satisfaire aux préoccupations identitaires et socio-économiques d'un clan ; l'exécutif provincial ne pouvait mettre de côté cette requête.

« C'était un clan qui voulait récupérer ses terres. Il y avait un côté symbolique qui avait séduit les élus de l'époque, et ils avaient promis qu'ils allaient faire quelque chose là-haut. » (directeur adjoint de l'actuelle Direction du développement provincial (DDEE), entretien du 05/11/2009).

Ainsi, la fin de l'année 1990 et l'année 1991 sont consacrées à l'attribution foncière et à la réalisation des études de faisabilité²¹⁸ à la demande de la DDRP. Les travaux doivent s'élever à 209 000 euros. Ces travaux n'étaient pas prévus dans le contrat de développement mais les élus demandent au directeur de trouver les moyens de les financer. Un courrier de l'État envoyé à la province, rappelant la possibilité de faire financer des projets de développement dans le cadre des OGAF, apparaît alors comme une solution pour les cadres de l'administration provinciale²¹⁹. L'État confirme la possibilité de financement de cette opération. Mais lors d'une réunion²²⁰ où étaient conviés deux élus provinciaux en charge du développement rural, les directeurs de l'aménagement et du développement rural, le directeur de l'ADRAF, la direction de l'aménagement provincial contredisent ces chiffres et prévoient le double. Il est alors décidé²²¹ de faire financer une partie des travaux (ceux liés à

²¹⁷ DDRP. 1992, Projet de déplacement de la tribu de Ouéné, province Nord, Koné, 7 p.

²¹⁸ *Ibid.* 1992.

²¹⁹ Entretien avec l'ancien directeur de la DDR-PN de 1989 à 1995, le 11/05/2009.

²²⁰ Assemblée de la Province Nord, 1992.

²²¹ *Ibid.*, 1992.

l'aménagement de la route) par un redéploiement du contrat de développement de 1992, et le reste par une OGAF. Les courriers échangés²²² entre le directeur du service de la DAFE²²³ et le délégué du gouvernement montrent que, même si « *l'OGAF de Ouéné n'a pas une philosophie proche des OGAF* », les représentants locaux de l'État soutiennent le projet et demandent de faire passer celui-ci sur des budgets non contractualisés dans les contrats de développement comme les OGAF.

Engagée au mois d'août 1993²²⁴, l'OGAF est ainsi censée intervenir pour le financement des opérations de désenclavement, d'aménagement de site (plateformes d'habitations, adduction d'eau, électrification), de mise en valeur agricole (accès aux zones de production, défrichement, activités agricoles, élevage et reboisement). Malgré le soutien des élus provinciaux et l'intervention du directeur de l'ADRAF de l'époque pour que le projet soit en partie financé par une OGAF, le projet ne se réalisera pas concrètement sur le terrain avant le début des années 2000.

Ainsi, le premier usage de l'instrument OGAF en province Nord et son relatif échec ne permettent pas de valider notre première hypothèse sur la nécessité de construction d'une représentation, et d'un discours partagé, des problèmes du monde rural et des enjeux de développement. Le transfert d'instrument de politique publique ne nécessite pas de lien fort ou de partage d'une représentation des problèmes de développement avec les experts porteurs de nouvelles recettes (comme H. Nallet). Au cours de cette période de construction provinciale, l'instrument OGAF est utilisé dans l'urgence pour légitimer l'accord politique récent et les nouvelles fonctions des élus. Dans le cas proposé, même si les élections provinciales sont très récentes (septembre 1989), les nouveaux élus sont dans une logique de renforcement de leur légitimité électorale (légitimité « *inputs* »²²⁵) par la création d'une légitimité « *outputs* » en répondant à la requête du petit chef de la tribu de Ouéné. Suite à l'assassinat de J.-M. Tjibaou, le contexte est difficile. Les nouveaux élus kanak tentent de légitimer la signature de l'accord de paix dans le cadre de Matignon en montrant que, même

²²²Notamment le courrier envoyé par le directeur du service de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement au délégué du gouvernement en date du 28 mai 1993.

²²³ Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement, ce sont les représentants de l'État français pour le ministère de l'Agriculture.

²²⁴ Délégué du gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie, 1993. Arrêté fixant le règlement d'exécution de l'opération d'aménagement foncier de Ouéné, Direction de l'agriculture et de la forêt, n° 1230.

²²⁵ Voir définition de P. Duran dans Boussagnet *et al.*, 2004 et précisée dans le chapitre III.

si les accords repoussent l'indépendance de 10 ans et que leur leader n'est plus là, la provincialisation améliorera leurs conditions de vie.

Du point de vue des cadres, nous pouvons formuler une hypothèse complémentaire sur les conditions du choix de l'instrument OGAF. Ils le choisissent pour légitimer leur fonction et démontrer leur capacité à trouver des solutions administratives aux problèmes qu'ils rencontrent. Cette hypothèse rejoint celle formulée par E. Fouilleux (2003) concernant la stratégie de légitimation des élites administratives. L'auteure définit ainsi une stratégie de légitimation des élites administratives reposant sur la recherche d'efficacité « bureaucratique », qui résiderait dans leur capacité à résoudre des questions techniques ou administratives²²⁶. Ici, il s'agit de montrer leur capacité à trouver une recette d'action publique et des ressources financières pour faire aboutir un projet non budgété. Les critères de légitimité reposent sur leur capacité à trouver de nouvelles idées ou à contacter de nouvelles « personnes-ressources » adéquates. Nous verrons que cette hypothèse complémentaire est clairement validée lors des phases suivantes.

2) 1994-1998, interactions entre experts, cadres de l'administration, élus : nouvelle(s) problématisation(s) du développement

Si, au cours de la première phase, l'utilisation de l'instrument OGAF ne fait pas l'objet d'interactions fortes entre experts, cadres de l'administration et élus, la période suivante, 1994-1998, est marquée par la multiplication des échanges entre ces acteurs. Ces relations permettant une objectivation²²⁷ progressive des politiques publiques prennent des formes différentes, et se matérialisent notamment par la réalisation d'expertises, de copublications, de colloques, ainsi que par le développement de relations informelles. Elles permettent la construction d'une nouvelle représentation et d'un nouveau discours sur les problèmes de développement, représentations et discours qui préparent l'institutionnalisation de l'instrument OGAF dans la phase suivante. Ces interactions se font à différents niveaux de politiques publiques et mettent en relation des acteurs appartenant à différents niveaux,

²²⁶ Fouilleux, 2003, p. 59.

²²⁷ Expression empruntée à J.-P. Le Bourhis (2003) qui propose d'analyser la problématisation de l'environnement à travers les interactions et les trajectoires partagées des acteurs dans la réalisation d'opérations d'objectivation. « *Ces opérations permettent d'engendrer des descriptions fiables des problèmes publics ainsi que de leurs tenants et aboutissants. Les objectivations concernées englobent les différentes mesures, chiffrages, statistiques, cartographies, inventaires, modélisations que l'administration produit en continu à des fins de régulation.* » (p. 164).

notamment à travers principalement deux « paires » d'organisations : l'IRD (Institut de recherche pour le développement) et l'ADRAF ; le CIRAD et la province Nord.

a) Interactions ADRAF-IRD : le rôle central de Louis Mapou

L'analyse de la trajectoire de Louis Mapou est instructive pour décrire les relations entre l'ADRAF et l'IRD. L. Mapou a occupé différents postes, notamment ceux d'ingénieur de recherche à l'IRD, d'expert, de chef d'antenne et de chargé de mission à l'ADRAF, ce qui l'a positionné au centre de la construction d'une représentation partagée des enjeux de développement, notamment en pays kanak. Ces différents postes lui ont également permis de développer des ressources qui favorisent la légitimation de la nouvelle représentation des problèmes de développement auprès de différents groupes d'acteurs.

L. Mapou est né en 1958 à Unia, dans une tribu de Yaté. Il a été militant du mouvement indépendantiste à partir de 1978, au sein du PALIKA. Pendant les événements, il a été membre du cabinet de la Région Centre avec L. Jorédié de 1985 à 1988, puis signataire de l'accord Oudinot en 1988. Il a ensuite repris ses études en France pour suivre un DEA de géographie à l'Université de Bordeaux III en 1991. Son mémoire portait sur les questions foncières dans la commune de Yaté. Il devient ingénieur de recherche à l'IRD et poursuit ses recherches sur la tribu d'Unia à Yaté de 1991 à 1993.

En 1993, A. Christnacht, alors haut-commissaire et président du conseil d'administration de l'ADRAF, lui demande de réaliser une expertise sur la situation des structures collectives d'initiatives économiques (GDPL, GIE, etc.) en Grande Terre, en lien avec les attributions foncières. Il accepte la proposition. De par son expérience de recherche avec l'IRD, il souhaite réfléchir plus en amont à la relation que les Kanak entretiennent avec le foncier qui leur a été réattribué dans le cadre de la réforme foncière :

« Je voulais aussi voir les relations entre ces structures et les structures sociales traditionnelles mais en même temps voir [...] en quoi la réforme foncière était en train d'opérer une mutation spatiale dans l'occupation des terres mais aussi dans la perception que les Kanak pouvaient avoir du foncier... en tout cas par rapport à la situation qu'ils avaient vécue, qui était une situation d'attachement à la réserve... » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

Avec un financement d'un an, il sillonne la Grande Terre et Lifou²²⁸ pour comparer les situations. Il arrive à deux conclusions qui vont profondément marquer la construction de la représentation du développement en Grande Terre et en particulier en milieu kanak²²⁹. En premier lieu, il démontre qu'il ne faut pas soumettre l'attribution foncière à l'engagement de réaliser un projet de développement économique sur les terres réattribuées. L'attribution doit se faire après avoir déterminé avec la population quelle est « l'entité sociale » détentrice du foncier. Il propose aussi de laisser les liens sociaux se reconstruire entre l'individu ou le groupe détenant le foncier et ceux qui souhaitent monter un projet de développement.

« Il vaut mieux éviter d'attacher des projets de développement aux attributions foncières, [...] moi, je pense qu'on se trompe... on se trompe d'analyse. C'est à partir de là qu'on a commencé à repenser la politique foncière parce que tout le monde s'interrogeait ! Même quand on appuyait les meilleurs projets, on attribuait le foncier et en fait ça ne marchait pas. [...] Il faut asseoir l'entité sociale qui est détentrice du foncier, c'est la condition pour réussir. Il y a des moyens pour faire les liens entre l'entité sociale qui détient le foncier et les entités sociales qui souhaitent faire des projets. » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

En second lieu, il démontre qu'il faut laisser du temps pour que les individus ou le groupe attributaire puissent se réappropriier le foncier, recréer des liens avec lui.

« Ce laps de temps est dans la pratique des gens, il consiste à s'approprier le foncier, parce que c'est un foncier qu'ils revendiquent au nom de leurs ancêtres mais c'est un foncier auquel ils ne sont pas attachés, il faut qu'ils reconstruisent les liens. Sans compter que les entités qui sont attributaires sont aussi de nouvelles constructions entre des gens qui ont gardé des liens par des manifestations coutumières, mariages mais qui doivent aussi réapprendre à vivre la relation qu'ils entretiennent avec ce nouveau foncier. » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

Ces extraits d'entretiens et les rapports que L. Mapou a produits témoignent d'une reformulation plus souple des normes portées par les indépendantistes lors de la réflexion sur l'IKS et la revendication foncière. Son discours propose une hybridation entre les modalités de rétrocession du foncier de l'UC et du PALIKA. Dans la suite de ces travaux, il découvre les approches « territoriales », notamment les travaux de l'ancien responsable du développement économique de la Région Nord revenu en 1989 pour travailler sur la commune de Thio (Tissier, 1990) :

« Je suis parti en 1987. F. Mitterrand a été réélu en 1988, j'ai eu l'occasion de refaire une mission, [...] assez spécifiquement sur le développement local, avec en particulier L. Maperi, l'ancien maire de Thio, il y a d'ailleurs un rapport qui doit traîner quelque part,

²²⁸ Lifou est la plus grande île des Loyauté. Elle présente la particularité de ne pas avoir été soumise à la colonisation de peuplement. Le foncier est entièrement du foncier de droit particulier, soumis au « 4i » : inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable.

[...] j'étais surpris d'entendre L. Mapou rappeler ce travail... [...] L. Maperi, qui était l'ancien maire de Thio, était un collègue quand j'étais à l'Office foncier. Donc c'est un tout petit monde, les choses se recoupent, donc moi j'avais quitté, j'étais passé à 100 % sur la Région... [...] Je pense qu'il a pu contribuer, avec d'autres, L. Mapou ou autres, à faire monter ce type d'idées, en disant, en France il y a des opérations type développement local, nous, c'est ça qu'il nous faut, c'est des choses au plus près, sachant qu'il y avait déjà l'expérience des communes, faut relier ça à ça, d'ailleurs... L. Maperi était maire, c'est pas par hasard, donc en clair, en tant que maire, il était extrêmement volontariste comme beaucoup de politiques en Nouvelle-Calédonie, il avait plein de projets partout et il voulait clairement prendre pied sur des domaines de compétence qui n'étaient pas forcément les siens, mais bon, on avance, on avance, etc. Le développement local est apparu effectivement comme cet outil, qui par essence, par définition, est bien sur des bases locales... [...] C'était pour la mairie de Thio, tout à fait, j'étais venu avec un collègue, [...] avec quelqu'un du CIEPAC, je crois et qui était justement en charge de problématiques développement local [...]. Moi j'étais plus sur une demande très personnalisée, L. Maperi voulait faire monter une activité économique, en particulier agricole, mais pas seulement, ça concernait également l'artisanat, dans son esprit, c'était un peu l'après-nickel, il faut préparer l'après-nickel. » (ancien directeur du service de développement économique pendant les Régions, entretien du 18/03/2010).

Suite au diagnostic réalisé pour l'ADRAF, L. Mapou conclut que ces approches sont des pistes intéressantes pour associer problématique foncière et développement, mais aussi pour sortir de l'objectif unique d'intégration à l'économie marchande.

« Le travail sur Thio qui concluait que pour prétendre amener des milieux comme le milieu kanak avec son horticulture et l'économie vivrière, envisager son intégration dans l'économie marchande... C'était une erreur dans les conditions de l'époque que de prendre des gens comme ça et de leur dire de faire des projets. Une autre approche plus lourde mais qui peut peut-être apporter des résultats, c'est de considérer que c'est un tout... et quel est le territoire le plus pertinent. » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

Les résultats de cette étude seront largement diffusés dans un livre édité par des chercheurs en sciences sociales²³⁰ à la suite de la signature de l'accord de Nouméa : *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins*. L. Mapou y signe deux chapitres²³¹, un sur la réforme foncière, l'autre sur les représentations et pratiques du foncier à Unia.

Cette nouvelle problématisation du développement ne met pas l'accent sur le statut du foncier comme source de problèmes. Elle insiste sur le besoin de temps pour les attributaires afin de décider ce qu'ils souhaitent faire sur ce nouveau foncier, que les projets aient des visées marchandes ou non, que les projets soient collectifs ou pas. Cette problématisation n'est pas très éloignée des discours indépendantistes des années 1970 et 1980 présentés dans la première section de ce chapitre. Cependant, le fait que ce discours soit porté par un acteur inséré dans un réseau de chercheurs et d'experts, notamment métropolitains, lui donne une dimension et une crédibilité supplémentaires. Il devient aussi légitime auprès des nouveaux

²³⁰ David *et al.*, 1999.

²³¹ Mapou, 1999a, 1999b.

élus indépendantistes, auprès des militants, mais plus seulement. Il devient légitime aux yeux des cadres et experts métropolitains. Ensuite, cette problématisation entraîne la recherche de nouvelles normes et solutions pour l'action. Pour être cohérents avec cette nouvelle problématisation, les instruments de politiques publiques à mettre en œuvre reposent sur la reconnaissance du foncier support de projet comme une construction sociale, comme le produit d'interactions entre acteurs et activités. Les approches de développement local ou territorial type OGAF apparaissent dès lors pertinentes, mais encore faut-il convaincre les autres acteurs du développement de l'intérêt de cet instrument. Le président du conseil d'administration de l'ADRAF propose à L. Mapou le poste de chef d'antenne de La Foa en province Sud. Ce poste lui permet de s'occuper des dossiers de réforme foncière des deux communes indépendantistes de la province Sud : sa commune d'origine Yaté, et Thio. Son frère²³², maire indépendantiste de la commune de Yaté, considère que ses administrés sont « délaissés » par les services de développement de la province Sud, comme le narre une des agents de l'ADRAF :

« À l'issue de la provincialisation en 1989, les provinces ont récupéré leurs compétences. La province Sud a développé tout un réseau d'assistance technique pour assurer le suivi de ses agriculteurs. Elle a mis en place l'équivalent d'une antenne avec des techniciens spécialisés en irrigation, élevage, culture, arboriculture et toute la partie phytosanitaire. Mais il se trouve qu'il y a plusieurs communes avec des potentiels très différents, une antenne de la province couvre alors plusieurs communes et au début elle avait développé une antenne pour deux communes proches [...] Mais Yaté dépendait de Païta et Port Laguerre, et à ce moment-là le maire de casquette indépendantiste dans une province loyaliste... le maire s'est rendu compte que les besoins de ses gens avaient peu d'appui de la province. Il a demandé plusieurs fois à être aidé, à ce qu'il y ait un technicien sur place avec un bureau... voyant que ça ne venait pas, sûrement pour des broyages politiques, il a dit : « Si la province ne veut pas m'aider, je vais me tourner vers l'État. » (agent ADRAF, entretien du 08/08/2008).

Quelques années plus tard, L. Mapou convainc L. Mapéri²³³, maire de Thio, de lancer une OGAF sur sa commune. L. Mapou reconnaît le rôle déterminant des relations qu'il entretenait avec les deux maires pour le montage d'une OGAF dans chacune des deux communes. L'appartenance au même parti politique et les liens de filiation lui ont permis de mener deux expérimentations et de démontrer l'intérêt du dispositif OGAF pour répondre aux enjeux du monde rural calédonien.

« Les gens qui ont engagé des OGAF à Yaté et à Thio, ce sont des gens très proches de moi ! Les mairies de l'époque : L. Maperi, A. Duguwé et R. Mapou. [...] C'est des gens que je

²³² R. Mapou, maire PALIKA de la commune de Yaté de 1989 à 1995. H. Newedou du groupe UC prend la mairie de 1995 à 2001.

²³³ L. Mapéri affilié également au PALIKA a été maire de Thio de 1985 à 2001.

connais bien, c'est des cousins, c'est des frères, et puis c'est des gens du même parti que moi, donc on se connaît. Les maires de l'époque cherchaient du soutien dans tous les sens, parce qu'ils n'avaient pas beaucoup de soutien de la province Sud. Et, comme le foncier posait problème, les maires ont saisi la balle au bond, c'était un moyen d'avoir une approche globale du développement de leur territoire. C'était des expérimentations. » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

Au cours de cette période, L. Mapou est donc un acteur central du processus d'institutionnalisation des OGAF. Ces multiples ressources liées à sa position dans différentes organisations lui permettent de construire la légitimité de sa représentation des enjeux de développement mais également celle de la recette qu'il propose pour y répondre : l'instrument OGAF. La nouvelle problématisation de la relation foncier-développement qu'il propose est en effet légitimée par la recherche scientifique lorsqu'il publie ses résultats dans le livre *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins* avec d'autres chercheurs. En tant que chef de l'antenne ADRAF, il côtoie les cadres du CNASEA avec lesquels il échange sur leurs expériences en termes de développement territorial et sur l'instrument OGAF. Il utilise enfin ses relations développées à des niveaux multiples de par son parcours politique et ses relations familiales pour expérimenter le dispositif OGAF et démontrer son intérêt. Même si nous ne les détaillons pas ici, ces relations ne sont pas unilatérales : l'instrumentalisation est toujours réciproque. Ainsi, pour les mairies de Yaté et Thio, expérimenter une OGAF sur leur territoire leur donne accès à des financements pour le développement et l'animation, et montre la capacité des maires indépendantistes à « trouver des solutions » pour le bien-être de leurs administrés même au sein de la province Sud dominée par les loyalistes.

b) Interactions CIRAD-province Nord

À la même période de 1995 à 1998, les relations s'intensifient entre le CIRAD et la province Nord. Nous l'avons vu au début de ce chapitre, ces relations ont été initiées pendant les événements. Plus tard, au milieu des années 1990, les chercheurs du CIRAD sont mandatés par le premier directeur de la Direction du développement rural pour venir en appui à la structuration de la recherche locale, en particulier sur les productions vivrières. Le premier directeur de la DDRP fait appel à ses réseaux développés lors de ses premières années d'activités professionnelles dans les Caraïbes :

« J'ai proposé à P. Néoutyine de faire un audit sur la recherche, et je lui ai proposé d'utiliser mes réseaux et donc à l'époque le directeur scientifique de CIRAD qui était H. Manichon, des gens comme A. Capillon... c'était des gens de la chaire d'agronomie de Paris qui intervenaient à l'INRA et qui étaient à des postes clés. Je leur ai présenté la situation et [...] ils m'ont proposé untel et untel. On s'est mis d'accord pour envoyer des gens

déconnectés de la Nouvelle-Calédonie, qui avaient l'esprit ouvert et qui étaient en adéquation avec notre conception de la recherche. Ils m'ont envoyé plusieurs personnes, dont M.-R. Mercoiret pour les sciences sociales... » (directeur de la DDRP-PN de 1989 à 1995, entretien du 11/05/2009).

« Le CIRAD s'est retrouvé à devoir faire une mission pour déterminer quid du centre de recherche Nord... Qu'est-ce qu'il fallait y faire ? Qu'est-ce qu'il fallait y construire ? [...] Nous y avons passé un mois. C'était une mission longue. E. G. était directeur du développement rural, la DDR-P. Il était là depuis très peu de temps, quelques mois. Il avait une équipe microscopique, tout ça c'était des caldoches en plus, pas lui... lui c'était un métro. [...] On était d'accord qu'on n'allait pas se pencher sur la question de la recherche dans la province Nord mais d'abord se pencher sur la situation de l'agriculture et de la ruralité en province Nord. On a dû passer trois semaines à parcourir la province Nord avec des gens de la DDR-P. On leur a expliqué quelle était notre méthode : comprendre la situation, leurs problèmes, leurs choix, qu'est-ce qu'ils voulaient faire et que c'était qu'après qu'on pouvait voir ce qui pouvait se faire comme recherche. L'idée c'était de faire une recherche centrée, au service du développement. » (M.-R. Mercoiret, entretien du 10/03/2010).

Ainsi, certains chercheurs comme M.-R. Mercoiret reviennent plusieurs fois au cours des années 1990 et la fréquence s'accélère après 1996. Au début, les missions sont en lien avec la structuration de la recherche mais, après les premières années de construction et de mise en place de l'organisation provinciale, certaines structures collectives appuyées par la province connaissent des difficultés. C'est par exemple le cas du Centre d'appui au développement de la Népia présenté en début de chapitre. Après la provincialisation, le centre traverse de graves difficultés financières. Le CIRAD est alors missionné par la DDR pour faire un audit participatif auprès de la Népia en décembre 1996. Au cours de l'année 1997, plusieurs missions sont également organisées en province Sud pour venir en appui à l'agriculture vivrière (Mercoiret, 1997).

En 1998, P. Néaoutyine, alors président de la commission de développement, demande la réalisation d'un bilan interne sur l'impact du dispositif d'appui provincial au développement rural : le Code de développement (DDRP-PN, 1998). Il complète cette évaluation interne par une mission du CIRAD pour réaliser un bilan de l'action provinciale en termes de développement rural (Mercoiret *et al.*, 1999). Cette mission permet de faire un premier bilan des dix premières années de provincialisation mais aussi de réaliser un diagnostic des dynamiques rurales à l'œuvre et ainsi accompagner les réorientations stratégiques. Les conclusions de ce document proposent une nouvelle formulation des objectifs de développement par la remise en cause de l'insertion au marché comme seul objectif et la reconnaissance de la pluriactivité. Sont également présentées quelques recommandations comme le besoin d'animation au niveau local (tribu) et l'intérêt de définir des territoires de projet (*ibid.*, 1999).

Au cours de cette période, les relations entre experts, chercheurs, cadres et élus s'intensifient pour aboutir à deux nouveaux discours et représentations des enjeux du développement du monde rural calédonien. Les processus de problématisation sont différents selon que l'on considère l'ADRAF ou la province Nord. Dans le premier cas, c'est le même acteur qui passe d'un milieu de la recherche à celui de l'expertise, puis à un poste de cadre à l'ADRAF, ce qui lui permet de proposer l'instrument de politiques publiques qu'il considère le plus adapté à sa représentation du problème. En province Nord, ce sont plusieurs acteurs (experts, élus, chercheurs et cadres) qui ont eu des trajectoires partagées dans le temps long, en particulier pendant la période effervescente des Régions. Cette phase d'interactions entre acteurs permet de proposer deux formulations des enjeux de développement. Le premier discours porté par L. Mapou est lié à la problématique foncière, le second interroge plus directement les objectifs marchands des activités rurales et prône une reconnaissance de la pluriactivité. Depuis les années 1970-1980²³⁴, les enjeux étaient en effet centrés sur une meilleure insertion au marché tout en maintenant les échanges non marchands. Mais l'urgence de prouver la crédibilité de l'IKS imposait aux Kanak de multiplier les projets économiques, notamment collectifs. Les deux problématizations développées dans les années 1990 sont différentes mais complémentaires de celles formulées dans les années 1970. La représentation portée par L. Mapou et l'ADRAF prend comme objet central le foncier sans le réduire à un moyen de production. Le foncier est avant tout le support de relations sociales qu'il faut intégrer dans les projets de développement. La représentation portée par la province Nord interroge quant à elle la pertinence d'avoir comme seul objectif l'insertion au marché, en particulier en milieu coutumier. Cette seconde représentation cherche à reconnaître les pratiques de la population (la pluriactivité, les échanges) et à les considérer comme la base de toute démarche de développement, notamment à travers des démarches de développement local. En comparaison avec la construction du discours des années 1980, il y a une véritable proposition de normes d'action. Un des moyens proposés par les acteurs pour atteindre ces objectifs consiste à suivre une démarche de type partenarial sur un territoire de projet défini avec la population. Cette phase de reformulation multi-localisée des enjeux de développement va favoriser l'institutionnalisation de l'OGAF comme instrument complémentaire des politiques de développement de la province Nord. Institutionnalisation que l'on observe après la signature de l'accord de Nouméa en 1998.

²³⁴ On peut même remonter plus loin. Un des objectifs de la Nouvelle Politique indigène (1931-1946) était de favoriser l'insertion au marché des Mélanésiens par la production de café, objectif qui était d'ailleurs très mal vu du côté des Européens. Ils y voient une possible source d'émancipation. (Brou, 1975, p. 96).

3) L'après-signature de l'accord de Nouméa : l'institutionnalisation de l'instrument OGAF

Entre 1988 et 1998, la situation a largement évolué : la réforme foncière a eu lieu²³⁵ et a entraîné l'exode d'une grande partie de la population européenne vers le Sud ou ailleurs. L'effet économique est indéniable parce qu'en changeant de main le foncier change de gestionnaire. Les Kanak se retrouvent avec un nouveau capital foncier mais pour lequel ils n'ont pas encore de réelles stratégies de développement. Les initiatives économiques et collectives (les GIE d'élevage en particulier) soutenues par la puissance publique lors des attributions connaissent des difficultés (Pillon, 1995b ; Mapou, 1999b, p. 145). Ainsi, les élus du Sud et les agriculteurs européens insistent sur la nécessité de mettre en valeur les terres réattribuées et sur l'incapacité des Kanak à le faire, comme le souligne cet extrait d'entretien :

« En province Nord, il faut travailler sur les baux ruraux, et faire admettre aux gens qui ont récupéré ces terrains où on était avant... où ils n'ont rien fait... et même chez eux... » (agriculteur professionnel, entretien du 29/05/2009).

En 1999, la configuration des acteurs change. Ceux qui ont participé à la construction de nouvelles représentations des enjeux de développement se voient confier des postes clés. En février 1999, L. Mapou devient directeur général de l'ADRAF. L'enjeu pour l'agence est de trouver un moyen de stimuler la mise en valeur du foncier réattribué. Le 5 mai 1999, P. Néaoutyine devient président de la province Nord et décide de redonner une cohérence à la stratégie de développement provincial :

« Au mois de mai, il (P. Néaoutyine) est élu, il me demande de construire le secrétariat général et de construire un changement, on est donc bien dans une logique de rupture, de changement... » (ancien secrétaire général de la province Nord, entretien du 25/06/2006).

En se basant en partie sur le diagnostic et les recommandations proposés par le CIRAD, la province décide alors de s'investir de façon plus prononcée dans le développement local. Cela est en particulier visible dans le document de déclaration de politiques publiques publié quelques mois après les élections (Présidence PN, 1999). À partir de 1999, les politiques publiques de la province Nord, au plan économique, doivent être en accord avec « *ce que font les gens* ». Elles s'articulent désormais autour de deux axes : le développement local et les projets structurants qui, par leur impact économique et social, permettent la démultiplication des « activités traditionnelles » ou novatrices. Le développement local concerne la plus

²³⁵ L'ampleur de la réforme foncière sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie est indéniable : entre 1978 et 2005, la superficie des terres coutumières a augmenté de 66 % ; elle était en 2005 de 227 000 ha environ, soit 23 % de la surface totale et 42 % de la surface agricole ; 69 % des terres attribuées l'ont été à des GDPL (Sourisseau *et al.*, 2006a).

grande partie de la population de la province Nord. Il regroupe les « activités traditionnelles » (production agricole vivrière, élevage, pêche côtière, artisanat) et toute activité qui trouve sa pérennité dans les conditions locales. Pour cela, la province soutient la création et la spécialisation de zones de production en fonction des potentialités existantes. Les projets structurants comme le développement de l'élevage de crevettes, du tourisme et la réalisation d'une usine de transformation du nickel doivent, quant à eux, permettre de développer la création de valeur ajoutée et à terme de diversifier l'économie²³⁶. Concrètement, l'intégration de la notion de développement local se traduit par la création d'un département du développement local au sein de la Direction du développement économique et de l'environnement :

« Donc, une des premières choses qui a été faite, ça a été de recruter un directeur du développement économique, qui sera une directrice que nous sommes allés chercher en France, ce qui nous a valu des critiques... » (ancien secrétaire général de la province Nord, entretien du 25/06/2006).

Au même moment en Europe, la Politique agricole commune de l'Union européenne fait l'objet de révisions. Le premier pilier sur le contrôle des marchés a été complété par un second pilier, celui du développement rural. Cela se traduit par la possibilité pour les États membres de faire financer des mesures agro-environnementales par la PAC. La France décline cette révision par une nouvelle loi d'orientation agricole qui instaure la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) (Brun, 2006). En institutionnalisant l'instrument contractuel qu'est le CTE, les OGAF sont censées disparaître.

Commence alors une négociation entre l'État et l'ADRAF. L'enjeu pour L. Mapou, nouveau directeur indépendantiste de l'ADRAF, est de garder quelques lignes de crédit venant du CNASEA pour avoir les moyens de mettre en œuvre la politique d'aménagement du foncier à laquelle il a réfléchi les années précédentes :

« L'ADRAF, c'est un outil formidable pour ça, vous avez à l'intérieur des gens du CNASEA, qui pilotait des choses en métropole dépendantes de l'Union européenne... La PAC, c'est le CNASEA qui gère. Deuxième chose, c'est qu'à l'ADRAF on avait des commissaires du gouvernement qui représentaient l'État et qui venaient du ministère de l'Agriculture et des gens qui sont dans les rouages de l'agriculture. Et c'est comme ça qu'on a réussi à maintenir un petit crédit pour nous. Et là c'est la bataille au niveau... ces deux réseaux nous permettaient de tenir. Pour nous, il fallait que le ministère de l'Agriculture nous appuie mais qu'on montre suffisamment de subtilité pour s'en détacher ! J'ai l'impression qu'on y est

²³⁶ Notons que la construction de l'usine du Nord n'est pas réalisée directement par la province Nord. Le projet est confié à la SOFINOR (Société de financement et d'investissement de la province Nord). C'est une société anonyme d'économie mixte qui a pour objectif de mettre en œuvre les grands projets structurants de la province Nord dans le secteur du nickel, de l'agroalimentaire, de l'hôtellerie et de l'aménagement du territoire.

arrivé. Il fallait être convaincu que cette voie était fiable et viable. » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

Le représentant du CNASEA au conseil d'administration de l'ADRAF propose alors de maintenir le dispositif OGAF pour la Nouvelle-Calédonie et Mayotte. Le 18 mai 1999, lors du vote de la nouvelle loi d'orientation agricole à l'Assemblée nationale, l'amendement numéro 43 permet le maintien du financement des OGAF en Nouvelle-Calédonie²³⁷. L'instrument OGAF étant maintenu, le représentant de l'État souhaite une évaluation des premières opérations lancées sur le territoire²³⁸ et que chaque province, en particulier la province Nord, lance une opération pour démontrer l'intérêt du dispositif. L'évaluation est financée par le CNASEA et l'équipe du CIRAD est de nouveau mobilisée. L'ADRAF et la DAFE²³⁹ rappellent à la province Nord l'importance de lancer une première opération en particulier sur la Côte Est pour démontrer l'intérêt du dispositif.

« À l'époque, la province Nord n'était pas tout à fait convaincue... on a discuté, c'est comme dans toutes les sociétés rurales il faut montrer que c'est utile, on a fait, on a lancé sur la côte Est. On a lancé celle de la Côte Est. Ensuite on a fait Canala, Maré... » (L. Mapou, entretien du 14/10/2009).

À la fin de l'année 1999, les difficultés financières du GAPCE²⁴⁰, dues au manque de régularité d'approvisionnement en produits locaux de qualité (Djama, 1997), seront l'élément déclencheur de la seconde vague d'OGAF en province Nord. La sensibilité au développement local de certains membres du comité de pilotage²⁴¹ (ICAP²⁴², province Nord, ADRAF, BCI²⁴³) chargé de suivre la restructuration de la coopérative amènera les responsables de la province Nord à réfléchir sur la mise en place d'un programme de développement local sur la zone de la coopérative. Le directeur du département local reconnaît que la demande ne venait pas des communes, et que ce sont ces discussions avec le directeur de l'ADRAF qui l'ont amené à envisager le dispositif comme une opportunité pour résoudre le problème qui lui était confié :

« Il n'y a pas eu de demandes des communes pour l'OGAF, ça s'est décidé entre 3 ou 4 personnes du comité de pilotage du GAPCE. Moi, je n'étais pas trop à l'aise parce que

²³⁷ Entretien avec le représentant du CNASEA au sein de conseil d'administration de l'ADRAF, le 19/03/2010.

²³⁸ Ouéné, Ouvéa, Yaté et Thio.

²³⁹ Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement, service de l'État.

²⁴⁰ Pour l'histoire de cette coopérative, voir la première section du chapitre.

²⁴¹ Dont L. Mapou et le chef de l'antenne Est de la DDEE.

²⁴² Institut calédonien de participation.

²⁴³ Banque calédonienne d'investissement.

P. Néoutyine m'avait dit : "Si le GAPCE ça ne va pas, eh bien tu liquides." Il y avait une telle désorganisation interne, pour accéder aux comptes et les analyser et tout ça. Je vois Louis [Mapou], je lui dis : "Je ne sais pas comment on fait mais l'autre veut qu'on coupe des têtes."... et il me répond : "Non, ne fais pas ça, on va trouver un système..." À ce moment-là, il y a des OGAF dans le Sud qui aboutissent et qui se terminent comme Yaté, l'ADRAF veut mettre en place cet outil. Et c'est comme ça que c'est venu. [...] J'étais un peu sceptique parce que moi j'étais sur ma lancée d'approche plus intégrée mais je n'avais pas structuré les choses dans ma tête : comment faire le portage, etc. Et c'était une proposition... Je me suis dit « allons-y... » (directeur du développement local, entretien du 05/11/2009).

Comme la phase de problématisation, l'institutionnalisation du dispositif OGAF comme instrument du développement local en province Nord repose sur un jeu d'acteurs complexe (Figure 36).

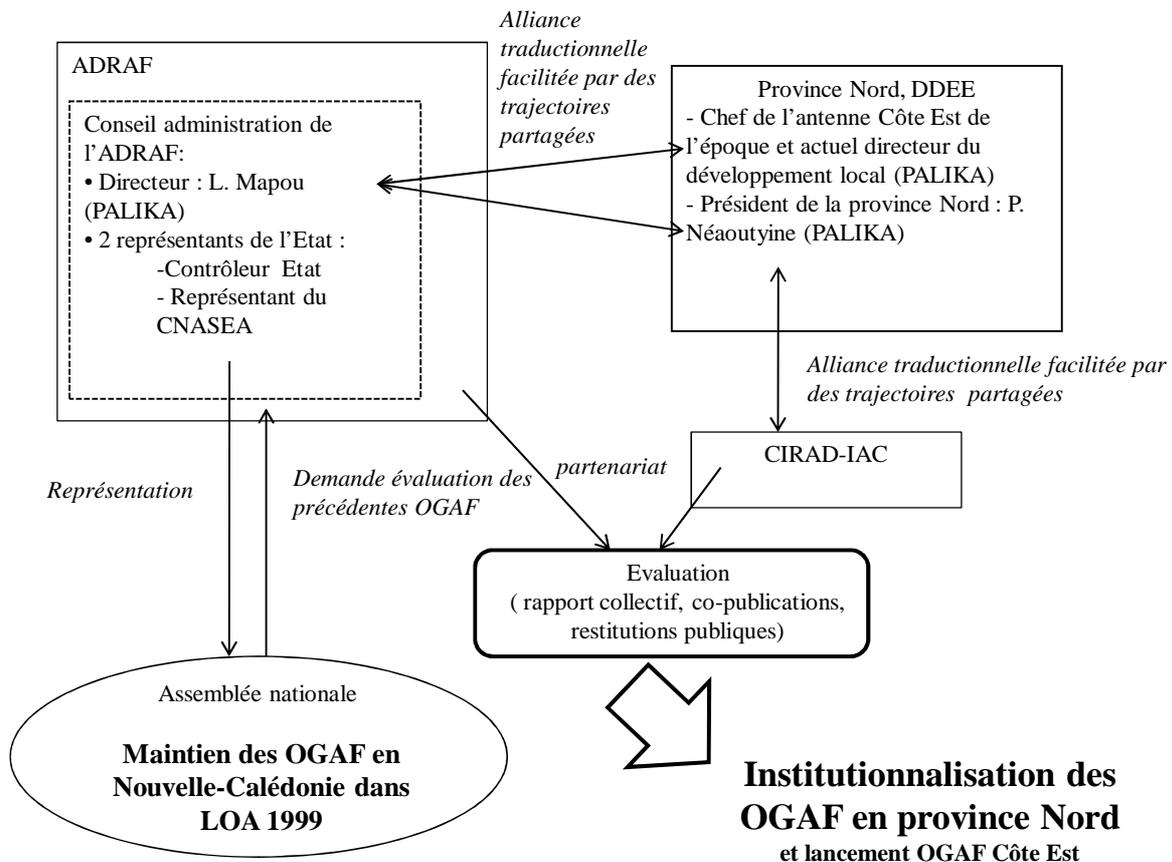


Figure 36 : Les interactions entre acteurs pour l'institutionnalisation de l'instrument OGAF.

L'institutionnalisation de l'instrument OGAF passe par une mise en relation entre la problématisation développée par L. Mapou dans ses relations avec la recherche et le CNASEA et la problématisation réalisée en province Nord avec le CIRAD. Ces représentations ne sont pas identiques mais suffisamment proches pour qu'un compromis soit trouvé autour de l'instrument OGAF. Comme l'a souligné L. Mapou (voir plus haut), l'appartenance au même parti politique et le partage de longs moments dans les trajectoires

des acteurs ont facilité ce compromis. Pour les cadres de l'administration provinciale l'hypothèse de recherche de l'efficacité « bureaucratique » est de nouveau validée par le choix de lancer l'OGAF de Touho-Poindimié-Ponérihouen en appui au GAPCE.

L'évaluation des premières OGAF calédoniennes est réalisée en 2001 par des chercheurs du CIRAD, en partenariat avec les agents de l'ADRAF (Djama *et al.*, 2001). Les résultats de cette expertise font l'objet de plusieurs publications dont une dans un journal du CNASEA (Djama *et al.*, 2002). L'analyse de ce document et les enquêtes réalisées auprès des acteurs qui y ont participé montrent à quel point cette évaluation renforce l'institutionnalisation du dispositif. En effet, l'évaluation insiste sur l'importance d'une démarche participative et partenariale, en différentes étapes : diagnostic participatif, installation de comités locaux pour discuter de l'avancement du projet, définition d'un plan d'action précis, etc. Suite à l'opération OGAF Côte Est et à l'évaluation, les OGAF se multiplient sur l'ensemble de la Côte Est de la province. Leur organisation suit scrupuleusement les normes instaurées par l'évaluation. Le dispositif est modifié et appliqué de manière différente selon les enjeux des territoires de projet, mais les grands principes restent les mêmes (comités locaux, moyens humains spécifiques pour l'animation)²⁴⁴. L'instrument OGAF devient le dispositif d'appui au développement local phare de la province. L'évaluation construite entre experts de l'ADRAF et chercheurs du CIRAD structure ainsi fortement les opérations suivantes. L'évaluation, les publications communes et les restitutions nombreuses²⁴⁵ ont permis la construction d'un langage commun autour de l'instrument OGAF.

Conclusion

In fine, nous avons vu que la construction des politiques provinciales de développement repose sur un processus long et itératif de problématisation, toujours articulé à des solutions concrètes d'action publique que les acteurs expérimentent, notamment pendant les Régions. Si l'on reprend la définition proposée par D.A. Rochefort et R.W. Cobb (1994) (désignation des coupables, des causes du problème), la problématisation telle que construite par les leaders indépendantistes est liée à l'État colonial, au choix de faire de la Nouvelle-Calédonie

²⁴⁴ Voir les diagnostics des opérations de Canala, Belep, Houaïlou (ADRAF, 2003, 2006), opérations dont nous détaillerons les enjeux dans le chapitre VII.

²⁴⁵ Entretien M.-R. Mercoiret (10/03/2010).

une colonie de peuplement, et aux conséquences de ce choix : spoliation du foncier, marginalisation spatiale, sociale et économique. Cette représentation des problèmes invite les acteurs à exiger une réforme foncière et la reconnaissance de la culture kanak. Les solutions d'action publique proposées par les acteurs des politiques publiques sont alors parfaitement en lien avec les conséquences de la colonisation qu'il est nécessaire de corriger, notamment en termes de développement économique et de foncier (revendication, occupation du foncier, rétrocession du foncier aux Kanak, résistance économique).

La provincialisation donne accès à de nouvelles ressources financières pour la mise en œuvre du projet des indépendantistes. Cependant, malgré l'opportunité que représente la provincialisation, les institutions liées aux opérations de développement du passé (Opération café, projets ODIL, FADIL) contraignent le choix des instruments de politiques publiques et la façon de les mettre en œuvre. Malgré l'effort de problématisation, on constate un « recyclage institutionnel ». Le terme recyclage est emprunté à P. Lascoumes (1996, p. 334), pour qui l'action publique repose sur la reformulation de solutions préexistantes. L'action publique a tendance à recycler le « déjà là » des politiques publiques, à savoir : les routines organisationnelles et cognitives, les découpages institutionnels, les catégories de jugements et d'actions, même si les acteurs tentent progressivement de les modifier. C'est dans ce contexte que se fait le transfert de la notion de développement local ainsi que de l'instrument OGAF, implicitement associés par les acteurs.

Le transfert repose sur un jeu d'acteurs appartenant à différentes organisations et différents niveaux décisionnels (ADRAF, province, administration de l'État, CIRAD, IRD). La description fine des interactions entre acteurs appartenant à différentes organisations nous permet de revenir sur notre première hypothèse sur la construction d'une représentation partagée entre acteurs pour légitimer l'usage de l'instrument OGAF. Elle est globalement validée, sauf pour la première opération à Ouéné, où la situation d'urgence nécessitait une réponse rapide sans réelle légitimation de l'utilisation de l'instrument. Ensuite, on observe bien la construction d'une représentation partagée des problématiques de développement de la province Nord entre experts, chercheurs, élus et cadres. Les alliances traditionnelles sont fortement dépendantes de trajectoires d'acteurs partagées, mais elles se font de manière différente. Dans le cas étudié, le rôle L. Mapou est central. Il est un des premiers à faire un travail de problématisation qu'il peut facilement légitimer grâce à sa multipositionnalité²⁴⁶ à

²⁴⁶ Au sens de G. Massardier (1996) : c'est l'appartenance à différents espaces (universitaires, consultants, administration, espace politique).

l'IRD, puis à l'ADRAF. Au fil de sa trajectoire, il utilise ainsi les ressources développées dans différents espaces pour faciliter l'expérimentation de l'instrument en province Sud, puis peser sur la sélection de l'instrument OGAF par la province Nord. L'instrumentalisation entre les acteurs est réciproque : les élus et les cadres bénéficient de la légitimation scientifique apportée par les expertises des chercheurs, et les chercheurs ont accès à des statistiques, des données et des terrains de recherche. Cette instrumentalisation est un peu différente entre les cadres et les élus. Les élus utilisent la légitimation scientifique comme une sorte de caution de leur manière de faire leur choix de politiques publiques. Pour les cadres, notamment ceux de l'administration provinciale, les chercheurs et les experts métropolitains sont source de solutions d'action publique pour résoudre les problèmes qui leur sont soumis.

Théoriquement, les relations entre expertises et politiques publiques mises en exergue dans ce chapitre permettent de complexifier le processus de problématisation des politiques publiques. L'analyse illustre de manière détaillée l'évolution de la représentation sociale du développement en Nouvelle-Calédonie à travers les relations entre les réseaux d'acteurs chargés de la production des savoirs et les processus d'évolution dans les politiques. Ces relations produisent des descriptions fiables du problème public étudié, ainsi que de ses origines et ses conséquences. J.-P. Le Bourhis (2003) parle d'objectivations qui reposent sur différentes mesures, statistiques produites par les différentes organisations, notamment l'administration en charge du problème public. Ces opérations ont pour objectif de rendre visible publiquement un problème social et sont source de changements dans la représentation des problèmes. On constate qu'au fil de la provincialisation les processus d'objectivation sont croissants, de plus en plus utilisés par les cadres de l'administration et les élus provinciaux qui vont « chercher » à l'extérieur des experts et des chercheurs capables de réaliser ces mesures et ce « découpage de la réalité ».

Les éléments présentés dans ce chapitre montrent aussi la très forte articulation entre problématisation et solutions d'action publique. Le processus de problématisation ne peut être réduit à la détermination des causes et des coupables du problème public considéré. Quelle que soit la période considérée (les Régions, les mandatures Matignon, les mandatures Nouméa), la définition du problème public est toujours articulée aux solutions envisageables pour y répondre. Dans le cas de la construction des politiques publiques de développement provincial, les diagnostics réalisés par L. Mapou et les chercheurs du CIRAD sont toujours discutés à l'aune des recettes de politiques publiques envisagées, telles que les instruments de développement local. Les problèmes publics et les solutions d'action publique sont ainsi

toujours pensés de manière articulée par les acteurs pour faciliter leur légitimation au sein de la politique provinciale.

Le processus de construction des politiques publiques provinciales s'avère donc complexe. Il se fait à différents moments, dans différents lieux, à différents niveaux de politiques publiques. On peut parler d'une construction différentielle et multilocalisée, qui repose sur des représentations variables des enjeux de développement en pays kanak. L'entrée privilégiée a été celle des Régions, surtout celle de la Région Nord, puis celle de la province, même si le processus de problématisation implique des connexions avec d'autres niveaux. Dans le chapitre suivant, nous proposons de changer de focale et de privilégier l'entrée par les territoires de projet OGAF. Par quels acteurs l'instrument est-il utilisé ? Selon quelles logiques et quelles stratégies ?

Chapitre V

Les usages locaux de l'instrument OGAF

Après l'étude de l'échelle provinciale, nous changeons de focale pour nous pencher sur les façons dont les acteurs (publics, privés, communautaires) font usage du dispositif de développement territorial étudié.

De nombreux travaux portant sur les instruments de développement territorial et les dispositifs participatifs ont exploré empiriquement les raisons des acteurs à s'impliquer dans les processus participatifs²⁴⁷. Ils montrent que bien souvent, lors de la mise en place de ces dispositifs, la population est censée trouver intérêt à s'impliquer dans les espaces de débats ouverts. L'« impératif délibératif » (Blondiaux, 2008) prégnant dans toutes les démocraties occidentales et associé aux instruments de développement territorial postule que les acteurs pourront peser plus directement sur les décisions publiques en prenant part aux nouveaux espaces de participation créés localement (Bacqué *et al.*, 2005). Mais l'analyse détaillée de ces espaces de débats montre que leur composition est bien loin de l'idéal délibératif. Les acteurs impliqués dans ces espaces sont rarement représentatifs, égalitaires et désintéressés (Blondiaux, 2003 ; Fromentin et Wojcik, 2008 ; Massardier, 2006). Pour quelles raisons certains acteurs s'impliquent-ils ? Pourquoi d'autres quittent-ils les espaces de débats après plusieurs réunions ? En mettant en lumière les principaux usages locaux du dispositif OGAF, notamment, les usages des nouveaux espaces de débats ouverts, ce chapitre propose une contribution à ce chantier théorique et empirique.

Nous voulons rendre compte de la manière dont les acteurs locaux – dans leur diversité (maires, élus communaux, coutumiers, membres des associations, producteurs) – ont été impliqués dans le dispositif et quelles étaient leurs stratégies respectives. Les critères de recrutement des acteurs et leurs stratégies se révèlent multiples, mais nous posons l'hypothèse que les acteurs des territoires de projet s'impliquent dans les OGAF pour légitimer leur pouvoir et leurs pratiques de développement (hypothèse 2).

²⁴⁷ En géographie, signalons le numéro spécial de *Géocarrefour* dirigé par T. Joliveau (2001), les travaux de P. Melé (2004, 2006, 2008), de J. Lolive (2003), le numéro spécial de la revue *VertigO* sur les échelles de construction du commun coordonné par N. Belaidi *et al.* (2009), mais aussi le numéro spécial de la revue *l'Espace politique* de janvier 2010 sur les arènes du débat public urbain, notamment l'article de J. Renard (2010). En sociologie, l'analyse de l'implication des acteurs dans les dispositifs participatifs est également un champ de recherche dynamique (Leclerc-Olive et Keita, 2004 ; Bacqué *et al.*, 2005 ; Mazeaud et Talpin, 2010 ; Talpin, 2006, 2008, 2010).

Pour discuter et affiner cette hypothèse, notre argumentaire s'organisera en trois sections. Dans un premier temps, l'inscription territoriale du dispositif OGAF sera présentée sur la Côte Est et à Canala (origine et déroulement du projet, répartition des financements, objectifs, impacts sur les territoires de projet). Ensuite, les modalités de sélection des acteurs dans le dispositif seront analysées. Enfin, nous étudierons pour quelles raisons les acteurs se sont impliqués dans le dispositif. Nous distinguerons alors deux catégories d'acteurs locaux : les maires et les membres des comités locaux de discussion ouverts par les OGAF. Les dynamiques à l'œuvre s'avèrent différentes selon les territoires de projet mais aussi selon les acteurs considérés. Si les maires font un usage particulier du dispositif pour renforcer leur légitimité politique, les autres acteurs – les membres des comités locaux – ne s'impliquent pas non plus par hasard dans le dispositif de développement territorial. Ils sont soumis à un processus de recrutement particulier et sont eux-mêmes mus par différentes « raisons de participer » : intérêt personnel, légitimation de leurs pratiques et enrichissement cognitif.

A - L'inscription territoriale des OGAF sur la Côte Est et sur Canala

1) L'OGAF Côte Est : Touho, Poindimié et Ponérihouen

a) Rappels concernant le montage du projet

L'OGAF Côte Est constitue la cinquième opération de ce type sur le territoire calédonien et la deuxième en province Nord. Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, elle est issue d'interactions entre acteurs du développement appartenant à différents réseaux qui, depuis la fin des années 1990, perçoivent de nombreux indicateurs négatifs concernant l'évolution de l'activité agricole de cette région. La stagnation de la production agricole provinciale est visible dans le déclin de la contribution de la province Nord aux filières calédoniennes et dans la diminution des parts de marché de la province Nord sur le marché de consommation calédonien (DDRP/Nord-Est, 1998 ; Mercoiret *et al.*, 1999). Ce recul de l'agriculture de la région Est pose question face à la volonté de rééquilibrage (Nord-Sud et Est-Ouest) affirmée par les politiques de la province Nord depuis les accords de Matignon. Dans le même temps, les OGAF de Yaté et de Thio ont acquis une image positive et la démarche OGAF apparaît comme un cadre pertinent pour une opération de développement rural en Nouvelle-Calédonie (Sabourin *et al.*, 2003).

Les difficultés financières du GAPCE dues à un manque de régularité d'approvisionnement en produits locaux de qualité²⁴⁸ sont l'élément déclencheur. Le comité de pilotage créé (ICAP, province Nord, ADRAF, BCI) pour suivre le redressement judiciaire de la coopérative amène les responsables de la province Nord à réfléchir concrètement à la mise en place d'un programme de développement agricole sur la zone de collecte coopérative (qui s'étend sur la quasi-totalité de la province). Un groupe de travail OGAF est organisé en janvier 2001. Il rassemble des représentants de la province Nord avec des agents de la DDEE, du GAPCE, de la SAN (Subdivision administrative de l'État en province Nord), la DAFE et l'ADRAF. Il a en charge de mener la réflexion pour la mise en place d'une OGAF sur la zone de collecte du GAPCE (de Pouébo à Canala).

L'idée est que l'OGAF accompagne le redressement du GAPCE (soumis pour sa part à une restructuration) et réponde aux deux principaux enjeux de la Côte Est : l'installation d'une génération de jeunes producteurs pour renouveler une population agricole vieillissante²⁴⁹, et le positionnement de la Côte Est comme pôle agricole performant face à la Côte Ouest dont l'expansion urbaine est planifiée avec la construction de l'usine du Nord. Lors de la première réunion en janvier 2001, les membres du comité de suivi s'opposent sur les limites du territoire concerné par le projet : certains demandent à ce que l'OGAF appuie le développement rural sur la zone de collecte du GAPCE, d'autres souhaitent que la zone soit réduite. Un pré-diagnostic est demandé pour identifier la meilleure stratégie spatiale à adopter.

b) Le diagnostic : de l'espace de collecte du GAPCE aux territoires de Touho, Poindimié et Ponérihouen

Le pré-diagnostic OGAF est réalisé par la DDEE et l'ADRAF sur la zone de collecte du GAPCE entre janvier et mars 2001. Lors de la restitution du pré-diagnostic, il est décidé de réduire la zone OGAF aux communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen parce que ce sont les communes les plus proches du siège de la coopérative et qu'elles concentrent le plus grand nombre d'adhérents qui fournissent la majorité des produits agricoles (café, tubercules, etc.). Cette première étude est complétée d'un diagnostic de forme très classique réalisé en partenariat avec l'IAC (DDEE *et al.*, 2002). Malgré les limites statistiques du RGA déjà

²⁴⁸ Pour le déclin de la filière café, voir l'étude réalisée par M. Djama (1997).

²⁴⁹ L'enquête réalisée dans le cadre du diagnostic auprès de 47 producteurs agricoles marchands indique une moyenne d'âge de 52 ans (DDEE *et al.*, 2002).

soulignées dans les chapitres I et III, le document rassemble les principaux chiffres disponibles sur la zone, complétés d'enquêtes auprès des adhérents du GAPCE. L'orientation est principalement économique et concerne un public réduit d'agriculteurs majoritairement « professionnels et marchands » (*ibid.*). Contrairement au diagnostic réalisé plus tard à Canala, ce diagnostic ne s'affiche pas comme « participatif » : les allers-retours auprès de la population sont peu nombreux. Les résultats des enquêtes, les conclusions du diagnostic et les objectifs précis du futur projet font l'objet d'une seule restitution dans chaque commune concernée par l'opération. L'objectif principal du projet OGAF Côte Est précisé dans le document souligne l'orientation agricole et le lien fort avec le rééquilibrage de la situation financière du GAPCE :

« Il s'agit d'engager un processus de développement local dans ce bassin de production qui s'appuie sur les ressources locales tant humaines que naturelles et sur le GAPCE, structure économique locale reconnue sur le périmètre, assurant l'interface entre marché et production, engagée elle-même dans une opération de restructuration et de redynamisation appuyée par la collectivité publique. » (ibid., 2002).

L'opération doit contribuer à la professionnalisation des producteurs et consolider les structures de commercialisation. Le développement rural proposé passe par une meilleure commercialisation des produits agricoles, pour augmenter les revenus monétaires et stabiliser la population rurale. L'objectif de rééquilibrage est également rappelé : il s'agit de valoriser le potentiel agricole de la Côte Est face aux projets industriels sur la Côte Ouest, et à la concurrence des autres provinces.

c) Le projet : objectifs, impacts, structuration de l'animation

Objectifs et montage financier

Les objectifs globaux s'articulent autour de quatre axes : développer la production agricole, favoriser la mise en marché des produits, diversifier l'offre d'activités et de produits, animer les actions de développement local sur le périmètre.

Les axes sont ensuite divisés en actions (14) pour lesquelles sont définis des objectifs opérationnels quantifiés qui permettent de calibrer les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre du programme²⁵⁰. Ces quatorze actions ont progressivement été réduites à onze au cours de l'opération. En effet, l'opération OGAF Côte Est se caractérise

²⁵⁰ Pour le détail, voir en annexe 5 la matrice financière et les libellés des actions.

par de nombreuses modifications et ajustements, rendus visibles par le nombre d'arrêtés d'exécution rédigés au cours de l'opération (4). Parmi les principales modifications, notons la disparition en août 2004 de l'action 8 qui visait à mettre en place une démarche qualité. L'axe 2 qui devait favoriser la mise en marché des produits a été réduit à une seule action portant sur la collecte réalisée par la coopérative. Ensuite, les actions 9 et 10 portant sur la diversification des productions – axe 3 – ont également été supprimées. L'axe 3 n'est plus financé directement puisque aucune action de cet axe n'est conservée. Le subventionnement des activités de pêche est stoppé et les primes à la diversification sont majoritairement renvoyées sur l'action 1 pour le financement de contrats de production liant les producteurs au GAPCE.

Initialement, les financements prévus pour le projet s'élevaient à 1,5 million d'euros dont les principaux bailleurs étaient la province et l'État via le CNASEA (Figure 37, ci-dessous). Les trois communes et l'ADRAF participent peu du point de vue financier, mais leur part respective s'est accrue au cours du projet. En 2007, à la fin du projet, celui-ci s'élève à 1,9 million d'euros.

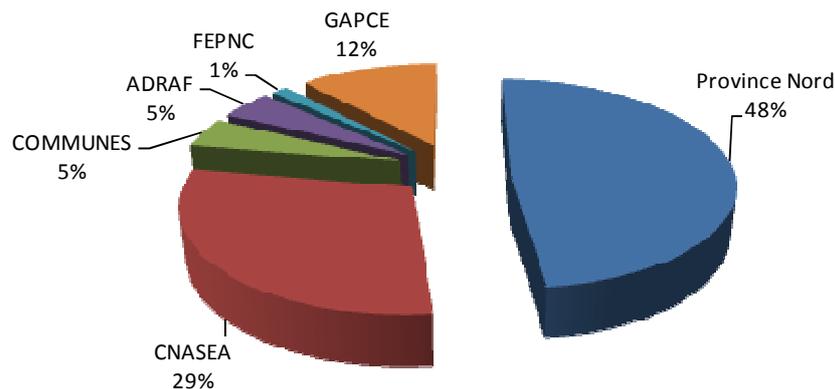


Figure 37 : Répartition prévue des financements selon les bailleurs en début de projet.

Impacts

De nombreux projets agricoles individuels et collectifs ont été financés par l'OGAF : 358 producteurs ont reçu un appui, 305 producteurs ont ouvert une nouvelle parcelle et 41 % des personnes enquêtées dans le cadre de l'évaluation affirment que leurs revenus ont augmenté avec l'appui du projet OGAF (Bouard, 2007). Pour la coopérative, également bénéficiaire du projet, on constate une progression de ses indicateurs globaux en 2007 (augmentation du chiffre d'affaires du magasin, diminution des coûts liés à la collecte), même si la part des charges globales dans le chiffre d'affaires reste élevée. Spatialement, les projets ont été répartis de manière assez équilibrée sur les trois communes (Figure 38), même si à

Poindimié les superficies installées sont un peu moins importantes que dans les autres communes.

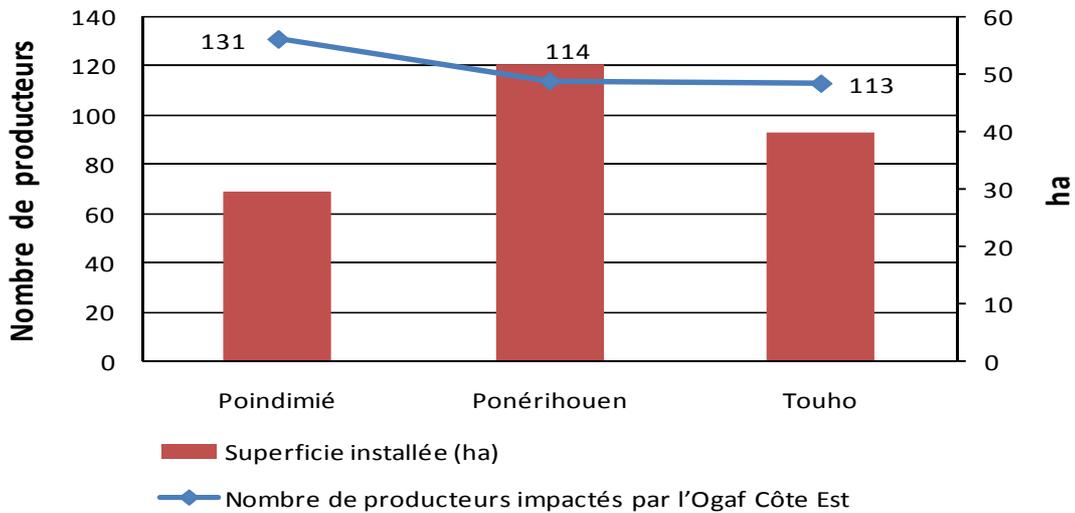


Figure 38 : Répartition spatiale des projets et des superficies agricoles ouvertes dans le cadre du projet.

Les productions agricoles installées sont diversifiées. L'opération est considérée comme un succès ; elle a principalement permis l'installation de parcelles de tubercules (igname et différents types de taros) et de vergers (agrumes, litchis, café, etc.). De plus, 150 producteurs ont suivi une formation dans le cadre de l'opération OGAF.

La Figure 39 montre que la répartition spatiale des projets selon les tribus est moins équilibrée qu'à l'échelle des communes. On constate que les populations des tribus situées sur les plaines alluviales (Névaho, Ti-Ouanao, Saint-Thomas, Tiwaka, Tchamba, Monéo, Embouchure) ou disposant de foncier réattribué sous forme de GDPL (Monéo, Kokengone) ont installé plus de parcelles que les populations des autres tribus²⁵¹.

²⁵¹ Voir les cartes foncières des trois communes dans le chapitre III.

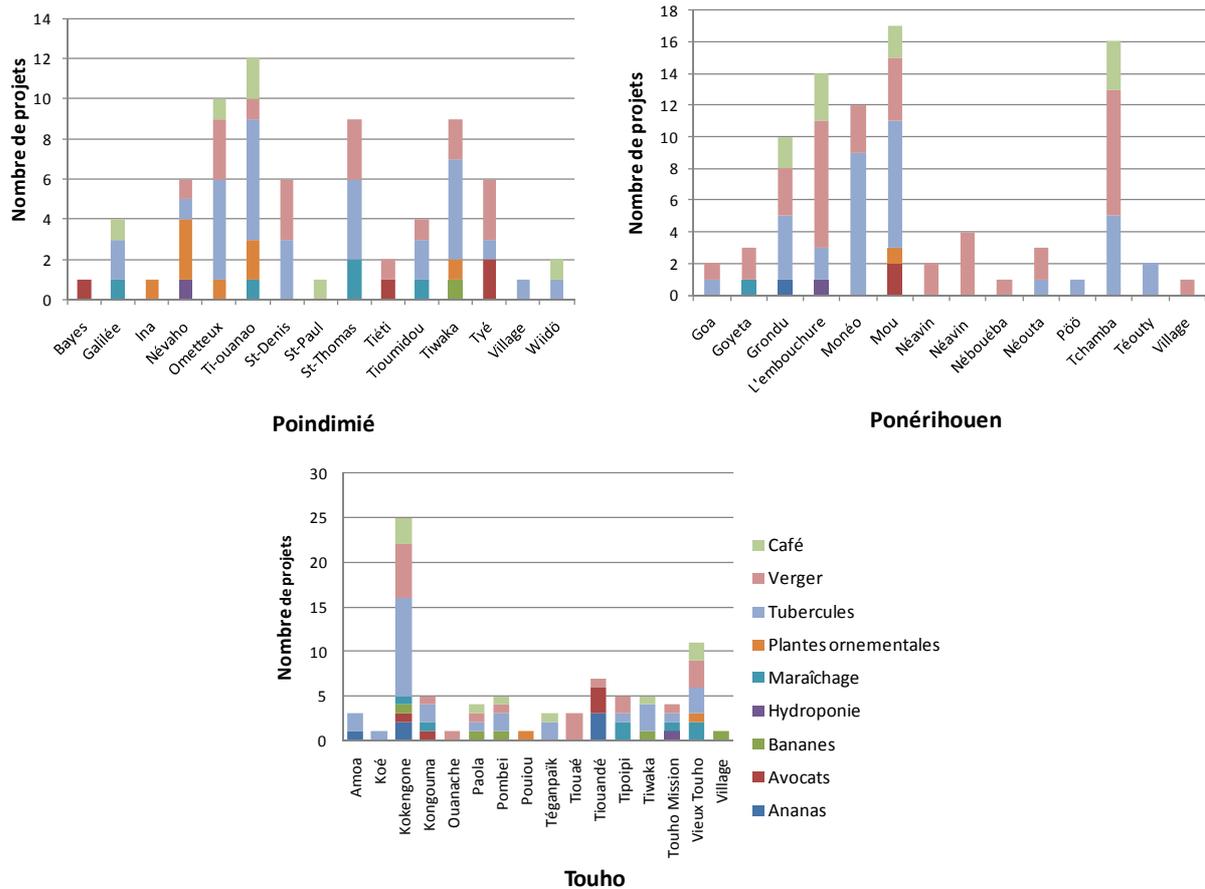


Figure 39 : Répartition des projets d'installation de parcelles appuyés par l'OGAF selon la localisation et la production (source : base de données OGAF Côte Est traitée par nos soins).

En termes d'impacts factuels, le dispositif OGAF sur la Côte Est semble offrir peu de nouveautés. Il permet principalement l'installation de nouvelles parcelles agricoles et accompagne la structuration des marchés communaux. En fait, c'est surtout la structuration de l'animation de l'appui au développement qui est modifiée. Il s'agit de faciliter la négociation entre les différents acteurs qui participent au développement rural sur les communes du projet.

Structuration et animation du projet

Pour assurer l'animation du programme, une cellule d'animation OGAF, composée d'une animatrice et d'une secrétaire-comptable, a été mise à disposition du GAPCE. Elle avait en charge la gestion et l'animation de l'opération, la réalisation d'un bulletin de liaison, l'organisation d'événements promotionnels, et l'accompagnement-formation des producteurs. En basant la cellule OGAF au sein du GAPCE, la coopérative est au centre du dispositif. L'intérêt est d'avoir une connexion forte entre offre et demande de produits agricoles (en volume et qualité) mais aussi de rassembler les partenaires (services techniques) et les

bénéficiaires autour du GAPCE. La Figure 40 ci-dessous illustre la circulation de l'information entre les différents acteurs associés au projet.

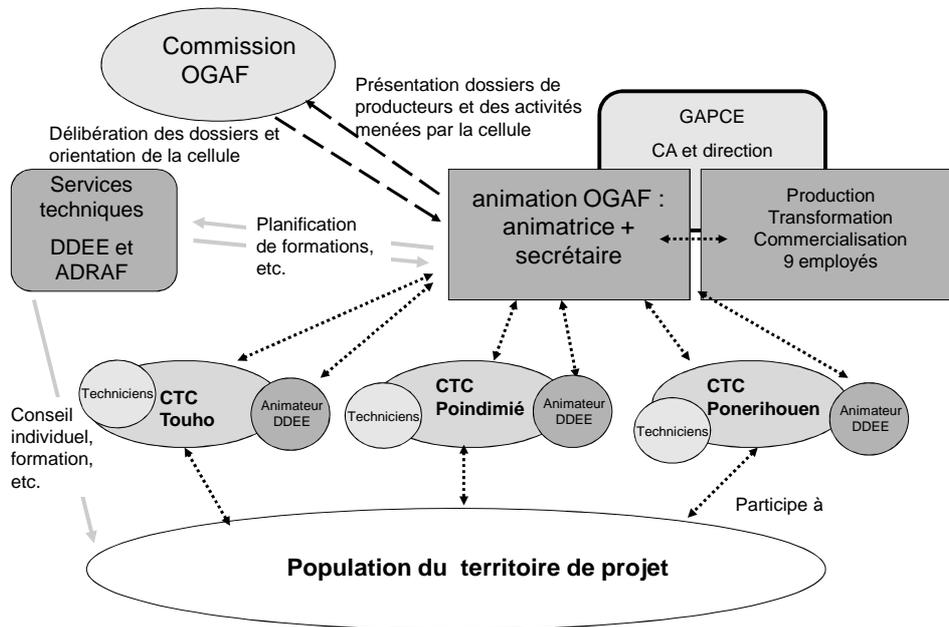


Figure 40 : Plan de l'animation de l'OGAF Côte Est.

En appui à la cellule d'animation OGAF, ont été créées des commissions communales de personnes-ressources (représentants associatifs et producteurs, représentant de la mairie, service technique) appelés comités techniques communaux (CTC), qui donnent la parole et un pouvoir de décision à des individus et des groupes qui étaient moins directement impliqués dans les politiques publiques par le passé. Les trois comités (un par commune) avaient pour vocation la validation technique et locale des projets demandés par les producteurs, mais aussi la circulation de l'information entre tous les acteurs concernés, la réflexion sur les conditions de mise en œuvre du programme dans la commune considérée et sur les difficultés rencontrées, etc.

Enfin, la commission OGAF²⁵² a reçu des missions plus classiques : elle délibère sur les dossiers présentés par la cellule d'animation, garantit les financements, veille au bon fonctionnement de l'OGAF, débat sur les problématiques posées et oriente l'opération. Ce niveau de consultation intercommunal assure une représentation de l'ensemble des acteurs et permet de veiller à la cohérence globale du projet ainsi qu'à la synergie entre l'opération et les initiatives communales.

²⁵² Composition de la commission OGAF : l'État via le représentant de la DAFE, les communes, la DDEE pour la province Nord, les coutumiers, l'ADRAF, le GAPCE.

2) L'OGAF de Canala

a) Histoire du montage de projet

Contrairement à l'OGAF Côte Est qui provient d'une initiative institutionnelle, l'OGAF de Canala a été demandée par la mairie. Le maire avait entendu parler du dispositif lorsqu'il travaillait au service des contrats de développement à la DAFE de 1995 à 1996.

Élu en mars 2001, le maire, G. Tyuionon, doit faire face à une situation économique difficile : la mine de Boakaine est fermée par la SMSP²⁵³ suite à un conflit syndical. Suite à la baisse des cours du nickel au début des années 2000²⁵⁴, la SMSP met en œuvre une politique de chômage partiel sur l'ensemble de ses sites. Ces décisions entraînent des grèves, particulièrement suivies à Boakaine. Si des accords sont signés sur les autres sites, le mouvement de Boakaine se durcit autour des syndicats et des coutumiers. Ces derniers réclament une participation accrue dans l'exploitation minière. Les coutumiers bloquent l'accès à la mine. La SMSP décide de fermer le site. Les coutumiers, après la phase de conflit aiguë, ont ouvert de nouvelles négociations avec les élus communaux pour réfléchir à la diversification de l'économie. Le dispositif OGAF, dont G. Tyuionon a entendu parler à Nouméa et qui fait l'objet de nombreuses restitutions suite à l'évaluation des premières expériences, semble une opportunité intéressante de financement pour appuyer la diversification de l'économie locale :

« Ça coïncidait aussi au moment où M.-R. Mercoiret revenait souvent, les chercheurs du CIRAD avaient fait un bilan des premières OGAF et puis on a donné de l'ampleur à leurs résultats. On a fait pas mal de restitutions... je les ai suivis dans le travail de restitution, surtout ici à la subdivision de Koné. On a regroupé tous les maires et c'est là que j'ai rencontré le futur maire de Canala. C'était à peu près en même temps... Le maire de Canala a fait une demande tout de suite après avoir été élu. » (directeur du développement local, entretien du 05/11/2009).

Le nouveau maire prend très rapidement contact avec la DAFE, dès le 23 mars 2001 (DAFE, 2004). Cependant, ce n'est qu'en août 2002 que le comité de suivi des OGAF valide sa demande. Selon l'équipe communale majoritairement UC, il a été difficile de convaincre de l'intérêt de cette opération, peu appuyée par la province où le PALIKA est majoritaire depuis les élections de 1998 :

« On a ramé, on a sué pour avoir cette OGAF à Canala, on a ramé à contre-courant.

S.B. : Pourquoi ça a été aussi difficile ?

²⁵³ SMSP (Société minière du Sud Pacifique).

²⁵⁴ Voir annexe n° 1.

P.F.B. : La province ne voulait pas... c'était trop loin pour eux. [...] Nous, l'idée, c'était comme les autres OGAF, celle de Yaté avec l'ADEVY²⁵⁵. Gilbert [Tyuienon] connaissait l'OGAF de Yaté. Quand il était au territoire, il avait participé au montage des dossiers. [...] En 1992, il était à la DAFE, il avait participé à la rédaction du premier arrêté et puis, ensuite, il avait lu les documents de compte-rendu et de bilan qu'avait faits Marie-Rose [Mercoiret] à l'époque. [...] Mais, à l'époque, la province voulait une OGAF hyperlongue sur trois communes... Nous, on a tenu bon, mais au début il voulait nous mettre avec Houaïlou et Kouaoua... » (secrétaire adjoint au maire de Canala, le 09/12/2009).

On constate un premier désaccord sur l'espace du territoire de projet, la province imagine une OGAF intercommunale qui rassemblerait les communes du Sud minier (Houaïlou, Kouaoua et Canala). Le maire mobilise alors ses réseaux constitués dans les années 1990 pour convaincre l'État (via le CNASEA) de la pertinence d'une OGAF sur la seule commune de Canala :

« Puis Gilbert [Tyuienon] est allé voir G.V. [directeur du CNASEA] à Paris. On a fini par déverrouiller ça assez haut. À un moment, on était presque prêt à faire une OGAF sans l'État... ce qu'on voulait c'était l'arrêté pour avoir le pot commun des finances publiques. Si on ne l'avait pas... c'était plus scabreux parce que Canala l'avait déjà fait avec l'OCD²⁵⁶. Et ça s'est fini au tribunal... c'est affreux... les gens ont été très déçus par l'OCD. On ne pouvait pas se rater. » (secrétaire adjoint au maire de Canala, le 09/12/2009).

L'implication de l'État obtenue, il s'est avéré plus facile de convaincre la province Nord mais aussi la population de la commune, fortement marquée par les opérations de développement du passé.

b) Le diagnostic

Réuni en août 2002, le comité de suivi des OGAF en Nouvelle-Calédonie confie la réalisation du diagnostic de territoire à l'ADRAF. L'étude commence officiellement le 18 septembre 2002. Elle s'est organisée autour de nombreuses réunions de consultation et de restitution à la population locale. Quatre secteurs stratégiques de la commune (Méhoué, Gélima, Nakéty, Emma) ont été retenus en concertation avec les coutumiers, au regard notamment de la spécificité des différentes zones et des lieux de vie (ADRAF, 2003). Ces quatre secteurs correspondent aux quatre chefferies identifiées par C. Demmer (2002). En

²⁵⁵ Agence de développement de Yaté.

²⁵⁶ Voir dans le chapitre III l'OCD (Opération concertée de développement) menée dans les années 1990 sur la commune de Canala.

procédant de cette manière, ce qui n'a pas été fait pour le diagnostic de l'OGAF Côte Est, l'ADRAF souhaite ne mettre à l'écart aucun groupe.

Tableau 4 : *Chefferies et villages correspondant à Canala (source : Demmer, 2002, p. 553).*

Chefferie Bwaaxéa	Chefferie Nôôme
Mehoué [Mèèwèè] Nouhoue [Nôôwé] Bouakaine [Böökèñî] Mèrèrèrè [Mérérenémé]	Gélima [Xürüchaa] Kuiné [Xwiinè] Mia [Mía]
Chefferie Kèrèduru	Chefferie Pènyî mê Nèkètè [Nakéty]
Nanon-Kénérou ou Kayu [Kûöö] Emma [Amââ] Haouli [Xêwîrî] Koh [Kö] Kako [Kakö] Coindé [Kwâdé] Ouipoin [Wipwâ]	Nakety [Nèkètè] Kopélia Kèrèji Tenda [Têda] Giö Ouassé [Wasé]

Le diagnostic a été réalisé en concertation avec les services communaux et provinciaux, la population et les instances coutumières. L'ADRAF a également collecté tout un ensemble de statistiques concernant le futur territoire du projet, pour identifier les principales contraintes et atouts. Des réunions d'information sur le projet ont été organisées (ADRAF, 2003). Elles ont été complétées par des séances de travail et d'enquêtes auprès des publics cibles (femmes, jeunes, agriculteurs, pêcheurs, etc.), afin de mieux prendre en compte la diversité des situations et des aspirations de ces catégories de population. Cette manière d'impliquer la population semble l'avoir en partie déconcertée :

« L'analyse du territoire, quand on est arrivé à Canala... Il y a un passé lourd à Canala avec de nombreux échecs, et on est arrivé avec une méthode nouvelle... parce qu'on n'arrive pas avec un projet mais on leur demande de travailler avec nous pour créer un projet. Donc, bon, on s'est réparti les réunions dans les quatre zones de Canala. La difficulté, c'était de faire comprendre aux gens qu'on ne venait pas avec un projet défini mais qu'on avait besoin d'eux pour définir le projet... Et ça, c'était long... [...] et les gens nous posaient la question : « Mais c'est quoi le projet ? Qu'est-ce que vous voulez qu'on fasse ? »... On leur a dit : « Non, ça n'est pas nous, c'est vous, comment vous voyez les choses ? Quelles sont vos difficultés actuelles ? » Ils n'avaient pas l'habitude qu'on leur pose ces questions-là. Après on a tourné deux ou trois fois, parce que pour les gens l'OGAF c'est nouveau, ils avaient entendu parler de celle de la Côte Est et ils avaient un bon écho mais, à chaque réunion, il fallait faire un topo sur « qu'est-ce que l'OGAF ? Pourquoi l'OGAF ? ». On prenait un peu de temps mais on était obligé de passer par là. » (agent ADRAF, entretien du 12/112009).

Plus habituée aux approches descendantes, caractéristiques des grandes opérations²⁵⁷ mises en œuvre pendant les décennies précédentes, la participation de la population est inégale selon les zones géographiques prédéfinies :

« Au bout de la deuxième réunion, les gens ont compris, notamment à Emma et Nakéty, qu'il y avait un intérêt pour eux... Les gens étaient en nombre avant qu'on arrive... Par contre, au village à Méhoué, il n'y avait personne et il n'y a jamais eu personne. » (agent ADRAF, entretien du 12/112009).

Le diagnostic a été suivi d'une phase transitoire de pré-animation sur neuf mois pour asseoir la création d'une structure support de l'OGAF, l'association Wakè Cháá. Cette dernière s'est vue confier la gestion du programme par le biais d'une équipe d'animation.

c) Le projet : objectifs, impacts, structuration

Objectifs et montage financier

Le diagnostic permet de définir des objectifs globaux qui s'articulent autour de cinq axes définis lors du diagnostic et validés par le groupe de travail : (1) inciter à la production ; (2) réorganiser les circuits de commercialisation ; (3) valoriser les productions existantes ; (4) diversifier les activités ; (5) informer, accompagner la population et animer le dispositif (ADRAF, 2009). Même si l'appui proposé reste très classique, c'est une des premières OGAF à proposer une approche multisectorielle puisqu'elle appuie l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'artisanat.

Le projet s'élève à 1,8 million d'euros²⁵⁸ et, contrairement à l'OGAF Côte Est, la commune est le deuxième bailleur après la province. L'État avec les financements du CNASEA est le troisième bailleur (Figure 41). Notons la somme conséquente (35 % de l'enveloppe financière) consacrée au financement des travaux de remise en état du centre de dépôt. Ce centre de dépôt datant des années 1980 avait été en partie réhabilité dans les années 1990 pour devenir une usine de jus de fruit dans le cadre de l'OCD²⁵⁹. Il deviendra le centre de commercialisation de l'OGAF.

²⁵⁷ Voir le chapitre précédent.

²⁵⁸ Pour le détail de la maquette financière, voir annexe 5.

²⁵⁹ Voir le projet de l'Opération concertée de développement (OCD) de Canala dans le chapitre III.

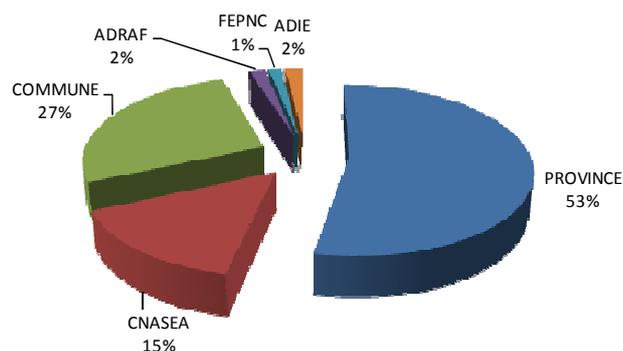


Figure 41 : Répartition des financements de l'OGAF de Canala selon les bailleurs.

Impacts sur la commune

Quatre-vingt-trois pour cent du budget prévu a été engagé avant la fin de l'OGAF. Une part importante (21 %) a été consacrée au fonctionnement de l'équipe chargée de l'animation, action indispensable à la création d'une dynamique de développement local. Le programme OGAF a mis en place à la fois des projets individuels de taille variable et des projets collectifs dits structurants : le centre de commercialisation des produits de la terre et de la mer, le magasin d'agrofournitures, le marché communal. Un nombre important de promoteurs individuels ont pu bénéficier des aides et services de l'OGAF. Le secteur agricole a été le plus soutenu ; les autres secteurs d'activité (tourisme, PME/PMI) ont été moins impactés par l'OGAF. Parallèlement, de nombreuses formations ont été dispensées au profit des porteurs de projet de Canala, notamment dans le secteur agricole. Il y a eu 359 projets validés au cours de l'OGAF (voir le tableau 5 ci-dessous).

Tableau 5 : Répartition des projets et des porteurs de projet appuyés par l'OGAF selon le secteur considéré (source : ADRAF, 2009).

Secteur	Nombre de projets validés	Nombre de porteurs de projet ²⁶⁰
Agricole	279	187
Pêche	42	32
PME/ PMI	25	24
Tourisme	13	11
Total	359	254

²⁶⁰ Le nombre de projets validés est différent du nombre de porteurs de projet, en effet une personne a pu bénéficier de plusieurs projets.

Spatialement, on constate une répartition géographique équilibrée sur l'ensemble du territoire communal et sur les quatre chefferies de la commune, la population résidant au village étant la moins touchée (Figure 42).

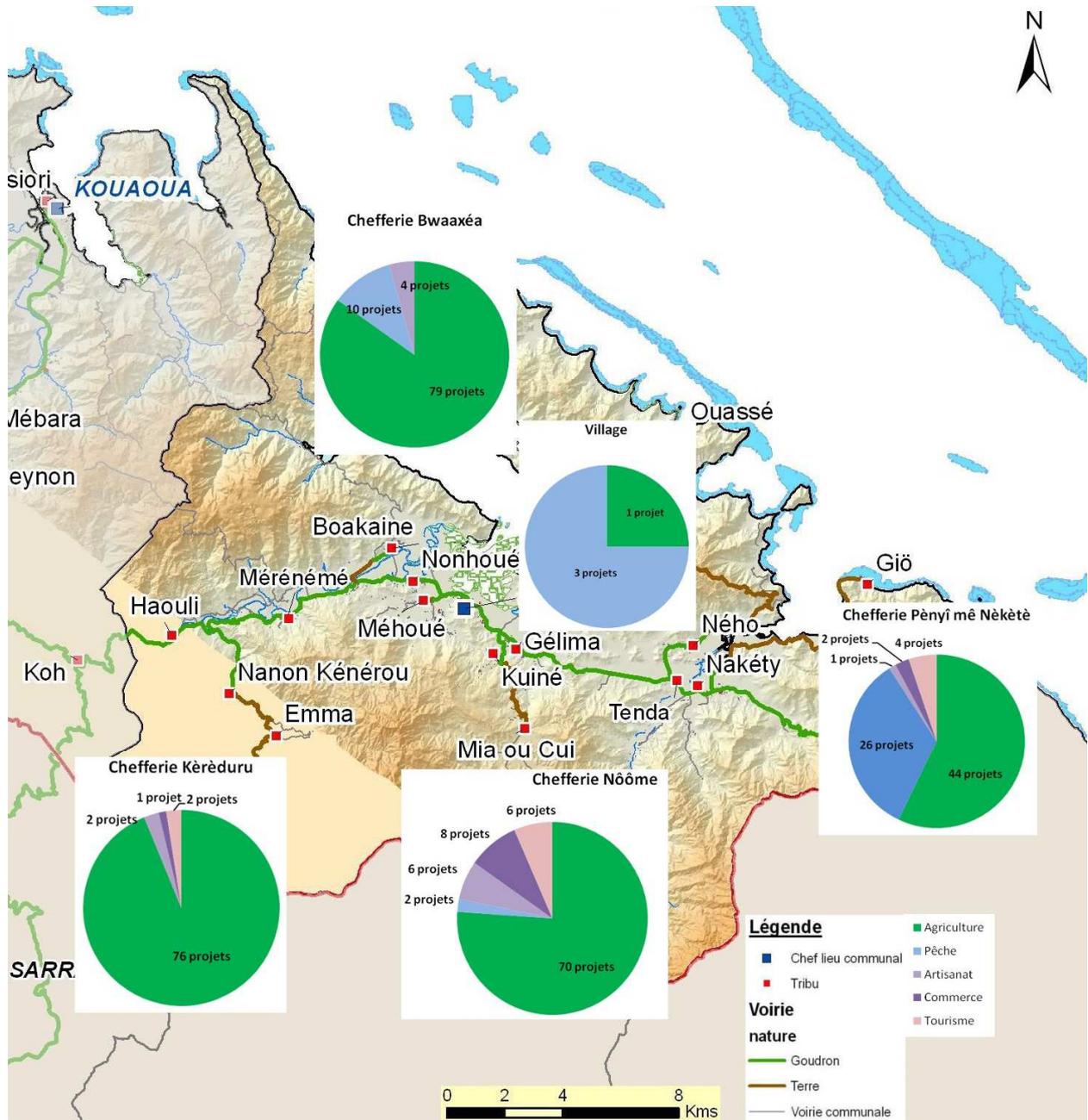


Figure 42 : Répartition spatiale des projets OGAF sur la commune de Canala, par chefferie et par secteur (source : données ADRAF, 2009, fond de carte province Nord).

Organisation et structuration de l'OGAF

L'animation du projet OGAF repose sur cinq éléments interdépendants, en interaction avec les services techniques (DDEE et ADRAF) et la population :

- un bureau, composée du président, d'un trésorier et d'une secrétaire, qui assure le suivi de l'association en lien avec le directeur et son équipe ;
- quatre vice-présidents, un par secteur (agriculture, pêche, artisanat-commerce et tourisme) appuyé par l'opération. Les vice-présidents sont des personnes reconnues dans leur secteur et par les porteurs de projets grâce à leur connaissance du milieu. Ils représentent les membres actifs de l'association ;
- une cellule d'animation chargée de mettre en œuvre le programme OGAF en concertation avec le bureau de l'association. Son rôle est d'animer les diverses activités de la structure. Dans le budget de l'OGAF, une somme spécifique était allouée pour financer la cellule d'animation constituée d'un directeur, d'une secrétaire-comptable et d'un animateur (345 000 euros environ, financés à 73 % par la province, 11 % par le CNASEA et 16 % par la commune, selon les chiffres du diagnostic) ;
- le comité technique aussi appelé comité de suivi-évaluation ;
- les membres de l'association.

Un directeur commercial est chargé de la gestion du centre de commercialisation et du magasin d'approvisionnement. Il est appuyé d'une animatrice des ventes. L'activité commerciale du magasin a financé à 100 % le salaire de l'animatrice des ventes et a participé en partie au financement du salaire du directeur. La cellule d'animation, telle que prévue au départ, s'est ainsi vue renforcée par des profils commerciaux.

Comme dans le dispositif de l'OGAF Côte Est, l'OGAF de Canala repose sur des comités techniques. Ces comités, au départ spécialisés par secteur d'activité, sont composés d'acteurs locaux qui sont reconnus localement comme « professionnels » dans leur secteur. Nous verrons que la sélection des individus participant à ces comités reposait sur différents critères plus ou moins formulés explicitement. Les comités sont également composés de techniciens provinciaux spécialistes du secteur et du technicien ADRAF (pour les questions foncières). Au fil du temps, ils ont fusionné pour ne former qu'un seul comité, le « comité de suivi-animation » (CSA) (Figure 43 ci-dessous). Ce comité est composé des vice-présidents et de trois membres de chaque secteur ainsi que des techniciens et animateurs DDE-E et d'une technicienne de l'ADRAF. Ce changement, réalisé en début d'opération, est perçu comme

une « innovation » par rapport aux autres projets OGAF et aux approches sectorielles : « *En aucun cas on leur demande des conseils techniques. [...] on a tout chamboulé, on a cassé les murs, on a cassé les cloisons... On a organisé une réunion avec tout le monde et on se rendait compte que tout le monde faisait un peu de tout.* » (ancien directeur de l'OGAF de Canala, entretien du 26/05/2009).

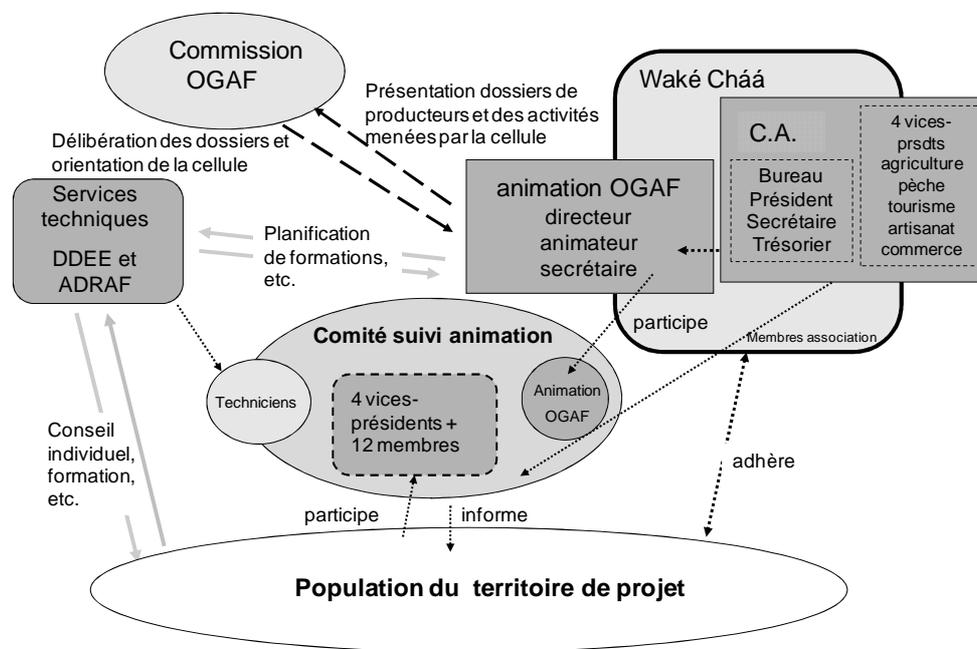


Figure 43 : Plan d'animation de l'OGAF de Canala.

Ce comité est censé faciliter la connexion entre la population, l'association Waké Cháá et les partenaires techniques. L'objectif affiché dans les documents de projet est de faire circuler l'information entre des différents acteurs, de sorte que l'association soit un lieu d'expression et que la transparence puisse être maintenue. Concrètement, le comité valide les projets individuels déposés à l'OGAF et réfléchit sur les modalités de mise en œuvre du programme d'actions et de la diffusion de l'information auprès de la population. Comme sur la Côte Est, la commission OGAF rassemble les bailleurs et oriente le projet.

3) Une implication variable de la population dans le dispositif

La présentation des dispositifs mis en place sur les deux territoires étudiés montre des différences concernant l'origine du projet (initiative ascendante ou descendante), ses objectifs (exclusivement agricole ou plurisectoriel). Dans les deux cas, la création de comités locaux de discussion est censée traduire la dimension participative des acteurs qui portent le dispositif

OGAF, notamment ceux qui ont en charge la réalisation du diagnostic (ADRAF, DDEE), puis la constitution des comités :

« Il s'agit de marier les échelons administratifs, l'expertise, les coutumiers, les élus locaux, les producteurs pendant le diagnostic partagé, et après... Ensuite, on va plus loin que ça : élaboration partagée de la stratégie de développement, multisectorielle et transversale, qui est forcément adaptée à l'état des lieux qui est défini, et après, mise en place de ce qu'on appelle un plan de développement, c'est-à-dire un plan d'action, qui fixe les grandes lignes, les types d'actions qu'on veut soutenir, et dans lequel vont pouvoir venir s'inscrire, chemin faisant, des porteurs de projets, qu'ils soient collectifs, individuels, etc. Donc ça, c'est vraiment le concept, c'est-à-dire qu'on fait partager le diagnostic et la stratégie de développement, si vous voulez derrière le partage, il y a le concept des mots partenariat et participation, et puis derrière on laisse vivre le programme, etc. » (directeur adjoint de l'ADRAF au début des années 2000, entretien du 10/09/2009).

En dépit des intentions inclusives préconisées, le suivi de la présence des membres de comités montre que l'implication des acteurs locaux dans les comités locaux de débat est inégale selon les communes et fluctuante dans le temps. Le suivi de la participation aux comités locaux de l'OGAF Côte Est (représenté sur les Figure 44, Figure 45 et Figure 46) a été réalisé à partir des comptes-rendus qui ont pu être collectés. Pour Canala, cette analyse n'a pu être effectuée de manière exhaustive parce que les documents n'ont pas été mis à notre disposition. Mais les enquêtes réalisées auprès des membres du comité de Canala confirment une forte variabilité dans la participation des acteurs à ces comités.

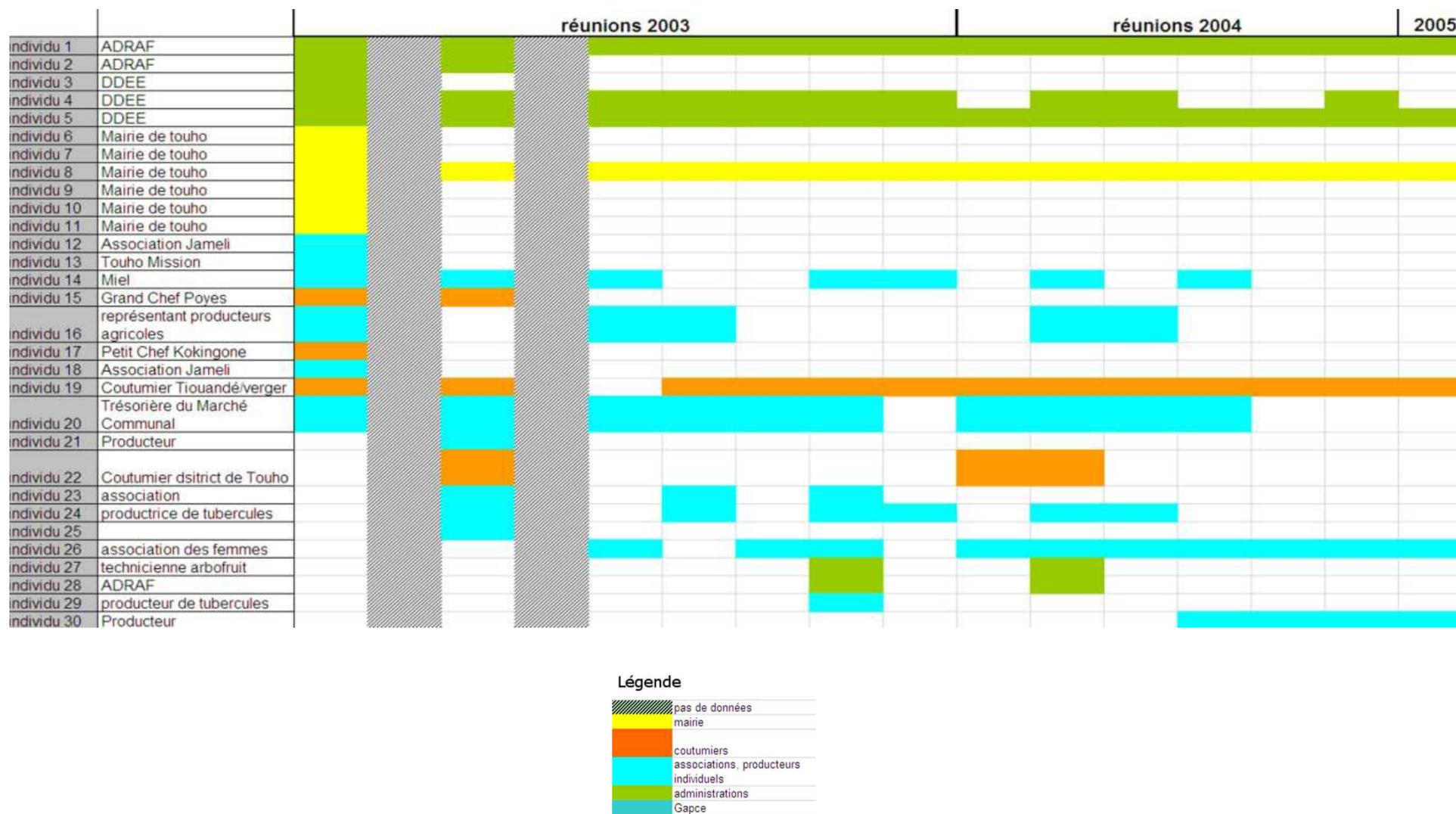


Figure 44 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Touho.



Figure 45 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Poindimié.



Figure 46 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Ponérihouen.

Différentes personnes sont présentes à ces réunions : membres des services techniques d'appui au développement, élus communaux, associations, coutumiers, producteurs, etc. On constate que de nombreuses personnes viennent à la première réunion durant laquelle une sélection est organisée pour instituer des représentants. Au fil du temps, on décompte de moins en moins de participants. Au cours de la deuxième année, les réunions ont lieu tous les deux mois alors qu'elles étaient mensuelles la première année. À partir de la troisième année (2005), les réunions sont encore plus rares et les comptes-rendus sont rédigés de manière moins régulière, ce qui explique que le suivi s'arrête après la première réunion de 2005. Sur Canala, le même phénomène est observable, comme l'indique l'ancienne secrétaire de l'OGAF :

« On remarque que les membres sont moins participatifs que les directeurs, ou adjoints, les membres du bureau sont présents mais les autres ça fait des années que je ne les avais pas vus.

S.B. : Sur les 12 membres prévus dans le CSA, tu dirais que combien venaient ?

G.K. : [long silence]... s'ils ne viennent pas c'est qu'ils n'y trouvent pas d'intérêt, ces gens, ils ont du temps ! Je les connais. C'est bien ça le problème ! La dernière fois, je leur ai dit : "Venez ! On peut vous aider !... Moi, l'association, on a besoin de vous, aussi !" » (directrice de Wakè Cháá, entretien du 07/12/2009).

Ou encore, la vice-présidente du secteur agriculture :

« Je ne sais pas trop, ça arrive à un moment où les gens sont fatigués de venir pour les réunions et tout ! Et puis, on arrive à un moment où ils savent que tout ce qu'on va décider, eux, ils vont approuver...

S.B. : Comment ça ils vont approuver ?

A.B. : Parce que quand on prend des décisions c'est toujours bon pour eux, parce que jamais on s'est chamaillé pour un truc. On a toujours discuté... Pour un sujet, quand on prend une décision, il faut que tout le monde soit d'accord ! Jamais quelqu'un n'a pris une décision sans les autres. Nous, on venait toujours dans les réunions de secteur, nous les vice-présidents. Les membres ne venaient pas forcément mais quand on les voyait, eh ben, nous on leur en parle. Et puis, quand on leur explique ce qu'on a décidé, ils disent : "Ah, c'est bon alors !" » (vice-présidente du secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

Comme l'ont identifié J. Talpin et A. Mazeaud (Talpin, 2008 ; Mazeaud et Talpin, 2010) dans le fonctionnement des expériences de budgets participatifs, il existe plusieurs degrés d'implication et différentes « formes d'engagement ». Les auteurs distinguent ainsi les non-participants, les participants intermittents et les participants réguliers. Les participants réguliers sont généralement au nombre de 5 à 10 membres, dont l'animateur du projet. La formation de ce groupe relève d'un processus complexe de recrutement qui les institutionnalise au sein du dispositif. Le second groupe, celui des participants intermittents, se compose de personnes seulement présentes à quelques réunions par an. Plus passifs que les

membres du premier groupe, ils sont aussi moins habiles dans la prise de parole. Si un des participants réguliers vient à quitter le comité, c'est dans ce second groupe que sera recruté un remplaçant. Enfin, il y a ceux qui ne participent pas aux comités locaux.

C'est le processus de recrutement des participants réguliers que nous proposons d'éclairer dans la section suivante. En effet, pour comprendre les stratégies d'usage du dispositif OGAF mises en œuvre par les acteurs locaux, il est nécessaire de mieux connaître les acteurs impliqués dans ces comités. Qui sont-ils et comment ont-ils été recrutés pour rester dans le dispositif ? Il s'agit d'identifier les critères de recrutement des acteurs, considérés comme légitimes pour s'impliquer dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial. Ces éléments permettront ensuite d'éclairer leurs stratégies et leurs intérêts à s'impliquer et à faire usage de l'instrument OGAF.

B - L'implication des acteurs locaux dans les politiques de développement territorial

1) Recrutement des acteurs locaux participants

Sur les deux territoires de projet, la constitution des comités a été réalisée par les animateurs du projet ou du diagnostic. Les membres des comités ont été recrutés parmi les personnes présentes dans les réunions de présentation de l'OGAF. Ces réunions étaient publiques, l'information était affichée en mairie et dans les maisons communes des tribus. Elles étaient aussi annoncées à la radio. Mais force est de constater que les personnes présentes à ces réunions n'y étaient pas par hasard. Elles ont en partie été conviées selon différentes logiques. Outre les moyens d'information précités, elles ont été invitées soit par courrier, soit personnellement par les animateurs DDEE qui ont ainsi coopté des acteurs avec qui ils avaient l'habitude de travailler :

« On a essayé d'associer tout le monde comme je disais tout à l'heure. [...] On a organisé des réunions d'information, on a invité pour une première réunion d'information. [...] Et puis sinon c'était plutôt les gens qui étaient lors des réunions, les gens qui étaient beaucoup plus présents... On a nommé les gens qui étaient présents, ceux qu'on sentait, parce qu'au début les gens étaient plus ou moins motivés. » (représentant de la mairie de Ponérihouen au sein de CTC de Ponérihouen, entretien du 12/02/2009).

Comme le montre cet extrait d'entretien, c'est parmi ce vivier constitué que le recrutement des membres permanents des comités s'est fait, le plus souvent par un vote à

main levée. Les enquêtes réalisées auprès des membres des comités, des équipes d'animation ont permis d'identifier quatre critères de recrutement : l'origine géographique, la maîtrise technique de l'activité appuyée, l'implication dans la vie associative et l'affiliation politique.

a) Une logique spatiale de recrutement ?

Sur les deux territoires de projet, les stratégies de constitution des comités locaux de débat et de l'association porteuse du projet sont différentes. Tout d'abord, sur les communes de la Côte Est, au-delà de la séparation des trois comités communaux, il n'y a pas eu de recrutement clairement géographique. La taille des communes et le nombre conséquent de tribus n'ont pas permis d'avoir au moins un représentant de chaque tribu ou de chaque chefferie. Par contre, les chefs des six districts coutumiers ont été contactés pour une réunion de présentation de l'OGAF dans chaque mairie. Ensuite, les coutumiers ont nommé un représentant qui participait aux réunions :

« Moi, je représente les coutumiers parce qu'il faut bien un membre de la structure coutumière dans le comité technique, donc à cette époque-là, j'ai été désigné par les coutumiers pour que je puisse les représenter dans le comité technique. [...] Y a des représentants de chaque secteur d'activité, mais moi j'ai été désigné par les coutumiers... Je suis en quelque sorte leur porte-parole. Donc moi, je dois retourner les informations dans les conseils de district pour leur donner les informations concernant les avancées du projet sur le terrain, informer le district par rapport à des projets qui ont été soumis au comité technique, donc c'est un peu comme ça que je me suis retrouvé membre du comité technique de Ponérihouen. [...] Ici y a deux districts : le district de Ponérihouen et le district de Monéo. » (représentant du district de Ponérihouen, entretien du 15/01/2009).

La logique de recrutement n'est pas directement spatiale. Dans les entretiens, les animateurs expliquent que les coutumiers ont été mobilisés pour les questions foncières. Cependant, le choix d'inviter les chefs de district traduit une double volonté des responsables du projet : couvrir l'ensemble du territoire de projet et s'assurer d'une répartition spatiale équilibrée entre les districts. L'extrait d'entretien réalisé auprès du chef de district de Bayes illustre ce point :

« Moi, comme je suis dans le comité technique communal, on essaie d'équilibrer entre les deux districts. Pour qu'il n'y ait pas trop en même temps. C'était surtout le district de Wagap parce que eux ils ont de la bonne terre. Nous, ici, de ce côté-là, on faisait beaucoup plus des petits projets de café, letchi, vanille, avocats, ananas. » (chef du district de Bayes, entretien du 15/01/2009).

À Canala, dès le diagnostic, le critère spatial est important. Nous l'avons vu, les réunions d'information, de réflexion ont été menées par zones géographiques, auxquelles

correspondent là aussi des hiérarchies coutumières. Après le diagnostic, une grande assemblée générale a été organisée à la mairie pour élire le conseil d'administration de l'association Wakè Cháá et ensuite constituer les comités de discussion. Les membres du conseil d'administration venaient de différentes zones de la commune de Canala :

« Dans le CSA, on avait réparti en fonction des zones aussi... Mais le problème c'est que... Il y avait N. qui était d'Emma. Il était membre de l'association depuis des années. Et après, il a téléphoné pour dire qu'il ne serait plus dans Wakè Cháá, et puis il est mort. Il était dans la section artisanat. Il avait appelé pour dire qu'il n'y sera plus, et puis il est décédé. Dans le renouvellement du bureau, on a fait des convocations auprès d'adhérents, à Emma. » (directrice de Wakè Cháá, entretien du 07/12/2009).

Dans cet extrait d'entretien, on voit que le recrutement spatial se maintient même après la constitution de l'équipe. C'est un critère essentiel pour l'équilibre du projet puisque, suite au décès d'un des membres de l'association, celle-ci sélectionne dans la zone géographique d'où était originaire la personne disparue.

b) Un recrutement technique

Si l'équilibre spatial semble être recherché dans la constitution des comités, notamment via un recrutement dans la hiérarchie coutumière qui permet d'assurer, en théorie, une certaine représentativité spatiale et l'accès au foncier, des compétences techniques sont également requises. Sur la côte Est, dans chaque commune, au moins un producteur de tubercules professionnel et marchand a été convié :

« J'ai été contacté en tant qu'un des plus grands producteurs de la Côte Est, producteur d'ignames, tout ce qui est vivrier. On m'a demandé si je voulais faire partie de ce comité et je me suis porté volontaire parce que c'est dans mon domaine. Je devais amener mes idées et mes compétences dans ce comité pour lancer les jeunes à faire des microprojets. » (représentant des producteurs de tubercules, CTC de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

Un animateur DDEE et un représentant de la mairie de Ponérihouen confirment ces propos et les élargissent : ils ont recruté parmi les « notables » des différentes filières appuyées par le projet.

« On a choisi les membres selon les spéculations, selon les activités que les gens font, ceux qui sont un peu dedans [...] ceux qui représentent un peu les filières (élevage, agriculture, agrumes, café). [...] L'objectif, c'était qu'ils nous donnent leur point de vue, parce qu'ils sont un peu du métier, ils savent. » (animateur DDEE, membre CTC Ponérihouen, entretien du 17/02/2009).

« Ce groupe a été constitué, on a essayé de prendre un peu ceux qui étaient déjà en activité dans chaque secteur : agricole, élevage [...]. C'était des gens qui

étaient en activité et qui ont déjà une exploitation, ce sont des exploitants... [...] On va dire des gens qui ont une certaine expérience. Globalement, l'idée c'était d'associer toutes les forces vives de la commune plus les membres des GDPL... » (représentant de la mairie de Ponérihouen au sein de CTC de Ponérihouen, entretien du 12/02/2009).

La légitimité des acteurs à participer aux comités locaux de discussion repose ainsi sur leur expérience technique au sein du secteur ou de la filière appuyée. Les membres de comités n'étaient pas des citoyens ordinaires complètement « profanes »²⁶¹. Le recrutement a été fait en amont des réunions par la mairie et la DDEE :

« J'ai été convoqué à participer aux réunions du CTC parce que je suis éleveur, c'est ma première profession, et que j'ai envie de développer l'agriculture. [...] C'est la mairie de Ponérihouen qui m'a contacté. Avec la DDEE, ils sont venus me chercher. On a invité plusieurs personnes et puis on a voté pour chaque secteur. Pour la composition, chaque secteur ou filière vote pour son représentant dans le CTC. » (représentant des éleveurs, CTC de Ponérihouen, entretien du 27/01/2009).

La cooptation des agriculteurs professionnels et marchands a donc été forte et organisée par la mairie et surtout la DDEE au sein de l'OGAF Côte Est. Les extraits proposés proviennent de la commune de Ponérihouen mais on observe le même processus sur les communes de Touho, où les producteurs de tubercules de la vallée de la Tiwaka, de Tiouaé ont été cooptés par la DDEE.

À Canala, les membres du comité ont également été recrutés parmi les personnes les plus dynamiques du point de vue économique sur la commune de Canala. *« On a pris une locomotive par filière »* (ancien chef de projet OGAF de Canala, entretien du 26/05/2009). Le président de l'association Wakè Cháá a clairement été choisi par rapport à ses compétences techniques :

« C'est par rapport à toutes ces réunions-là, programmées presque tout le temps, j'y ai participé... Et puis, à la dernière réunion, c'est là qu'ils ont carrément désigné les secteurs par rapport au bureau et au comité qu'ils veulent mettre en place. [...] Vu l'activité que j'exerce depuis un bout de temps, j'ai été visé... [...] Dans l'agriculture, je fais plutôt du maraîchage de plein champ. J'avais déjà des engins qui étaient adaptés à travailler de grandes surfaces ! [...] J'ai un tracteur et pratiquement tous les outils de préparation du sol. C'est par rapport à ça que j'ai intégré le comité et le bureau. » (président de Wakè Cháá, entretien du 09/12/2009).

Les autres entretiens menés avec les membres des comités locaux confirment que l'expérience et la technicité sont les critères justifiant leur participation à ces comités. Les

²⁶¹ Par opposition à la notion d'experts professionnels (Trépos, 1996). Les acteurs identifiés dans les comités locaux peuvent être assimilés à des experts non professionnels qui sont devenus des « profanes » spécialistes et considérés comme légitimes pour entrer dans les discussions sur la mise en œuvre des politiques publiques. Pour plus de détails sur l'entrée des « profanes » dans l'action publique, voir l'ouvrage collectif de T. Fromentin et S. Wojcik (2008).

acteurs qui participent à ces comités ont tous fait l'expérience d'un projet CODEV et commercialisent leurs produits (sur le marché communal, auprès d'une association de producteurs préexistante à l'OGAF). Mais les logiques de recrutement se révèlent plus complexes que cela et ne reposent pas sur un seul critère mais bien sur plusieurs critères, qu'il s'avère difficile de hiérarchiser.

c) Recrutement technique ou recrutement associatif ?

L'analyse des trajectoires des membres des comités montre que la majorité d'entre eux (22 sur 36, soit 61 %) sont ou ont été impliqués dans le monde associatif de la commune. À Canala, la vice-présidente du secteur agriculture confirme l'importance de son expérience au sein des associations des horticulteurs et pépiniéristes de Canala (APEPICA)²⁶² et des femmes du marché. Elle explique que c'est son expérience dans l'animation de l'APEPICA qui a été déterminante :

« Les personnes qui sont dans Wakè Cháá ce sont des personnes qui étaient dans les associations et dans le développement avant que l'OGAF arrive. On était ciblées déjà, les gens qui pouvaient être dans l'association. [...] J'étais comme les mamans, je faisais les marchés, j'étais avec les mamans. On faisait les marchés à Gélíma et, des fois, on appelait les autres gens, des autres tribus, pour faire le marché avec nous. C'était des petits trucs et après quand le maire a pris la mairie en 2001 : ça y est !... J'étais la première à être ciblée pour tout ce qui est développement parce que j'avais commencé avant au sein de l'APEPICA... » (vice-présidente du secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

La trésorière de Wakè Cháá explique un processus assez similaire pour le secteur touristique. En tant que présidente de l'association touristique de la tribu de Kuine, elle a été contactée pour assister aux premières réunions du diagnostic. D'abord curieuse de savoir ce qu'était le dispositif OGAF, elle a participé aux réunions du diagnostic à la mairie, puis, au moment de la composition de l'association Wakè Cháá, elle a reçu un courrier qui l'a invitée en tant qu'acteur du secteur touristique sur Canala.

« La mairie savait que je faisais du tourisme, alors ils m'ont contactée, ils ont contacté les associations par courrier. Et comme on était les seuls à déjà avoir un gîte... [...] Ils ont demandé une représentante du tourisme, j'ai dit d'accord parce que je voulais absolument être dans le tourisme. C'est mon truc. » (trésorière de Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009).

Les critères de recrutement sont multiples, mais les acteurs qui font partie des comités locaux cumulent plusieurs « compétences » qu'ils se sont construites au cours de leur

²⁶² Association des pépiniéristes de Canala.

trajectoire. À Canala, la place très importante du maire dans le montage du projet nous a amenée à interroger plus avant l'appartenance partisane. Outre les compétences techniques pour représenter le secteur appuyé, l'origine géographique et l'investissement dans la vie associative de la commune, l'affiliation politique a influencé le processus de recrutement.

d) Un recrutement selon l'affiliation politique masqué ?

Lorsque l'on interroge les animateurs du projet sur l'influence de l'appartenance partisane des membres des comités locaux de débat, ils s'en défendent. Pour eux, cela n'est jamais un critère déterminant. Sur le territoire des communes de la Côte Est, la présence des élus et de personnes clairement affiliées aux mairies a été contrôlée. Le comité local est censé être « apolitique ». Seul un représentant de la mairie était accepté par commune :

« L'esprit des CTC était d'associer et de pouvoir juger du sérieux d'un promoteur à l'échelon communal. Comme il y avait trois communes, il a été décidé qu'il y aurait trois CTC qui décideraient respectivement de donner du crédit à tel ou tel promoteur. [...] La composition des CTC a été faite entre la commune et la cellule d'animation beaucoup. Pour éviter que ce soit un comité trop politique, il a été décidé qu'il n'y aurait qu'un élu... Donc une personne représentant la mairie et ensuite c'était toutes les forces vives, dynamiques d'une commune : associations des jeunes, association des femmes, femmes du marché, des fleurs, tout ce qu'il peut y avoir, les gros producteurs, les petits artisans. » (représentant de l'ADRAF au sein des CTC, entretien du 20/01/2009).

Mais si on analyse la trajectoire des acteurs et leur appartenance partisane, les comités locaux ne sont pas aussi ouverts que les discours l'affirment. Les comités locaux sont composés de personnes se définissant comme proches des différents partis. Nous n'avons jamais observé la présence d'un seul parti mais, dans chaque commune, le parti de la mairie est toujours majoritaire.

Tableau 6 : Composition politique des comités locaux de discussion ouverts par les OGAF.

Commune	Parti du maire	Affiliation majoritaire des membres du comité ²⁶³	Autres tendances présentes
Touho	UC	UC (6/10)	PALIKA, apolitique
Poindimié	PALIKA	PALIKA (5/10)	RUMP, UC, apolitique
Ponérihouen	UPM	UPM (5/8)	Avenir ensemble, UC, apolitique
Canala	UC	UC (5/8)	FCCI ²⁶⁴ , PALIKA, apolitique

L'entretien avec le représentant du secteur artisanat et commerce s'est révélé très intéressant à cet égard. Il lie très clairement le projet OGAF et l'association aux partis politiques locaux. C'est, selon lui, la raison de son recrutement au sein de l'association :

« Pour moi, l'OGAF c'est issu d'un programme politique et ma présence dans l'OGAF, c'est parce que j'étais président du comité local de l'Union calédonienne, ici, à Canala. Vous connaissez, l'histoire de Canala, tout a été un peu chamboulé... Ici [le dock de l'OGAF où nous faisons l'entretien et qui est aussi le site de l'ancienne usine à café, puis usine à jus de fruit de l'OCD], c'est depuis nos vieux ! Pour moi, l'OGAF, on change de nom mais ça a existé déjà, c'était le groupement des producteurs de Canala. Après il y a eu l'OCD, c'était Joredié puis... [...] Il faut que ça soit bien clair pour toi, [l'OGAF] c'est tous les jeunes... On n'est pas beaucoup dans les vieux mais il y a moi et A. K., c'est nous les deux plus vieux [du comité]... » (vice-président du secteur artisanat et commerce, entretien du 10/12/2009).

Cette justification montre la dimension politique du recrutement des membres du bureau de Wakè Cháá. Le bureau de l'association et du comité rassemble les jeunes et les « vieux » de l'Union calédonienne.

Toutes ces observations ne sont pas sans conséquence sur la nature des espaces de débat ouverts. Sur la Côte Est, l'orientation très agricole de l'opération a entraîné la formation de comités constitués principalement de personnes pratiquant une activité agricole marchande et professionnelle, ou fortement impliquées dans une association de commercialisation des produits agricoles. De plus, malgré un affichage apolitique, les comités regroupent

²⁶³ Données basées sur les réponses aux questions sur l'appartenance partisane discutées pendant les entretiens.

²⁶⁴ La Fédération des comités de coordination indépendantistes (FCCI) est un parti politique indépendantiste modéré, créé en 1998 par F. Burck, L. Joredié et R. Mapou.

majoritairement des acteurs également impliqués dans la vie politique du parti majoritaire à la mairie. À Canala, la configuration sociale observée est assez fermée. Les compétences techniques, quel que soit le secteur concerné, sont valorisées ainsi que l'appartenance au réseau politique du maire (UC). La forte implication du maire pour le montage du projet a dynamisé la mise en place de l'OGAF et a mobilisé toute une partie de la population, mais elle a aussi amené l'exclusion de certains acteurs, comme nous allons le voir par la suite :

« L'OGAF de Canala a réussi à monter des projets parce que la commune était derrière. Le chef de projet a réussi à monter un petit groupe avec qui il fonctionnait bien. Automatiquement, il y a eu des gens qui ont été exclus du projet, des gens en particulier qui gravitaient autour des coutumiers. » (directeur adjoint à la DDEE, entretien du 05/11/2009).

2) Permanence des logiques de recrutement des partis politiques : vers une reproduction de la sélection traditionnelle des élites ?

Malgré les intentions « apolitiques » affichées par les acteurs porteurs du projet OGAF, les participants aux comités locaux de discussion doivent disposer d'un certain nombre de compétences pour être recrutés. Les logiques de recrutement ne sont pas sans rappeler celles qui organisent la composition des partis politiques, notamment au niveau des communes²⁶⁵. Les trois auteurs ayant travaillé sur la constitution du personnel politique kanak à différents niveaux, sur différentes périodes (Soriano, 2001 ; Demmer, 2002 ; Trépied, 2007), ont en effet identifié différents types de recrutement : coutumier, religieux, selon le niveau de formation, selon la proximité géographique, notamment au sein de la tribu²⁶⁶ (*ibid.*, 2007, p. 787), au sein de la parenté (clan ou lignage), et le recrutement associatif ou au sein des structures collectives (Demmer, 2002, p. 266). C. Demmer et B. Trépied montrent ainsi comment, dans deux communes différentes, les militants PALIKA ont persuadé et sélectionné de nouveaux militants dans les différents espaces sociaux que sont les GIE, les associations musicales, mais aussi les structures coutumières issues du régime de l'Indigénat (conseil des anciens, etc.). Dans le cas des OGAF, ce n'est pas tant le niveau de formation qui est recherché mais une certaine compétence « technique » vis-à-vis du secteur économique visé

²⁶⁵ Voir le livre de C. Le Bart (2003) sur les maires en France. Il y explore le rôle de maire et la construction de la « vocation » ; à partir de l'analyse de nombreuses trajectoires, il montre l'importance de l'activisme social et l'implication dans la vie associative locale (p. 200-207).

²⁶⁶ B. Trépied (2007) montre la progression du PALIKA au sein de la commune de Koné. Plusieurs stratégies sont mises en œuvre de manière combinée par les Foulards rouges pour mobiliser et recruter au sein du PALIKA. Ils utilisent leurs relations familiales et leur réseau de parenté mais pas seulement : les solidarités résidentielles apparaissent très efficaces, comme à la tribu de Noelly.

par le projet. Globalement, les acteurs présents au sein des comités locaux ne sont pas des acteurs comme les autres. Ce sont déjà des « notables » qui disposent des mêmes ressources politiques que les élus impliqués dans la démocratie représentative.

Les processus de recrutement des acteurs impliqués dans les comités locaux étant maintenant éclaircis, analysons leurs intérêts et les stratégies à l'œuvre.

C - Des stratégies d'engagement différenciées mais combinées

Pour comprendre la variabilité dans la présence des acteurs au sein des comités et le rôle déterminant des mairies dans le dispositif, détailler les processus de recrutement est insuffisant. Ils ne montrent qu'une facette du processus d'intégration des acteurs locaux dans les politiques de développement territorial. Il est nécessaire de mettre en lumière les formes d'engagement des différents acteurs. Dans un premier temps, les formes d'engagement des maires seront étudiées, puis nous présenterons celles des membres des comités locaux de débat. Quels que soient les acteurs observés, il ressort que l'intérêt personnel de l'individu à participer est essentiel, mais il n'est pas le seul à influencer son engagement dans le dispositif OGAF.

1) Les OGAF comme dispositif de légitimité *outputs* pour les maires

a) Les maires sur la Côte Est : même « coalition » que la province

Sur la commune de Touho, le lancement de l'OGAF se fait alors que D. Poigoune est maire. Élu conseiller provincial pour l'UNI-PALIKA, il quitte son poste de maire lorsqu'il devient vice-président de la province Nord en 2003 pour éviter le cumul de mandats. C'est A. Poinine de l'UC qui devient maire. Ce dernier reste d'abord peu impliqué dans l'opération et c'est sa première adjointe, G. Tydada, qui est la plus engagée dans le projet. Sur la commune de Poindimié, le maire est P. Néaoutyine, qui est également le président de la province Nord. Là aussi, la posture est plutôt de retrait.

C'est à Ponérihouen que le maire s'implique le plus dans le projet. Il occupe une position particulière puisqu'il est à la fois maire et président du GAPCE, autre bénéficiaire de l'opération. De par sa trajectoire, il va fortement appuyer la mise en place de l'OGAF.

A. Gopoéa est originaire de la tribu de Néouta. Il s'implique dès le début des années 1970 au sein de l'Union progressiste mélanésienne²⁶⁷. Il est d'abord suppléant du député R. Pidjot dans les années 1970, puis il fait partie du gouvernement provisoire de Kanaky avec J.-M. Tjibaou (Barbançon, 2008). Au cours de cette période, il participe activement à la mise en place de la Népia avec le reste de la tribu de Néouta²⁶⁸. En 1989, il entre à l'ADRAF et bénéficie ensuite du programme 400 cadres : il obtient une maîtrise en Aménagement et développement local en 1994²⁶⁹. De retour en Nouvelle-Calédonie, il devient chef d'antenne de l'ADRAF à Koné sur la Côte Ouest, où il participe activement à la réforme foncière. Il devient maire de sa commune en 2001, puis président du GAPCE en 2002 après obtention de l'accord de l'État pour le financement de l'OGAF. Son double positionnement à la mairie et à l'ADRAF au début des années 2000 lui a permis de défendre le projet OGAF au CNASEA.

Au début de l'OGAF Côte Est, la configuration d'acteurs est particulière. L'opération est issue d'une initiative institutionnelle et provinciale. Elle concerne trois communes qui sont gérées par des maires appartenant à la même coalition politique que celle de la province, le groupe UNI.

C'est au fil du temps que les maires, d'abord discrets, deviennent de plus en plus présents. Le projet OGAF Côte Est est le premier projet de développement territorial d'envergure en province Nord. Il connaît un franc succès, de nombreux projets individuels et collectifs sont financés. Le GAPCE et les autres associations de la région sont de plus en plus présentes sur les marchés du territoire. Les enquêtes montrent que les membres des comités locaux enquêtés prennent à cœur leur fonction. Dans le quotidien local, les articles sur l'OGAF Côte Est sont nombreux et élogieux. Onze articles sont publiés entre 2003 et 2007. Après deux années de projet, en 2005, les maires souhaitent que l'opération soit prolongée, notamment que le dispositif d'animation soit maintenu sur le territoire de projet. Deux des trois communes, Touho et Ponérihouen, proposent de participer financièrement au projet, en particulier à l'animation. La commune de Poindimié ne suit pas cette dynamique. Pour le maire, P. Néaoutyine, également président de la province, la compétence de développement est celle de la province et les communes n'ont pas à financer les projets de développement,

²⁶⁷ Parti créé en 1994, notamment par A. Gopoéa. Situé plus à gauche que l'UC, il est aujourd'hui l'allié traditionnel du PALIKA.

²⁶⁸ Voir le chapitre IV.

²⁶⁹ Maîtrise pour laquelle il a rédigé un mémoire sur la question foncière en Nouvelle-Calédonie (Gopoéa, 1994). Pour illustrer ses propos, l'auteur a choisi de détailler l'organisation sociale de sa tribu d'origine Néouta et de la zone Païcî.

hormis les frais d'aménagement qui pourraient en découler. Après de longues négociations avec la province, l'opération est prolongée d'un an mais sur un argumentaire différent de celui du maintien de l'animation territoriale ou de la mobilisation des communes. L'opération est prolongée pour garantir les premières retombées positives indirectes de l'OGAF sur la situation financière du GAPCE. Malgré la prolongation de l'OGAF, les réunions des comités locaux se raréfient. La dernière année du projet permet de consommer les financements restants et de clore le projet, les efforts se concentrant principalement sur la restructuration du GAPCE. Lors de la dernière commission OGAF, les élus communaux membres des comités locaux demandent que les espaces locaux de débat sur les problématiques de développement soient maintenus. Les membres des comités locaux souhaitent conserver leur avis consultatif sur le montage des projets de développement appuyés par la province sur la zone. Mais les CTC ne seront pas pérennisés. Avec les services techniques provinciaux, des réflexions sont menées pour donner une suite au projet OGAF (DDEE, 2006), mais le président de la province refuse :

« Je pense que c'était pour des raisons politiques. En gros, le président de la province considérait qu'il avait mis le paquet sur les trois communes de la côte Est. Mais, comme ce sont des communes relativement privilégiées... Donc, après il a dû se dire qu'il valait mieux les laisser et s'occuper des autres communes. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

En résumé, les maires sur la Côte Est sont d'abord peu impliqués dans le dispositif, puis, au fil du projet, ils trouvent un intérêt au programme mis en place sur leur territoire. Lorsque les retours sont positifs, ils souhaitent que l'investissement provincial et la dynamique initiée sur leur territoire soient maintenus. L'OGAF en tant qu'instrument de politiques publiques devient intéressant et les maires s'y investissent de plus en plus. Cependant, la province refuse cette implication croissante dans les politiques publiques de développement.

b) Le maire de Canala : l'OGAF au service d'une légitimité par les *outputs* ?

À Canala, la situation est complètement différente de celles des trois communes de la Côte Est. Le nouveau maire n'appartient pas à la coalition majoritaire de la province. Même s'il est indépendantiste, l'UC – parti auquel il appartient – n'est pas majoritaire au sein de l'assemblée provinciale. Le nouveau maire connaît le dispositif OGAF et le perçoit comme un moyen de financer le développement économique sur sa commune. Tout juste élu, c'est un

moyen de renforcer sa légitimité *inputs*²⁷⁰ acquise par les élections municipales. L'obtention d'une OGAF lui permet de montrer sa capacité à agir, il utilise le dispositif pour se construire une légitimité qui repose sur l'action. Il annonce le projet de l'OGAF dans son discours, dans son programme et, ensuite, agit dans ce sens.

Le choix de passer à l'action si rapidement après l'élection peut s'expliquer de différentes manières. Tout d'abord, de par sa trajectoire en partie accomplie dans la fonction publique à Nouméa, sa légitimité sur la commune est plus faible que celle des précédents maires : L. Jorédié (1989-1995) et G. Katui (1995-2001). G. Tyuienon a quitté très jeune Canala pour poursuivre ses études secondaires et supérieures²⁷¹. Dans les années 1990, il travaille à Nouméa. Les deux maires précédents disposaient d'une légitimité accrue par le cumul du poste de maire et de président de la province Nord pour L. Jorédié (1989 à 1998), et par le statut de grand chef du district de Canala pour G. Katui. G. Tyuienon ne disposent pas de ces légitimités. En négociant directement avec l'État la mise en place de l'OGAF, le maire choisit de mobiliser les relations interpersonnelles qu'il a développées dans sa trajectoire, alors qu'il travaillait comme chargé de mission auprès de J. Iékawé, puis à la DAFE, au service des contrats de développement. Il tente ainsi de renforcer sa légitimité politique en démontrant sa capacité à agir et à « drainer » des financements pour le développement de sa commune.

Après le lancement de l'OGAF, il aimerait avoir le pouvoir sur la structure, notamment avoir la capacité de choisir les membres qui la composent. L'assemblée générale constitutive de l'association Wakè Cháá s'avère un échec pour lui. En effet, quelques années avant l'OGAF, une association des producteurs fruitiers et vivriers de Canala a été créée avec l'appui des techniciens provinciaux en 2001. Leur président, F.P., est également coutumier : il est membre du conseil de l'aire Xârâcùù ; son frère aîné est le petit chef de la tribu de Kuine. Au moment de la réalisation du diagnostic et de la mise en place de l'association Wakè Cháá support de l'OGAF, l'espace social associatif de Canala n'est donc pas vide. Quelques années après l'échec de l'OCD, à laquelle avait également pris part F.P., l'OGAF et Wakè Cháá représentent une nouvelle opportunité, un nouveau projet de développement. À la fin du diagnostic et de la phase de pré-animation, les modalités de la création de l'association font l'objet de débats et même de désaccords entre la mairie et l'ADRAF, comme en témoigne le directeur du développement local :

²⁷⁰ Pour une définition complète des légitimités *inputs* et *outputs*, voir le chapitre III.

²⁷¹ Houailou, Nouméa, puis Besançon en France.

« Après, on a tergiversé pour mettre en place la structure porteuse parce que c'était les coutumiers [F.P., ancien directeur de l'association des producteurs fruitiers et vivriers de Canala] qui allaient sûrement mettre la main sur la structure. [...] Le maire voulait que ça soit son projet et donc quelqu'un à lui à la tête de l'association... mais les coutumiers lui ont fait savoir que l'endroit où il y a le dock²⁷², c'est coutumier et que ça n'est pas à la mairie. Cela voulait dire que les coutumiers avaient un droit de regard sur le devenir de cet endroit. C'est comme ça qu'ils ont réussi à prendre la tête de l'association. Et puis, ça a fait qu'on s'est pris la tête avec Louis [Mapou] et le maire parce que... Louis [Mapou] voulait organiser une assemblée générale constitutive en invitant tout le monde, mais le maire ne voulait pas parce que automatiquement, si on voulait inviter tout le monde, ça serait les coutumiers qui auraient eu l'ascendant. C'est d'ailleurs ce qu'on a fait et les coutumiers ont pris le pouvoir. » (directeur du développement local à la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Cet extrait d'entretien illustre les ressorts utilisés par le responsable coutumier, F.P., pour maintenir sa position au sein de l'espace associatif de la commune de Canala. Sa légitimité à devenir responsable de l'association et à écarter les candidats potentiels appuyés par le maire est notamment liée à la localisation du site de l'association et de son centre de tri. Le foncier où sera installée l'association est une parcelle qui a été historiquement donnée par la tribu de Kuine à la mairie. Ce don de parcelle implique ainsi l'assujettissement de la mairie au pouvoir coutumier du clan Poindi, clan auquel appartient F.P. Dans cette perspective, le poste de président de l'association Wakè Cháá revient de droit à F.P. C'est pour cela que le maire refuse la proposition de L. Mapou de tenir une assemblée générale pour définir la composition de l'association Wakè Cháá. Il sait pertinemment que, lors de l'assemblée générale, personne ne pourra venir en opposition au coutumier F.P. Si ce dernier se présente, il sera forcément élu président alors qu'il n'est pas du même parti politique que le maire²⁷³.

Les jeux de pouvoir qui se nouent autour de l'assemblée générale pour la constitution de l'association ne sont pas visibles au moment des réunions publiques. Ils se déroulent en amont et la réunion publique permet uniquement de légitimer publiquement les rapports de pouvoir existant entre les acteurs. L'assemblée constitutive de Wakè Cháá a lieu le 16 février 2004. Le maire tente de communiquer sur l'opération avant l'assemblée générale constitutive. Cependant, ses efforts se révèlent vains, comme le souligne l'agent ADRAF qui avait en charge le diagnostic :

« Il [le maire] avait refait une tournée pour expliquer où est-ce qu'on en était dans l'OGAF. On a finalisé, sur les 3 mois, on a refait une tournée en disant : "On va

²⁷² C'est le nom donné au bâtiment dans lequel l'association Wakè Cháá s'est installée. Le dock se compose d'un centre de dépôt et de tri des produits ruraux de la zone du projet et d'un magasin d'agrofouritures. Ce bâtiment était l'ancienne usine à café et à jus de fruit prévue dans le programme OCD par L. Joredié pendant les années 1990.

²⁷³ Entretien avec le vice-président du secteur artisanat, le 10/12/2009.

maintenant créer la structure.” On a créé la structure qui s'appelle Wakè Cháá. Quand on crée les structures, malgré les recommandations que l'on peut faire sur la nécessité de choisir des personnes disponibles, intègres, modèles, dans la réalité, lorsqu'on leur donne le choix, on a des difficultés par rapport à l'aspect coutumier... C'est-à-dire que nous, en extérieur, on n'a aucun moyen d'intervenir et si on a une personne qui se présente en disant “moi, je veux être président de l'association !” et que cette personne a un rang coutumier important, ça va être extrêmement difficile. Même si tout le monde sait qu'il ne fera pas l'affaire, il est très difficile de faire qu'il ne soit pas nommé... Et on l'apprend après coup, évidemment. C'est un peu ce qui s'est passé sur Canala. [...] Le premier président de Wakè Cháá, il avait un rang important... même le maire de Canala ne pouvait pas intervenir. » (agent ADRAF, entretien du 12/11/2009).

Même si le maire a utilisé ses relations interpersonnelles pour amener le dispositif OGAF sur son territoire, ainsi que les procédures et les moyens financiers associés, il n'est pas légitime pour proposer un mode de sélection des responsables de Wakè Cháá. Ce sont certains coutumiers qui se retrouvent élus à l'unanimité à la tête de l'association. Ils disposent en effet de plusieurs légitimités par rapport au maire. Le premier président de Wakè Cháá bénéficie de son positionnement coutumier, mais pas seulement ; son élection en tant que président de l'association repose également sur son positionnement passé dans les structures locales de développement. Comme l'explique un des membres du bureau (le vice-président artisanat-commerce), F.P. était l'ancien président de l'Association des producteurs fruitiers et vivriers de Canala au début des années 2000, mais aussi un des premiers à planter et produire de la mandarine avec E. Nechero, dans les années 1970. E. Néchoro a été maire de Canala de 1967 à 1979 sous l'étiquette UC. Il fait partie de la « génération des vieux de l'UC », comme l'a définie C. Demmer (2002), par opposition au PALIKA : « *F.P. représente un peu l'emblème de nos vieux de l'UC* » (vice-président artisanat, entretien du 10/12/2009). F.P. fait également partie des premières personnes qui ont planté des vergers greffés et il connaît le fonctionnement du marché et les mécanismes qui régissent la vente des produits agricoles. Ainsi, F.P. remplit la plupart des critères de recrutement qui justifient sa nomination au poste de président de la nouvelle association de développement de Canala : position coutumière, implication passée dans les projets de développement de la commune, « maîtrise » technique des productions fruitières, notamment les agrumes qui sont emblématiques de Canala, et, enfin, localisation du futur site de l'association sur le foncier de son clan.

Face à cette « multi-légitimité » du premier président de Wakè Cháá, le maire devra attendre 2005 et sa démission pour que les membres du bureau de l'association soient plus proches de lui. À partir de 2005, une synergie s'installe entre la mairie et l'association. Le nombre de projets OGAF se multiplie sur le territoire communal (ADRAF, 2009). Malgré les

conflits entre l'association et l'antenne de la DDEE sur le partage des activités de montage et de suivi des projets²⁷⁴, l'ADRAF évalue l'opération comme un succès qui demande à être prolongé et soutenu pour qu'il se pérennise (*ibid.* et observation participante du 27/11/2008). Quelques mois plus tard, début 2009, le maire se présente en tête de liste de l'UC pour les élections provinciales et devient premier vice-président de la province Nord.

Ces résultats empiriques permettent d'affiner l'hypothèse formulée en début de chapitre : les maires s'impliquent dans le projet OGAF pour légitimer et renforcer leur pouvoir. Ce phénomène est plus marqué si le territoire du projet coïncide avec les frontières communales. Le dispositif donne accès à des ressources financières mais surtout participe de la construction d'une légitimité *outputs*, une légitimité par l'action, qui peut se révéler très intéressante pour des élus ou des maires qui proviennent de réseaux différents des réseaux classiques de sélection des élus (coutumiers, religion, associations, etc.). De plus, combiné aux procédures de sélection des acteurs légitimes de l'action publique territoriale, démontrées dans la section précédente, le dispositif OGAF institue de nouveaux espaces de légitimation de la décision des maires. En recrutant certains acteurs plutôt que d'autres, en organisant l'exclusion de certains tout en se défendant d'une sélection partisane, les maires peuvent utiliser les OGAF pour créer de nouveaux points d'appui de leur politique en dehors de la sphère partisane classique.

2) Des stratégies d'engagement complexes dans les comités locaux

Après l'analyse des stratégies d'engagement des maires dans les OGAF, étudions celles des membres des comités locaux de discussion. Les entretiens ont permis d'identifier comme motivation la recherche de trois ressources : l'accès à une ressource financière (ou un projet), la construction de la légitimité des pratiques des acteurs, la ressource cognitive. La diversité des ressources recherchées souligne la pluralité des formes d'engagement dans l'espace public ouvert par les OGAF. Nous verrons que les stratégies pour capter ces ressources ne sont pas disjointes mais intimement liées. Enfin, nous proposerons une analyse diachronique de l'acquisition de ces nouvelles ressources à travers les trajectoires emblématiques de certains acteurs. Cela permettra de montrer comment les compétences développées par l'OGAF favorisent la bifurcation vers une carrière politique pour certains acteurs.

²⁷⁴ Le détail de ces conflits sera présenté dans le chapitre VI.

a) Avoir accès à une ressource financière, à un projet...

Lors de la constitution des comités locaux, les animateurs insistent sur l'importance de ne pas avoir d'intérêt personnel à participer. Les valeurs d'intégrité et de prééminence de l'intérêt commun sont prônées et recherchées. Cependant, dans les entretiens, il ressort que les membres des comités recherchent d'abord des ressources financières pour agrandir l'activité économique qu'ils mènent. Sur les communes de la Côte Est, plus de la moitié des membres du CTC de Touho (6 sur 11 membres) ont eu au moins un projet financé par l'OGAF, comme à Ponérihouen (5 sur 8 membres). À Poindimié, la tendance est moins nette puisque seuls trois membres du comité ont bénéficié d'un projet. À Canala, tous les membres du comité de suivi-animation ont bénéficié d'un projet. Deux membres expliquent qu'ils ont participé à la vie de l'association pour avoir des informations en vue de monter ou d'agrandir leur projet (individuel ou collectif) :

« C'est pour ça que je suis rentrée dans l'OGAF : pour compléter mon savoir sur le tourisme et développer mon gîte, avoir d'autres idées, voir autre chose en dehors de Canala, participer aux différentes rencontres, échanger les idées avec les autres... Et puis... surtout... je voulais aider mon association Mereko ! » (secrétaire de l'association Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009).

Dans cet extrait d'entretien, on voit clairement que le moteur de la mobilisation est l'accès à l'information sur le secteur touristique. La secrétaire de Wakè Cháá y voit le moyen d'avoir des idées nouvelles pour aider son association Mereko²⁷⁵. Elle souhaitait monter un projet OGAF pour financer l'agrandissement du gîte touristique qu'elle gère avec son association. Cependant, elle n'a fait la demande de projet qu'en 2007, à la fin de l'OGAF : *« J'ai fait d'abord pour les autres... Et puis ce n'est que l'année dernière où j'ai demandé mon projet. »* (secrétaire de l'association Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009). Elle a ainsi eu un projet de désenclavement financé à 100 % par l'ADRAF et un projet de tourisme financé par la province Nord, validés lors de la onzième commission en décembre 2007.

De même, son oncle utérin, originaire de Mia, coutumier, qui était aussi membre de la première association des producteurs fruitiers et viviers de Canala, avait des objectifs très clairs quand il s'est présenté pour devenir membre du comité²⁷⁶. Il cherchait des informations

²⁷⁵ L'association Mereko est spécialisée dans le tourisme. L'association a construit un gîte touristique sur la tribu de Kuine. Il est issu de la volonté de trois couples qui, avec très peu d'aides publiques, ont réussi à créer un outil de travail performant. L'idée a germé en 1996 et, après avoir résolu des problèmes d'accès au foncier, les initiateurs se sont attelés à la construction du premier faré, puis des cases. Les trois maris ont trouvé un emploi salarié mais ce sont les trois épouses qui s'occupent du gîte : elles s'y relaient tous les deux jours.

²⁷⁶ Il fait partie des membres qui sont restés même après la démission du premier président en mars-avril 2005.

et une ressource financière pour monter un projet de poules pondeuses. Il s'est donc impliqué parce qu'il avait envie de monter un projet mais, avant de faire sa demande de projet en 2007, il a informé et orienté pendant un an ceux de sa tribu vers l'OGAF :

« On a laissé les gens faire leurs projets... Moi, je viens de faire un projet de poules pondeuses. [...] Je ne peux pas travailler pour moi avant... je travaille d'abord pour ma tribu et après, si je veux faire, je vais faire. » (vice-président du secteur BTP, entretien du 10/12/2009).

Enfin, la vice-présidente de la section agriculture²⁷⁷ justifie sa participation par le fait qu'elle voulait aider l'association APEPICA pour laquelle elle était trésorière. Selon elle, être membre de l'association Wakè Cháá lui permettait d'être informée des opportunités offertes par l'OGAF et d'en faire profiter les membres de l'APEPICA. Contrairement aux autres, elle a fait une demande de projet horticole individuel dès le début de l'opération²⁷⁸.

Les agriculteurs professionnels et marchands conviés pour leurs compétences techniques ont également bénéficié de manière indirecte du projet. Dans chaque commune, un agriculteur professionnel et marchand a participé pour partager ses compétences mais pas seulement. Ils ont été mis à contribution pour la réalisation des travaux du sol financés par le projet OGAF dans le cadre de l'installation de nouvelles parcelles. C'est le cas du président de l'association Wakè Cháá (C.O.), pour lequel nous allons détailler la trajectoire afin de mieux comprendre les stratégies à l'œuvre.

C.O. est un agriculteur marchand spécialisé dans le maraîchage de plein champ. Il cultive principalement du squash pour l'exportation. Originaire de la tribu de Méhoué, à Canala, il est issu d'une famille nombreuse, il est le deuxième responsable après son chef de clan et membre du conseil des clans de Méhoué. Outre ses activités agricoles, il travaille ponctuellement à la mine de Boakaine.

De 1986 à 1988, il a d'abord été gérant d'une station d'élevage réattribuée à la tribu de Méhoué. Juste après le départ du propriétaire, la tribu a récupéré la station sous la forme d'un GIE de 107 hectares. Les membres du GIE n'ont pas souhaité maintenir l'activité d'élevage et l'ont poussé à organiser une décapitalisation rapide du bétail. Suite à cette expérience difficile dans l'élevage, il décide de se spécialiser dans le maraîchage de plein champ. Il investit dans un tracteur et des outils de préparation du sol.

²⁷⁷ Pour le détail de sa trajectoire, voir ci-dessous.

²⁷⁸ Compte-rendu de la commission OGAF numéro 1. Le projet prévoyait le financement de matériel d'irrigation, d'une tronçonneuse. Elle a demandé un deuxième projet horticole en fin d'opération, validé lors de la treizième commission.

Quand il entend parler de l'OGAF, il y voit un moyen d'entraîner d'autres personnes dans son sillon et de dynamiser les productions agricoles des tribus de Canala. En effet, selon lui, le manque de production est un des problèmes majeurs du développement rural en province Nord. La population manque de connaissances techniques et de moyens financiers pour investir dans du matériel agricole :

« Pendant le diagnostic OGAF, ils faisaient des réunions partout dans les maisons communes, donc quand ils ont programmé la réunion à la tribu de Méhoué, j'y ai participé. C'est là que j'ai vu que la vision du développement qui était proposée était peut-être une solution possible pour développer une partie des tribus. Auparavant, en parlant politique, les trucs qui avaient été mis en place n'ont pas abouti au niveau du développement local. Dans les OGAF, il y a possibilité de dynamiser les tribus par rapport à leur production. [...] Nous, on a déjà fait le développement mais il faut qu'on fasse découvrir... c'est vrai qu'une personne comme moi, je peux me débrouiller... mais il y a des petites gens derrière et il faut quand même les soulever ! J'ai vu qu'à travers ce projet OGAF c'était peut-être possible d'être au même niveau ! » (C.O., président de Wakè Cháá, entretien du 09/12/2009).

Il a envie de transmettre son savoir technique et de faire bénéficier d'autres producteurs de son matériel. Pour lui, il est intéressant d'être dans le comité de suivi pour être informé des projets qui se montent sur la commune : *« Le premier avantage, c'est qu'on était bien au courant des projets qui se montaient à côté. »* Il peut ainsi proposer ses services pour les travaux du sol des parcelles, ou encore donner des conseils techniques :

« Les gens n'ont pas les moyens de faire grand, ils n'ont pas le matériel, il faut que nous assurions les prestations de services.

S.B. : Qui d'autre assure les prestations de services à Canala ?

C.O. : Il y a moi déjà, on est quatre prestataires mais... même eux, c'est toujours sur des petites surfaces... Il faudrait qu'ils fassent au moins sur un hectare... de la squash par exemple, ou de la pomme de terre... avec ça tu peux vivre. Avant j'étais tout seul mais maintenant on est quatre mais ce n'est pas assez ! » (C.O., président de Wakè Cháá, entretien du 09/12/2009).

Au cours de l'OGAF, il a donc assuré une partie des travaux du sol nécessaires à l'installation de nouvelles parcelles pour d'autres producteurs de la commune. En fin de projet, il a procédé à un agrandissement de son exploitation en passant de quatre à sept hectares de squash.

La stratégie de ce type d'acteur n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. En première lecture, l'implication de ces acteurs dans les comités locaux de discussion semble reposer sur un simple intérêt « financier » : amortir son matériel agricole (tracteurs et autres outils de préparation du sol), monter un projet individuel, procéder à un accroissement de son activité. Le comité est alors un moyen de s'informer sur les opportunités offertes par le projet OGAF,

mais aussi sur les nouveaux producteurs auxquels ces agriculteurs, professionnels et bien équipés, peuvent ensuite proposer leurs services. Cependant, cette lecture centrée sur l'individu est réductrice. La prise en compte de l'enclassement social des stratégies des acteurs permet de mieux rendre compte du processus à l'œuvre.

b) S'engager pour légitimer les pratiques ?

Pour éclairer les observations de la section précédente, étudions le cas de L.W., membre du comité de Touho sur l'OGAF Côte Est, que nous avons eu la chance d'enquêter à plusieurs reprises.

L.W. est la femme de R.W. qui cultive trois hectares de tubercules sur le foncier réattribué au clan Waka sous la forme d'un GDPL²⁷⁹. Ce ménage pratique une agriculture professionnelle et marchande. Spécialisé dans la production d'ignames et de taros d'eau depuis 1994, il possède également une petite entreprise de fauchage, à laquelle la mairie de Poindimié a recours pour le nettoyage des bas-côtés des routes. Au cours de l'OGAF Côte Est, il réalise le travail du sol pour de nombreux voisins, en tant que prestataire de services.

En s'investissant dans une activité agricole marchande, il s'est progressivement désengagé des activités de son clan, de sa tribu, ainsi que des cérémonies coutumières. Comme le souligne son épouse, L.W. : « *On fait la part des choses [...], il faut gérer entre les obligations sociales et le travail.* » Ainsi, la représentation de la famille aux coutumes est assurée par un frère, ou par l'épouse, selon le degré de proximité de la personne concernée.

Leur implication dans le comité de Touho fait suite aux invitations de l'animateur et du technicien provincial. Comme pour beaucoup d'activités sociales, c'est la femme qui assiste aux réunions. En participant au comité local, elle a eu accès à l'information nécessaire au montage des projets OGAF qu'elle a ensuite largement diffusée au sein de son clan pour favoriser l'installation de nouvelles parcelles. En contrepartie, son mari a été fortement mis à contribution pour assurer les travaux du sol sur les vallées proches de Tiwaka, notamment ceux sur le GDPL Waka. En fin de projet, elle a demandé un appui OGAF pour l'installation d'une parcelle de tubercules supplémentaire.

²⁷⁹ Le GDPL Waka compte 88 membres et représente une surface de 787 hectares situés sur la rive gauche de la rivière Tiwaka. Plusieurs projets d'habitat ont vu le jour sur ces nouvelles terres. Un domaine agricole a également été mis en place, d'abord de deux hectares, sur lesquels travaille en partie R.W. Dans le cadre de l'OGAF, un véritable périmètre agricole aménagé a été réalisé. Il a permis l'installation d'une quinzaine de personnes appartenant au clan Waka (ADRAF, 2004b).

Après l'installation des autres membres de son clan, L.W. les a aidés à commercialiser les produits issus des nouvelles parcelles ouvertes (taros et ignames principalement). Elle les a mis en relation avec le colporteur :

« Y en a qui travaillent à leur rythme et qui ne peuvent pas signer un contrat avec le GAPCE parce qu'il faut produire au moins 500 kg... Ces gens-là, qu'est-ce qu'on fait pour les aider ?... On a des colporteurs qui passent toutes les semaines et nous, on leur fait savoir qu'il y a ce colporteur-là qui passe... Moi, je continue comme ça, moi je viens en aide aux gens. [...] Le colporteur, il passe mais les gens ne vont pas l'arrêter pour lui demander, ils attendent que ce monsieur s'arrête et prennent quelque chose sur le marché... Moi, ce que j'ai fait... Je l'ai arrêté et j'ai négocié avec lui et voilà. » (L.W., membre du CTC de Touho, entretien du 05/05/2009).

Dans le même ordre d'idée, le ménage avait pour habitude de vendre une partie de sa production au GAPCE mais, lorsque les nouvelles parcelles installées sur le périmètre ont commencé à produire, le couple a préféré se retirer de la coopérative, pour laisser la place aux nouveaux producteurs :

« Le GAPCE, nous étions les premiers à signer les contrats de production quand le GAPCE a commencé, c'était juste pour que les gens voient comment on travaille et puis après il y a eu l'OGAF... et après, y a eu beaucoup de petits projets. On s'est retiré pour laisser la place. Nous, on s'est dit : "On se retire parce que nous on a déjà nos contacts"... Parce que nous on a déjà une voiture, on peut livrer, nous on connaît. Et après, y aura plus de place pour les autres, on préfère laisser la place à ceux qui commencent à travailler. C'est un peu comme ça que nous on travaille, ce n'est pas pour nous tout seul. Parce que si on ne fait pas ça, ils [les colporteurs, la coopérative] ne vont tenir compte que des gens comme nous et ceux qui veulent commencer, ils ne pourront pas y arriver... alors que tout le monde peut. On sait que tout le monde est capable. » (L.W., membre du CTC de Touho, entretien du 05/05/2009).

Cet exemple montre qu'on ne peut réduire la mobilisation des acteurs à un intérêt pécuniaire. Certains annoncent clairement qu'ils cherchaient de l'information et des financements pour leur projet en participant au comité local, mais, dans le même temps, ils assurent qu'ils n'ont pas demandé de projet immédiatement ; d'autres justifient leur implication dans l'association par solidarité pour les membres de leur clan, de leur tribu ou de leur commune en premier lieu, mais souscrivent rapidement un projet individuel.

En s'inspirant des travaux de K. Polanyi (1957) sur les relations économiques pensées comme un processus social et ceux de M. Granovetter (1985) sur l'enchâssement (*embeddedness*) de l'accès aux ressources dans les relations sociales, nous proposons de lire l'implication des acteurs dans les comités locaux comme le produit d'une tension entre un processus d'abstraction marchande et un processus d'identification sociale²⁸⁰. Par abstraction

²⁸⁰ Grille de lecture élaborée par le Groupe Polanyi (2008).

marchande, nous faisons référence à un processus qui tend à renforcer l'intégration de l'individu au marché et sa sensibilité aux signaux de prix, à l'extraire de ses réseaux de relations interpersonnelles. Cela se traduit par une monétarisation croissante des échanges et la recherche d'accumulation productive pour en augmenter l'intensité capitalistique. Par identification sociale, nous entendons les mécanismes de maintien de l'identité générés par une communauté en résistance aux logiques marchandes. Ils se traduisent notamment par la modification de la carte des droits, des obligations et des mécanismes de sanction qui sont attachés aux activités productives (Groupe Polanyi (collectif), 2008).

Il s'agit alors de comprendre comment ces processus d'abstraction et d'identification s'hybrident pour expliquer les stratégies des acteurs. En prenant en compte les conditions de l'enclassement social des pratiques de production et de commercialisation des membres des comités, les raisons de leur implication apparaissent plus clairement.

Les personnes enquêtées présentent toutes la caractéristique d'être insérées au marché : production agricole ou horticole pour la vente, travail dans un gîte touristique, etc. C'est en partie parce qu'elles ont cette caractéristique qu'elles ont été ciblées et conviées aux premières réunions constitutives des espaces de débat. Pour ces acteurs, l'appartenance à l'association est une source exceptionnelle d'informations sur les modalités de financement de projets pour accroître leur activité. C'est pourquoi ils acceptent de participer à l'élection. Cependant, c'est aussi l'occasion de faire valoir les intérêts du groupe, souvent ceux de leur clan, leur tribu, en leur offrant la possibilité de monter un projet, souvent avant eux-mêmes. Si les individus ont tout pouvoir de décision dans l'exercice des activités qu'ils développent (choix techniques et allocations des facteurs de production), ils doivent négocier avec les membres de leur clan les conditions d'utilisation des moyens de production, notamment la terre, ainsi que la valorisation des fruits de leur travail. Le contrôle collectif de l'activité économique reste une réalité, même s'il ne se traduit pas forcément par des travaux communs.

Dans le cas de l'installation de nouvelles parcelles agricoles ou de nouvelles activités (gîtes, magasins, etc.), comme pour les appuis OGAF, l'accès à la terre sur le foncier coutumier n'est généralement pas problématique tant que les surfaces restent limitées et que les productions sont tournées vers la consommation et les petites ventes de proximité. L'accès au foncier coutumier (réserve comme GDPL) peut devenir problématique lorsque l'activité agricole est davantage marchande et concerne une plus grande surface. Ce contrôle n'a pas que des effets négatifs. Si les légitimités sont respectées et que l'individu concerné parvient à justifier de la cohérence de son projet avec les dynamiques de son clan et de sa tribu, le

contrôle collectif peut devenir un appui. L.W., en appuyant l'installation de projets pour les membres de son clan, inscrit ainsi les activités agricoles marchandes menées par sa famille dans une dynamique générale à son clan. Leur exploitation agricole se voit alors consolidée par des mécanismes relevant *a priori* de l'identification sociale. Elle reste légitime et acceptée sur l'espace foncier du GPDL. Un technicien provincial de la zone explique ce processus :

« R.W. c'est une personnalité forte qui appartient à un clan qui est fort... Lui, derrière, il n'a pas forcément la logique d'aider tout le monde mais lui ce qu'il veut c'est stabiliser ce qu'il a... Il veut pouvoir continuer dans une logique économique, mais il est obligé de tenir compte du milieu... Parce que le terrain où il travaille appartient au clan, il appartient au GDPL... Et donc, si lui il avance, il faut que les autres ils suivent un peu... parce que s'ils ne suivent pas les autres vont se dire : "Mais lui il fait tout et nous on a rien ! Il s'accapare !" Donc, R.W. est obligé de tenir compte de ça... » (technicien DDEE, entretien réalisé par T. Pascutto, le 29/06/2005).

Dans les différents cas présentés, les membres des comités locaux tentent ainsi de négocier la coexistence de différents types de projets à vocation plus ou moins marchande et professionnelle. En favorisant l'accès aux projets OGAF pour les autres personnes de leur clan ou de leur tribu qui ne pratiquaient pas une agriculture professionnelle et marchande, les membres des comités légitiment le maintien de leurs pratiques agricoles et l'espace foncier qu'ils utilisent à ce titre.

Ces résultats permettent de revenir sur l'hypothèse formulée en début de chapitre et de l'affiner : les acteurs du territoire de projet s'impliquent dans le projet OGAF pour en faire bénéficier les autres membres de leur clan ou de leur tribu et ainsi légitimer leurs pratiques et l'espace qu'ils mettent en valeur.

c) De nouvelles ressources cognitives réinvesties dans le recrutement politique

Presque tous les participants enquêtés insistent sur l'enrichissement cognitif que leur apporte la participation aux comités locaux. Cela ne constitue pas forcément la raison première de l'implication des acteurs mais semble représenter un motif de la présence continue des participants réguliers.

Tout d'abord, en lien avec les raisons identifiées dans les paragraphes précédents, les comités locaux représentent un moyen de mieux comprendre les procédures de financement des projets : *« Ils s'imprégnaient des projets, des taux de financement, ils les décortiquaient... »* (ancien chef de projet de l'OGAF de Canala, entretien du 26/05/2010). La

secrétaire de Wakè Cháá, très impliquée dans les réunions du comité de Canala (CSA), confirme ces propos en les élargissant :

« Le CSA, c'est bien, parce que ça nous a aidés à faire les papiers, parce que ce n'est pas toujours évident de faire les courriers, monter les projets. Ils ne nous ont pas assistés mais, maintenant, on sait où il faut envoyer, tout ça en faisant les formations. Après, en plus, on a eu des sorties, des échanges vers le Nord. On a aussi fait des échanges avec le Sud. » (secrétaire de Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009).

Les membres de comités locaux ont été rassurés dans leurs pratiques et cela a dynamisé la vie associative des territoires de projet :

« Ce que j'ai appris, c'est ce qu'on faisait sans savoir. Pour les associations, les gens viennent me voir, je leur donne les formulaires et je les aide même à monter leur association. » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

Les comités ont également bénéficié de formations en lien avec la gestion des associations. Ces formations ont permis la rencontre de plusieurs associations du territoire calédonien. C'était également l'occasion de présenter leur projet OGAF à d'autres associations venant de Maré, Yaté, Thio et Poum. La formation aux techniques d'animation d'une association a été particulièrement appréciée et les techniques enseignées sont réutilisées :

« Pendant les commissions OGAF, on prenait la parole. On nous faisait lire des trucs, mais ce n'est pas facile parce que ce ne sont pas toujours ceux qui sont avec nous... mais à force de faire et de les côtoyer, c'est bon ! Maintenant, quand on fait des réunions... C'est souvent moi qui fait les réunions de l'association Mereko. » (secrétaire de Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009).

La secrétaire de l'association de Canala a ainsi appris des techniques qu'elle réutilise pour animer les réunions de son association Mereko : elle établit des ordres du jour, des comptes-rendus, le bilan moral en fin d'année. Pour le vice-président du secteur tourisme, la formation à l'animation de la vie associative a été également très intéressante. Il a réutilisé les techniques d'animation dans sa fonction de coutumier dans la tribu de Mia :

« Ça nous a ouvert, ça apprend comment gérer des réunions, gérer les choses... et ça ouvre les yeux ! [...] On a réutilisé cela dans les associations, dans les tribus, dans les conseils des anciens. On voit que ce n'est pas comme ça qu'il faut faire, on a orienté les jeunes dessus et les mamans, ça nous a aidés ! » (vice-président tourisme, entretien du 10/12/2009).

Avec ces quelques techniques et l'implication répétée dans les réunions, plusieurs membres des comités affirment qu'ils se sentent plus à l'aise pour parler en public :

« Surtout j'ai appris à parler devant les autres. C'est toujours moi qui allais au mur pour parler. À chaque fois qu'on faisait la formation, c'est moi qui faisais la

rapporteuse. Maintenant, c'est bon, c'est plus facile !... Surtout parler devant les autres et ne plus avoir peur ! » (secrétaire Wakè Cháá, entretien du 08/12/2009).

Ils ont appris à donner leurs idées : « *C'est là qu'on apprend à travailler ensemble, à donner ses idées et tout ! On était libre de parler.* » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

Cet accès à de nouvelles ressources cognitives n'est pas sans conséquence vis-à-vis du processus de recrutement politique. On observe l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Des participants réguliers aux comités locaux ont ainsi été cooptés par les élus et les partis politiques afin d'être intégrés aux listes municipales pour les prochaines élections. Tel est le cas d'A.B. qui a connu un processus de politisation pratique, marqué par un engagement accru dans l'OGAF de Canala. Détaillons sa trajectoire.

Originaire du village de Gélima sur la commune de Canala, elle habite avec son concubin à la tribu de Kuine. Elle a 39 ans. Au départ, elle était mère au foyer à la tribu de Gélima et vendait quelques produits agricoles sur les petits marchés de proximité²⁸¹. Elle se définit comme ayant toujours été militante UC, depuis que L. Joredié était président de la province Nord : « *C'est avec eux qu'on faisait les petits marchés, et puis, on a continué avec Gilbert [Tyuienon].* » Avec sa cousine, elles décident de dynamiser les marchés, notamment autour de la vente des plantes vertes :

« Et puis, on se voyait avec ma cousine, on se disait qu'on allait organiser des petits marchés pour les mamans. Sur les marchés de bords de route, elles peuvent mettre les ignames, les taros, les plantes et les paniers tressés. Elles ont plein de choses à vendre mais il y a personne qui vient les aider. [...] Il faut quelqu'un pour les aider à vendre leurs produits, sinon elles restent toujours à la maison. Elles ont besoin de quelqu'un pour organiser le marché mais après elles viennent avec leurs produits. Elles sont connues aussi. Les gens passent et disent : "Mais je la connais, je vais lui acheter un chapeau, un bouquet, un produit." » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

Petit à petit, les femmes du marché et quelques producteurs de plantes vertes créent l'APEPICA, association spécialisée dans la production et la vente de plantes vertes. Elle était trésorière de l'APEPICA. Dans les faits, elle avait beaucoup plus de responsabilités parce que le président travaillait à la mine de Boakaine et qu'il avait peu de temps disponible pour l'association. Du fait de son expérience associative, elle a été conviée à l'assemblée générale constitutive de Wakè Cháá et est devenue représentante du secteur agricole. Au cours de cette

²⁸¹ Elle vendait des ignames, des taros, des bananes et des plantes vertes. Par marchés de proximité, on entend les petits marchés de bord de route situés à proximité de la maison mais également les marchés organisés au sein de la tribu de Gélima. Sur le fonctionnement de ces marchés, voir les travaux d'E. Sabourin et R. Tyuienon (2007, 2002).

nouvelle expérience associative, elle continue de travailler avec les autres associations de Canala comme les associations de marché et l'APEPICA. Elle acquiert certaines habiletés pratiques et une aisance à prendre la parole :

« Avant, j'avais peur parce que j'avais rien, j'ai arrêté l'école en 4^e, je n'avais pas de diplôme et tout. Et puis, à Wakè Cháá, j'ai beaucoup appris avec l'équipe d'animation, ils m'ont beaucoup appris. À la fin de l'OGAF, j'ai dit pour rigoler : "Mais vous, avec vos formations, vos diplômes et tout... nous, on peut le faire comme ça !" ... En fait, pour moi, j'ai pris du retard parce que j'avais peur. Je n'avais pas les formations et quand je suis rentrée à Wakè Cháá, je travaillais bénévolement, et quand il y avait besoin d'avoir quelqu'un à l'accueil, j'étais là... et puis voilà, on a réussi à faire marcher la boutique. [...] C'est bien, on a fait ce que les gens avaient besoin et maintenant je n'ai plus peur et les gens ont l'habitude de venir me parler. » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

En 2008, la loi pour l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives²⁸² impose l'intégration de femmes dans les listes électorales des municipales. Le président du conseil de son secteur UC, qui est aussi son oncle, met A.B. sur la liste UC pour les élections municipales :

« S.B. : Comment avez-vous décidé de vous inscrire sur la liste du parti UC pour les élections municipales de Canala ?

A.B. : On ne m'a pas demandé mon avis. J'étais sur Nouméa quand le président du conseil de Gélima m'a dit : "Il y a une réunion UC samedi : il y a ton nom sur la liste." En plus, j'étais devant mon mari, on s'est regardé et on n'a pas parlé. [rires] Après j'ai dit que j'allais aller à la réunion, on a été et... En fait, il y avait tout le monde. En fait, on est répertorié par tribu de partout, d'Emma là-haut jusqu'à Nakety. En plus, on commençait la parité, c'est pour ça qu'ils nous ont ciblées, nous, les femmes. Et puis, ça y est, c'est la liste. Les gens choisissaient surtout pour mettre les adjoints du maire. [...] C'est le président du conseil de Gélima qui a décidé de me mettre sur la liste UC. [...] Moi, je ne pouvais rien dire, après pour le vote, les gens ont dit oui, les gens voulaient que ça soit moi ! Il y avait d'autres sur la liste mais ils ont préféré me laisser. Ils étaient sûrs de moi pour ce travail-là. » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

La liste UC emmenée par G. Tyuienon remporte les élections et A.B. devient quatrième adjointe au maire en mai 2008. Son expérience au sein de l'OGAF aidant, elle se voit confier le développement économique. Depuis lors, elle a démissionné de ses fonctions au sein des associations (APEPICA et Wakè Cháá) mais elle continue de s'investir auprès des associations locales :

« Par contre, comme je suis dans le secteur économique à la mairie, je les aide, je gère s'ils ont besoin d'aide, je suis là pour les aider.

S.B. : Par exemple, vous faites quoi pour les aider ?

²⁸² Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *Journal officiel* du 1^{er} février 2007.

A.B. : Au marché de Lifou, je me suis occupée pour qu'ils aillent et reviennent. Je me suis occupée du contact là-bas ! [...] Avant qu'ils fassent leur association, je les ai aidés à amener les produits là-bas [sur le site du marché du village]. Pour la collecte des produits et après, je les ramenaient chez elles après le marché. Dans ma nature, j'ai toujours eu l'habitude de faire du bénévolat. » (vice-présidente secteur agriculture, entretien du 09/12/2009).

Les compétences acquises ainsi que le renforcement de son réseau constituent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter dans la construction d'une légitimité *inputs* et d'un enracinement local. A.B. n'est pas la seule à qui l'on a proposé de figurer sur les listes électorales de 2008. C'est également le cas d'un producteur de café à Touho. Les OGAF deviennent ainsi un dispositif complémentaire de recrutement des élites politiques locales, en plus des partis politiques. On ne peut cependant expliquer ces bifurcations de trajectoire seulement par l'engagement de ces acteurs dans le dispositif OGAF. L'engagement au sein des comités locaux participe du processus plus général de socialisation politique. E. Barnouw (1989) définit la socialisation politique comme : « *The process by which people acquire political orientations and patterns of behavior as they mature cognitively and affectively over the course of their lives.* » (p. 319). C'est donc l'ensemble des mécanismes de formation et de transformation des systèmes individuels de représentations, d'opinions et d'attitudes politiques qui est en cause. A. Percheron (1993) explique que ce processus n'est pas unidirectionnel : l'individu ne fait pas qu'intérioriser de manière passive, il a également la possibilité de modifier son environnement. La socialisation politique relève donc d'un processus d'interaction sociale où les connaissances, valeurs et représentations politiques des individus évoluent et se modifient au gré de leurs échanges au sein de la société. La socialisation politique est donc le produit d'actions et de choix tout autant délibérés que non intentionnels. Dans le cas d'A.B., l'engagement au sein du comité et de l'association semble le facteur déterminant de son entrée dans l'espace politique communal. Cependant, il ne peut être pensé sans la trajectoire de son père, lui-même fortement impliqué dans les associations de Canala et sans la mise en application après 2007 de la loi sur la parité dans l'accès aux mandats électifs. Ces deux derniers éléments sont en effet également très importants pour justifier de la bifurcation de trajectoire observée. Cette bifurcation de trajectoire est également intéressante pour l'analyse de l'entrée des femmes kanak en politique. Comme B. Trépiéd (2007) le souligne, c'est surtout l'investissement dans les travaux domestiques autour d'événements militants qui structure l'entrée des femmes kanak en politique depuis les années 1950. L'auteur explique également que leur légitimité à occuper un tel poste reposait sur la trajectoire politique de leur mari. La position d'épouse de militant est donc essentielle dans

les parcours. Mais dans ce cas, on constate qu'une femme kanak peut acquérir sa légitimité par un processus proche de celui des hommes²⁸³ et que c'est ensuite la loi sur la parité qui permet pleinement la bifurcation.

Conclusion

En privilégiant l'entrée par les territoires de projet, ce chapitre a permis de comprendre comment le dispositif OGAF est mis en œuvre au niveau des territoires : les moyens, les types d'appui proposés, la répartition spatiale des projets. Nous avons identifié les acteurs impliqués dans le dispositif et mis en évidence les différentes raisons de leur implication. Le suivi de la composition des comités locaux montre que leur engagement n'est pas stable, mais variable dans le temps et selon le territoire considéré. Nous expliquons cette variabilité par la complexité du processus d'engagement. Il repose à la fois sur un recrutement des acteurs pertinents à participer aux politiques publiques de développement et la mise en œuvre de différentes stratégies d'engagement. Les résultats présentés valident l'hypothèse 2 : les acteurs des territoires de projet s'impliquent dans les OGAF pour légitimer leur pouvoir et leurs pratiques de développement.

Par le double processus de recrutement et d'engagement des acteurs au sein du dispositif OGAF, on constate que l'ouverture du processus de fabrication de l'action publique est faible, alors que les acteurs porteurs du dispositif (ADRAF, province Nord) prônent et proclament une démarche inclusive et participative. Les acteurs qui composent le « noyau dur » (Mazeaud et Talpin, 2010) des comités locaux sont en effet recrutés selon des critères très proches de ceux mis en œuvre par les partis politiques en Nouvelle-Calédonie et ailleurs. Ce sont ainsi les individus dotés des plus grandes ressources politiques et culturelles qui ont le plus de chances d'intégrer le noyau dur des participants au dispositif. Ce sont ensuite ces mêmes acteurs, forts de leur expérience au sein des OGAF, qui opèrent des bifurcations de trajectoire pour s'engager dans la vie politique municipale. On observe le maintien du processus de spécialisation politique démontré par D. Gaxie (1978) dans la démocratie représentative.

²⁸³ Voir les trajectoires des élus UC de la commune de Koné analysées par B. Trépiéd (2007). À travers la trajectoire de P. Rival, il démontre une convergence entre les formes d'engagement associatif et une sensibilité militante UC (p. 464).

Les acteurs des territoires de projet font ainsi des usages différenciés de l'instrument OGAF. Pour les maires, les OGAF sont d'abord perçues comme un dispositif donnant accès à une ressource financière pour leurs administrés. Mais c'est aussi un moyen de renforcer leur légitimité *outputs*, en prouvant leurs capacités à agir pour leur commune. De plus, par le processus de recrutement mis en exergue, le dispositif OGAF et les espaces de débat locaux qu'il institutionnalise temporairement deviennent également des espaces sociaux de construction des légitimités *inputs*, en complément de la vie partisane classique. Pour les membres des comités locaux, leur engagement est lui aussi soutenu par différentes dynamiques. Ces acteurs ont très souvent un intérêt personnel à s'impliquer (avoir accès à un projet individuel, etc.) mais ils l'articulent fréquemment à un intérêt collectif pour renforcer la légitimité de leurs pratiques (agricoles, économiques, etc.) et de l'accès au foncier qu'ils mettent en valeur. L'investissement des acteurs locaux dans le projet OGAF leur permet d'assurer leur position au sein de l'espace social, au sens de G. Di Méo et P. Buléon (2005). En effet, les membres des comités locaux s'impliquent dans le dispositif pour légitimer leur position au sein du système de relations (de parenté, de production, etc.) et de rapports spatiaux (cheminements, appropriations foncières, relations affectives ou effectives avec certains lieux, etc.) qui structurent le groupe auquel ils appartiennent.

D'un point de vue théorique, les résultats concernant les maires, notamment la trajectoire du maire de Canala, nous amènent à interroger de manière plus générale la constitution du personnel politique kanak depuis la fin des années 1990 et ouvrent des perspectives de recherche. Les usages des OGAF faits par G. Tyuïenon, ainsi que son parcours, rejoignent en partie le processus observé par V. Béal et G. Pinson (2009) sur certaines communes urbaines. Bien sûr, l'ampleur des mécanismes observés par les politologues sur les communes urbaines est moindre à Canala, mais les résultats présentés invitent à poser l'hypothèse d'une nouvelle « professionnalisation » du personnel politique kanak. Cette professionnalisation ne concerne pas tant les savoir-faire de la mobilisation électorale que les savoir-faire développés par les nouveaux élus kanak pour s'investir concrètement dans la fabrication de l'action publique. En effet, les profils des élus kanak entrés en politique au cours du XX^e siècle et décrits par E. Soriano (2001) et B. Trépiéd (2007) correspondent plutôt aux types idéaux du « notable » et du « professionnel » tels que V. Béal et G. Pinson (2009) les définissent. Le « notable » est inséré dans les réseaux notabiliaires. Il est peu impliqué dans la compétition électorale et dans la vie des partis politiques, sa participation à l'action publique est secondaire et sa légitimité repose sur son

prestige social. L'ancrage social du « professionnel » se fonde en revanche sur son engagement dans la vie associative et partisane, la compétition électorale est essentielle et son entourage est plutôt constitué d'alliés politiques et de membres des mouvements sociaux. Comme l'idéaltype du « notable », le « professionnel » est faiblement impliqué dans le processus de fabrication des politiques publiques. Le mode de légitimation de ces élus est principalement *inputs*. Le maire de Canala correspondrait plutôt à une troisième catégorie, celle du « leader » (Pinson, 2007). Pour le leader, l'ancrage social est élitiste et repose sur les réseaux professionnels et institutionnels. L'implication dans l'action publique de la commune est essentielle, son entourage proche est composé d'acteurs porteurs de ressources pour l'action publique (bureaucratie, partenaires institutionnels, acteurs économiques, etc.) et sa légitimité se construit plutôt par les *outputs*. Les leaders produisent leur légitimité à travers l'entretien de cadres d'action collective tels que les projets (Pinson, 2006). Les résultats présentés dans ce chapitre ne sont pas suffisants pour confirmer ou infirmer l'hypothèse d'une professionnalisation des élus kanak vers le modèle du leader. Pour cela, il faudrait comparer minutieusement les trajectoires des nouveaux élus kanak et les mettre en perspective avec celles des élus européens.

Conclusion de la deuxième partie

Cette partie a mis en lumière les acteurs, discours, représentations, stratégies et institutions qui influencent la formalisation, la mise en œuvre et l'institutionnalisation des OGAF au sein des politiques publiques de la province Nord. Chaque chapitre propose une entrée géographique particulière : la province et les territoires de projet.

En s'inspirant des travaux menés par les anthropologues sur les années 1970 et 1980, le chapitre IV offre une vision diachronique de la construction des politiques publiques provinciales de développement en mettant en lien modèles de développement et partis indépendantistes. Les réflexions et expérimentations menées sur le terrain sont nombreuses pendant cette période et sont à la base du processus de problématisation qui traverse ensuite les années 1990. Ce dernier repose sur un jeu d'acteurs appartenant à différentes organisations et différents niveaux décisionnels (ADRAF, province, administration de l'État, CIRAD, IRD), qui, *in fine*, légitime le transfert de l'instrument OGAF.

Le chapitre V s'intéresse toujours autant aux acteurs mais l'entrée géographique privilégiée est celle des territoires de projet. Les résultats empiriques montrent que les acteurs participent au dispositif OGAF pour différentes raisons et de différentes manières, mais qu'ils sont aussi soumis à un processus de recrutement les définissant comme légitimes à s'impliquer dans les espaces locaux de débat ouverts par les OGAF. Le recrutement des acteurs membres des comités locaux se révèle proche de celui qui structure la composition des partis politiques. Les usages de l'instrument OGAF sont ainsi fortement liés à la structuration de l'espace politique local. Cette relation n'est pas univoque mais réciproque puisque l'instrument OGAF stabilise en retour l'espace politique local en renforçant le pouvoir des maires des territoires de projet.

D'un point de vue théorique, cette partie montre un passage progressif d'une légitimité *inputs* à une légitimité *outputs*. Définie en détail dans le chapitre III, la légitimité *inputs* fait référence aux actions menées par les élus pour gagner la compétition électorale : implication dans la vie partisane, mobilisation des soutiens et des ressources que requiert cette compétition. La légitimité *outputs* renvoie plutôt à l'engagement dans les processus de fabrication des politiques publiques de développement et la recherche de ressources à cette fin (Borraz et Négrier, 2007). En appliquant cette grille de lecture aux configurations d'acteurs

observées aux niveaux provinciaux et communaux, on constate que, dans les années 1970-80, les élus s'appuient beaucoup sur les réseaux militants pour renforcer leur légitimité *inputs*. Ils construisent leur légitimité sur leur capacité à représenter les intérêts des Kanak indépendantistes et à bâtir une identité collective. Plus tard, dans les années 1990, on constate que les nouveaux élus provinciaux investissent de plus en plus les réseaux d'experts du développement, plus professionnalisés, pour se constituer des ressources mobilisables dans le processus de production des politiques publiques. La construction d'une légitimité *outputs* devient déterminante, les nouveaux « gouvernants » s'attachent à montrer leur capacité à répondre aux problèmes publics, à mettre en œuvre des politiques et à obtenir des résultats. Les élus se consacrent à un travail de mobilisation des ressources pour l'action publique, en privilégiant les contacts avec les organisations et les groupes d'acteurs disposant de ce type de ressources plutôt qu'avec les groupes porteurs de ressources électorales. Au niveau provincial, comme au niveau des territoires de projet, l'instrument OGAF est un moyen de prouver la capacité des acteurs, et surtout des élus, à agir en termes de politiques publiques. Au niveau des territoires de projet et surtout dans le cas de Canala, le maire, plus jeune que les maires de la Côte Est, est un peu moins inséré dans les réseaux militants constitués dans les années 1970 et 1980. Il va chercher l'instrument OGAF pour se construire une légitimité *outputs*. Ce basculement de la prédominance de la légitimité *outputs* par rapport à la légitimité *inputs* après les années 1990 correspond aux processus observés dans le monde occidental (notamment en Europe) entre les années 1970 et 1980 (Scharpf, 2000) et dans les communes urbaines (Pinson, 2006 ; Béal et Pinson, 2009). C. Crouch (2004) explique ce basculement par l'émergence de nouveaux enjeux, de nouvelles échelles de gouvernement et logiques de classe.

Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, ces explications semblent également recevables avec l'apparition du niveau provincial de gouvernement et de nouveaux enjeux suite à la signature des accords (Matignon puis Nouméa). Cependant, les résultats empiriques présentés dans le chapitre V sur les territoires OGAF obligent à nuancer la prédominance de la légitimité *outputs* comme moteur des usages de l'instrument. Les processus de recrutement des acteurs légitimes à participer aux comités locaux, ainsi que les bifurcations de trajectoire observées, montrent bien que l'instrument OGAF participe activement à la construction d'une légitimité *inputs* pour certains acteurs locaux. Ces deux légitimités ne peuvent être pensées de manière disjointe, mais bien encadrée (Duran, 1999). De plus, les résultats présentés

mériteraient une analyse plus poussée pour déterminer vers quel modèle de professionnalisation tendent les trajectoires des nouveaux élus kanak.

Après avoir regardé chaque niveau avec attention, nous proposons maintenant d'étudier plus finement les interactions entre ces deux niveaux d'analyse et les effets *feed-back* des usages de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication de l'action publique provinciale.

Troisième partie : Les effets de l'instrument OGAF entre recompositions et mécanismes d'inertie

Éclairons maintenant plus spécifiquement les effets *feed-back* de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication de l'action publique provinciale. Pour ce faire, nous proposons d'analyser comment circulent, s'articulent et s'hybrident les différentes composantes de l'étoile de l'action publique (acteurs, représentations, institutions, intérêts, résultats et instrument de développement territorial) entre le niveau des territoires de projet et celui de la province Nord.

Le chapitre VI analyse le contenu des débats et les productions institutionnelles dont les OGAF sont le siège. Il s'agit de mettre en lumière les règles du jeu constitutives de l'instrument de développement territorial étudié et leurs conséquences sur le jeu des acteurs et les ressources mobilisées. En suivant l'orientation de recherche lancée par J.-P. Le Bourhis (2003) et par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004), nous ouvrons la boîte noire des instruments techniques, considérant que leur étude « *doit être intégrée au modèle d'analyse et non pas être traitée par l'analyse comme un résultat annexe du processus d'entente entre acteurs aux intérêts divergents* ». En analysant le contenu des débats au sein des comités locaux et les normes qu'ils produisent pour répondre aux enjeux locaux de développement, nous interrogerons les possibilités d'une recombinaison ascendante des cadres cognitifs et normatifs portés par les acteurs, depuis les territoires de projet vers le niveau provincial. Il s'agira donc de tester notre troisième hypothèse sur le changement de type ascendant eu égard aux changements introduits par l'instrument. En substance, nous montrerons comme C.E. Lindblom (1959, 1979) dans les années 1960 que le changement dans l'action publique se réduit à des variations subsidiaires des institutions, des crédits et des instruments mobilisés, sauf pour certains groupes d'acteurs, les techniciens et animateurs provinciaux.

Dans le chapitre VII, nous dresserons un bilan des opérations OGAF mises en œuvre en province Nord depuis le début des années 2000. Ce chapitre sera l'occasion de questionner l'institutionnalisation du changement ascendant interrogé dans le chapitre VI. Nous verrons que, sous des apparentes déssectorisation et ouverture – vers le bas – de l'action publique censées se développer à travers les OGAF, la province Nord utilise le dispositif pour opérer un cadrage cognitif et institutionnel des projets portés par les maires.

Chapitre VI

Recompositions locales des représentations et des pratiques de développement

Après avoir démontré les principaux usages de l'instrument OGAF au niveau provincial et au niveau des territoires de projet, regardons maintenant comment les OGAF deviennent le siège de recompositions ascendantes des représentations et des pratiques de développement. Nous analyserons le fonctionnement des espaces locaux de débats ouverts par les OGAF (les comités locaux) pour déterminer les effets *feed-back* de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication des politiques publiques. À travers l'analyse du fonctionnement de ces scènes de débat et de situations de conflit, nous verrons dans quelle mesure et sous quelles formes des recompositions s'opèrent. Ces résultats permettront de discuter et de compléter notre hypothèse 3 : la mise en œuvre des OGAF fait émerger localement des scènes de débat qui induisent des recompositions ascendantes dans les discours, les représentations du développement et dans les institutions.

Le chapitre s'articule autour de trois sections. Dans un premier temps, les discours et représentations portés par les membres des comités locaux sont analysés en s'inspirant des différentes dimensions qui structurent la notion de référentiel en politiques publiques. Les référentiels portés par les acteurs sont ensuite confrontés au contenu des débats dans les comités locaux et aux pratiques concrètes des acteurs. Les recompositions s'avèrent très partielles pour la majorité des acteurs mais, dans une troisième section, nous interrogerons l'émergence d'un registre argumentatif ascendant porté par certains acteurs : la « grammaire du développement territorial ». À partir du modèle des « cités » développé par L. Boltanski et L. Thévenot²⁸⁴, S. Ségas (2004) définit la grammaire du développement territorial comme un nouveau cadre de l'action publique. Cette grammaire est caractérisée par un principe supérieur commun, l'animation, et par une grandeur, l'engagement, auxquels sont associées les capacités de médiation, d'écoute mais aussi celles permettant de se projeter et de savoir impliquer les autres dans le projet. La curiosité et l'ouverture sont les qualificatifs de la « grandeur » de la grammaire du développement territorial. Dans le cas des OGAF, c'est le processus d'adhésion à la « grammaire du territoire » par les techniciens provinciaux qui sera

²⁸⁴ Voir Boltanski, 1990 ; Boltanski et Thevenot, 1991 ; Boltanski et Chiapello, 1999.

développé en particulier. Nous verrons que c'est un processus complexe qui, sur les deux terrains, passe d'une phase de conflit entre les techniciens et la cellule d'animation du projet à une phase d'adhésion au nouveau registre argumentatif.

A - Diversité des référentiels de développement agricole et rural au sein des projets OGAF

Pour présenter les discours et les représentations portés par les acteurs des comités locaux, nous avons choisi de les décrire selon trois dimensions inspirées de la structuration du référentiel (Jobert et Muller, 1987) et des matrices cognitives et normatives (Palier et Surel, 2005). Dans un premier temps, la problématisation et les enjeux du développement seront détaillés. Il s'agit de rendre compte de la manière dont les acteurs perçoivent le réel et les principaux enjeux de développement agricole et rural du territoire. Puis, les valeurs portées par les acteurs, c'est-à-dire les représentations fondamentales de ce qui est « bien ou mal », « désirable ou à rejeter », seront détaillées. Elles constituent la base du « réel-voulu » par les acteurs et le cadre global de l'action publique. Enfin, les normes et recettes d'action publique pour répondre aux enjeux identifiés seront explicitées. Il s'agit d'identifier les principes d'action, les moyens en termes de politiques publiques, pour atteindre ce « réel-voulu » et répondre aux problèmes identifiés.

Au sein des comités locaux, les discours des acteurs enquêtés sont souvent associés à deux modèles d'agriculture qu'il nous semble nécessaire de détailler. La notion de « modèle » d'agriculture prend des formes variables selon les auteurs et recouvrent des réalités différentes. Les géographes (Canévet, 1992 ; Charvet, 1994) ont développé cette notion à partir de l'analyse de l'évolution de l'agriculture française et européenne. Schématiquement, ces auteurs distinguent un modèle « paysan » présent dans la majorité des pays de l'Europe de l'Ouest dans la première moitié du XX^e siècle, qui repose sur une exploitation familiale mais qui bifurque vers une agriculture individuelle dite « moderne » dans les années 1960. Même s'ils prennent des formes différentes, ces deux modèles ne sont pas sans rappeler les catégories utilisées par le Recensement général agricole calédonien, qui distingue les exploitations professionnelles et marchandes des exploitations non professionnelles et non marchandes. Ces catégories ont été élaborées pour permettre le traitement statistique du recensement. Elles reposent sur deux indicateurs : le caractère marchand et le caractère

professionnel de l'exploitation. Une exploitation est considérée comme marchande lorsque la SAU qui la compose est égale au moins à 1,5 hectare et lorsqu'elle commercialise au moins une partie de ses produits. Une exploitation est dite professionnelle lorsque sa dimension économique est égale ou supérieure à 1 000 points et lorsque le travail qui y est fourni équivaut à celui d'au moins une personne occupée à 3/4 de temps pendant une année (ISEE et DAVAR, 2004a). Le système des points comptabilise des ares non irrigués de culture. À titre d'exemple : 20 points pour les tubercules tropicaux, 10 points pour les fruits de plein champ, etc. Le seuil des 1 000 points correspond aux exploitations inscrites au registre de l'agriculture et appartenant au collège des exploitants agricoles. Une exploitation dite « non professionnelle et non marchande » ne remplit aucun des deux critères mais a fait l'objet d'un recensement²⁸⁵. Toutes les combinaisons sont ensuite envisageables, même si certaines sont rares. Il est possible de rencontrer des exploitations professionnelles et non marchandes et, inversement, des exploitations non professionnelles mais marchandes. À partir de ces critères, en partie intériorisés par les acteurs, nous proposons de distinguer deux modèles d'agriculture qui structurent les discours et les référentiels de développement portés par les acteurs.

Le modèle d'agriculture professionnelle et marchande est composé d'exploitations à haut niveau de capitalisation, même si une partie non négligeable connaît des situations financières fragiles et une transmission incertaine. À ces exploitations sont associées un ensemble de caractéristiques : une surface d'exploitation minimale, le niveau de formation de l'« exploitant », ses objectifs de commercialisation, qui selon les productions visent le marché intérieur (maraîchage, élevage...) ou l'exportation (squash...). Elle est principalement pratiquée sur du foncier de droit commun²⁸⁶.

L'agriculture dite « non professionnelle et non marchande » repose sur des activités diversifiées, son niveau de capitalisation est faible et sa production est valorisée sur le marché intérieur, voire pas du tout commercialisée. Certains produits font l'objet d'une circulation complexe au sein de la société kanak (dons, contre-dons...). Cette agriculture fournit une part conséquente de l'autosuffisance alimentaire (Bouard et Sourisseau, 2010). Elle est

²⁸⁵ N'ont été recensées que les unités de production agricole ayant une superficie agricole utilisée supérieure ou égale à 1,7 hectare ou présentant une activité suffisante de production agricole estimée en nombre d'animaux ou en surface de production, ou en volume minimum de production et traduite en nombre de points. Le seuil en deçà duquel l'unité n'est pas considérée comme exploitation agricole a été fixé à 350 points (ISEE et DAVAR, 2002).

²⁸⁶ Le RGA de 2002 comptabilisait 63 % des exploitations marchandes et professionnelles sur foncier de droit non coutumier (droit commun ou location sur domaine territorial). Sur terres coutumières, 88 % des exploitations recensées appartenaient à la catégorie « ni marchandes ni professionnelles » (ISEE et DAVAR, 2005).

principalement pratiquée sur terres coutumières et souvent qualifiée d'agriculture « traditionnelle », vivrière ou domestique.

1) Les divergences concernant la problématisation et les enjeux

Pour identifier la dimension problématisation des référentiels portés par les acteurs, certaines questions qui leur ont été posées lors de l'enquête portaient sur leur vision des enjeux de développement agricole et rural sur le territoire de projet considéré. La notion d'enjeu permet d'éclairer la dimension problématisation mais aussi d'introduire les normes et les recettes d'action publique puisque les enjeux sont associés à l'évaluation négative d'une situation par certains acteurs et à la volonté de recherche de solutions, notamment en termes de politiques publiques.

a) Problématisation par le foncier

La problématisation par le foncier est centrale pour la majorité des acteurs du développement au niveau des territoires de projet (13 personnes sur 20 enquêtées), mais les argumentaires sont différents selon les acteurs.

Tout d'abord, en écho à la construction du discours indépendantiste kanak²⁸⁷, les enjeux du développement agricole et rural sont principalement liés aux différents statuts fonciers. Le statut coutumier est perçu comme problématique par certains acteurs. L'accès et le droit à la mise en valeur des parcelles sont souvent remis en question au moment où les porteurs de projet souhaitent y installer un projet OGAF :

« Premier problème pour le développement rural : le foncier ! Beaucoup de gens veulent faire de l'agriculture mais le gros problème c'est le foncier. Quand quelqu'un veut faire un projet, il y a toujours des problèmes claniques. » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité local de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

« Je parle par exemple d'un problème qui me concerne directement : le problème des terres. Il y a parfois des porteurs de projet qui n'ont pas de terrain et qui vont signer une convention ou un accord avec un propriétaire clanique... Mais... Après, on s'aperçoit que le signataire n'est pas le vrai propriétaire... [...] C'était beaucoup ça les problèmes qui ont été discutés par le comité local. Le comité local était très conscient de ça, là où il y a problème on ne peut pas trop s'avancer dessus. [...] Ce qui était bien c'est que moi par exemple, si je ne connaissais pas un terrain, il y a toujours un autre qui savait s'il y avait un problème sur ce terrain-là. On mettait

²⁸⁷ Pour le détail de la construction du discours indépendantiste kanak, voir le chapitre IV.

en stand-by ces projets-là jusqu'à ce qu'on ait des informations un peu plus claires. Certains projets ne sont jamais sortis de terre à cause de ce problème de foncier. » (représentant coutumier, membre du comité local de Ponérihouen, entretien du 15/01/2009).

Pour d'autres acteurs, ce n'est pas le statut du foncier qui est en cause mais sa répartition : il y a un manque de surface disponible pour la mise en œuvre de projets de développement agricole et rural. Le foncier réattribué aux Kanak dans le cadre de la réforme n'est pas mis en valeur et il n'est pas ou peu proposé en location à d'autres producteurs :

« Y a du foncier mais il faudrait le mettre à disposition des personnes qui veulent travailler... mais ce sont des choses qui sont très difficiles... [...] À l'heure actuelle, je serais prêt à louer des terres pour faire de l'élevage ou de la culture mais je n'arrive pas à trouver... Par contre, des terres y en a énormément ! » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité local de Ponérihouen, entretien du 27/01/2009).

D'autres ont un discours plus nuancé et y voient un problème global de répartition :

« Oui, les problèmes de terres. Il y a trop de terres qui ne peuvent pas être exploitées. Y a toujours des conflits. [...] C'est des problèmes chez nous les Kanak... Enfin... Je ne sais pas... C'est peut-être pareil chez les autres ethnies. Chez les Kanak, dès que quelqu'un travaille... on trouve toujours le propriétaire quand on commence le défrichage... Ou bien, c'est entre cousins ou frères, ils vont se rentrer dedans. Tout ça peut être évité. [...] Même les gros propriétaires qui ne font rien, qui ont les terrains juste pour faire la chasse alors qu'ils peuvent faire vivre d'autres personnes... » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité local de Ponérihouen, entretien du 26/01/2009).

Cette vision du problème foncier est portée par les agriculteurs professionnels et marchands qui ont participé aux comités locaux de discussion ouverts par les OGAF. Cette problématisation est issue d'un besoin individuel en superficie foncière afin de poursuivre le développement de leur exploitation.

Les producteurs non professionnels et non marchands impliqués dans les projets des OGAF envisagent différemment la relation entre enjeux du développement et foncier. Ils reconnaissent qu'il y a des problèmes de légitimité dans l'accès à la ressource foncière mais ils nuancent rapidement cette affirmation en expliquant que ce constat ne peut pas être généralisé. Le premier problème lié au foncier est, selon eux, le manque de moyens pour le mettre en valeur. L'inaliénabilité du foncier de droit particulier limite les capacités d'investissement des producteurs kanak puisqu'ils ne peuvent pas souscrire d'emprunt :

« Oui, ils s'en sont toujours bien sortis ces gens-là [les personnes relevant du statut de droit commun]. Le problème, c'est qu'ils ont beaucoup de sous ces gens-là, donc ils arrivent toujours à s'en sortir. Et l'avantage pour eux, c'est qu'ils ont des facilités au niveau des banques, ils peuvent faire des emprunts. Nous, c'est toujours le problème de financements. Si on avait pu avoir facilement l'accès au niveau de la

banque, ne serait-ce que 500 000 F CFP... On aurait aussi pu faire des choses, malheureusement, nous, y a pas. » (producteur non professionnel et non marchand membre du comité local de Ponérihouen, entretien du 15/01/2009).

« C'est des terres coutumières et la banque ne peut pas prêter... On ne peut pas emprunter d'argent quand on est sur terres coutumières. » (représentant coutumier, membre du comité local de Canala, entretien du 10/12/2009).

Ainsi, le dualisme entre statut de droit commun et statut de droit particulier est source de différences entre les producteurs relevant du droit particulier et les producteurs professionnels et marchands, travaillant majoritairement sur du foncier de droit commun²⁸⁸. Les Kanak rencontrent plus de difficultés à obtenir des financements du fait du statut des terres coutumières. Les banques refusant l'accès au crédit des personnes de droit coutumier, la constitution d'un capital pour l'achat de matériel est plus difficile pour les producteurs kanak.

b) Problématisation par l'inadéquation entre action publique provinciale et aspirations des producteurs locaux

Dans une partie des entretiens (8 personnes enquêtées sur 20), le second enjeu est celui de l'inadaptation des solutions proposées par les services techniques provinciaux aux problèmes que rencontre la population. D'une part, les démarches sont considérées comme trop complexes :

« C'est d'abord les papiers dans la façon de procéder. Un jeune qui veut faire un projet, il ne sait pas où écrire, il ne sait pas comment écrire... Qui appeler ?... Pour faire les devis par exemple. [...] Les paperasses c'est compliqué ! » (membre du comité local de Canala, entretien du 08/12/2009).

« Tous les gens que tu vois, on est capable de travailler, mais après quand on commence à rentrer dans les papiers, tout ça nous bloque ! » (membre du comité local de Touho, entretien du 05/05/2009).

D'autre part, le décalage entre les projets subventionnés, notamment leur taille, et les projets souhaités par les producteurs est pointé du doigt. Au-delà de l'aspect réglementaire et administratif qui impose au porteur de projet de « jongler avec la paperasse », l'ancien responsable de l'OGAF de Canala considère que ce sont les objectifs monétaires attendus par les projets qui diffèrent entre l'administration et les porteurs de projet :

« C'est pas parce que tu vas monter un projet de 250 000 F CFP pour quelqu'un que ça rapporte rien ... C'est ce qu'on a pu démontrer dans les OGAF ! Au contraire, la personne, elle va peut-être dégager 20 000 F CFP, 30 000 F CFP par mois... Mais ça va être une sacrée bouffée d'oxygène pour elle. La province ramène à des valeurs de revenus salariés, à des centaines de milliers de francs mais localement

²⁸⁸ ISEE et DAVAR, 2005.

parlant : qu'est-ce qu'attendent réellement les populations ?... Et bien ils n'attendent pas forcément le jackpot ni le super-bingo et on l'a bien vu à Canala dans les projets OGAF. Les gens n'attendent pas de gagner des mille et des cents [...]. Tu imagines un peu le choc des mots, le choc des photos pour le petit porteur de projet. [...] Il se retrouve devant un grand mur administratif. Et voilà, on lui dit : "Tu me ramènes les factures, tu écris au président, tu me ramènes des contrats de vente signés..." » (ancien chef de projet de l'OGAF, entretien du 26/05/2009).

Un autre technicien, qui a participé aux comités locaux de discussion, explique également :

« Pour un jeune (tu vas voir ça va te marquer), qui dans sa famille, dans son clan, dans sa tribu, passe pour un fainéant, une cigale... Quelqu'un qui est capable d'aller faire du pouce pour aller à un concert, qu'il soit capable d'économiser 10 à 15 000 F CFP pour mettre sur un projet et d'entretenir son projet, même s'il ne va pas gagner des mille et des cents... Il va gagner au moins une chose : c'est l'estime de son environnement social, sa famille, son clan, sa tribu. Il a sa racine là dans la terre !... Et ça, c'est quelque chose qu'on ne peut pas montrer dans les diagnostics mais c'est très important pour beaucoup de monde ! » (technicien de l'ADRAF dans les comités de l'OGAF Côte Est, entretien du 20/01/2009).

Ces extraits d'entretiens montrent que les objectifs d'un porteur de projet ne sont pas forcément économiques. Il peut simplement souhaiter commencer une activité pour démontrer socialement qu'il est capable de mener un projet. Les objectifs sociaux des porteurs de projet ne seraient donc pas suffisamment pris en compte dans les dispositifs d'appui au développement rural en province Nord. Selon l'ancien responsable du projet de l'OGAF de Canala, le fait que les services provinciaux confondent développement agricole et développement territorial constitue une des origines de ce décalage. La vision provinciale est trop sectorielle et trop orientée vers le développement d'une agriculture marchande.

c) Problématisation par les difficultés à commercialiser les productions agricoles

Dans une perspective marchande, c'est la commercialisation des produits, notamment agricoles, qui pose problème (7 personnes sur 20 enquêtées). Le marché insulaire est trop étroit, Nouméa en est le pôle et est trop éloigné pour les petits producteurs. De plus, ces derniers ne sont pas habitués à chercher leurs propres débouchés et à conquérir de nouveaux marchés :

« Le premier problème que je me suis toujours posé, moi, c'est qu'on a fait le CODEV, les OGAF... C'est des aides, toujours des aides pour produire mais on n'a jamais dit aux gens qu'au bout du compte la consommation n'augmentait pas. Les gens ont cru qu'en étant aidés à produire ils pourraient vendre mais au bout du compte les marchés c'est toujours les mêmes : c'est le grand Nouméa, quelques

grands commerces et puis c'est tout ! Ce n'est pas parce qu'on a fait des OGAF qu'on a augmenté le marché. On augmente la production mais pas le marché... » (membre du comité local de Touho, entretien du 09/07/2009).

« Moi, ce que j'ai vu, le problème qui ressort le plus ! C'est les débouchés ! » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité local de Touho, entretien du 21/04/2010).

« Les problèmes restent toujours là ! C'est le marché des produits... » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité local de Canala, entretien du 09/12/2009).

Comme pour le foncier, l'argumentaire est différent selon les acteurs. Pour les producteurs professionnels et marchands membres des comités, c'est plutôt l'étroitesse du marché qui inquiète et qui est ressentie comme le frein au développement de la production. Pour d'autres, c'est plutôt la capacité à « démarcher » des acheteurs potentiels qui fait défaut, surtout chez les petits producteurs : *« Le deuxième problème, c'est que les jeunes Mélanésiens sont motivés mais ils ont toujours des problèmes d'écoulement de marchandises... On voit des jeunes motivés mais, si on ne les accompagne pas jusqu'au bout, ils sont démotivés. »* (membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

Tous ces discours traduisent une certaine diversité des représentations des enjeux du développement agricole et rural. Certaines peuvent même sembler opposées. Si l'on croise ces différentes visions avec les trajectoires et les activités menées par les acteurs, une corrélation peut être identifiée. Pour les membres des comités locaux relevant du modèle agricole professionnel et marchand recrutés sur des critères techniques²⁸⁹, c'est le manque de foncier et les désaccords sur le foncier coutumier qui freinent le développement rural du territoire. Pour les producteurs non marchands mais aussi les coutumiers, c'est le manque de communication autour du foncier et le manque de moyens financiers qui posent problème. Comme le soulignent Y. Meny et J.-C. Thoenig (1989) : *« Un enjeu n'existe pas en soi, mais par rapport à des acteurs spécifiques qui, la plupart du temps, sont porteurs de priorités différentes les unes des autres. »* (p. 169). Les problèmes sont perçus différemment selon les acteurs et les argumentaires divergent selon leurs représentations sociales, leurs connaissances, leur expérience et la pertinence qu'ils accordent au phénomène considéré.

²⁸⁹ Cf. Chapitre V.

2) Les valeurs, les normes d'action et les recettes des référentiels de développement : divergence ou convergence ?

Sur l'ensemble des enquêtes réalisées sur les deux territoires de projet, on distingue deux grands groupes de valeurs auxquels semblent correspondre les deux modèles d'agriculture identifiés.

Tout d'abord, en faisant référence aux pratiques agricoles non professionnelles et non marchandes, la moitié des acteurs (10 sur 20) souligne l'importance de la fonction identitaire des activités agricoles et rurales pratiquées par la population des territoires de projet. La solidarité et la reconnaissance sociale ressortent comme les principaux moteurs d'action de la population. Ces valeurs de solidarité, d'importance du collectif et d'écoute sont perçues comme identitaires, en lien avec la culture kanak et importantes à conserver dans les politiques de développement :

« J'aide les autres, je gère s'ils ont besoin d'aide, je suis là pour les aider. [...] Dans ma nature, j'ai toujours eu l'habitude de faire du bénévolat. » (membre du comité de Canala, entretien du 09/12/2009).

« C'est un peu comme ça que nous on travaille : ce n'est pas pour nous tout seul ! » (membre du comité de Touho, entretien du 05/05/2009).

« Y a des choses qu'on doit conserver aussi dans notre manière de vivre... dans notre identité et tout ça. » (membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

Pour un jeune coutumier, membre du comité local de Poindimié, cette identité est liée à une manière coutumière de penser et de travailler, notamment la terre, qui leur a été transmise. Le statut du foncier coutumier et la manière de le mettre en valeur avec un objectif d'intérêt général orientent les activités des populations aujourd'hui. Dans sa commune où les terres coutumières sont majoritaires²⁹⁰, l'intérêt général est une valeur centrale pour que les projets de développement territorial réussissent :

« Ici, les terres sont coutumières. Après, c'est dans la manière de penser des gens, parce que si on raisonne dans la manière à nous, la manière du respect, la manière coutumière, on peut faire avancer les choses... Les terres, on les partage c'est ce que faisaient les vieux avant... et c'est ce que nous on vit. [...] Et si nous on respecte ça, c'est bon. Mais le problème maintenant... c'est la manière de la personne de concevoir le foncier... Si la personne elle fait son truc et ne regarde que lui... et bien on ne peut pas faire avancer les choses, parce que les autres aussi regardent à côté. Bon ça va s'il le fait chez lui, s'il pense à l'intérêt général. [...] Les gens faut qu'ils soient conscients de ce qu'il y a à préserver et de ce qu'il y a à faire évoluer. » (membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

²⁹⁰ 72 % du foncier de la commune de Poindimié relève du statut des terres coutumières (cf. chapitre III).

Sur le territoire de Touho, Poindimié et Ponérihouen, l'utilisation des produits ruraux (produits de l'agriculture, de la pêche et de la chasse) relève de stratégies complexes hybridant abstraction marchande et identification sociale. L'agriculture a pour vocation première l'autoconsommation et le don, en dernier lieu la commercialisation, selon les objectifs du producteur. En moyenne, les ventes ne représentent que 39 % de la quantité de produits agricoles produite (Bouard et Sourisseau, 2010). Sur le territoire des trois communes, on rencontre toutes sortes de stratégies correspondant à une insertion plus ou moins importante au marché, s'approchant ainsi soit du modèle d'agriculture professionnelle et marchande, soit du modèle d'agriculture kanak. Pour les membres des comités qui se réfèrent plutôt au modèle d'agriculture kanak, il semble essentiel de reconnaître que les producteurs du territoire de projet font d'abord l'agriculture pour eux, pour vivre, voire pour survivre. Dans certains discours, le passé colonial rejaillit parfois. L'agriculture kanak ne se réduit pas à un mode de production ou à des techniques culturelles, elle traduit un mode de vie et une relation spécifique au foncier. Les personnes enquêtées distinguent le mode de vie kanak et le mode de production agricole associé de ceux pratiqués par les autres acteurs. L'agriculture, telle que pratiquée par les Kanak sur le territoire de l'OGAF Côte Est, participe à leur « survie », d'un point de vue alimentaire mais aussi d'un point de vue culturel :

« L'agriculture c'est en fonction des réalités qu'on a dans nos tribus. Tu ne peux pas faire de l'agriculture en lançant des mots en l'air. Nous, on vit, l'agriculture dans le milieu kanak c'est juste pour répondre aux besoins à la maison. On n'a pas ce même raisonnement que les colons, parce que eux ils font de l'agriculture pour... [...] pour vendre dans les marchés... comment on appelle ça ?... Des gros producteurs. Après, tu as les petits producteurs et puis tu as les tout petits producteurs qui vivent comme nous, en tribu, avec nos petits champs d'ignames pour survivre. C'est de l'agriculture mais pour répondre aux besoins quotidiens parce que nous on a les coutumes et souvent c'est pour répondre à nos modes de fonctionnement dans les tribus. Pour répondre aux deuils, pour les choses religieuses, les mariages où la place de l'igname est la plus importante, les taros... » (membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

« Habiter, il faut une maison, Manger, il faut planter ou travailler. [...] Après l'état d'esprit de beaucoup de gens, ils ont besoin d'argent par moments, y a un calendrier : y a besoin d'argent à la rentrée des classes, pour payer le bus scolaire, les trimestres à la cantine, l'argent pour payer le ramassage scolaire. Après de l'argent pour payer Enercal²⁹¹... Donc voilà, y a à peu près... tous les deux ou trois mois y a des sous à sortir. Après, si tu pêches, si tu chasses, si tu plantes pour le vivrier, y a deux mois sans que tu aies de grosses dépenses. Après, dans la mentalité des gens, ils vont chercher une activité pour couvrir les autres besoins. Il y a les coutumes aussi... Dans les vacances de septembre, y a tous les mariages, entre-temps... des fois y a des enterrements entre-temps... Y a des pièces et des produits à mobiliser ! » (représentant de l'ADRAF dans les comités locaux de l'OGAF Côte Est, entretien du 20/01/2009).

²⁹¹ Fournisseur d'électricité.

Pour les personnes enquêtées, le développement territorial, qui repose pour beaucoup sur l'agriculture dans cette zone rurale, doit se faire en fonction de cette réalité et tenir compte de la diversité des modèles d'agriculture pratiqués. En termes de solutions pour l'action publique, les normes d'action et les recettes de politiques publiques respectant ces valeurs sont variables. Tout d'abord, il semble important de penser et décider au niveau du projet de territoire pour adapter les objectifs aux problématiques et stratégies locales. Dans le déroulement des projets, quatre acteurs insistent sur la nécessité d'être à l'écoute de la population locale et des problèmes qu'elle rencontre. Il s'agit de construire et d'expérimenter des solutions en partant des pratiques et des savoir-faire locaux, et surtout de faire différemment que par le passé, comme le soulignent ces deux extraits d'entretiens :

« Tu restes avec l'agriculteur, tu l'écoutes, tu l'entends. Je pense que c'est ça ce qu'il faut faire. Par le passé, on ne l'a pas tellement écouté. Quand tu prends ce qu'on a fait sur le café et les parcelles de café soleil. On a viré tout ce que les vieux avaient mis en place... Conséquence, je ne dis pas que c'est une mauvaise méthode de production, je dis que c'est une façon de faire qui n'est pas adaptée à ici parce que les gens sont polyvalents avec le système de café sous ombrage... D'abord, [avec le système du café sous ombrage] il n'y avait pas besoin de beaucoup de fertilisation, pas besoin de beaucoup de désherbage et nos vieux, quand ils faisaient ça, ils avaient du temps pour se consacrer aux champs d'ignames et autres occupations. [...] Pour trouver l'équilibre, il faut laisser faire... accompagner le producteur mais il ne faut rien lui imposer. Il faut discuter avec lui, il faut l'interroger... Quand je dis qu'il faut s'appuyer sur l'agriculteur, ça veut dire que c'est lui qui va nous préciser l'adaptation à mettre en place par rapport à son environnement et à son milieu culturel et humain. Il va nous indiquer la piste ou bien le chemin à suivre. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 09/07/2009).

« L'appui au producteur, c'est réellement tenir compte des problématiques qu'il rencontre pour monter son projet et lui proposer soit à la carte, soit de manière générale si y a des contraintes qui se croisent avec d'autres porteurs, les outils appropriés pour que ces contraintes soient levées. » (ancien chef de projet OGAF à Canala, entretien du 26/05/2009).

Spécifiquement en réponse aux problèmes de foncier évoqués plus haut, ce n'est pas la construction réglementaire qui est invoquée pour en sécuriser l'accès mais plutôt une gestion qui reposerait sur les pratiques déjà existantes : *« Si la gestion du foncier fonctionne de manière communautaire, il faut fonctionner comme ça et arrêter d'individualiser. »* (secrétaire général adjoint de la mairie de Canala, entretien du 09/12/2009). À Poindimié, c'est le travail de médiation avec les autorités coutumières qui est prôné :

« C'est simple, il faut que les gens ils s'entendent. [...] Ces terres sont devenues des terres coutumières donc c'est aux coutumiers de régler ces terres... [...] Nos responsables ce sont les conseils des anciens, les chefs. Il faut qu'ils prennent leurs responsabilités dans la tribu. [...] Parce que pour bien faire fonctionner la tribu, ça vient des autorités coutumières. Avec une autorité coutumière respectueuse qui fait

bien les choses, qui s'occupe d'abord de sa population... Eh bien on arrive à avancer !.... » (membre du comité local de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

Au-delà de ces quelques propositions de normes d'action, les acteurs se référant au modèle d'agriculture non marchande et non professionnelle proposent peu de recettes de politiques publiques concrètes. Les discours basculent rapidement sur la nécessité de choisir des instruments qui favorisent une « progression » du porteur de projet vers une production marchande et rentable :

« Il faut préparer les Kanak au niveau des projets et au niveau de la gestion. Moi, j'ai toujours dit qu'on ne peut pas balancer un projet de 4 ou 5 millions à un Kanak. Il faut partir sur quelque chose de simple pour les Kanak... et petit à petit, il monte, il monte... et il réussit. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 15/01/2009).

« Il y a des gens qui se sont débrouillés, ils ont commencé par les petits marchés de bord de route, maintenant, ils ont leur camion. Ils vont sur Nouméa le week-end, sur les marchés et tout. Comme T.D. et D.D. qui ont leur marché avec nous à l'APEPICA. » (membre du comité de Canala, entretien du 09/12/2009).

Force est de constater que le discours de ces acteurs perd de sa cohérence, puisque, lorsque l'on vient à parler de solutions d'action publique, les normes d'action citées s'avèrent très proches de celles portées par les membres de comités locaux se référant au modèle d'agriculture professionnelle et marchande.

Les membres des comités se référant au modèle d'agriculture professionnelle et marchande (8 personnes enquêtées sur 20) construisent en effet un discours qui différencie deux types d'accompagnement selon la population à appuyer. Ils distinguent le développement territorial et l'appui fourni dans le cadre des OGAF du développement agricole. Le premier concerne les « gens des tribus », les « petits » producteurs non professionnels et non marchands qui travaillent sur des « petites parcelles » et produisent seulement pour la coutume. Le second s'adresse à des agriculteurs visant des objectifs de commercialisation et de rentabilité. Le développement agricole est associé dans les discours à la notion de « gros projet » nécessitant des financements importants :

« Le développement agricole, c'est ce qui est gros mais le reste c'est le développement tribal. » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité de Ponérihouen, entretien du 26/01/2009).

« Le développement local, les OGAF, c'est la culture rurale, le clanique pour la tribu, les petites parcelles pour les coutumes, les petits projets. Après quand on parle au-dessus pour commercialiser... c'est autre chose, l'esprit n'est pas pareil. Y a quelques étapes à franchir pour arriver là... On sort de la culture rurale, ce n'est pas avec un pied de manioc qu'on va remplir un magasin, parce que lorsqu'on veut commercialiser c'est qu'on produit en grande quantité, si on a un hectare, eh bien on

sort des tonnes. » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

Les valeurs, les normes et les recettes de l'action publique portées par les membres des comités locaux se référant au modèle agricole professionnel et marchand reposent sur quelques « *success story* » de producteurs kanak habitant les communes étudiées. Ces trajectoires d'agriculteurs mettent en exergue les valeurs de travail, la capacité des agriculteurs à améliorer leurs techniques de production et à investir dans du matériel pour réussir à se professionnaliser et, ainsi, conquérir de nouveaux marchés :

« Le bon exemple, c'est un des producteurs sur Ponérihouen. C'est un mec qui a démarré avec sa binette et sa barre à mine, il a planté ses ignames dans le sol pendant plusieurs années... Et après il a dit : "Moi je voudrais améliorer, essayer de vendre plus et rester pour travailler ici sur la terre." Il a d'abord acheté un motoculteur... et à partir de là, il a dit : "Maintenant, je voudrais vraiment vivre de ça !" Il est passé au tracteur, et du tracteur il est passé à des équipements plus... à plus de motorisation, il est passé à un tracteur plus gros... Tu prends P.W., il a aussi démarré avec un petit tracteur, et là, il est passé à un tracteur plus gros, il fait le nettoyage des bordures de route aussi... mais sur un lot de 100 petits projets agricoles appuyés par la province, tu vas en avoir que 5 ou 6 des producteurs comme cela... Ils sont dans une logique commerciale, ils se sont créés leur emploi... T'as des personnes comme ça qui passent au-dessus, mais ils sortent d'où ces gens-là ? Ils sortent d'en bas ! Au départ, ils avaient rien, ils travaillaient à droite à gauche... Dès qu'ils ont eu un peu de sous, ils ont investi un peu, ils ont fait un peu d'ignames, puis ils ont pu augmenter l'investissement et augmenter leur projet... » (membre du comité de Ponérihouen, entretien réalisé par T. Pascutto, le 29/06/2005).

« J'ai appris sur le tas. Chaque année, j'améliore peu à peu mes modes de culture. Aujourd'hui, il y a très peu de gens qui ont cet esprit-là et la plupart des techniciens pensent que j'ai une formation, un bac pro. [...] Quand les gens me demandent mon niveau, je leur dis que j'ai arrêté l'école à 14 ans pour des contraintes familiales donc j'ai un niveau de CM2, et ils me disent : "Mais comment vous faites pour être arrivé là ?..." Ben, j'ai travaillé l'agriculture et c'est tout ! Mais c'est un travail que je fais depuis longtemps. Avant, moi j'ai fait 20 ans de Nickel, à la SLN, de 17 ans jusqu'en 1988 et puis j'ai fait taximan pendant 9 ans, puis opérateur de cinéma à Poro. [...] J'ai eu un esprit de travail très jeune. [...] Si les jeunes n'ont pas l'esprit d'initiative, on ne peut pas les aider... » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité de Poindimié, le 13/01/2009).

« Ce sont les techniciens qui m'ont suivi au départ, c'est eux qui m'ont tout appris sur la culture, les traitements... Moi, je n'ai pas le niveau d'études requis. [...] J'ai fait des formations en machinisme et maraîchage. À l'époque, il y avait la Népia qui tournait encore, puis il y a eu l'ouverture du lycée agricole. Je suis allé là-bas avec un technicien. C'est lui qui m'a suivi pour les réparations du matériel agricole. À la fin de la formation, je lui ai demandé s'il voulait bien me suivre parce que tu n'apprends pas tout dans une formation. C'est lui qui m'a suivi, quand il a du temps libre, il appelle et passe me voir. [...] Moi, je ne connaissais rien au départ. [...] Mais, après, il suffit de savoir utiliser les pulvérisateurs, les produits, ma motobineuse, les motoculteurs. J'ai commencé par une motobineuse puis un motoculteur et 5 ans après avec une subvention CODEV j'ai acheté un tracteur (45 ch) et surtout, je profite de mon environnement, je profite des autres qui ont des gros tracteurs, je fais venir des gens pour des prestations de services et moi, j'entretiens à côté. [...] La première motobineuse, je l'ai achetée avec l'argent des

crevettes et du café traditionnel... Après je me suis acheté un tracteur d'occasion, un 50 ch que j'ai revendu pour acheter un autre à 55 ch. Je me suis approché de l'IRAT²⁹², c'est l'IAC de maintenant, et aussi de l'AICA²⁹³. Un technicien de l'AICA m'a parlé de la micro-fragmentation²⁹⁴ des tubercules, j'ai commencé par tourner dans toute la tribu et demander aux vieux. Mon objectif au départ, c'était de préserver les vraies ignames. [...] Et puis, maintenant je suis dans le train commercial, je fais que des ignames résistantes aux maladies. Depuis 2 ou 3 ans, j'ai baissé les ignames et j'ai augmenté les taros... J'ai fait une demande de subvention pour avoir un enrouleur et une motopompe. Y a moins de travail sur les taros que sur les ignames, je suis donc passé de 20 000 ignames à 3 000 ignames, actuellement, je n'ai presque que des taros d'eau pour le commerce. » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité de Ponérihouen, le 26/01/2009).

Les récits insistent sur la volonté de ces agriculteurs à se former, sur leur capacité à s'entourer de personnes-ressources comme les techniciens, en particulier pour « *apprendre à cultiver* ». Dans ces discours, les savoir-faire locaux présents sur le territoire ne sont pas ou peu reconnus.

Les normes rencontrées s'avèrent alors très proches du référentiel de la modernisation des années 1960 identifié et décrit par P. Muller (1984). Il faut former, travailler, agrandir et moderniser les exploitations avec pour objectif d'améliorer la productivité et la rentabilité :

« Les Kanak, y en a qui ont du mal à suivre, parce que les Kanak au début il faut qu'ils se forment... Il faut à tout prix qu'ils se forment au niveau de l'entretien [des parcelles], au niveau de la commercialisation des produits. [...] Il faut insister pour qu'ils se forment. » (membre du comité de Canala, entretien du 09/12/2009).

« Il faut former les gens sur les techniques de production, de valorisation et peut-être de commercialisation. La formation, c'est leur apprendre à avoir une gestion légère... Savoir que, quand on achète à un certain prix, il faut revendre à un certain prix pour avoir une retombée économique parce que c'est ça ce qu'on recherche dans le développement. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 09/07/2009).

« Un hectare d'ignames c'est en moyenne 15 000 à 20 000 pieds, ça rapporte de l'argent à la famille. S'il sort 20 tonnes sur un hectare, à 400 F CFP le kilo, ça fait 8 millions en 6 mois. Ça fait rêver mais faut travailler ! On peut réussir mais il faut de l'accompagnement, si on accompagne les jeunes jusqu'au bout, qu'on leur donne 3-4 ans ou 5 ans... on pourra y arriver. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 13/01/2009).

Concernant les problèmes de foncier identifiés par ces acteurs porteurs du modèle de développement agricole et marchand, une des solutions envisagées est la taxation du foncier non exploité :

²⁹² Institut de recherches agronomiques tropicales.

²⁹³ Association interprovinciale de gestion des centres agricoles.

²⁹⁴ Technique de préparation des semences d'ignames.

« On pourrait taxer les terres coutumières non exploitées parce qu'avec tout l'argent qui arrive dans les tribus. [...] Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que dans les tribus, c'est que tous ces sous qu'on touche... Il faudrait qu'on fasse participer ces gens au développement. Je parle aussi des personnes qui ont de grands espaces, des fois, ils ne travaillent pas mais ils ont des grandes surfaces... Ils sont propriétaires terriens, pourquoi ne pas les faire participer ? » (agriculteur professionnel et marchand, membre du comité de Ponérihouen, entretien du 26/01/2009).

Enfin, quelques interlocuteurs (4 personnes sur 20) ont un discours plus nuancé. Ils reconnaissent l'existence des deux modèles et souhaitent leur hybridation. Plutôt que de les différencier et de les opposer, ces personnes enquêtées considèrent qu'il faut chercher à mieux les articuler sur le territoire de projet :

« Moi, je dis qu'il faut concilier les deux, il faut parler... Parce que maintenant on ne peut plus reculer comme au temps de nos vieux... Maintenant, on avance avec nos vieux. On dit aux jeunes de se former pour qu'ils prennent des responsabilités là où ils sont... Si on se forme pour se former et après on laisse des gens à la traîne derrière, ça ne va pas... Mais... Si tu associes les deux, ça peut marcher ensemble. Tu peux prendre pour aider les gens, les deux peuvent... On est complémentaire. Quand tu te refermes en toi... Tu n'avances pas... Quand tu es dans un petit noyau, tu as besoin d'être éclairé par les autres qui ont l'expérience... Alors on fait venir les autres qui ont l'expérience, qui ont la matière grise pour faire avancer les choses... Y a l'autre aussi... Nous, au niveau du CTC, on lance les promoteurs et puis on les fait sortir de leur endroit, on organise un voyage... Chez quelqu'un qui produit du taro mais en dehors de la commune... Ou bien, tu vois un grand agriculteur et on échange les techniques. Si on arrive à faire ça... la personne elle va dire : "Ah oui ! C'est pour ça que ça produit bien !" ... Et la personne, elle a découvert comment les autres ils font. » (membre du comité de Poindimié, entretien du 13/01/2009).

« Il ne faut pas ignorer les deux modèles de développement qui existent. Il ne s'agit pas de parler en priorité de l'un et d'évacuer l'autre. Il faut à chaque fois faire le point et voir s'il y a une façon de faire pour que ça se rencontre. Quand on parle de la qualité et de rendement... On a besoin d'évoquer ces critères-là, parce que la commercialisation après, on est sur un marché qui est très concurrentiel. [...] On ne peut pas modifier les règles de la commercialisation. [...] La question que je pose, c'est : "Est-ce qu'on ne peut pas lancer une réflexion assez claire là-dessus ?" Pour moi il ne s'agit pas de prioriser un modèle ou une façon de faire par rapport à une autre. Il faut trouver un juste milieu. Il faut garder les petits et les gros ; et de temps en temps, les mettre en contact. Souvent dans ce qu'on fait, c'est qu'on met les deux en opposition alors qu'il y a complémentarité. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 09/07/2009).

Ces extraits d'entretiens montrent que les acteurs s'interrogent sur les deux modèles d'agriculture et les possibilités de cohabitation, voire de complémentarité. Chacun illustre comment il a tenté de construire des ponts entre les deux modèles.

L'analyse de l'ensemble des entretiens des membres des comités locaux montre que les discours des acteurs font référence aux deux modèles d'agriculture et de développement institutionnalisés par la colonisation. On constate ainsi le maintien du dualisme dans les

référentiels de développement agricole et rural portés par les acteurs. La Figure 47 ci-dessous illustre le positionnement des composantes des deux référentiels.

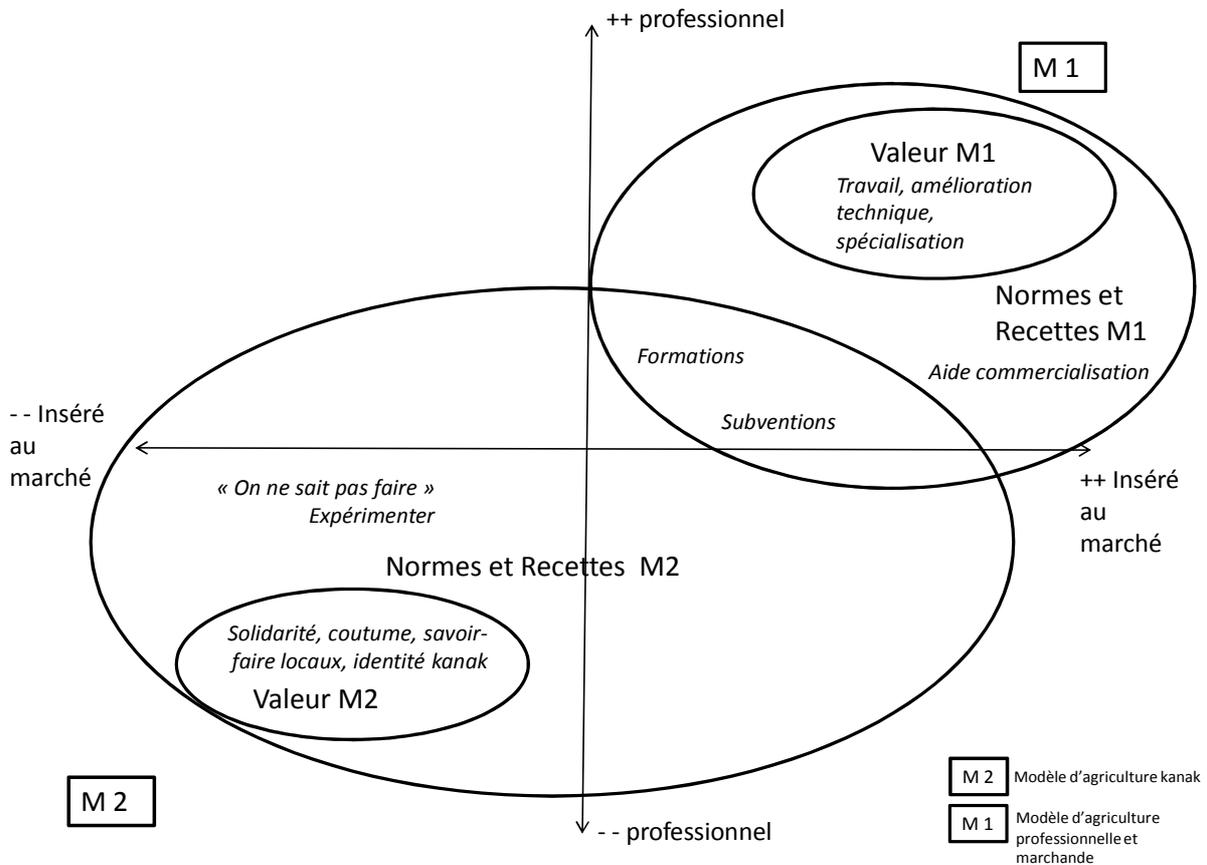


Figure 47 : Référentiels de développement agricole et rural présents dans les comités, dualisme ou convergence ?

Cette figure traduit l'opposition très marquée entre les valeurs portées par les acteurs, mais elle montre également que la distance entre les deux référentiels diminue quand on s'intéresse aux normes et recettes d'action publique proposées par ces mêmes acteurs. En effet, les normes d'action, les recettes et les instruments de politiques publiques favorisent presque toujours la professionnalisation ou l'insertion au marché. Les instruments de politiques publiques censés répondre aux producteurs proches du modèle d'agriculture kanak sont rares et peu formalisés.

3) Répartition des référentiels selon les territoires de projet

Au-delà de cette analyse globale des référentiels locaux de développement, étudions leur présence sur les deux territoires de projet analysés, notamment en les mettant en lien avec les caractéristiques des acteurs qui composent les comités locaux.

Sur le territoire de l'OGAF Côte Est, la plus grande diversité de types de recrutement a logiquement induit une grande diversité d'acteurs. Les comités sont composés de coutumiers, de femmes représentantes d'associations, de producteurs professionnels et marchands, de représentants de l'équipe municipale (appartenant à différents partis politiques). Des acteurs porteurs des deux référentiels de développement sont donc présents. À Canala, par contre, les recrutements techniques et politiques ont prévalu et le comité de suivi-animation était plus réduit. Le comité rassemblait quatre représentants des secteurs appuyés par l'OGAF (agriculture, pêche, artisanat et tourisme), trois membres de l'association porteuse du projet et le chef de projet OGAF. Concernant les profils des acteurs, le recrutement a été fait sur des critères très spécifiques : les membres du comité étaient majoritairement des acteurs reconnus du secteur qu'ils représentaient et tous avaient fait l'expérience d'un projet financé par la province Nord avant l'OGAF. Enfin, ils étaient majoritairement affiliés à l'UC, parti du maire de Canala²⁹⁵. La diversité des acteurs membres du comité de Canala est donc faible. Ce sont principalement des producteurs professionnels et marchands, ayant déjà une expérience des politiques d'appui au développement. Un seul référentiel est présent, celui correspondant au modèle de l'agriculture professionnelle et marchande. Quelles sont les conséquences de cette répartition des référentiels et des discours sur les pratiques des acteurs et le déroulement du projet ? C'est ce que nous proposons d'étudier maintenant en analysant finement le fonctionnement des comités locaux, les thèmes débattus, ainsi que les décisions prises par les comités.

B - Des discours aux pratiques : exclusion d'acteurs et maintien des pratiques du passé

Selon le territoire de projet étudié, les discussions entre acteurs ont été différentes. Ce qui a été débattu dans les comités est lié à la hiérarchisation des problèmes de développement rural tels que perçus par les acteurs. Sur la Côte Est, la question foncière a été centrale dans les débats du comité local, chaque comité a construit un document d'autorisation foncière pour attester le droit d'accès et d'usage de la parcelle dont le porteur de projet souhaitait jouir²⁹⁶. Les membres du comité avaient ensuite en charge de vérifier l'authenticité des

²⁹⁵ 5 membres UC, 2 PALIKA et 1 se définissant comme apolitique.

²⁹⁶ Cf. annexe 6.

signatures demandées (chef de clan, petit chef, président du conseil des clans) sur ces autorisations. En cas de difficultés pour le demandeur à obtenir une des signatures, un des membres du comité pouvait aller discuter avec les responsables coutumiers pour tenter de résoudre le désaccord. À Canala, un des principaux problèmes soulevés par les membres du comité de Canala est celui de l'inadéquation de l'action publique provinciale avec les besoins de porteurs de projet. Selon eux, c'est le décalage entre les politiques publiques proposées et les aspirations des porteurs de projet qui « freine » le développement. La question foncière et celle de la commercialisation des produits ont été moins prégnantes dans les débats que sur la Côte Est. Le comité et l'association locale porteuse du projet sont entrés en conflit avec l'antenne locale de la DDEE et le comité local a pris totalement en charge l'animation du développement sur le territoire. Les discussions menées dans le cadre du comité local ont ainsi beaucoup concerné les règles d'accès aux projets et les moyens d'accélérer leur montage.

1) La diversité des référentiels : source d'exclusion ?

Commençons par étudier le cas d'un comité caractérisé par une diversité des matrices cognitives et normatives, comme dans le comité local de Ponérihouen dans l'OGAF Côte Est. L'analyse des 20 comptes-rendus des réunions de ce comité et des entretiens réalisés avec ses membres montre que les discussions concernaient principalement des points techniques : l'accès au foncier, la qualité des sols, les filières et le montage des dossiers. Les points de désaccord portaient surtout sur la taille des projets à appuyer et l'âge limite des bénéficiaires. Les agriculteurs professionnels et marchands et le technicien DDEE qui participaient à ce comité (3 sur 8 personnes en moyenne) n'étaient pas d'accord avec les projets appuyés ni avec les objectifs du projet OGAF : « *Il y avait des visions différentes dans le groupe. Je vois déjà au niveau des autres membres du comité, [...] par exemple sur l'âge des promoteurs, les gros producteurs et les techniciens de la DDEE avaient une vision économique.* » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 12/02/2009). Malgré ces désaccords, les acteurs enquêtés semblent satisfaits des confrontations et du partage de points de vue occasionnés par cette diversité :

« C'est positif dans la mesure où, dans le comité, on a essayé d'intégrer pas mal de gens de la commune pour discuter de développement économique dans la commune. C'est positif parce que ça permet de confronter les points de vue. Ça permet de voir qu'il y a deux philosophies qui s'affrontent depuis des années et des années. Peut-être qu'aujourd'hui y a toujours ces deux philosophies qui sont toujours

en parallèle mais y a quelques éléments qui se rejoignent. Ils vivent ensemble mais parallèlement. » (membre du CTC de Ponérihouen, entretien du 12/02/2009).

L'analyse de la participation concrète des acteurs à cet espace de débat est moins optimiste. Un des membres du comité, I.P., un des producteurs professionnels et marchands, a quitté le comité local de Ponérihouen dès la troisième réunion en 2003 (première année de l'OGAF Côte Est). Pour comprendre les raisons de cette auto-exclusion, revenons succinctement sur son parcours et son système de production²⁹⁷.

I.P. est originaire de la vallée de la Tchamba. Il a d'abord travaillé comme soudeur, dans des entreprises de Nouméa. Après les événements, il décida de rentrer dans sa tribu et de s'installer en tant qu'agriculteur, sur les terres de son clan. Il commença par la multiplication de semences d'igname. Il privilégiait les variétés anciennes ; son objectif étant de maintenir la biodiversité. Comme les débouchés étaient faibles, il choisit de se spécialiser dans la production d'ignames de consommation dans les années 1990. Il augmenta ses superficies mais, au bout de cinq ans, sa famille l'obligea à quitter la réserve familiale. Il dut louer des parcelles, d'abord à plusieurs kilomètres de son exploitation, puis à proximité. Depuis maintenant 10 ans, l'agriculteur travaille des terres de droit commun situées à l'entrée de la vallée de la Tchamba. Il ne peut plus travailler sur les terres coutumières de son clan, même sur le GDPL. Depuis ce conflit survenu dans les années 1990, les relations avec son clan et le reste de la tribu se sont distendues. L'analyse détaillée de son système de production montre qu'il passe la totalité de son temps sur son exploitation et qu'il commercialise la majeure partie de sa production. Il ne participe pratiquement plus aux cérémonies coutumières, c'est son frère qui l'y représente. Sa femme continue à s'impliquer dans les activités collectives de la tribu (marché mensuel, etc.) (Gaillard, 2007, p. 59).

Il est devenu membre du comité local de Ponérihouen en tant que président de l'association des producteurs de tubercules de la Côte Est. L'association Côte Est Production²⁹⁸ avait pour objectif de promouvoir la production des ignames et des taros depuis Hienghène jusqu'à Ponerihouen. Créée en 1998-1999, elle rassemblait des producteurs professionnels et marchands de la Côte Est qui travaillaient ensemble depuis une dizaine d'années. Les réunions ne l'ont pas tellement intéressé, il n'était pas d'accord avec les

²⁹⁷ Cette trajectoire a été reconstruite à partir d'un entretien réalisé le 26 janvier 2009. Les informations concernant plus spécifiquement les pratiques agricoles proviennent des enquêtes réalisées en 2007 par C. Gaillard.

²⁹⁸ Pour plus de détails sur cette association, voir la section C de ce chapitre.

objectifs et la démarche du projet. Il avait peur que l'OGAF se déroule comme les opérations de développement du passé :

« Ça m'embêtait ces réunions. Les gens disaient un peu n'importe quoi. Ça n'était pas très intéressant, les gens voulaient trop être assistés et je ne suis pas d'accord. Il y en a qui ne font pas d'efforts et qui attendent que les agents de l'OGAF viennent. Au départ, j'ai eu une discussion avec l'animatrice, je lui ai dit : "Il ne faut pas que ça soit comme l'Opération Café ! Quand l'OGAF est partie il ne faut pas qu'ils attendent après quelqu'un !" Comme moi, au début j'ai commencé avec les aides et après il faut se débrouiller tout seul, tu ne peux pas toujours compter sur les fonds publics. Moi, je dis ça, c'est par rapport à l'Opération Café, c'était des milliards dépensés et jetés à la poubelle... Les techniciens tiennent le même discours. » (I.P., membre du comité local de Ponérihouen, entretien du 26/01/2009).

En 2004, un autre agriculteur, M.D., remplace I.P. au poste de président de l'association des producteurs d'ignames de la Côte Est. Le nouveau président est censé assister aux réunions du comité local de Ponérihouen mais il ne participera à aucune. Un des membres du comité explique pour quelles raisons le nouveau président n'y a jamais participé :

« M.D., il n'est pas venu. [...] Lui, il rentre dans le monde de l'agriculture professionnelle. Le problème c'est que lui, c'est des gens qui veulent être au-dessus. [...] Je veux dire qu'ils ont des idées qui sont déjà trop grandes, c'est des grands professionnels. Tandis que nous, nos discussions c'est à un niveau très bas. Quand on discute, c'est pour organiser ensemble les producteurs avec des microprojets, tandis qu'ils parlent d'un autre truc. Il n'est jamais venu parce qu'on n'a pas la même vision des choses. [...] Quand on discute, nous, on va discuter pour organiser les petits producteurs mais lui, c'est individuel. C'est le grand, lui, il est dans les tonnes, il peut se permettre d'avoir un camion pour lui tout seul. Il ne va pas rentrer dans les petites discussions qu'on fait. On aurait bien aimé discuter avec lui mais il va toujours s'imposer. [...] Il ne serait jamais d'accord avec les petits producteurs mais ça c'est normal. Pourquoi il perdrait son temps à chercher des solutions pour les petits producteurs ?... Alors que lui, il se regroupe avec les grands producteurs. Ça va quand il est avec les grands producteurs mais quand il est avec les autres.... On n'a pas les mêmes façons de voir. » (membre du comité de Ponérihouen, entretien du 17/02/2009).

Quelques mois après le changement de présidence, des désaccords au sein de l'association Côte Est Production entraînent sa dissolution. I.P. ne cherchera pas à participer à titre individuel au comité, alors que d'autres producteurs ayant le même type de profil et membres de la même association ont continué à s'impliquer dans les comités locaux des autres communes.

À travers cette trajectoire, on voit que cet acteur a d'abord été spatialement exclu de son clan et du foncier correspondant. Son clan lui a refusé le droit de poursuivre son activité agricole professionnelle et marchande sur le foncier clanique. Il a dû s'orienter vers la location de foncier de droit commun alors qu'il disposait d'espace sur les terres coutumières de son clan. Ensuite, sa participation a aussi été marquée par un processus d'exclusion.

Convié en tant que représentant des agriculteurs producteurs de tubercules de la région, il considère les discussions du comité inintéressantes. Il accorde peu de crédit aux discours et aux représentations des enjeux de développement portés par les autres membres du comité. Lorsqu'il est remplacé au poste de président de l'association Côte Est Production, il choisit de ne pas retourner au comité même si le nouveau président ne remplit pas sa mission. Au sein du comité de Ponérihouen ainsi qu'à Poindimié et Touho, d'autres producteurs professionnels et marchands étaient membres de l'association Côte Est Production. Cependant, ils n'ont pas quitté le comité, même si leur référentiel de développement était différent de celui porté par les autres acteurs. Certains y voient le moyen d'accompagner l'installation de personnes de leur clan sur du foncier coutumier (GDPL, principalement) à proximité de leur exploitation et ainsi entretenir les relations sociales avec leur clan ou les personnes qui leur fournissent le foncier²⁹⁹. Pour d'autres, c'est le moyen d'être informés des travaux notamment agricoles qui vont émerger localement, pour ensuite se proposer comme prestataires de services et ainsi amortir plus rapidement leur investissement en capital. Pour ces derniers, l'intérêt à participer aux comités locaux et à proposer leurs services au projet OGAF et aux producteurs est double : outre la rémunération qu'ils perçoivent pour les travaux effectués, ils montrent leur implication dans la vie sociale locale. Pour quelles raisons I.P. n'a-t-il pas également choisi cette stratégie ? Dans le cas d'I.P., les relations de solidarité que tentent de maintenir les autres producteurs professionnels et marchands avec leur voisinage ou leur clan ont été rompues avant l'opération OGAF. I.P., pourtant souvent cité par beaucoup comme un exemple de réussite de l'agriculture kanak, se trouve isolé à promouvoir un modèle d'agriculture. Sa situation sociale et spatiale – à l'extérieur du foncier clanique – ne lui offre pas d'intérêts spécifiques à maintenir son engagement dans l'opération OGAF. Il préfère en sortir complètement.

On constate que l'ouverture de nouveaux espaces de débats au niveau local permet la rencontre d'acteurs qui n'ont ni les mêmes représentations, ni les mêmes discours sur les enjeux de développement, ni les mêmes recettes pour y répondre. Dans le cas de Ponérihouen, cette diversité entraîne un dialogue parfois difficile. Les discours et les référentiels sont tellement différents qu'ils ne permettent pas aux acteurs de toujours se comprendre. Selon les intérêts des acteurs à participer au comité local, on observe des phénomènes d'exclusion voire d'auto-exclusion pour les acteurs qui ne se retrouvent pas dans ces espaces de débats. Mais

²⁹⁹ C'est le cas notamment du producteur de tubercules de Tiwaka dont nous avons décrit la trajectoire et la stratégie d'engagement au sein du comité local (cf. chapitre V).

qu'en est-il dans les espaces de débats où la diversité des référentiels est moindre comme à Canala ?

2) À Canala : faible diversité et maintien des pratiques du passé

À Canala, la diversité des discours et des référentiels est plus réduite. Le comité local, appelé Comité de suivi de l'animation (CSA), n'était composé que de huit personnes. Les discussions portaient principalement sur la vie de l'association, la validation des projets individuels et collectifs sur la commune, la vérification du foncier, la rédaction du règlement, notamment au début de l'opération. Ainsi, le CSA suivait la vie de l'association Wakè Cháá : le renouvellement du bureau, le fonctionnement du magasin intégré à l'association et qui fournissait le matériel pour les projets. *« Ça dépendait, ça pouvait être sur le renouvellement du bureau, le salaire des filles qui travaillent au magasin, le suivi du magasin, dans le comité on proposait des trucs. »* (membre du comité de Canala, entretien du 08/12/2009). Le comité avait aussi en charge la sélection des porteurs de projet. À ce titre, le rôle des membres du comité était de vérifier la validité de l'autorisation foncière requise pour le financement d'un projet. La connaissance fine du territoire de Canala permettait au comité de vérifier que le porteur de projet n'aurait pas de problèmes de légitimité à travailler sur le foncier indiqué. Si le comité avait des doutes sur la stabilité de l'accès au foncier, il orientait la cellule d'animation pour résoudre le problème :

« Pour le foncier par exemple, pour la personne, comme on connaît, on peut expliquer par rapport au comité pourquoi la personne a ce problème de foncier. » (membre du comité de Canala, entretien du 09/12/2009).

« On en avait parlé dans les conseils des anciens, on faisait très attention aux titres de propriété. Donc, on demandait aux porteurs de projet de bien prévenir les gens qui sont responsables du lieu d'implantation du projet. » (membre du comité de Canala, entretien du 09/12/2009).

Au début de l'opération, les discussions concernaient principalement la définition des populations bénéficiaires et du taux de subvention. Selon les personnes enquêtées, c'est le seul sujet qui a fait l'objet de désaccords entre les acteurs, mais le débat a été rapidement clos par la construction d'un règlement définissant les différentes catégories de porteurs de projet selon leurs ressources monétaires :

« On a beaucoup discuté sur l'apport personnel des gens en fonction de s'ils travaillent ou pas. Après, on a inventé des règlements intérieurs par rapport à tous ces cas. » (membre du CSA, entretien du 09/12/2009).

« Pendant les réunions, il y avait les discussions sur les projets, si on était d'accord ou pas d'accord... Après pour le règlement intérieur de l'association, on avait fait beaucoup de catégories. » (membre du CSA, entretien du 08/12/2009).

Dans les entretiens, il ressort qu'après cette phase de constitution des règles d'accès aux projets OGAF les désaccords ont quasiment disparu. Cette étape a été vécue par les membres du comité comme une période très riche en termes d'apprentissage sur les conditions de financement des projets : *« On a beaucoup appris, surtout au fur et à mesure, parce qu'au début on n'avait pas tous ces trucs-là. C'est vrai qu'avant on était dans d'autres associations, mais on n'était pas dans ce cadre-là ! [Dans l'OGAF] On avait un règlement intérieur et on était bien carré. »* (membre du CSA, entretien du 09/12/2009).

Les débats et la rédaction du règlement ont été organisés par le chef de projet de l'OGAF de Canala. C'était un ancien technicien provincial qui avait participé aux comités locaux de l'OGAF Côte Est. Selon lui, ce travail de normalisation lui permettait de réaliser un premier « filtrage » en amont des réunions et ainsi d'éviter des débats trop longs sur les nombreuses demandes de projet :

« Peu de dossiers ont été refusés en comité de suivi-animation. Mais l'intérêt, en tout cas pour moi en tant que chef de projet, l'intérêt c'était d'éviter d'avoir à mettre sur le tapis des projets qui allaient faire l'objet de blocages en comité de suivi-animation, ce n'était pas le but. Pour moi, le but, c'était que le comité se passe le mieux possible et que l'ensemble des projets soient validés. Le filtre était en amont, le filtre c'est nous... Comme je te disais tout à l'heure, avec A. et C. [cellule d'animation du projet OGAF] on était dans nos classeurs par tribu à trier les grilles d'entretiens et essayer pour chaque commission de faire en sorte qu'il n'y ait pas de laissés-pour-compte dans les projets. On ne triait pas au nom, on cherchait plus par secteur, par tribu, à faire en sorte qu'au fil des commissions il y ait une certaine homogénéité en termes d'attributions de projets. » (chef du projet OGAF de Canala, le 26/05/2011).

La construction du règlement a reposé sur deux variables : les catégories de revenus des porteurs de projet et le niveau de subvention proposé par l'OGAF. Les discussions ont permis de définir trois niveaux de revenus auxquels correspondent trois taux d'intervention de l'aide publique :

- entre 0 et 50 000 XFP / mois.....80 % de subvention,
- entre 50 000 et 100 000 XFP / mois.....60 % de subvention,
- de 100 000 XFP / mois à plus.....40 % de subvention.

Selon les acteurs enquêtés, c'est la définition de ces catégories qui a occasionné le plus de discussions au sein du comité.

Si on les compare aux règles définies par le Code de développement que le chef de projet OGAF mettait en œuvre avant son affectation à Canala, on constate qu'elles sont similaires à celles proposées et pratiquées lors de l'application du Code de développement (CODEV) (Assemblée de la Province Nord, 2008). Le CODEV distingue trois catégories de projets (activités économiques traditionnelles, projets d'insertion économique et projets d'entreprises) en fonction de l'objectif du porteur de projet, du niveau d'investissement et des résultats attendus. Pour les deux premiers types de projets, des conditions spécifiques d'accès ont été définies selon les revenus du porteur de projet (Tableau 7). Dans le code de développement, les taux de subventions ne sont pas précisés. Ils sont définis par la commission de développement en fonction de « l'intérêt du projet pour l'économie provinciale » (art. 35, Assemblée de la Province Nord, 2008). Dans les faits, des normes ont été instaurées. Les résultats de la récente évaluation du Code de développement (Gaillard *et al.*, 2010) permettent de mesurer les taux moyens de subventions pratiqués selon les types de projets (Tableau 7 ci-dessous).

Tableau 7 : Types de projets appuyés par le Code de développement provincial et taux de subventions réellement octroyés (source : Gaillard et al., 2010).

Conditions d'accès aux différents projets du CODEV		Type de projet	Taux de subvention
Accès à l'aide médicale gratuite, carte A ou B (art. 15 du Code de développement)	Revenu inférieur au SMAG (104 197 F XFP/mois) ³⁰⁰	Projets pour les activités économiques traditionnelles	Entre 70 % et 80 % de subvention
Foyer non imposable (art. 16 du Code de développement)	Revenu inférieur à 150 000 F XFP/mois. ³⁰¹	Projets d'insertion économique	50 % de subvention
Pas de conditions d'accès spécifique en termes de revenus.		Projets d'entreprises	30 % de subvention

Même si le règlement de l'OGAF de Canala ne définit pas différents types de projets comme dans le Code de développement, les discussions organisées au sein du comité de suivi ont abouti à la construction de catégories de bénéficiaires auxquelles correspondent des taux d'intervention de la puissance publique un peu plus sévères que ceux pratiqués par le Code de développement.

³⁰⁰ Soit 873 euros.

³⁰¹ Soit 1 257 euros.

Ces ressemblances interrogent les discours qui pointaient l'inadéquation de l'appui du Code de développement provincial avec les besoins et les capacités monétaires des porteurs de projet. Malgré ces critiques formulées par les acteurs enquêtés, on constate dans la société locale le maintien de normes et de visions construites au niveau provincial. Il y a une continuité des critères permettant de définir les « populations cibles » et les possibilités d'accès aux aides au développement. Les recompositions partielles des représentations des enjeux et des normes d'action publique démontrées plus haut se traduisent difficilement dans les pratiques et les instruments concrets de développement. Le fonctionnement des comités techniques (les thèmes débattus, la sélection des individus qui participent à ces comités) semble entraîner un découpage de l'objectif du développement en plusieurs sous-problèmes plus structurés (taux de subvention, âge limité d'accès, zone géographique prioritaire, etc.), faisant déjà l'objet d'un outil de politique publique particulier. Comme l'a également montré A.-C. Douillet (2005) en France dans les régions Rhône-Alpes et Limousin, cette décomposition des problématiques territoriales est courante et s'adapte mieux aux référentiels et aux institutions sectorielles préexistants, mais elle facilite le maintien des pratiques du passé. Même si le dispositif OGAF ouvre des espaces locaux de débats permettant d'associer de nouveaux acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre du développement territorial, la prégnance du dispositif de financement du CODEV et les routines des techniciens provinciaux impliqués localement dans les OGAF entraînent le maintien des représentations de la société calédonienne et des moyens de régulation portés par la province.

L'analyse du contenu et du fonctionnement des espaces locaux de débats ouverts par le dispositif OGAF vient nuancer les observations discursives et cognitives réalisées dans un premier temps.

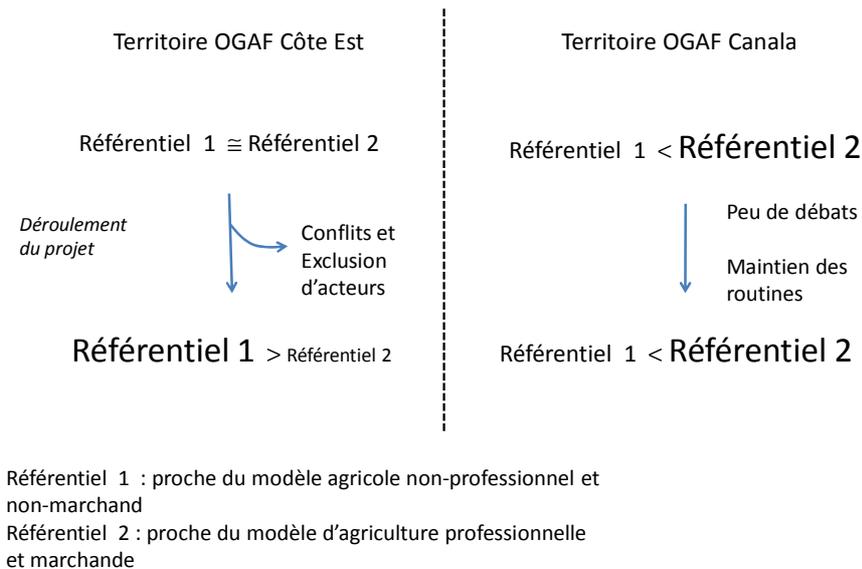


Figure 48 : Fonctionnement des espaces locaux de débats et répartition des référentiels de développement présents sur les deux territoires de projet.

La Figure 48 synthétise les processus à l'œuvre. D'une part, le débat n'est pas forcément réel puisque, malgré la diversité affichée sur le territoire de l'OGAF Côte Est, des mécanismes d'exclusion volontaire favorisent un « entre-soi » plus qu'un partage des référentiels. D'autre part, dans le cas d'une faible ouverture des comités locaux comme à Canala, force est de constater que les outils réglementaires mis en place au niveau du territoire restent très marqués par les normes et les routines instaurées au niveau provincial.

Ces résultats nous amènent à discuter les possibles effets *feed-back* des usages de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication des politiques publiques. Surtout, les observations empiriques nous amènent à nuancer l'hypothèse d'un changement de référentiel par les territoires de projet au sein des comités locaux. Les OGAF font bien émerger localement des scènes de débats traversées de référentiels différents, mais les recompositions des discours, des idées et des institutions sont encore très partielles et fortement empreintes des pratiques du passé et des institutions préexistantes.

C - Recompositions des discours et pratiques des techniciens : du conflit à l'adhésion à la grammaire du développement territorial

Malgré les limites observées concernant les recompositions ascendantes des référentiels de développement à l'œuvre dans les OGAF, une catégorie d'acteurs, les techniciens et

animateurs provinciaux, affirme que leur participation à une OGAF a été riche et source de changements dans leur façon de pratiquer leur métier. Sur les deux terrains, les recompositions prennent d'abord la forme de conflits liés à une compétition entre l'association, la cellule d'animation du dispositif OGAF et les agents locaux de la DDEE. Le dispositif, en ouvrant la compétence de développement à d'autres acteurs, remet en question les relations entre agriculteurs et techniciens. Les compétences de ces derniers ainsi que la confiance que leur accordent les agriculteurs sont bousculées par le dispositif OGAF.

Mais après le conflit, le projet OGAF permet l'institutionnalisation d'un registre argumentatif progressivement approprié par les techniciens provinciaux : la « grammaire du développement territorial », qui traduit un renouvellement de leur métier. La dynamique de changement du métier de technicien observée avec l'adhésion à la grammaire du développement territorial nous amène à privilégier le terme de métier par rapport à celui de profession à propos des techniciens et animateurs de développement rural. En effet, la notion de profession renvoie habituellement à la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et au contrôle de l'accès au corps, alors que le métier fait référence à l'exercice quotidien d'une activité, avec ses catégories d'action « routinisées », ses représentations intériorisées, ses codes d'interprétation spécifiques (Lagroye, 1994). On assiste ainsi, dans notre cas, à l'institutionnalisation d'un métier avec ses codes propres, ses savoirs et savoir-faire spécifiques. Ce choix nous permet de rendre compte des phénomènes d'apprentissage³⁰² vécus par les techniciens et animateurs provinciaux.

Dans un premier temps seront présentés le rôle du technicien DDEE, puis son évolution dans le dispositif OGAF, telle que pensée en amont des projets. Ensuite, les conflits opposant techniciens DDEE et cellule d'animation OGAF seront décryptés. L'adhésion progressive à la grammaire du développement territorial sera enfin analysée.

³⁰² Nous ne rentrerons pas ici dans la construction d'une définition détaillée de la notion d'apprentissage. Elle est étudiée dans différentes disciplines, notamment en sciences économiques (Foray, 2000 ; Coudel, 2009), en sociologie (Touraine, 1978). En science politique, notamment dans le secteur du développement rural, G. Brun (2006) propose une synthèse bibliographique très riche de la notion. Il tente également d'opérationnaliser la notion pour l'analyse des politiques publiques, mais il conclut sa thèse sur la difficulté à l'utiliser de manière rigoureuse. La définition qu'il propose correspond au processus que nous allons ici mettre en lumière. Pour l'auteur, un apprentissage est un « *processus d'altération relativement durable du cadre comportemental qui découle d'une intériorisation d'une expérience* » (p. 43).

1) Évolution « théorique » du rôle des techniciens DDEE dans les OGAF

a) Le rôle des services techniques dans le montage des projets CODEV

La première étape du montage d'un projet CODEV consiste à rassembler les documents et informations nécessaires pour le dossier de demande de subvention. Participent à ces actions : les porteurs de projet, les animateurs, les techniciens des antennes et des services et, dans une moindre mesure, les chefs des antennes et des services. La Figure 49 représente le circuit d'un projet CODEV.

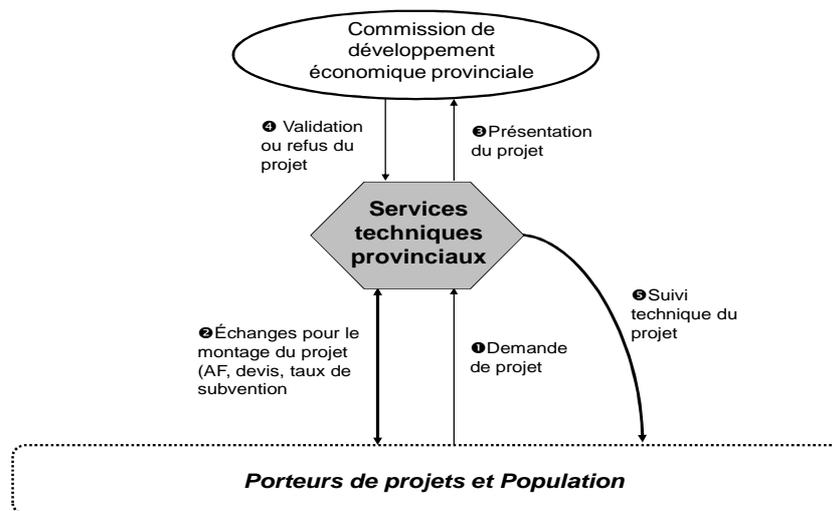


Figure 49 : Circuit d'un projet CODEV, interactions entre techniciens provinciaux et porteurs de projet.

Le porteur de projet commence par faire une demande de projet auprès de la province (étape 1). Ensuite, le technicien reçoit plusieurs fois le porteur de projet pour discuter du projet (objectifs, dimensions, etc.) et procède à des visites sur le terrain pour évaluer la faisabilité technique du projet (étape 2). Le porteur de projet doit également remplir des formulaires et fournir différents documents³⁰³ (pièce d'identité, devis, etc.) (étape 2). Lorsque le dossier administratif est prêt, il est présenté en commission provinciale de développement pour validation par les élus provinciaux (étapes 3 et 4). Ces derniers émettent un avis quant à l'intérêt du projet pour l'économie de la province Nord. Cet avis sera accepté ou non par l'Assemblée provinciale ou son bureau exécutif, selon les montants de l'investissement. Lors

³⁰³ La démarche est résumée dans un classeur intitulé « Construire son projet en province Nord ». Chaque étape est détaillée comme une réponse à une question simple : « Qui êtes-vous ? Quel est votre projet ? Combien ça coûte ? Comment le gérer ? Quelles dépenses et recettes estimées ? Quelle capacité d'autofinancement ? Quels documents supplémentaires à fournir ? »

des commissions de développement, chaque chef d'antenne et de service présente la liste de dossiers. La présentation est suivie de débats sur la cohérence et pertinence des projets, concernant notamment le ratio subvention/apport personnel. Le projet est alors mandaté et les techniciens en assurent ensuite le suivi technique (étape 4).

Comme cela a été montré en géographie (Vanier *et al.*, 2009), en sciences politiques (Jeannot, 2008), les fonctionnaires de l'action publique territoriale disposent d'une grande liberté d'action malgré la normalisation croissante des procédures. En province Nord, les procédures bureaucratiques sont appréhendées de manière très différente selon le technicien, l'origine du porteur de projet, le type et la localisation du projet. La dimension temporelle est très variable dans cette étape de montage (étape 2) ; elle peut s'étendre de quinze jours à cent quatre-vingts jours. Une très grande part du temps des techniciens est consacrée au montage de dossiers. Dans leurs discours, ils semblent se sentir contraints par les procédures bureaucratiques et les règles fixées par le Code de développement. La réalité semble néanmoins plus ambiguë, les techniciens possèdent une marge de liberté et développent des stratégies personnelles dans le montage et le suivi des dossiers. Certains préfèrent prendre le temps de réaliser un diagnostic précis avant de finir le montage des dossiers ; d'autres soutiennent réellement un seul grand projet, d'autres encore font le choix d'accompagner seulement les procédures des projets peu ambitieux et peu techniques.

« Moi, j'ai une manip' personnelle, je ne classe pas tout de suite un dossier, je laisse le temps aux gens de bien faire. Y a un délai au CODEV, c'est douze mois. Bon... je dépasse un peu, je laisse aux gens le temps de faire les formalités, de résoudre les problèmes entre eux. [...] Le temps au temps comme on dit. [...] Y a des directives mais y a moi aussi ! » (technicien DDEE antenne Ouest, entretien du 27/02/2009).

« Il y a des techniciens très techniques. Pour le montage d'un projet de tracteur, ils vont regarder le terrain, écouter ce que le porteur veut faire et le technicien va lui dire quel tracteur il faut, et puis, après, il va faire un dossier qui sera axé sur la justification de cet équipement. Mais le technicien ne s'est peut-être même pas aperçu que l'agriculteur ne saura même pas gérer, entretenir, manœuvrer, etc. Il aura un super-outil technique mais il ne saura pas l'utiliser au mieux. D'autres [techniciens], plus réglementaires, vont dire : "Non, le CODEV prévoit tant de points pour ça, pour cet âge-là, mais comme tu as six mois de trop, je ne peux pas te faire les six points." On peut tricher sur le CODEV, mais s'il ne peut pas bénéficier des 20 %, le technicien va réussir à contourner et trouver des points quelque part. Et puis, il y a le technicien avec l'approche financière : "Tu plantes un taro, c'est 50 F CFP, ça va rapporter 1,5 kg à 150 F CFP, ça fera 300 F CFP, multiplié par 10 000, voilà, ça fera tant de millions !" » (technicien DDEE de l'antenne Est, entretien du 09/07/2009).

La part de liberté des techniciens dans le montage des projets est également visible dans les négociations pour la définition du ratio subvention/apport personnel. La définition du plan de financement implique directement trois acteurs : le porteur de projet, le technicien de la

province et la banque commerciale qui apporte le complément sous forme de crédit. Différentes stratégies peuvent être distinguées chez les techniciens. Schématiquement, certains développent une stratégie « solidaire » en faveur des porteurs de projet en leur proposant le taux maximum de subvention prévu, les parts d'apport personnel et d'emprunt bancaire étant alors très réduites. D'autres ont un raisonnement plus « comptable » : l'effort en termes d'investissement doit être équilibré entre le porteur de projet et la province, l'argent public doit être utilisé avec parcimonie. Dans cette logique, le porteur de projet apporte le maximum sous forme d'apport personnel, le reste est amené par la banque sous forme d'emprunt et la province complète avec une subvention. La Figure 50 ci-dessous illustre ces deux situations. La situation « A » représente le montage financier d'un projet CODEV, résultat de la mise en œuvre d'une stratégie « solidaire » par les techniciens ; la situation « C » représente celle d'une stratégie « comptable ».

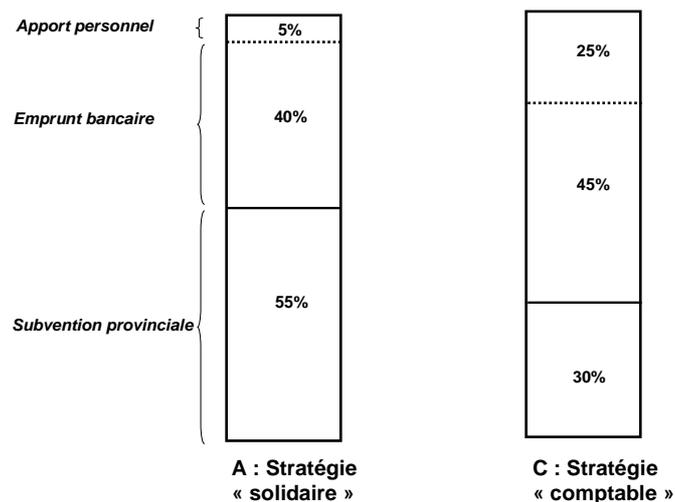


Figure 50 : Archétypes des stratégies des techniciens provinciaux dans le montage financier de projet CODEV (source : Marinho de Miranda, 2008, p. 87-88).

Entre ces deux stratégies extrêmes, d'autres stratégies se mettent en place au cas par cas, ce qui souligne la part de liberté des techniciens dans la mise en œuvre des projets malgré la précision du Code de développement, mais également la part de dialogue entre acteurs. Comme le montre la Figure 51, les interactions entre techniciens et porteurs de projet, parfois difficiles et conflictuelles, peuvent aboutir à la situation « D » qui minimise l'apport provincial et maximise l'apport personnel du porteur de projet. La situation « B » correspondrait à un dialogue efficace entre le technicien et le porteur de projet.

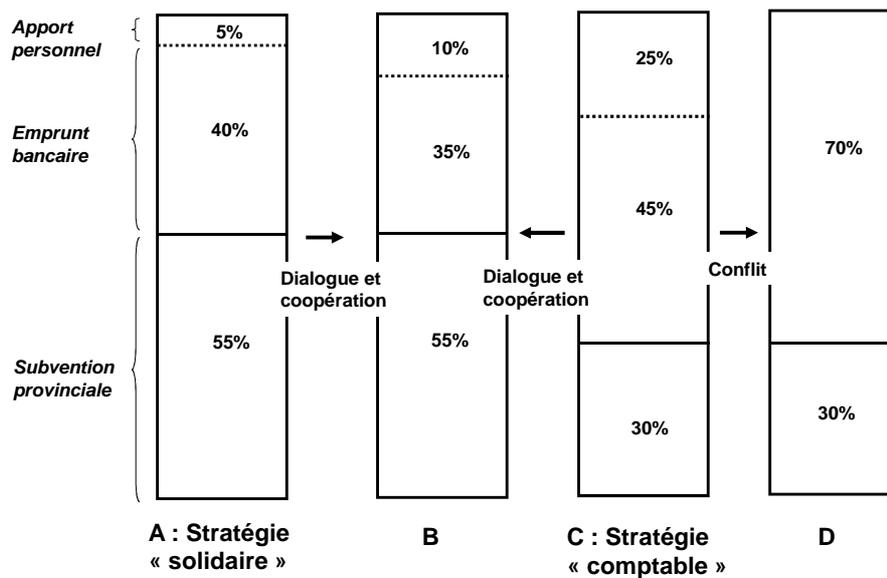


Figure 51 : Effets des situations de coopération et de conflit sur le montage des projets (source : *ibid.*)

Les situations « B » et « D » ne sont pas forcément les produits des interactions entre le technicien et le porteur de projet. Elles peuvent être la conséquence d'interactions à un autre moment, celui de la délibération en commission de développement économique entre le chef d'antenne et les élus provinciaux. La situation « A » peut alors évoluer, devenir « B », « C » ou « D » au fil des allers-retours des dossiers entre cette commission et les antennes, des désaccords sur la manière d'« équilibrer financièrement » les projets entre élus, chefs d'antenne et techniciens. En résumé, dans le montage d'un projet CODEV, le technicien est l'interlocuteur privilégié du porteur de projet. Dans les OGAF, cette situation est modifiée.

b) Le rôle des services techniques provinciaux dans les OGAF

Dans le cadre d'un programme OGAF, les porteurs de projet s'adressent à la cellule d'animation qui accompagne le montage du projet (entretien personnel pour identifier le projet, collecte des pièces nécessaires à l'étude du projet, rédaction de la demande d'aide financière). Les services techniques provinciaux sont mobilisés pour les montages techniques de dossier, mais de manière moins directe que dans la procédure CODEV. C'est la cellule d'animation de l'OGAF qui se charge de l'accueil des porteurs de projet, du suivi du montage de dossier, de la collecte des pièces nécessaires (comme les devis pour le matériel) et de la validation du projet en comité local. Les services provinciaux sont alors cantonnés à la dimension technique du projet ; les animateurs et les techniciens participent au comité local

pour donner leur avis sur le projet. Ils définissent les caractéristiques techniques du projet (superficie, calibrage du matériel par rapport à la dimension et aux objectifs du projet) et en assurent ensuite le suivi technique. Toutes les tâches d'accompagnement du porteur de projet (dans ses choix, ses objectifs, la négociation du degré de financement personnel et de subvention, voire de crédit) ne sont plus seulement réalisées par le technicien et l'animateur provincial mais discutées ou exécutées en partenariat avec l'association et le comité local.

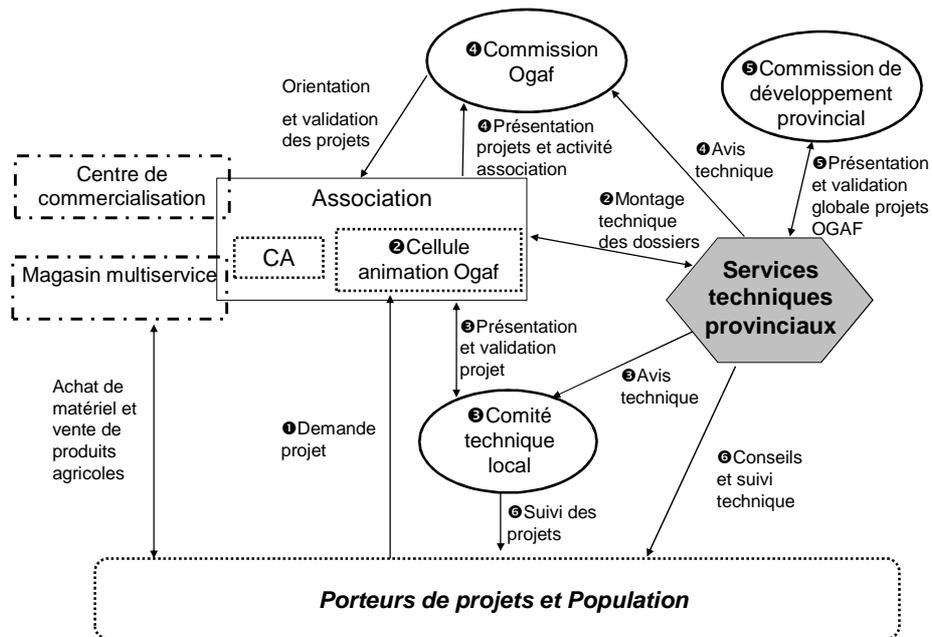


Figure 52 : Intervention « théorique » de l'association et des services provinciaux dans le montage d'un projet OGAF.

La Figure 52 traduit graphiquement la multiplication des acteurs qui participent, donnent leur avis, valident et suivent les projets individuels et collectifs montés pendant les OGAF. Le rôle et la marge de liberté des techniciens sont réduits. Ils doivent négocier avec plus d'acteurs que dans les projets CODEV.

2) Le projet OGAF : concurrences et conflits

Cette reconfiguration des acteurs venant en appui au développement dans le cadre des projets OGAF a été source de conflits sur les deux terrains étudiés.

a) Sur la Côte Est

Dès la phase de diagnostic de l'Opération Côte Est, les techniciens provinciaux ont été impliqués, notamment pour conseiller l'ADRAF et l'IAC sur la définition de l'échantillon des acteurs enquêtés. Le diagnostic recense les principales associations agricoles du territoire et conclut sur l'importance de les appuyer (DDEE *et al.*, 2002, annexe 3). C'est le cas de l'association Côte Est Production, qui rassemble les principaux producteurs d'ignames professionnels et marchands sur les communes de Ponérihouen et Poindimié. Depuis la provincialisation, ces producteurs ont bénéficié d'un fort soutien provincial en termes d'appuis financier et technique, mais aussi pour la structuration de l'association. Les techniciens ont d'abord travaillé à la vulgarisation des résultats de recherches menées par le CIRAD³⁰⁴, sur le traitement des principales maladies, la fragmentation des semences et la mécanisation des différentes étapes culturelles³⁰⁵. Ils ont ensuite participé activement à l'organisation d'un réseau de producteurs :

« C'était les techniciens, comme P.C., qui s'occupaient des liens entre les projets des petits producteurs, des moyens et des gros. Le boulot c'était de constituer des groupes d'agriculteurs qui veulent produire des tubercules et qui veulent les commercialiser. Il a fallu travailler avec D.V. pour vulgariser ses travaux de recherche, avec les banquiers pour qu'ils acceptent de faire des crédits de campagne pour lancer les petits producteurs. [...] Ça a bien marché parce que ça a eu beaucoup d'écho... Surtout la communication vulgarisée autour des travaux de recherche, ça a mobilisé énormément de monde, surtout sur les tubercules. [...] Quelques gros agriculteurs se sont mobilisés autour de ça et puis quelques petits. [...] C'était Côte Est Production ! On les laissait se débrouiller et on les laissait faire ce qu'ils voulaient en fonction de leurs moyens. Ceux qui avaient de grandes surfaces on les laissait faire des grandes surfaces et puis voilà... Il fallait les former, mais on les formait nous-mêmes à la station de recherche, pour les machines. On montait les dossiers et puis on les suivait jusqu'au bout. On suivait leur comptabilité et après ils faisaient de la prestation de services pour installer les autres qui avaient des petites surfaces... Et après, les petits, on les équipait de petit matériel pour l'entretien des plantations. Il y a eu quelques grosses unités et puis pas mal de producteurs moyens qui ont été installés comme ça. » (directeur adjoint à la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Un des techniciens provinciaux s'est tout particulièrement investi dans la mise en place de cette association qui rassemblait des producteurs européens et kanak. Il revient sur cette expérience :

³⁰⁴ Au début des années 1990, la recherche agronomique était réalisée par le CIRAD. Après l'accord de Nouméa en 1998, la recherche agronomique a été prise en charge par l'IAC, syndicat mixte géré par les trois provinces et le gouvernement. Un partenariat scientifique est maintenu avec le CIRAD.

³⁰⁵ Une brochure (Varin et Pitoiset, 2000) et un livret d'information (DDEE, 2000) ont notamment été édités par la province Nord.

« Y a 20 ans personne n'y croyait ! On ne sortait pas un kilo d'ignames de la Côte Est en commercialisation. Et puis, on a réussi à sortir des gros volumes ! [...] Les producteurs avaient tous des caractères forts, des caractères différents. Moi, je peux te dire qu'il y a plusieurs années il y avait un agriculteur en tribu qui voulait démarrer son projet. Y en avait un autre sur terres privées qui avait du matériel. On sortait des événements. Le premier avait les sous pour payer le tracteur mais l'autre avait peur qu'on ne le paie pas. J'ai fait mon rôle de courroie de transmission, je lui ai dit que l'autre avait les sous pour payer, il avait seulement besoin d'un tracteur, et que lui avait un tracteur mais besoin de sous pour sa trésorerie... Est-ce qu'il ne pouvait pas l'aider ? Il a répondu : "Non je n'irai pas !" L'autre agriculteur qui avait besoin du tracteur ne voulait même pas que l'autre vienne travailler chez lui... Et puis, à la fin, ils se téléphonaient entre eux... Les gens ont juste besoin de communiquer et de se connaître ! Et c'est comme ça que ça a commencé : "Je te prête des semences, tu me prêtes des heures, et..." Il y a eu d'autres personnes qui se sont greffées, avec des intérêts différents. Ils avaient un gros point commun de base : ils voulaient vivre d'une activité agricole basée sur les tubercules tropicaux pour des raisons traditionnelles et culturelles pour les uns, économiques pour les autres. Ils avaient cet objectif commun mais il y avait des variations. Il y en avait qui aimaient produire mais pas vendre, ils vendaient contraints, et d'autres qui aimaient vendre mais pas produire mais, pour vendre, il fallait produire... [...] Ils avaient besoin d'un coordinateur commercial, ce rôle je l'ai fait avec l'accord de mes supérieurs. On m'a dit : "Comme il n'y a rien, vas-y, continue !" J'ai démarché Continent, avec des échantillons des produits d'I.P. On avait discuté avec le bras droit du directeur ! Ils avaient passé des contrats et avaient une certaine exclusivité ! » (technicien DDEE, entretien du 09/07/2009).

L'association créée officiellement en 2000 connaît un franc succès commercial. Elle demande un appui provincial pour l'acquisition d'un centre de tri afin de diminuer les coûts en main-d'œuvre nécessaire au nettoyage des tubercules. Le centre de tri doit permettre d'assurer le lavage, le rinçage et le conditionnement des ignames, taros d'eau et taros bourbons. Une chambre froide pour le stockage est prévue et le centre de tri doit être mis à disposition des autres agriculteurs. L'idée était de « *partir de Côte Est Production pour créer une dynamique* » (*ibid.*).

Vu le succès de l'association, le dossier de centre de tri monté par le technicien était quasiment acquis. Mais après l'annonce de la mise en place d'une OGAF en appui au GAPCE, la commission provinciale de développement décide de ne pas attribuer la subvention à Côte Est Production mais à la coopérative. L'argumentaire avancé par la commission est que les « *gros producteurs risquaient de faire de l'ombre aux petits producteurs du GAPCE* » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

L'association perçoit cela comme un « lâchage » de la part de la province. Le technicien qui s'était beaucoup impliqué dans la structuration de l'association se considère également désavoué par son organisation et se retrouve complètement discrédité vis-à-vis des producteurs qu'il appuie depuis plusieurs années. Le technicien et quelques producteurs de

l'association sont conviés dans les comités locaux de discussion mais ils se sentent mal à l'aise, s'expriment peu. Certains producteurs profitent de cet événement pour quitter peu à peu le comité. Avec l'OGAF, de nombreux projets visant l'installation de petites parcelles de tubercules voient le jour sur les communes de Ponérihouen et Poindimié. La chef de projet OGAF recrutée pour assurer l'animation du projet devient l'acteur central de la politique locale de développement.

Malgré le refus du financement pour le centre de tri, l'association se maintient. Les producteurs professionnels et marchands font la demande d'une subvention provinciale pour une unité de mécanisation collective. Ils sont également conviés à une réunion avec le GAPCE pour discuter de la gestion du futur centre de tri. L'idée est d'associer Côte Est Production à la gestion du centre.

« Il y a eu une réunion entre le GAPCE et Côte Est Production. Mais à ce moment-là, ils [Côte Est Production] apprennent que leur dossier en commission de développement pour l'unité de mécanisation a été refusé... alors que la province nous avait promis cette aide... les producteurs de Côte Est Production sont sortis de la réunion : "Maintenant, on refuse de discuter avec la province et c'est tout !" » (technicien DDEE, entretien du 09/07/2009).

Les producteurs de Côte Est Production comprennent qu'ils ne seront plus appuyés par la province. Ils choisissent de s'éloigner du projet OGAF. Le technicien se sent une nouvelle fois désavoué, notamment vis-à-vis du diagnostic : *« On a promis une restructuration du GAPCE aux producteurs, l'IAC et l'ADRAF étaient là pour faire les enquêtes... Moi, j'étais là pour certains. Au bout du compte, aucune idée des producteurs n'a été reprise... comment tu veux être crédible ? »* (*ibid.*). Jusqu'à la fin du projet, le technicien et les principaux leaders de l'association de producteurs se sont impliqués *a minima* dans le dispositif et ont formulé de nombreuses critiques sur les résultats et l'impact de l'OGAF.

Dans ce conflit, le projet OGAF a fortement modifié le circuit de financement de l'aide provinciale, mais aussi le rôle du technicien qui s'est vu relégué au second plan par rapport à la cellule d'animation de l'OGAF.

b) Wakè Cháá et l'antenne DDEE de Canala : concurrence sur le rôle des acteurs du développement

Dans le cas de l'OGAF de Canala, la situation est différente. Au début du projet, il n'y avait pas de technicien sur la commune. Les techniciens venaient d'autres antennes : de Houailou (85 km) ou de Poindimié (160 km).

Le président de l'association Wakè Cháá pousse le premier chef de projet embauché à démissionner³⁰⁶. Le président de l'association propose un candidat au poste de chef de projet mais la DDEE ne retient pas la candidature appuyée par le coutumier. L'administration privilégie l'affectation d'un de ses anciens techniciens (F.C.) comme responsable de l'OGAF. Au départ, F.C. est un technicien agricole, spécialisé dans l'arboriculture. D'origine métropolitaine, il est arrivé au début des années 1990 et avait en charge le montage et le suivi des projets CODEV en arboriculture. À l'arrivée de M.G., directrice de la DDEE de 1999 à 2002, il part en métropole pour se former au développement local³⁰⁷. Dans le cadre de son mémoire, il choisit de travailler sur la commune de Canala et de suivre la réalisation du diagnostic confié à l'ADRAF.

Pour la DDEE, le choix de F.C. est stratégique : son expérience de technicien spécialisé en arboriculture doit combler le manque de technicien agricole sur la commune et assurer la gestion du projet de développement local. Il maîtrise en effet parfaitement les procédures du CODEV et les productions fruitières sont particulièrement dynamiques à Canala. L'association prend de plus en plus en charge le montage et le suivi technique des dossiers agricoles. Le premier président de Wakè Cháá, fortement impliqué dans le réseau coutumier de Canala, démissionne.

En juin 2005, un ingénieur est recruté et devient le chef de l'antenne DDEE de Canala. Il est chargé d'assurer le suivi technique des dossiers en partenariat avec l'OGAF :

« Ensuite, on recrute un nouvel ingénieur pour l'antenne de Canala. Il est recruté et là, on ne comprend pas ce qui se passe... Il y a un blocage total avec l'OGAF : alors qu'il est censé suivre techniquement les dossiers, il veut monter techniquement les dossiers et que ça ne passe pas par l'OGAF... [...] Il devait monter les dossiers pour l'OGAF, ça n'était pas trop un problème avec le GAPCE. C'était les collègues qui montaient les projets mais là, du coup, je me suis rendu compte que ça n'était pas clair dans la convention. Sur la Côte Est, ça se faisait parce que, malgré les conflits, il y avait des rapports de proximité, parce que j'étais là pour dire vous faites ci et ça. Ça veut dire qu'il fallait bien préciser les choses, mais, même en faisant ça, ça ne marchait pas... Après ça s'est transformé en conflit politico-coutumier. [...] Lui [le chef d'antenne], il avait sa bande qu'il a retrouvée sur le terrain, ils avaient fait le lycée ensemble. Dedans, il y a des gens qui étaient pro-coutumiers et... comme les coutumiers s'étaient fait évincer de la présidence de l'association [cf. l'ancien président de Wakè Cháá]... C'est pour ça qu'après il y a eu le conflit entre la DDEE

³⁰⁶ Pour le détail de la constitution de l'association et la prise de pouvoir des coutumiers avec la nomination du premier président de Wakè Cháá, voir le chapitre V, section C. Le premier président, F. P., souhaite garder la mainmise sur l'association nouvellement formée en choisissant lui-même le chef de projet. Il pousse ainsi le premier chef de projet à quitter son poste.

³⁰⁷ Sur les conseils de la directrice de la DDEE, il choisit une maîtrise de développement économique et local au CEFAC à Paris (Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce, des services et du tourisme) (entretien avec l'ancien chef de l'OGAF de Canala, le 26/05/2009).

de Canala et l'OGAF. C'est un conflit politico-coutumier. » (directeur adjoint à la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Cet extrait d'entretien souligne que le nouveau partage des tâches entre la DDEE et la cellule d'animation OGAF est problématique. Pour le chef de l'OGAF de Canala, qui était technicien DDEE avant : « *Les techniciens se sentent déshabillés au moment de l'OGAF.* » (ancien chef de l'OGAF de Canala, entretien du 26/05/2010). Le bureau DDEE de Canala s'est senti mis à l'écart de la dynamique de développement communal.

Cette mise à l'écart est assez courante. Nous l'avons observée sur la Côte Est mais elle a pris une forme différente à Canala. Avec le nouveau partage des tâches entre l'OGAF et la DDEE et « l'enclichage »³⁰⁸ du nouveau chef de l'antenne de Canala, les désaccords et jeux de pouvoir entre les coutumiers, l'OGAF et la mairie³⁰⁹ reprennent mais sous une nouvelle forme. Ce conflit entre l'antenne DDEE locale et l'OGAF se traduit par une baisse très nette du nombre de projets montés au cours de l'année 2006, comme le montre la Figure 53 ci-dessous (l'année 2006 correspond à l'année 3). La tension monte entre le chef de projet et le responsable de l'antenne DDEE associé aux acteurs pro-coutumiers évincés au début de l'OGAF. La tension devient telle que la huitième commission est annulée à la demande du maire. Le chef d'antenne de Canala est muté dans une autre antenne. Wakè Cháá et la cellule d'animation récupèrent le montage technique des dossiers. Le nombre de dossiers présentés en commission augmente de nouveau au cours de la dernière année de l'opération.

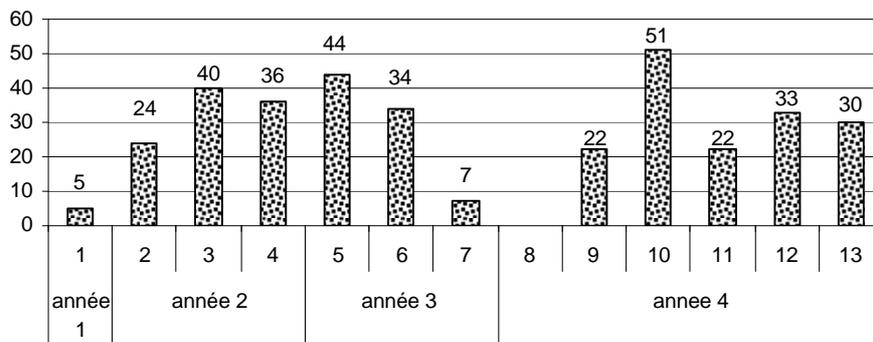


Figure 53 : *Évolution du nombre de projets présentés et validés en commission OGAF* (source : CR des commissions OGAF).

³⁰⁸ Terme emprunté à l'anthropologie, souvent appliqué à l'anthropologue lui-même qui, pour les besoins de sa recherche et sa collecte d'information, se retrouve parfois récupéré par un groupe stratégique (Olivier de Sardan, 2009 ; Bierschenk, 2008).

³⁰⁹ Voir le chapitre V sur la constitution de l'association Wakè Cháá et la nomination du coutumier F.P. au poste de président alors que le maire souhaitait un proche de l'UC.

Pour les membres du bureau de Wakè Cháá, leur forte implication dans le montage et le suivi des projets, surtout agricoles, représente une fierté : « *On a fait le travail de la DDEE.* » (membre du comité local de Canala, entretien du 09/12/2009). Le document de l'évaluation du projet souligne également le travail supplémentaire imposé par ce conflit entre la DDEE et l'OGAF :

« Il n'y a eu que 7 dossiers présentés à cette commission (7^e), avec une moyenne de 32 dossiers sur l'ensemble des autres commissions. Cela permet de souligner la part importante de travail supplémentaire qu'effectuait la cellule d'animation en se substituant aux techniciens provinciaux. » (ADRAF, 2009, p. 31).

La très forte implication de l'association dans le montage et le suivi des dossiers de projets agricoles lui a donné de l'assurance. Wakè Cháá s'est construit une légitimité dans le montage technique et administratif des dossiers et décide de l'utiliser comme fondement de son argumentaire pour justifier le maintien d'une subvention provinciale malgré la fin de l'OGAF. L'enjeu pour l'association est d'abord de conserver certains postes salariés (animateur, secrétaire-comptable et responsable du magasin). Mais, en conservant le montage des dossiers, Wakè Cháá restera l'interlocuteur privilégié des porteurs de projet et il lui sera plus facile de convaincre ces derniers de se fournir en matériel et en intrants dans le magasin de l'association. Les relations construites ainsi permettraient d'assurer une partie du chiffre d'affaires du magasin.

Cette demande est formulée par l'association auprès de la province lors de la présentation publique de l'évaluation du projet OGAF, le 26 novembre 2008. Restituons l'observation participante réalisée ce jour-là :

La réunion a lieu dans la salle socioculturelle de Canala, c'est aussi le lieu où E. Machoro a brisé l'urne en symbole du boycott des élections pour le vote du statut Lemoine³¹⁰. J'ai été invitée par l'ADRAF.

Je discute quelques minutes dehors avec le chef de projet de l'OGAF et le nouveau responsable commercial, embauché depuis peu. Ils sont nerveux tous les deux : un appui financier de la province est en jeu. Si l'évaluation est positive, l'association demande le maintien d'une subvention provinciale pour son fonctionnement. Je rentre dans la salle. Pour une fois, beaucoup de gens sont venus et la salle est pratiquement pleine. Je m'assieds à côté du responsable de l'antenne DDEE de Poindimié, avec qui j'ai l'habitude de travailler. Il est également tendu, voire agacé. Il m'explique qu'il est inquiet parce qu'il n'y a pas eu de pré-restitution avec le comité de pilotage de l'évaluation. Il craint que la présentation soit très critique vis-à-vis de l'antenne DDEE. L'évaluation insiste sur les nombreux conflits qui ont traversé l'OGAF et leurs conséquences sur le

³¹⁰ Pour plus de détails sur cette séquence historique, voir le chapitre I.

déroulement du programme. Un débat commence ensuite sur l'avenir de l'association.

L'ambiance est tendue. L'assemblée (l'ADRAF, des coutumiers, la mairie) semble soutenir l'association et les services provinciaux sont pointés du doigt et critiqués. Les représentants des associations des autres OGAF posent des questions ; certains rebondissent sur les propositions de l'ADRAF, comme celle de l'affectation d'un technicien DDEE au sein de Wakè Cháá. Les associations des autres OGAF ne comprennent pas que le partage des missions entre la DDEE et l'association porteuse de l'OGAF puisse être problématique...

Après plusieurs prises de parole qui interrogent la suite de l'opération, le directeur chargé du développement local en province Sud intervient : « Je souhaite poser une question à l'association Wakè Cháá : "Comment voyez-vous l'avenir ?" »

L'assemblée se retourne vers le fond de la pièce : c'est là que se trouve la majorité des membres de la cellule d'animation et de l'association. Ils sont debout. L'animateur de Wakè Cháá prend la parole : « Pour l'avenir, on a des souhaits. On voudrait continuer à suivre les dossiers. Pourquoi est-ce qu'on ne peut plus donner notre avis sur les dossiers CODEV ?... On demande juste à avoir un œil sur les dossiers ! »

Le chef du projet (FC) abonde dans ce sens. Un brouhaha s'installe... Il propose une alternative : « Le magasin de Wakè Cháá se propose de fournir les projets CODEV en matériel et d'être ainsi le relais, le guichet unique en quelque sorte des porteurs de projets CODEV... Après l'OGAF, on ne peut pas trop déstabiliser la population. »

Un coutumier interpelle le représentant de l'État et dit : « C'est une OGAF qui ne veut pas mourir, monsieur G. !!! »

Le directeur adjoint de la DDEE propose de négocier, mais demande des précisions afin de renvoyer la discussion à plus tard : « Il faut définir ce que vous voulez faire pour modifier la convention. »

N.H., nouvelle responsable de l'antenne de Canala, revient sur la question de la ressource financière que représente la fourniture en matériel des projets CODEV pour l'association : « On peut clairement réorienter les animateurs et les techniciens vers Wakè Cháá mais, par contre, on est obligé d'ouvrir les proformas³¹¹. »

Le directeur adjoint de la DDEE propose de rediscuter ce point de détail dans le cadre d'une réunion entre la DDEE et Waké Cháá.

Le directeur commercial de Wakè Cháá insiste : « Oui, on veut en discuter. »

³¹¹ Pendant la durée de l'OGAF, le fournisseur exclusif de matériel est le magasin de l'association afin de lui assurer un fonds de roulement et d'appuyer la commercialisation des productions issues des premiers projets OGAF. Cependant, théoriquement et comme le signale la responsable de l'antenne de Canala, l'exclusivité ne peut être maintenue après la fin de l'Opération.

Le directeur du GAPCE, également présent, vient en soutien à l'association Wakè Cháá : « C'est important parce que c'est le magasin qui équilibre tout ! »

A.B., qui se présente en tant qu'adjointe au maire mais qui était aussi membre du CSA, revient sur la réussite du projet et sur le travail accompli : « L'histoire de la commune est très dure, mais avec de la volonté on a réussi à faire quelque chose dans l'association : toutes les tribus sont présentes ! Pour moi, le bilan est positif. »

Tout le monde insiste sur l'importance de se retrouver à une autre date pour discuter de tout cela. Malgré les engagements des différents acteurs, dont celui des représentants de la province, il n'y aura pas de réunion avant le 18 août 2009.

Jusqu'au mois d'août 2009, l'association et l'ancien chef du projet promu directeur adjoint du développement local au sein de la DDEE après la fin de l'OGAF travaillent sur une proposition d'articulation entre Wakè Cháá et la DDEE. La proposition devait permettre à l'association de conserver un avis consultatif mais aussi de donner la possibilité au porteur de projet de se fournir en matériel auprès du magasin de l'association³¹². Cette proposition n'a pas abouti.

Dans les deux territoires de projet, le dispositif OGAF est traversé de nombreux conflits, notamment autour des techniciens provinciaux. Les conflits étudiés ont pris des formes différentes selon le territoire considéré, mais ils montrent que les OGAF viennent modifier les différentes institutions qui structurent les politiques de développement provincial. Les règles d'accès aux financements de projets individuels et collectifs sont en partie modifiées, de nouveaux acteurs participent à l'appui au développement, ce qui vient redéfinir le métier des techniciens. Leurs missions sont transformées ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec les agriculteurs. L'appui qu'ils avaient l'habitude de fournir aux agriculteurs professionnels et marchands est mis en retrait, alors que leur implication dans le dispositif OGAF et le partenariat avec les cellules d'animation des OGAF sont valorisés par leur hiérarchie. Cette transformation ne se fait pas sans heurts, mais progressivement ; il semble que cette expérience soit perçue comme enrichissante pour la pratique de leur métier de technicien.

³¹² Document PowerPoint donné par l'ancien chef de projet, lors de l'entretien du 26/05/2009 (Wakè Cháá., 2009).

3) Le projet OGAF : lieu d'adhésion à la « grammaire du développement territorial »

Les techniciens et les animateurs passent progressivement d'une position conflictuelle à une position de consensus et de coopération avec les opérations OGAF. Dans les enquêtes, on observe un certain nombre de récurrences dans le répertoire sémantique utilisé et les finalités des actions que les techniciens poursuivent. Ces éléments correspondent aux éléments structurant la « grammaire du développement territorial » (Ségas, 2004). Plusieurs techniciens affirment que leur participation aux comités locaux de discussion a été très intéressante. Ils insistent sur l'intérêt de l'animation et la médiation entre les acteurs apportées par le dispositif OGAF :

« Le meilleur truc dans les OGAF c'est que les gens discutent ! [...] Les comités techniques, demander l'avis aux gens, c'était bien... Demander aux gens de participer à la décision, c'était bien ! Nous, techniciens, ça nous permettait de nous expliquer auprès des gens. Pourquoi on a opté pour ce projet ? Pourquoi celui-là on propose des modifications ? On peut expliquer pourquoi on a opté pour ce choix, qu'on soutienne ou pas. Souvent les gens comprennent, soit le promoteur n'est pas assez formé... Et puis, souvent quand on s'est dit au revoir, on a la solution. [...] Le meilleur des OGAF, c'est la rencontre des gens, l'argent derrière ce n'est pas important... Tu peux toujours en trouver. [...] Et puis, les agriculteurs ont besoin d'endroits où ils discutent parce qu'il y a des courts-circuits dans tous les sens. Il y a besoin d'une médiation entre les deux modèles d'agriculture... C'est là qu'on peut faire avancer les choses ! » (technicien provincial, entretien du 09/07/2009).

« Dans les OGAF, l'animation ne se situe pas au même niveau que dans le CODEV. Les OGAF, c'est la démarche du développement local. On définit un cadre avec le plan d'action et on fait l'animation. [...] L'animation, c'est un des grands enjeux du développement provincial, il faut prendre ce sujet au sérieux. Les techniciens sont des relais, des pivots, des interlocuteurs qui doivent être formés à l'animation pour aller plus loin que la simple vulgarisation. L'animation est centrale dans le débat sur le développement rural de la province Nord, c'est le fil structurant du raisonnement des actions à mettre en place. » (cadre provincial, entretien du 29/04/2009).

Ils trouvent particulièrement intéressant le débat entre eux et les membres des comités (producteurs, coutumiers, etc.). En tant que techniciens, la participation à cet espace de discussion leur a permis de préciser leurs justifications techniques et de partager leur vision des choses avec de nouveaux acteurs. Au sein des comités locaux, les techniciens et les animateurs ont acquis une nouvelle légitimité, plus large que celle qu'ils se sont construite auprès des producteurs professionnels et marchands. Ils ont découvert une nouvelle source de reconnaissance de leurs compétences techniques et de leur maîtrise du contexte social :

« Mon rôle dans ce comité, quand on n'est pas sûr de la personne, on me demande mon avis... Des fois ça ne passe pas, des fois je retourne voir si... Des fois c'est les autorisations foncières, les signatures, il faut aller voir le clan, le chef de

clan ou les petits chefs pour vérifier si c'est bien leur signature et tout ça. » (animateur provincial, entretien du 16/02/2009).

« Les animateurs ont beaucoup fait mais ça leur a apporté aussi. C'était valorisant aussi pour eux. » (technicien ADRAF membre des comités locaux de l'OGAF Côte Est, entretien du 20/01/2009).

Suite à leur récente expérience de développement territorial, les techniciens impliqués dans les OGAF déclarent avoir changé leur manière de travailler. Pour eux, l'important est d'avoir une approche territorialisée qui permet de *« rendre le producteur acteur de son projet »* :

« Quelle est la phase la plus importante d'un microprojet ? C'est de mettre en route ce projet et que lui [le porteur de projet] s'accapare ces moyens... pour moi, c'est ça... ça peut se traduire justement par de la communication, de l'information, de la formation, de l'ouverture sur l'extérieur, lui faire comprendre l'existence d'outils de développement local... Lui faire prendre conscience qu'il est dans un territoire, que ce territoire doit vivre et que c'est lui l'acteur de son projet. » (ancien chef de projet de l'OGAF, entretien du 26/05/2009).

En développant une approche territorialisée, les techniciens peuvent mieux prendre en compte le *« milieu »* des porteurs de projet et leur proposer un appui plus adapté à leurs objectifs :

« Même si chacun est individuel dans son projet, t'es obligé de tenir compte du milieu, et le milieu c'est les gens autour. » (technicien DDEE, enquête réalisée par T. Pascutto, entretien du 29/06/2005).

« Rendre acteur le porteur du projet, c'est l'appui au producteur, l'appui au producteur, c'est réellement tenir compte des problématiques qu'il rencontre pour monter son projet. » (ancien chef de projet de l'OGAF, entretien du 26/05/2009).

Enfin, plusieurs soulignent l'importance d'avoir une approche territoriale pour rompre avec les approches sectorielles très prégnantes au sein du fonctionnement provincial. Ils sont conscients que la reconnaissance du travail territorialisé repose ensuite sur un partage des compétences entre les niveaux :

« Moi, mon sentiment serait de ramener beaucoup plus les choses au niveau territorial, c'est-à-dire au niveau de la commune... de donner davantage de prérogatives en termes de développement économique aux communes, de manière à ce que... Il faudrait quand même un cadre général... mais à côté de ça, qu'il y ait une ouverture qui permette aux communes de se glisser dans ce cadre général et de faire valoir leur propre développement. [...] Le développement territorial, ça ne s'arrête pas à un secteur d'activité, c'est tous les secteurs d'activité... [...] Il faut aussi tenir compte du fait que ça n'est plus untel ou untel au niveau de la collectivité, en haut de l'hémisphère, qui va décider, qui dira son avis mais... Il faut que les élus tendent l'oreille et qu'ils écoutent un peu ce qui se dit en bas. C'est toute la différence ! » (ancien chef de projet de l'OGAF de Canala, entretien du 26/05/2009).

Leur métier de technicien du développement territorial repose alors pour eux sur des valeurs de solidarité. L'enjeu est d'accompagner l'intégration de l'individu dans le développement de son territoire sans trop perturber ses relations avec son environnement social.

« On rencontre des gens qui sont sur des logiques sociales, des logiques de solidarité. La coutume : c'est la solidarité, du social... On fait vraiment du social [...] Avec les OGAF, on veut faire du développement, faire passer les producteurs dans une logique marchande en respectant les logiques sociales... Faire vivre cette transition-là en peu de temps, en 5 en 10 ans... » (cadre provincial, entretien du 24/04/2009).

Leur métier de technicien s'en trouve renouvelé. Ils se sont approprié les normes d'action du développement territorial, comme la médiation et l'écoute :

« Il faut prendre le temps de discuter avec les gens pour être en phase avec eux. [...] Il faut savoir qui ils sont, quels sont leurs besoins, leurs attentes, leurs particularités, leurs organisations. Il faut prendre le temps d'organiser des groupes de travail... Et si les gens ne parlent pas, il faut essayer de libérer la parole... Le débat participatif, il faut instaurer ça !... mais peut-être je suis trop idéaliste ? » (cadre provincial, entretien du 29/04/2009).

Les techniciens qui ont participé à une OGAF adhèrent à de nouvelles normes d'action, celles de la grammaire du développement territorial, mais ils conservent leurs objectifs de développement initiaux. Ils articulent simplement l'objectif d'une insertion progressive dans le marché au nouveau cadre auquel ils souscrivent.

Outre ce processus d'adhésion aux principales grandeurs de la grammaire du développement territorial, les techniciens qui ont participé à une OGAF prennent du recul vis-à-vis de leurs collègues et de leurs pratiques du passé. Dans les enquêtes, ces acteurs se définissent en opposition aux autres techniciens qui n'ont jamais été impliqués dans une opération de développement territorial : les techniciens de la chambre d'agriculture, mais également leurs collègues de la côte Ouest où il n'y a pas encore eu de projet OGAF :

« J'ai vécu une OGAF qui m'a fait prendre conscience de certaines choses que tu n'as pas forcément quand tu es dans ton habit de technicien : avec ton habit de technicien, ta valisette CODEV, tes prérogatives en termes de délais de montage et les dossiers que tu dois monter avec le maximum d'investissement et le minimum de financements. » (ancien chef de projet de l'OGAF de Canala, entretien du 26/05/2009).

« Le peu d'échange qu'on a avec la chambre d'agriculture, c'est des discours très techniques alors que nous on a des discours humains, techniques, administratifs et financiers. Notre objectif, c'est d'être au centre : entre l'humain, le technique, l'administratif et le financier. Chaque technicien va se positionner quelque part : je connais des collègues qui sont soit là, soit là, soit là [il montre un schéma avec les quatre dimensions et positionne les différents profils de ses collègues]... Et si tu es

trop quelque part... tu as tout faux... parce tu as oublié quelque chose ! Et la chose la plus importante c'est l'approche humaine. [...] On a de plus en plus de réunions de travail avec les autres antennes mais on est sur des zones tellement différentes ! On a des idées complètement différentes. Chacun dans son coin a des visions différentes. [...] Il y a des publics différents, des conditions différentes et quelques avantages différents. Sur une idée on va avoir trois avis différents. [...] Ils [les techniciens de la côte Ouest] disent on n'est pas là pour faire du social... Mais moi je dis : "C'est quoi le développement ? C'est de l'économique, du social, c'est tout ça !" » (technicien provincial, entretien du 09/07/2009).

Par ce double processus d'adhésion aux valeurs de la grammaire du développement territorial et de discréditation des pratiques des autres techniciens, ces acteurs participent activement à la diffusion et à la légitimation des politiques de développement territorial. Au-delà de leur utilité technique et financière, les OGAF représentent ainsi un dispositif d'intéressement, au sens de M. Callon (1986): « *Le dispositif d'intéressement fixe les entités à enrôler, tout en interrompant d'éventuelles associations concurrentes et en construisant un système d'alliance* » (p. 189). Une OGAF génère un ensemble de ressources – notamment financières – confiées à des personnes dotées de compétences spécifiques : connaissances fines du milieu social pour les coutumiers, connaissances techniques pour les techniciens, etc. Outre ces nouvelles ressources qui leur sont confiées, ils acquièrent une légitimité auprès de nouveaux acteurs, avec lesquels ils avaient peu l'habitude de travailler. De plus, ils arrêtent parfois de travailler avec certains producteurs moins concernés par le dispositif. Le délitement de ces interactions prend des formes variables, plus ou moins conflictuelles. L'utilisation de nouvelles ressources offertes par l'OGAF ainsi que le changement de « public d'intervention » les différencient en partie de leurs collègues, non impliqués dans une OGAF. La posture de l'ancien chef de projet de l'OGAF de Canala est à ce titre révélatrice. Sa participation à l'OGAF de Canala a été vécue comme une expérience extérieure à la province : « *J'ai été dans l'ombre pendant 4 ans. J'étais complètement déconnecté [de la DDEE].* » Pendant toute la durée de l'entretien, il souligne sans cesse les « innovations » portées par l'OGAF et Wakè Cháá, et insiste sur les « manières de faire » différentes de ses collègues de la DDEE. La spécificité et la défense du dispositif OGAF ainsi que les nouvelles compétences acquises deviennent des arguments majeurs dans les luttes de prestige et d'influence internes à la bureaucratie provinciale. La grammaire du développement territorial maîtrisée par ces acteurs devient une ressource discursive utilisable au sein de l'organisation provinciale.

Conclusion

L'objectif de ce chapitre était d'interroger les effets *feed-back* de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication des politiques publiques en regardant spécifiquement comment les OGAF et les espaces de débats ouverts par le dispositif deviennent le siège de recompositions ascendantes des référentiels et des pratiques de développement. L'analyse par l'entrée géographique des territoires de projet a permis de comprendre le fonctionnement des espaces locaux de débats ouverts par les OGAF. Dans un premier temps, nous avons détaillé les référentiels portés par les acteurs présents dans les comités locaux. Nous les avons ensuite confrontés aux fonctionnements concrets de ces espaces de débats.

Alors que nous recherchions les conséquences et les changements induits par l'instrument OGAF pour répondre aux enjeux de développement des territoires de projet, les observations empiriques montrent une forte continuité des manières de penser et de procéder en lien avec le référentiel et les institutions qui structurent les politiques provinciales de développement. Ce constat nous amène à revenir sur notre hypothèse de départ. Cette hypothèse était : la mise en œuvre des OGAF fait émerger localement des scènes de débats institutionnalisées qui induisent des recompositions dans les représentations, les discours sur le développement, et dans les institutions. Les données empiriques valident partiellement cette hypothèse.

Tout d'abord, les référentiels et les discours présents dans les comités locaux sont fonction des trajectoires des acteurs et de l'intérêt que ces derniers trouvent à participer à ces scènes locales. En modifiant la configuration sociale des acteurs habituellement impliqués dans les politiques de développement, l'instrument OGAF permet d'impliquer de nouveaux acteurs porteurs de référentiels de développement différents. Cependant, le processus de recombinaison des idées, des discours et des pratiques de développement n'est que partiel parce qu'il est complexe. Les changements ne se limitent qu'à quelques ajustements : les normes d'action et les institutions ne sont pas fondamentalement modifiées, certaines se maintiennent, comme à Canala. L'instrument OGAF n'a donc pas entraîné une modification radicale des référentiels, discours et pratiques de développement des acteurs.

Par contre, en modifiant la configuration sociale locale des acteurs impliqués dans les politiques de développement, l'instrument a progressivement transformé les représentations et les pratiques des techniciens, et ainsi favorisé l'émergence d'un nouveau registre d'action ascendant au sein de l'organisation provinciale. Les résultats soulignent comment les agents

ont dû composer avec les configurations et les institutions héritées du passé, mais aussi comment s'est construit au fil du temps, et en situation, le « rôle » du technicien. Les techniciens participant à une OGAF adoptent d'autres idées, d'autres valeurs, celle de la grammaire du développement territorial qui favorise la légitimation du référentiel de développement kanak et s'impose progressivement au sein de l'action publique provinciale.

Théoriquement, ces résultats contribuent à affiner la compréhension des processus de changement de politiques publiques « par le bas » et par les territoires de projet. Le changement observé se traduit par un « déplacement des petites lignes »³¹³ c'est-à-dire de petites modifications au jour le jour opérées au sein de l'action publique. Ces changements prennent peu à peu une valeur exemplaire et c'est ensuite leur accumulation qui conduit à une transformation ascendante des modes d'action des administrations.

³¹³ Expression empruntée à J. de Maillard (2000) pour expliquer les changements observés dans le « métier » de chef de projet de développement urbain.

Chapitre VII

Multiplication des OGAF : désectorisation de l'action publique et effets de cadrage institutionnel ?

L'analyse des usages locaux du dispositif OGAF a permis d'identifier les prémisses d'un changement ascendant au sein de l'administration provinciale, mais le déplacement des « petites lignes » observé dans les discours et les pratiques des agents provinciaux se traduit-il concrètement dans les politiques de développement provincial ? Outre les deux territoires de projet étudiés dans les chapitres précédents, force est de constater que le dispositif OGAF est mis en œuvre sur pratiquement l'ensemble des communes de la partie Est de la Nouvelle-Calédonie. Comment expliquer un tel engouement pour ce dispositif ? La multiplication des OGAF sur la partie Est du territoire provincial est-elle le résultat de la diffusion ascendante de la grammaire du développement territorial démontrée dans le chapitre précédent ?

Pour répondre à ces questions, nous proposons d'analyser les interactions qui se jouent entre le niveau provincial et les territoires de projet OGAF plus récents. À partir d'un bilan des différentes opérations OGAF apparues après l'opération de Canala, nous voulons éclairer les conditions d'émergence et de construction³¹⁴ de ces différents projets de développement territorial. Les observations empiriques proposées permettront de discuter notre quatrième hypothèse : les élus provinciaux et les cadres de l'administration provinciale favorisent la multiplication des dispositifs de développement territorial, type OGAF, pour mieux contrôler les projets des acteurs de la partie Est de la province.

Dans une première section, une brève présentation des projets OGAF débutés entre 2005 et 2009 en province Nord montre une tendance à la territorialisation et la désectorisation des projets. Par désectorisation, on entend l'ouverture du projet de développement territorial à d'autres secteurs que celui de l'agriculture. Empiriquement, ce processus se traduit par la participation d'acteurs qui ne se définissent pas par rapport à l'agriculture (associations environnementales, organisations représentant les consommateurs, etc.) et par la prise de position d'acteurs relevant *a priori* du monde agricole sur des questions de société dépassant l'agriculture (Albaladejo *et al.*, 2010). Si le secteur agricole reste central dans les opérations

³¹⁴ La majorité des projets étudiés dans ce chapitre étant encore en cours en 2009, à la fin de la phase de collecte de données empiriques, nous n'aborderons ici que la phase d'élaboration des projets. La dimension « résultats » composant l'étoile de l'action publique ne pourra donc pas être développée de manière rigoureuse dans ce chapitre.

OGAF étudiées, le développement des territoires n'est plus réduit à cette entrée. Les problématiques d'aménagement, de transport, de tourisme sont de plus en plus présentes. Cependant, nous ne pourrions conclure à une simple désectorisation de l'action publique. L'analyse empirique montre que les projets OGAF font toujours suite à des requêtes des élus locaux et que les projets construits, en définitive, sont éloignés des objectifs et des intérêts exprimés initialement par les acteurs locaux. Le cas du territoire de Hienghène présenté dans la deuxième section permettra de confirmer et de mieux comprendre le processus de « cadrage » à l'œuvre. Enfin, dans une troisième section, nous tenterons d'aller plus loin en interrogeant le positionnement de l'État dans le dispositif OGAF et dans le processus de construction des politiques de développement provincial. Ce travail de mise en perspective des relations entre la province et les territoires de projet à travers le positionnement de l'État permettra de proposer une montée en généralité de la quatrième hypothèse. Cette dernière semble en effet pouvoir s'appliquer dans une certaine mesure aux relations entre l'État et la province Nord. Les relations avec l'État mises en lumière questionneront en particulier, de manière originale, le « recul de l'État » souvent avancé dans les processus de territorialisation des politiques publiques et censé s'opérer dans le processus de décolonisation négociée dans lequel s'inscrit la Nouvelle-Calédonie.

A - Désectorisation et territorialisation de l'action publique ou simple planification locale des politiques provinciales ?

Pour mieux comprendre le processus à l'œuvre, nous proposons un rapide tour d'horizon des projets OGAF autres que celui de l'OGAF Côte Est et de Canala : ceux localisés à Belep, Houaïlou, Ouégoa, Poum et Pouébo.

1) Le projet OGAF de Belep (2004-2009)

Situé au nord-ouest de la Grande Terre, l'archipel des Belep est composé de plusieurs îles : les îles Daos du Sud, les îles Daos du Nord, l'île Daoïnth et plus au nord les deux principales îles que sont Art et Pott. Seule Art est habitée en permanence (895 résidents en 2009³¹⁵). La population vit majoritairement dans le village de Waala, qui concentre les

³¹⁵ Recensement général 2009, www.isee.nc.

services et équipements de l'île (mairie, école, dispensaire, poste, etc.), mais beaucoup d'habitants rejoignent régulièrement d'autres baies de l'île Art et de l'île Pott. Le village se divise en quartiers (Saint-Joseph, Sainte-Anne, Saint-Pierre, etc.), auxquels correspondent différentes baies et clans. Les autorités coutumières encouragent la population à retourner s'installer dans leur baie d'origine.

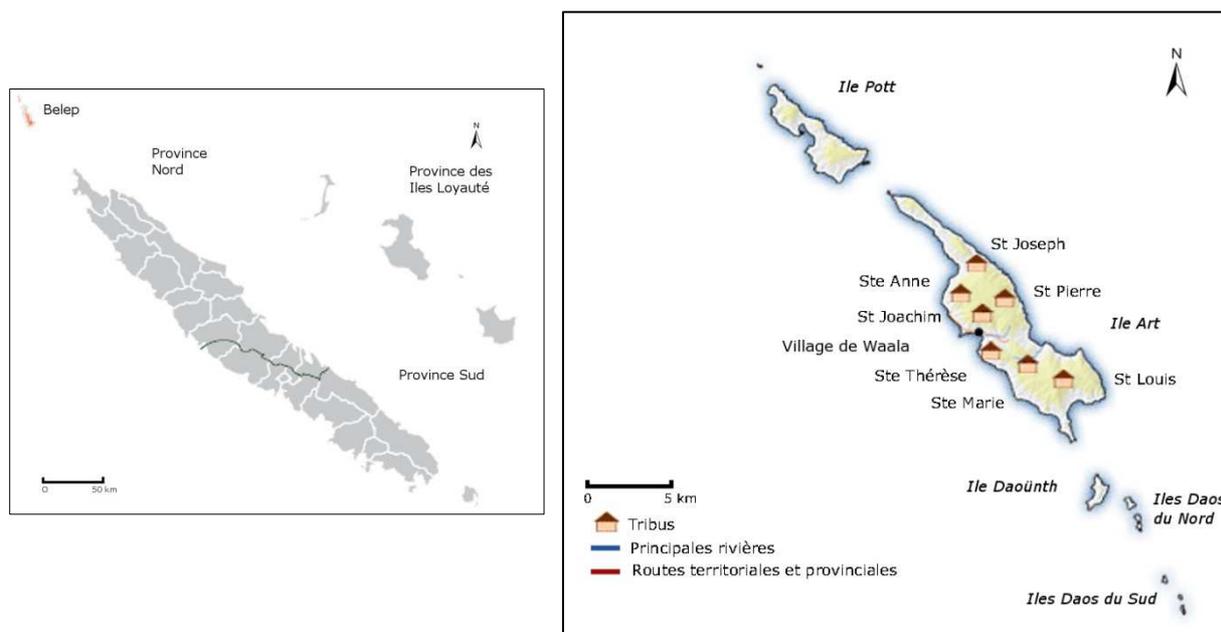


Figure 54 : Les îles Belep (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).

La demande initiale formulée par la mairie n'avait rien à voir avec une OGAF. Formulée auprès de l'ADRAF, c'était une demande concertée avec la chefferie pour le financement d'un projet de lotissement kanak. Le projet initial est rapidement transformé. Le directeur de l'ADRAF, L. Mapou, propose d'élargir le programme avec une OGAF :

« Ils voulaient un projet de lotissement kanak mais au niveau du foncier c'était un peu compliqué... En fait, la chefferie ne voulait de l'habitat que pour ses sujets à elle... L. Mapou a dit : "Non, écoutez plutôt que de parler de ça, on va monter une opération de développement, l'OGAF de Belep." Comme il y avait la SODEBEL³¹⁶ qui battait de l'aile, pourquoi ne pas l'utiliser comme on a utilisé le GAPCE ?... Sauf qu'ils avaient un arriéré de 40 millions de dettes. » (directeur adjoint DDEE, entretien du 05/11/2009).

Comme dans le cas de l'OGAF Côte Est, l'opération vient en appui à une coopérative en difficulté, la SODEBEL, dont l'activité principale est la pêche. Créée en 1989, la coopérative avait pour objectifs de réceptionner, stocker, transformer et commercialiser les produits de la mer. Soutenue financièrement par les collectivités et l'Institut calédonien de participation (ICAP), la coopérative a d'abord investi dans un navire. Le bateau assurait le

³¹⁶ Société de développement économique des Belep.

transport du poisson vers la Grande Terre, mais aussi, suite à une contractualisation avec la province, le transport d'une partie de la population (enfants scolarisés, par exemple), de carburant et de matériel. L'activité de pêche prévue initialement lors de l'investissement s'est trouvée fortement concurrencée par celle de transport. Après la mise en service de la barge provinciale chargée du transport de marchandises en 1999, le navire devait être à nouveau destiné à la pêche, mais le coût³¹⁷ de sa remise aux normes s'avéra trop élevé, rédhibitoire, d'autant que la coopérative rencontrait de graves difficultés financières. Le manque de régularité des rotations de la barge provinciale et la dégradation des infrastructures frigorifiques mal entretenues en l'absence de compétences techniques sur l'archipel rendirent difficiles la conservation et la commercialisation du poisson. L'association dut finalement vendre son bateau en 2004. Du fait d'équipements devenus vétustes (une seule chambre froide sur les quatre fonctionnait ; la machine à glace en paillettes et le camion étaient hors service) et d'une capacité de stockage limitée à 3 tonnes, l'activité de pêche était très réduite et d'autant plus dépendante de la barge qui assurait l'écoulement. Le manque de rigueur dans la gestion mais aussi de suivi régulier fragilisa fortement l'association. Au moment du diagnostic en 2004, les dettes s'élevaient à 327 000 euros et les perspectives de développement apparaissaient très incertaines.

Le diagnostic identifie les principaux enjeux de ce territoire isolé et le programme d'actions comporte quatre axes (ADRAF, 2004a). Le premier axe propose d'améliorer les liaisons maritimes et aériennes avec la Grande Terre. Le deuxième axe vise à développer localement de nouvelles activités économiques par le financement de microprojets ; le secteur agricole est privilégié mais des actions prévoient aussi le développement d'activités commerciales et artisanales pour couvrir les besoins locaux et les éventuelles commandes publiques. Le troisième axe, le plus doté financièrement, concerne le renforcement et la structuration du seul véritable potentiel économique de l'île, à savoir la pêche. Il s'agit de réorganiser la filière autour d'une nouvelle association qui remplacera la SODEBEL. Des appuis pour les pêcheurs en termes d'investissement et de formation sont planifiés. Un budget est prévu pour réorganiser la conservation et commercialisation du poisson. Le quatrième axe entend répondre aux préoccupations « sociales » de la population. Dans une volonté de réponse à la demande initiale de la mairie, l'objectif est de réinstaller des populations sur leurs terres d'origine afin de diminuer la « promiscuité » sur le village de Waala.

³¹⁷ Selon l'ICAP, 20 millions XPF (166 700 euros) sont nécessaires pour qu'il soit en règle par rapport aux activités de pêche.

foncière leur semblait trop complexe³¹⁹ pour lancer une opération de développement local. De fait, la commune avait été le théâtre de conflits violents et d'expulsions de population³²⁰. Par ailleurs, il y avait une puissante association de producteurs ruraux dans la tribu de Gondé – l'APLH (Association des producteurs de letchis de Houailou) exploitant 10 hectares de vergers de letchis – que l'opération risquait de déstabiliser :

« On a beaucoup hésité, le directeur de l'ADRAF n'était pas chaud du tout parce qu'au niveau foncier c'était vraiment un casse-tête... Il ne sentait pas du tout les gens. Il y a eu des expulsions de Kanak, le climat n'était pas terrible. Des gens avaient été carrément déplacés juste avant l'OGAF. Et puis, il y avait déjà les gens de Gondé dans l'association [APLH] qui étaient un peu les éléments stabilisateurs... » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Dans ce contexte d'indécision, le diagnostic prend du retard et ne commence qu'en 2005. Le projet voit le jour en 2006.

Le projet a une très forte orientation agricole ; 55 % des financements vont au secteur de la production végétale (soutiens aux projets individuels mais aussi investissements dans des infrastructures telles qu'un centre de tri). Le diagnostic conseille la mise en place d'une nouvelle association. Du fait du dynamisme de l'APLH, son responsable s'investit dans la nouvelle association créée par l'OGAF, Pewaka Iba. Ce responsable, chef terrien respecté, décède juste après le lancement de l'opération. Ce décès limite de suite la légitimité locale de la nouvelle association :

« Après l'OGAF est venue mais on a eu du mal à raccrocher l'association de Gondé, parce qu'ils [les membres de l'association] disaient qu'il y avait déjà l'association de letchis et qu'ils étaient en force avec un projet de 10 ha. Ils ont mal vécu d'être dilués dans une nouvelle association. Ils sont rentrés dedans mais... en fait, ça tient à quelques têtes et dans l'association de Gondé il y avait un chef terrien très puissant, il a vraiment innové en matière d'attribution foncière, surtout par rapport à l'installation des jeunes. [...] Au démarrage de l'OGAF, le chef terrien est décédé. Du coup, l'influence de l'association et de l'OGAF a diminué. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Comme dans les OGAF Côte Est et Canala, il y a compétition entre les associations des territoires de projet. Les acteurs les plus dynamiques et légitimes de la première association sont intégrés dans Pewaka Iba pour faciliter l'articulation des actions menées dans les deux associations et ainsi limiter la concurrence. Mais les autres membres de l'APLH se sont ensuite peu investis dans l'OGAF.

³¹⁹ Pour une illustration détaillée de l'histoire de la problématique foncière sur la commune de Houailou, voir le livre de M. Naepels (1998).

³²⁰ Pour une présentation de l'un des principaux conflits de la région, voir le mémoire de M. Gowé (2009).

L'OGAF de la commune de Ouégoa est aussi très orientée vers l'agriculture. Au départ, en 2005, les communes de Ouégoa et de Pouébo se sont associées pour demander une OGAF intercommunale mais les projets portés par les deux maires ont rapidement divergé. Le pré-diagnostic réalisé par l'ADRAF a proposé de mettre en œuvre deux projets distincts. Situées à l'extrême nord de la province, les deux communes sont différentes à plus d'un titre. Si Ouégoa et Pouébo comptent environ 2 000 habitants, la population habitant sur les terres coutumières représente 35 % dans la première et 51 % dans la seconde. Les enjeux de développement à Pouébo concernaient plutôt l'écotourisme dans un contexte foncier conflictuel, alors qu'à Ouégoa ils portaient davantage sur le développement des productions agricoles.

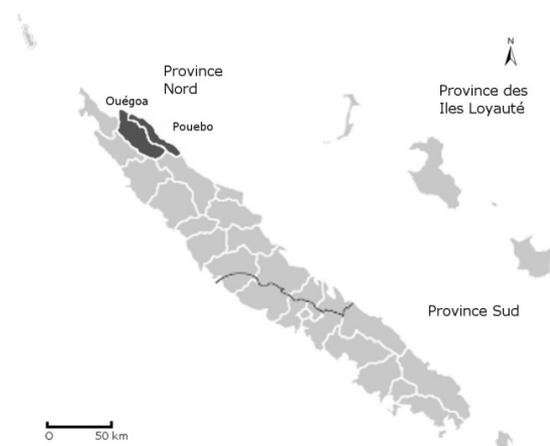


Figure 56 : Localisation de Ouégoa et Pouébo (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE).

Le maire de Ouégoa, également élu provincial, avait un projet très particulier. Il souhaitait que l'OGAF se concentre sur le secteur de la pêche avec des investissements publics conséquents pour l'achat de bateaux individuels et d'équipements de conditionnement. Une négociation débuta entre les services techniques provinciaux responsables du développement local et la mairie. Face aux requêtes de cet élu, les services techniques provinciaux proposèrent la réalisation d'un diagnostic spécifique sur la commune :

« Au départ, le maire de Ouégoa et celui de Pouébo se sont entendus pour monter une OGAF sur les deux communes. [...] Et puis, l'ADRAF qui avait fait une pré-étude avait conclu que ça n'était pas possible parce que ce sont deux milieux différents : Pouébo, c'est 100 % kanak avec des problèmes fonciers aigus et... là-haut à Ouégoa... il y avait le maire qui avait une idée sur la pêche, il voulait développer la pêche et des centres pour le traitement du poisson, avec un canal... Il avait fait son propre projet déjà, je lui ai dit : "Non, nous, on fait un diagnostic et en fonction des besoins des gens on dimensionne le projet !" C'est pour ça que le projet de Ouégoa est sorti avant Pouébo. Le maire de Pouébo attendait un peu de voir comment ça se

passait. Et puis, le maire de Ouégoa avait à résoudre un problème d'eau potable... Donc, en parallèle du projet OGAF, il y avait un projet d'AEP³²¹ et un projet d'irrigation agricole. Du coup, après, l'OGAF s'est articulée autour de ces projets d'AEP et d'irrigation. Le but du jeu, c'est ça : c'est que si on investit près de 400 millions, l'OGAF doit servir à booster toute la production agricole. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

Cet extrait d'entretien montre que la province Nord investit à la fois pour atteindre des objectifs économiques locaux, répondre aux requêtes des maires, mais aussi pour améliorer l'impact des investissements structurants qu'elle programme. Ouégoa connaissait des problèmes d'accès à l'eau pour la consommation et l'irrigation, problèmes identifiés au début des années 2000. L'aménagement d'un périmètre irrigué se voit consolidé par l'appui au développement proposé par l'OGAF (Dhaisne, 2004 ; Direction de l'aménagement de la province Nord, 2005).

Des secteurs connexes à celui du développement agricole et économique sont de plus en plus pris en charge dans le cadre des OGAF, ce qui n'était pas le cas des opérations sur la Côte Est et à Canala. Dans le cadre de l'OGAF de Ouégoa, la création d'une station-service est par exemple prévue. C'est aussi la première fois qu'apparaissent clairement les problématiques de la gestion de l'eau, de la ressource halieutique et des déchets. Certes les budgets pour ces actions sont restreints (20 950 euros) mais une campagne de sensibilisation et la réhabilitation des décharges sauvages sont prévues.

3) Le projet OGAF de Poum

L'analyse de l'OGAF de Poum confirme la tendance observée sur les opérations précédentes. La commune de Poum est située tout au nord de la province. Elle compte 1 388 habitants en 2009.

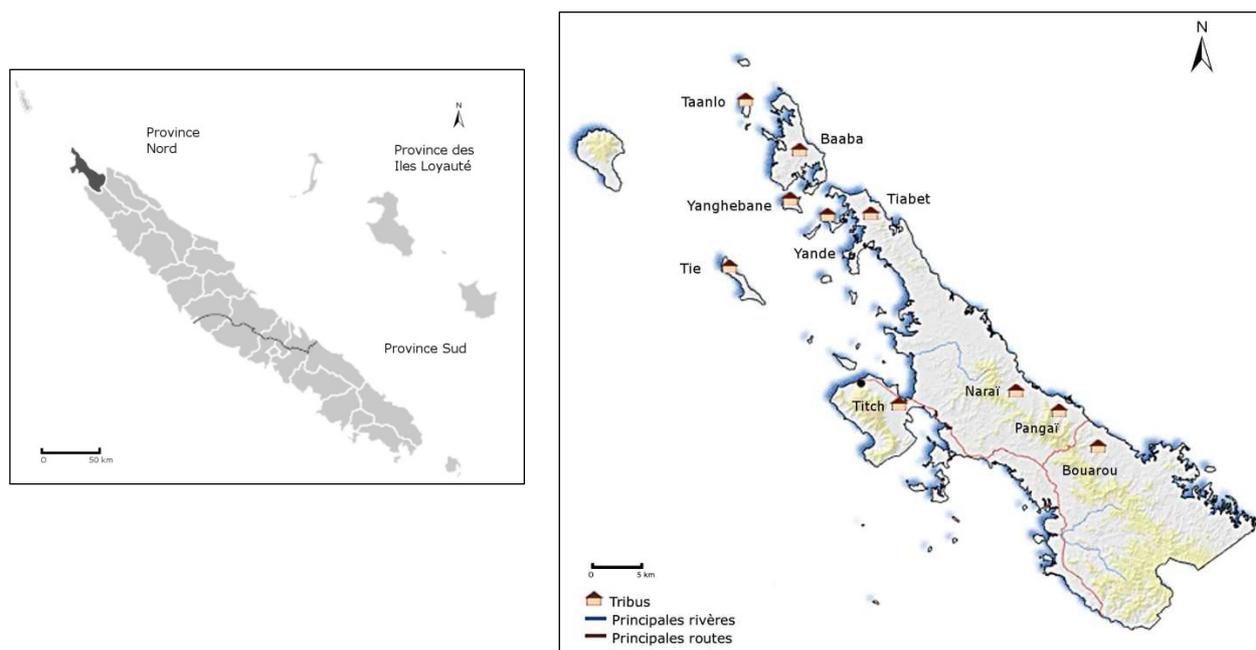


Figure 57 : Localisation de Poum (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE).

Le projet fait suite à la double fermeture de la mine de Poum et du site d'accueil des croisiéristes :

« Ils [les habitants de Poum] ont aussi essayé des difficultés avec la fermeture de la mine de Poum. La fermeture de Poum ça a donné le projet d'accueil des croisiéristes mais les retombées n'ont pas été celles qui étaient escomptées, il y a eu un emballement autour de ce projet. Ça a été une négociation, parce que la mine de Poum ferme et les gens descendent ici à la province pour qu'on leur donne du travail. On a commencé une première séance de travail qui a tourné très court [...]. Ils s'étaient lancés dans l'accueil des croisiéristes, la province a financé mais l'impact a été hyper-limité, les gens s'en sont bien rendu compte... [...] et puis surtout il y a eu un changement de maire. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

L'élection d'un nouveau maire en 2008 a été l'occasion de monter un partenariat entre la province et la commune autour de l'OGAF. Après le diagnostic, un projet de développement intégré et intersectoriel susceptible de répondre aux multiples enjeux de la commune est proposé. Fortement enclavée, celle-ci doit d'abord améliorer les infrastructures primaires. Des aménagements routiers et une amélioration des transports sont prévus. Comme dans les derniers projets OGAF montés, les filières pêche et agriculture seront appuyées. Mais le tourisme et l'artisanat ne sont pas oubliés, de même que les services (magasin, station-service). Face à un territoire communal fortement éclaté (une partie de la population vit de manière plus ou moins permanente sur des îlots), des actions visent l'amélioration de l'environnement social en lien avec la politique des transports. Enfin, pour la première fois, une OGAF finance des actions de sensibilisation aux questions environnementales.

L'expression « développement durable » apparaît et est utilisée explicitement dans le diagnostic³²².

La province utilise le dispositif de développement territorial pour orienter et accompagner la gestion de la commune. En effet, outre les actions formulées dans le cadre du projet, des propositions pour améliorer les transports entre la Grande Terre et les îlots ainsi que l'AEP et l'hydraulique agricole sont formulées dans les réunions de suivi du projet (CR du comité de suivi du diagnostic de Poum). Pour les services techniques provinciaux, il s'agit de « *dimensionner plus large le projet...* » (directeur adjoint de la DDEE et responsable du développement local, entretien du 05/11/2009).

Mais, si les actions concernant l'aménagement du réseau routier et maritime³²³, normalement dépendantes de la direction de l'aménagement, sont pour la première fois planifiées dans le cadre d'une OGAF, les financements correspondants ne sont pas spécifiés. La Direction du développement économique, représentée lors de la réunion de validation de la maquette financière, préfère que ces actions ne soient pas chiffrées parce qu'elles seront réalisées par la Direction de l'aménagement. Le représentant de la DDEE n'est pas légitime pour valider les chiffres inscrits dans la maquette³²⁴. La transversalité prônée entre secteurs de l'action publique dans le diagnostic a ainsi quelques difficultés à prendre forme. L'extrait d'entretien réalisé avec le directeur adjoint de la DDEE, quelques mois avant le lancement de l'OGAF, le confirme :

« La transversalité n'est pas forcément automatique entre nous et ceux qui font l'aménagement... alors que les problèmes structurants sont liés à l'aménagement. On crée des liens mais tout doucement. Il faut être très présent, notamment dans la mise en place des actions. On essaie de discuter la réserve budgétaire nécessaire pour l'année suivante mais... Il ne faut pas leur dire ce qu'il faut faire parce que ce sont des aménageurs, ils savent. Donc, tu as beau leur donner tous les documents de l'étude, les faire participer pour qu'ils fournissent les documents nécessaires et pouvoir faire des diagnostics à peu près corrects... Non, ils ne voient pas du tout l'intérêt... c'est l'aménagement... On va essayer de positionner les réflexions à un autre niveau, au niveau du secrétariat général pour faire l'arbitrage en douceur. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

La province participe ainsi au financement d'un nombre croissant d'opérations de développement territorial. Ces opérations se distinguent de plus en plus des précédentes. Elles

³²² Pour une analyse fine de l'émergence et de la traduction locale de la notion de « développement durable » en Nouvelle-Calédonie, voir les travaux menés dans le cadre du programme ANR PROPOCID.

³²³ À titre d'exemple, la matrice financière présentée en juin 2009 au comité de suivi de l'OGAF indique une étude pour l'aménagement de points de mise à l'eau et de débarquement, la réalisation d'un schéma de transport, etc.

³²⁴ Observation participante du 30 juin 2009 lors du comité de suivi de l'OGAF de Poum.

traduisent une certaine volonté de déssectoriser l'action publique provinciale et semblent « cadrer » en organisant les conditions des discussions avec les maires. Les opérations OGAF appuient d'autres secteurs que celui de l'agriculture mais disposent toutes du même dispositif d'animation qui repose sur une association loi 1901 et des comités locaux de discussion responsables du pilotage de ces opérations. Elles prévoient pratiquement toujours l'investissement dans un centre multiservices qui rassemble un magasin de fournitures et un centre de tri des produits ruraux, géré par l'association porteuse de l'OGAF. Cette ouverture se traduit aussi par un investissement financier croissant de la province Nord dans le dispositif, illustré par le Figure 58 ci-dessous.

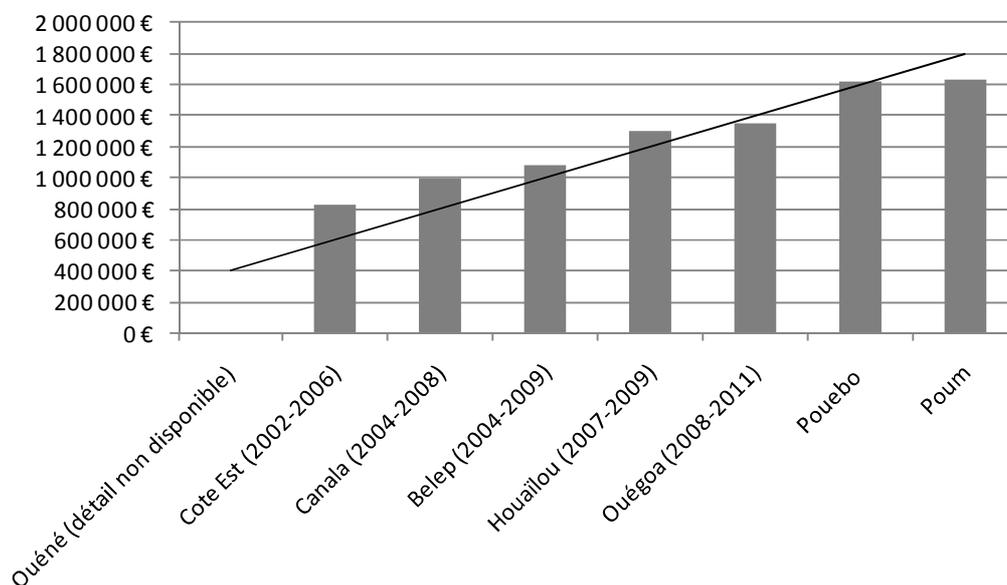


Figure 58 : L'investissement croissant de la province Nord dans les opérations OGAF (source : données traitées par nos soins).

À l'échelle provinciale, l'administration utilise l'instrument OGAF pour mieux planifier et mettre en œuvre sa stratégie de développement. Les OGAF deviennent un moyen pour la province d'organiser la mise en œuvre du développement local sur les territoires ruraux. Comme le montrent les enquêtes réalisées auprès des élus provinciaux, les OGAF et les projets individuels et collectifs qui sont appuyés dans ce cadre sont perçus comme la recette de politique publique adaptée au « modèle de développement kanak » pensé dans les années 1980. En laissant la liberté du choix entre une production pour le marché et une production pour l'autoconsommation ou le don, l'instrument OGAF respecte l'objectif de recherche d'une économie mixte. Les OGAF donnent le moyen aux populations locales de maîtriser le développement de leur commune. Elles y font l'apprentissage des procédures, ce qui ensuite leur permet de choisir leur degré d'insertion au marché :

« En province Nord, la majeure partie de la population est concernée par le développement local et si on veut réussir le décollage économique de la province Nord il faut s'intéresser à ça et mettre l'accent dessus. Il faut permettre à cette population de maîtriser la procédure, la marche du développement, là où ils vivent et à partir de ce qui existe. S'il y a des acteurs qui veulent aller plus loin dans l'économie marchande, ils ont des opportunités... » (élu provincial PALIKA, membre de la commission de développement, entretien du 12/10/2009).

Les acteurs enquêtés, en particulier les élus provinciaux, expliquent *a posteriori* le succès du dispositif OGAF auprès des populations locales par son caractère hybride. Par la place laissée à l'expérimentation, aux projets dits « traditionnels » qui ne visent pas forcément une insertion poussée au marché, le dispositif répond et s'adapte aux stratégies complexes des ménages ruraux kanak qui ne souhaitent pas forcément se tourner vers l'économie marchande.

Enfin, une lecture plus fine des justifications de l'utilisation de l'instrument OGAF par la province montre qu'il est aussi et surtout envisagé comme un moyen de répondre aux enjeux actuels de la politique de développement provincial. C'est l'instrument de développement local qui permet un rééquilibrage par rapport aux territoires – notamment de l'Ouest – dont l'économie est structurée par le secteur minier (construction de l'usine du Nord sur les communes de Voh, Koné et Pouembout, reprise de la mine de Thiébaghi à Kaala-Gomen, etc.) et faisant l'objet d'investissements provinciaux conséquents (hôtels, aménagements hydrauliques, etc.) :

« Dans les politiques publiques de développement, on distingue deux choses : les projets structurants et le développement local. [...] Il y a un rééquilibrage interne à faire Est-Ouest. Pour l'instant on insiste beaucoup sur VKP [Voh, Koné, Pouembout], beaucoup de crédits sont mis en place pour les opérations sur les communes de VKP. C'est nécessaire pour lancer le moteur. [...] c'est des étapes. Quand on construit une maison, on fait les fondations et après on monte les tôles. » (élu provincial PALIKA, membre de la commission de développement, entretien du 12/10/2009).

Les OGAF sont ainsi perçues comme s'adaptant bien à la stratégie provinciale de développement devant articuler les projets structurants (usine du Nord sur la Côte Ouest, grands projets hôteliers, grands réseaux d'irrigation, etc.) et le développement local sur le reste du territoire provincial, en particulier la Côte Est. Le dispositif OGAF et son adaptation progressive aux spécificités locales deviennent ainsi l'instrument privilégié de la représentation des enjeux provinciaux de développement local apparu dans la déclaration de politiques publiques en 1999 (présidence de la province Nord, 1999). La stratégie provinciale et les usages de l'instrument OGAF sont visibles spatialement sur la Figure 59 ci-dessous.

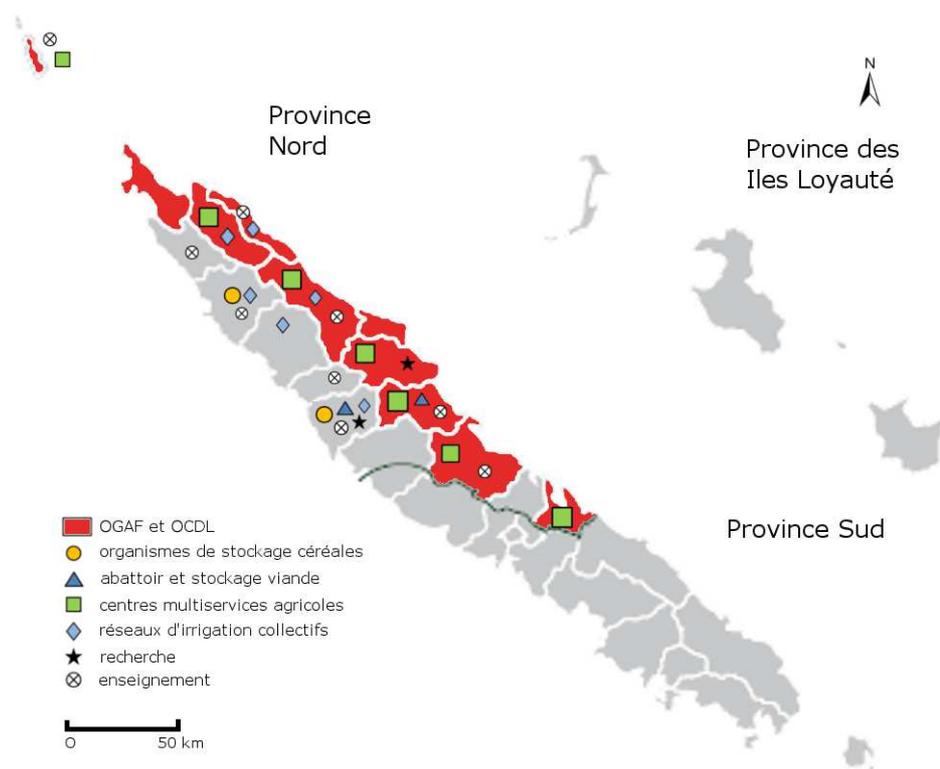


Figure 59 : Infrastructures agricoles, collectives ou publiques en province Nord (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE).

Sur la côte Ouest et quelques communes de l'Est sont situés les principaux investissements structurants financés par la politique de développement agricole et rural de la province Nord (silos, abattoirs et grands réseaux d'irrigation). Sur la côte Est majoritairement kanak, ce sont les opérations OGAF, les centres multiservices et les petits réseaux d'irrigation qui sont financés. Pour la province, le dispositif OGAF est donc un moyen de mettre en œuvre sa politique de développement dual. D'une part, elle continue d'appuyer les producteurs relevant du modèle d'agriculture professionnelle et marchande. D'autre part, elle accompagne les producteurs non professionnels et non marchands de l'Est avec l'instrument OGAF. Les OGAF qui concernent un nombre toujours plus important de secteurs sont également un moyen d'organiser et de mettre en œuvre la politique d'aménagement provincial pour répondre aux objectifs du rééquilibrage. Enfin, il semble que l'instrument soit également un moyen d'organiser les conditions d'échanges et de négociations avec les acteurs locaux, notamment les maires. À ce titre, l'adaptation du dispositif OGAF en OCDL (Opération concertée de développement local) expérimenté à Hienghène que nous allons présenter maintenant permet même de dépasser les simples relations entre projets portés par les maires et projet politique provincial.

B - Des OGAF à l'OCDL : vers un cadrage des interlocuteurs locaux ?

L'OCDL de Hienghène (2008-2012) dont le dessin institutionnel est proche de celui des OGAF (avec une association et des comités locaux pour orienter et mettre en œuvre le programme) peut être lue comme une tentative de réappropriation du dispositif OGAF par la province. Cette opération, dont nous allons éclairer les conditions d'élaboration, vise le développement rural de la commune mais aussi l'intégration des acteurs porteurs d'enjeux environnementaux.

1) Aux origines de l'OCDL de Hienghène : un projet touristique porté par un maire UC

Située au nord-est de la Nouvelle-Calédonie, à environ 5 heures de route de Nouméa, la commune de Hienghène est la plus vaste de la Nouvelle-Calédonie (1 068,8 km², soit 11 % du territoire de la province Nord). En 2009, la commune comptait 2 399 résidents, dont 1 104 au titre des tribus.

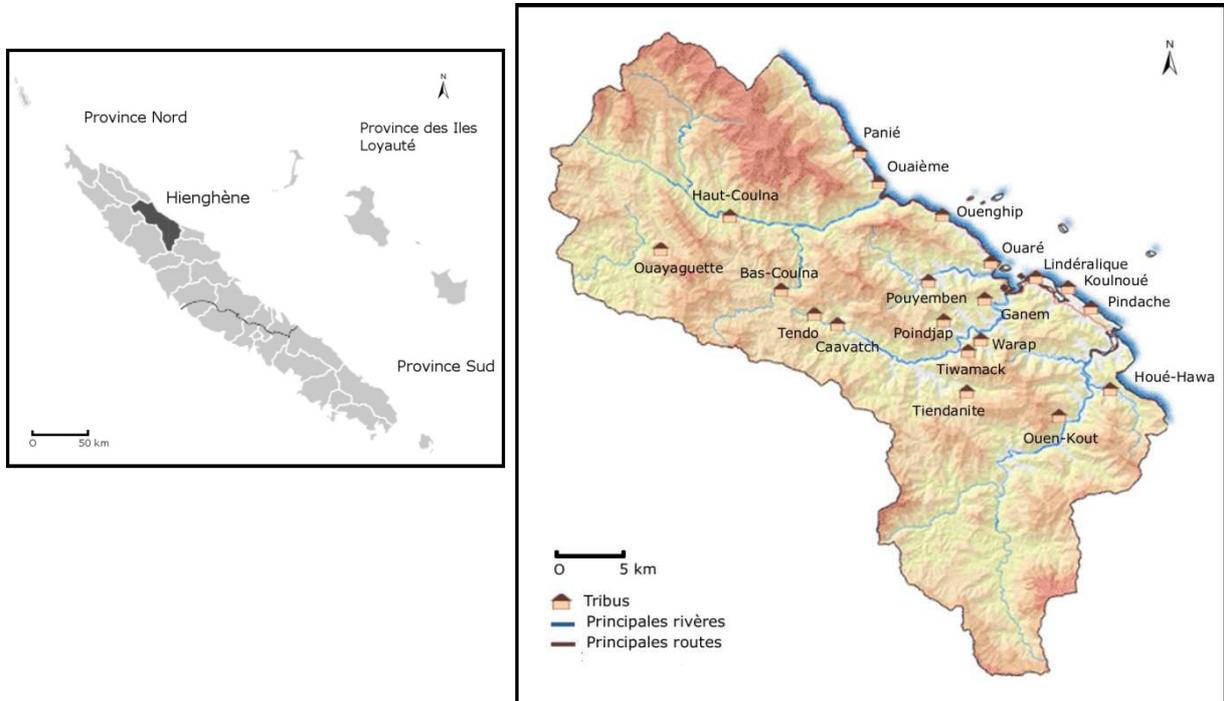


Figure 60 : Hienghène (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).

L'OCDL de Hienghène fait suite à un projet porté par le maire qui, au départ, souhaite lancer un projet de développement touristique avec un plan d'aménagement du village et des environs. Le tourisme à Hienghène n'est pas une idée nouvelle. Dans les années 1980, J.-M. Tjibaou avait proposé les premiers accueils en tribu et l'aménagement de sentiers dans la chaîne montagneuse articulés à l'industrie hôtelière (Tjibaou, 1996, p. 146-147 ; Conseil de la Région Nord, 1988). Ces premières initiatives ont généré quelques structures sur l'ensemble du territoire communal³²⁵ qui sont, en partie, associées au projet du maire. La commune est résolument engagée dans un processus de valorisation du potentiel touristique et de renforcement de son image touristique, comme le souligne cet extrait d'entretien du maire :

« Le tourisme est la priorité des priorités du développement de la commune. Cette priorité est articulée autour de l'épine dorsale qu'est le plan d'aménagement touristique Ouaré-Koulnoué sur laquelle nous concentrerons environ 1/3 de nos investissements annuels, soit une centaine de millions par an sur 5 ans. Ces aménagements ont pour vocation d'arrêter les touristes, de leur proposer des services et des produits sur toute la commune. » (extrait du diagnostic de l'OCDL, Émergences, 2006a).

La dynamique communale s'appuie sur l'office du tourisme (OTH). Créé en 1997, il organise depuis 2005 le développement de l'accueil des croisiéristes et la mise en place d'un schéma d'aménagement touristique. Depuis 2002, 20 % du budget communal ont été consacrés aux aménagements touristiques au centre du village³²⁶ (marina et bâtiments pour l'accueil des croisiéristes).

Outre l'aménagement touristique, le maire avait prévu un projet hydroélectrique « Énergie du Nord » de 41,9 millions d'euros d'investissements pour quatre microcentrales réparties sur la commune. Le montage du dossier reposait sur une double défiscalisation qui permettait de subventionner le projet à 70 %. La phase de construction devait générer 30 à 40 emplois directs pendant deux ans et la phase d'exploitation occuper quatre personnes (Émergences, 2006a).

Pour financer ces projets, le maire s'adresse aux bailleurs potentiels (État, province, etc.). Il négocie d'abord une partie du financement du projet d'aménagement touristique du village dans le cadre du contrat État-province en 2005-2006. Les aménagements de la place du village, des entrées du village, ainsi que d'une base nautique sont ainsi financés par l'État à

³²⁵ À titre d'exemple, citons les deux gîtes à Wehout et au village, le gîte-refuge de chasse à Tiendanite, les sept campings (Tao, Panié, Wandjik, Lindéralique, Koulnoué, Tiendanite), les six accueils en tribu (Werap, Tiendanite, Tendo, Bas Coula, Haut Coulna, Ouayaguette) (Émergences, 2006b).

³²⁶ Principalement, la marina, les bâtiments d'accueil des croisiéristes, l'hôtel Koulnoué et les campings situés le long de la côte entre Ouaré et Koulnoué.

hauteur de 75 %³²⁷. Pour trouver les 838 000 euros manquants, le maire s'est alors adressé à la DAFE pour demander une OGAF orientée tourisme. Elle lui est refusée :

« Dans les discussions qu'ils [la mairie de Hienghène] avaient avec l'État, l'État voyait mal, comment... Tant qu'on reste dans le champ agricole ça allait mais après ils voyaient mal l'élargissement des thématiques et puis après [...] l'État ne voulait ou ne pouvait pas suivre parce qu'ils avaient en tête le financement d'une opération par an, répartie entre les trois provinces et pas deux, etc. » (directeur adjoint de la DDEE et directeur du développement local, entretien du 05/11/2009).

Dans cet extrait, le directeur du développement local explique que l'État refuse le financement d'une OGAF parce qu'il doit fournir un appui financier équilibré entre les trois provinces. Au moment de la demande du maire (2005), l'État s'est déjà engagé sur le financement d'autres OGAF en province Nord et les OGAF ont encore une très forte orientation agricole. L'opération de Belep vient tout juste de commencer. L'appui proposé par la DAFE doit pouvoir être défendu par ses fonctionnaires auprès du CNASEA, en France. Le projet de Hienghène fortement touristique, tel que présenté au départ, ne correspond pas aux normes du ministère.

La mairie de Hienghène s'adresse alors à la province qui s'avère peu encline à financer un projet touristique d'une telle ampleur, d'autant plus qu'il semble favoriser la zone du bord de mer de la commune par rapport aux nombreuses tribus de la chaîne :

« Le maire, sa demande était : "J'ai un projet de développement touristique." Son projet de développement touristique, c'est simple, il avait fait un plan d'aménagement touristique du village et de ses environs et il avait fait chiffrer le projet par un bureau d'études... Ça se chiffrait à 1 000 300 000 F CFP. Il a découpé ça en morceaux, et puis, il a réussi à faire financer une partie par l'État, une par le gouvernement. Il est allé toquer à toutes les portes et puis il lui manquait 100 millions pour boucler son affaire et il a demandé une OGAF en pensant que l'OGAF allait boucler son plan de financement... Le président de la province lui dit : "Débrouillez-vous à trouver vos financements", en gros... [...] Après il est revenu à la charge... mais en fait il n'y avait pas que ça, il y avait le projet de développement touristique et le projet d'exploitation de la source de Tao pour produire de l'électricité. Il y avait d'autres projets. La mairie fait du lobbying auprès de la présidence de la province mais pour le président c'était non !... Le plan d'aménagement c'est du ressort de la commune et il n'est pas question qu'on [la province] y mette des billes sauf si ça rentre dans un schéma cohérent de développement. C'est comme ça que... mais il a fallu négocier ferme avec le maire. Avec le directeur de la DDEE, on a dit que s'il voulait un projet de développement financé par la province il faut faire un diagnostic, et si son projet touristique s'insère dans un projet cohérent... c'est comme ça qu'il a accepté qu'on fasse le diagnostic. » (directeur adjoint de la DDEE et directeur du développement local, entretien du 05/11/2009).

³²⁷ Le contrat de développement État-communes 2006-2010 indique un financement de 78 750 000 XFP (659 925 euros) de l'État pour un total de 105 millions XFP (879 900 euros), soit 75 % du projet (Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 2006a).

La province propose néanmoins la réalisation d'un diagnostic où ni l'entrée agricole, ni l'entrée touristique ne sont privilégiées. Les services techniques provinciaux y voient un moyen de modifier le projet porté par le maire, en l'élargissant à d'autres enjeux, notamment environnementaux :

« Je leur ai dit : "Nous on fait." Comme l'État n'était pas là pour nous embêter, on s'est dit qu'on allait faire un diagnostic plus global pour essayer de donner une autre ampleur au projet, plus comme je concevais les opérations de développement. » (directeur adjoint de la DDEE et directeur du développement local, entretien du 05/11/2009).

2) Du projet touristique à la prise en compte des enjeux environnementaux

Outre le projet touristique porté par le maire, le territoire de la commune de Hienghène fait l'objet d'autres projets à vocation environnementale, notamment autour de la réserve du Mont-Panié (Figure 61 ci-dessous).

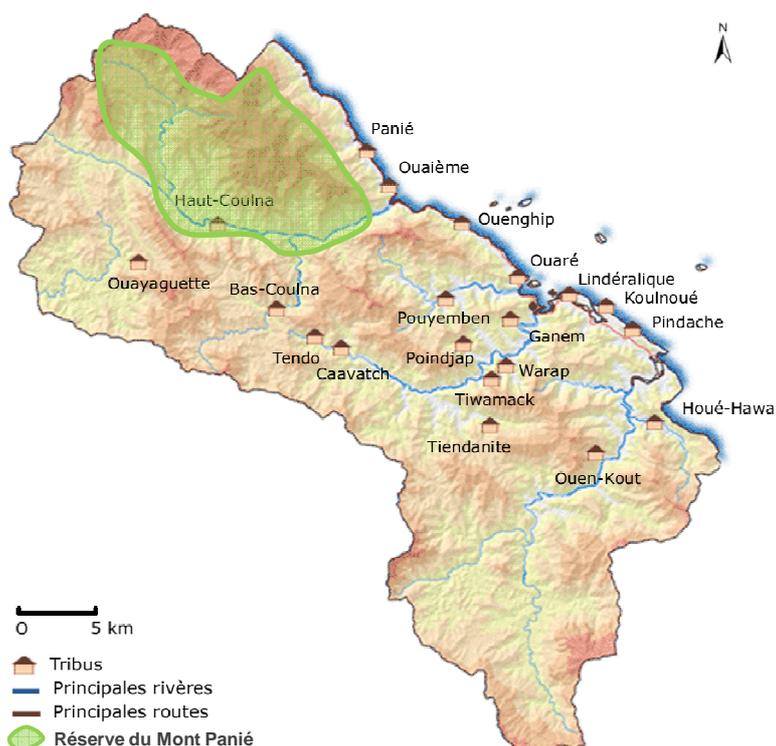


Figure 61 : Localisation du Mont-Panié (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).

Le Mont-Panié, institué réserve naturelle sur 5 000 hectares par un décret de 1951, abrite un assemblage unique de plantes et d'animaux (Maruia Trust *et al.*, 2003 ; Émergences, 2006a). Jusqu'à la fin des années 1990, sa gestion était prise en charge par le service forestier

et le service environnement de la province. Mais au début des années 2000, le responsable du service environnement de la province fait venir en mission les experts de deux ONG, Maruia Trust et Conservation International, pour réaliser un inventaire faunistique et floristique :

« J'ai fait la connaissance d'un chercheur néo-zélandais... C'était un mec qui parlait de Greenpeace. [...] On a commencé à discuter et puis voilà, il travaillait à l'université et je lui ai demandé s'il pourrait envoyer des gens pour faire de la recherche en sylviculture sur le terrain. [...] Ils montent une première mission, on fait une visite et il propose des choses et c'est comme cela qu'on a commencé à faire les premiers inventaires là-haut [au Mont-Panié]. Ils ont fait des trucs, des comptages au niveau de la population, au niveau des animaux, etc. » (responsable du service environnement de la province Nord, entretien réalisé par Marinho de Miranda en 2008).

La conclusion de cette mission est univoque (Maruia Trust *et al.*, 2003) :

« Quand ils ont vu le site, ils ont dit mais la forêt là-haut c'est un joyau ! Il vaut mieux la classer pour que ça ne bouge plus... Il ne faut pas pinailler, il faut classer tout de suite, pour protéger ! » (responsable du service environnement de la province Nord, entretien réalisé par Marinho de Miranda en 2008).

Les menaces (liées aux feux et aux espèces invasives) sont jugées très graves par les deux ONG. Pour protéger le site, le rapport propose la création d'une « aire coopérative de gestion », gérée par un comité rassemblant « *tous les organismes et personnes intéressés et où les plus hautes responsabilités seraient confiées aux habitants* » (Maruia Trust, 2003).

En 2002, un partenariat province Nord-Maruia Trust-CI est signé pour une durée de cinq ans. Maruia Trust et CI se voient confier la mise en place de l'aire coopérative de gestion, la première année devant être consacrée à la mise en place du comité³²⁸. Celui-ci devait comprendre les ONG internationales en tant que « promoteurs du projet », les services compétents de la province Nord, la mairie de Hienghène, les clans des tribus, des organismes scientifiques³²⁹, des associations écologistes, les sociétés de tourisme, etc. En 2003, le premier chef de projet de l'ONG est chargé de mettre en place le comité. Le comité prendra finalement la forme d'une association loi 1901, la large représentation prévue initialement et surtout la concertation efficace entre les différents groupes s'avérant difficiles. Au début, le chef de projet travaille beaucoup avec le responsable du service environnement de la province, mais ce dernier ne cautionne pas le choix d'une organisation en association et prend ensuite ses distances :

³²⁸ Voir l'article dans le magazine *Tour de Côte* intitulé « Une convention pour préserver la biodiversité » (2002).

³²⁹ IRD et IAC localement, le département néo-zélandais de la conservation, l'*Invasive Species Speciality Group* de l'UICN, le Musée d'histoire naturelle de Paris et le Missouri Botanical Garden.

« Moi, je travaille avec lui [le chef de projet] en direct. Et puis, le jour où il doit créer l'association, je lui dis : "La structure association ça n'est pas bon pour nous les Kanak, ce n'est pas adapté !" [...] Je lui explique qu'il ne faut pas mettre en place une association parce que les règles de prise de décision dans une association de loi 1901, elles ne sont pas les mêmes que chez nous les Kanak. » (responsable du service environnement de la province Nord, entretien réalisé par Marinho de Miranda en 2008).

Pour le responsable du service de l'environnement provincial, l'organisation de la concertation en milieu kanak ne suit pas la règle « un homme, une voix ». Il est important de tenir compte des hiérarchies internes à la société kanak pour que la concertation soit efficace. Malgré ces conseils, l'association, nommée Dayu Biick, voit le jour en 2003. Le comité de gestion prévu initialement se trouve dans la pratique réduit à la province, à la mairie et au bureau de l'association (censé représenter tous les clans). Six thèmes prioritaires identifiés en 2003 structurent le projet : contrôle du feu ; gestion des espèces envahissantes ; développement de l'écotourisme ; chasse, recherche et gestion ; administration et appui à la planification ; promotion, éducation et extension de la réserve.

Les actions se multiplient sur ces différents thèmes, avec un effort important sur l'inventaire scientifique de la biodiversité du Mont-Panié et l'aménagement de sentiers (Émergences, 2007). Cependant, l'essentiel des actions semble se concentrer sur les approches de conservation et de sensibilisation au détriment des objectifs de développement de l'écotourisme affichés au départ. Les ONG à vocation environnementale deviennent de plus en plus présentes sur le territoire communal :

« Au début, il y avait que nous, le service environnement et Dayu Biick, qui travaillions là-bas... mais à partir du moment où il y a eu Dayu Biick, ça y est... toutes les ONG arrivent. WWF est arrivé, enfin d'abord CI, après il y a eu l'IRD pour la mer, puis le classement du lagon. CI, eux, ils ont fonctionné tout seuls... et ils cherchent des associations pour qu'elles puissent travailler... En fait, ils regardent où est-ce qu'il y a des choses qui arrivent à se mettre en place et puis voilà. Ce ne sont pas les ONG qui vont mettre en place les trucs sur le terrain, elles regardent et après elles monopolisent tout. C'est ce qu'il s'est passé sur Hienghène. » (responsable du service environnement de la province Nord, entretien réalisé par Marinho de Miranda en 2008).

Les thématiques reposant sur les principes de conservation sont ainsi traitées par les ONG mais les retombées économiques attendues localement sont réduites. Le projet peine à faire le lien entre problématiques environnementales et perspectives plus globales de développement communal, notamment le projet touristique porté par la mairie (Émergences, 2007). Le responsable du service environnement raconte :

« J'avais demandé à l'association de travailler avec la mairie parce qu'elle avait décidé de travailler sur le tourisme... Il fallait travailler avec la commune parce

que l'orientation touristique, c'est la commune qui la porte et puis après, nous et la province, on appuie, on aide. Mais Dayu Biick n'a jamais voulu laisser le volet touristique à la mairie... [...] Et moi, je lui disais de le laisser à la mairie parce qu'elle était déjà lancée dessus... mais toujours en collaboration avec nous. Et comme ça, tu te mets sur les deux autres volets : scientifique et lutte contre les espèces envahissantes... Et puis, voilà, non, ça fait qu'il y avait comme un « État dans l'État... Donc voilà, il y avait Dayu Biick, on s'occupait de tourisme sur le Mont-Panié et puis en bas il y avait la mairie qui s'occupait de tourisme... Y avait pas de relations entre les deux... » (responsable du service environnement de la province Nord, entretien réalisé par Marinho de Miranda en 2008).

Le projet a ainsi peu favorisé la coordination locale des actions de développement et aurait même eu tendance à cristalliser certaines tensions. Dayu Biick s'est notamment opposée au projet de barrages hydroélectriques porté par la mairie.

Outre la biodiversité terrestre, le territoire de la commune de Hienghène est aussi caractérisé par une biodiversité marine remarquable. Suite au programme d'évaluation rapide de la biodiversité réalisé sur la zone de Hienghène et de Pouebo en 2004³³⁰, la totalité de la commune est incluse dans la zone tampon d'un site du récif corallien de la Nouvelle-Calédonie proposé à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO en 2007³³¹ (Figure 62). Ce label « patrimoine mondial » est censé constituer un atout touristique majeur, pour la province comme pour la commune.

³³⁰ Le Programme d'évaluation rapide marin réalise des inventaires scientifiques (RAP marins), avec la participation de chercheurs locaux et internationaux, afin de compléter les données sur la biodiversité marine dans les régions menacées ou insuffisamment documentées. En province Nord de la Nouvelle-Calédonie, le programme RAP a associé les acteurs présents autour du programme de conservation du Mont-Panié (DDEE-PN, CI, Maruia Trust, Dayu Biick) (Mc Kenna *et al.*, 2004).

³³¹ Le site de la Nouvelle-Calédonie serait le quatrième au monde contenant des mangroves et des récifs coralliens et le premier site naturel français pour les récifs coralliens. Les sites proposés présentent un très bon état de conservation et l'exploitation actuelle du milieu permet globalement d'en assurer l'intégrité à long terme. L'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO implique une obligation de résultat concernant le maintien de l'intégrité de la valeur du site. La définition d'un plan de gestion est obligatoire, s'appuyant sur une gestion participative associant la population locale.

Dans la continuité des propositions formulées par l'évaluation rapide de la biodiversité (Mc Kenna *et al.*, 2004), le premier projet de réseau d'aires marines protégées de la province Nord débute ainsi en 2006, en partenariat avec le WWF, dans le cadre du projet CRISP³³². Ce projet vise à identifier deux ou trois zones au sein de la zone tampon pour expérimenter la mise en place d'aires marines protégées basées sur une cogestion entre les tribus concernées et les services compétents (services provinciaux de la pêche et de l'environnement). Les deux ONG internationales se partagent ainsi spatialement chacune un périmètre d'intervention : CI se spécialise sur la biodiversité terrestre et la zone du Mont-Panié ; le WWF travaille sur la biodiversité marine et les aires marines protégées de la commune.

Le territoire de Hienghène concentre ainsi de nombreux acteurs porteurs de projets différents et pas forcément compatibles, comme le montre la Figure 63 ci-dessous.

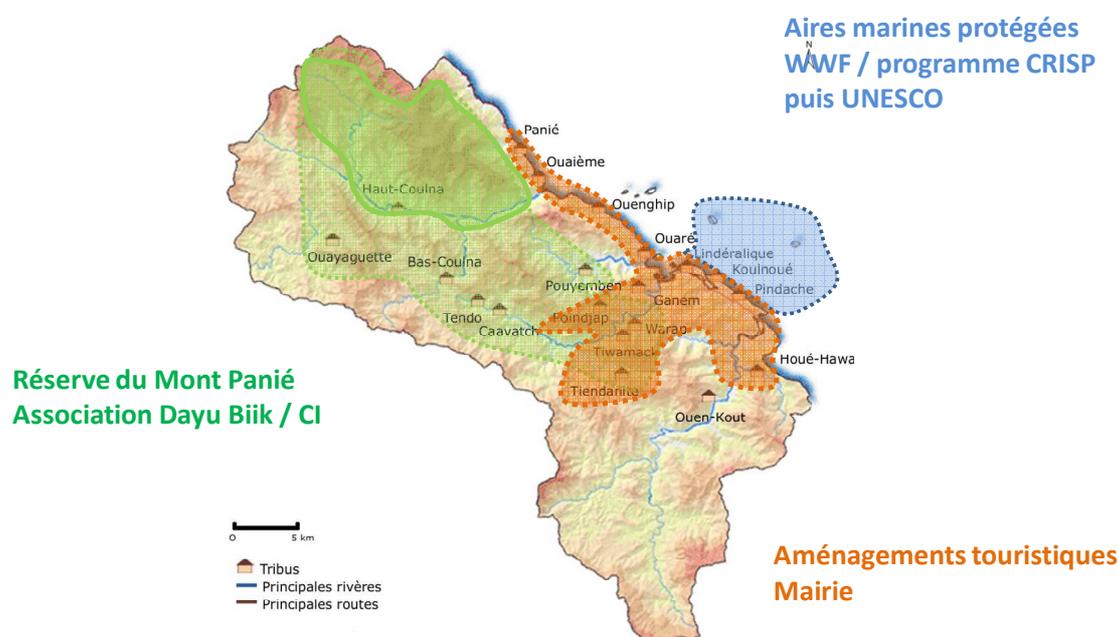


Figure 63 : Acteurs, enjeux et leurs influences spatiales sur la commune de Hienghène (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).

Pour la province, la demande de la commune pour un projet territorial est un moyen de créer une cohérence entre ces différents acteurs et de mieux articuler leurs projets. Il s'agit d'élargir le projet porté par le maire tout en contrôlant mieux les activités menées par les ONG CI et WWF, travaillant sur les problématiques environnementales, activités sur lesquelles la province a l'impression d'avoir peu de prise :

³³² Coral Reef Initiatives for the Pacific, soit en français « Initiative pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique Sud ».

« Il y a aussi tout ce qui est lié à la gestion de l'environnement qui se surajoute... Sur un territoire, il y a tout, les phénomènes de migrations internes, les gens sont sollicités pour la mise en place de comités de gestion, d'aires protégées... Il y a un foisonnement de trucs, comme les ONG qui ont un rôle très importants là-dedans... [...] Le gros souci, c'est ça, les concepts viennent de l'extérieur, qu'on le veuille ou non, le concept de développement local, développement durable... et puis qui donne un tas de ramifications de plein de choses, l'Agenda 21, l'assainissement, les associations de gestion de l'environnement... Il faut qu'on réfléchisse et qu'on se mette autour de la table pour essayer de trouver de la cohérence à tout cela. » (directeur adjoint de la DDEE et responsable du service du développement local, entretien du 05/11/2009).

La position de la province se révèle ambiguë. Dans un premier temps, au début des années 2000, la province fait le choix de l'externalisation en confiant la mise en œuvre de sa politique environnementale à de grandes ONG internationales. Ces dernières assurent une forte médiatisation des actions menées, mais leur fonctionnement très autonome tenant peu compte des objectifs économiques et sociaux de la province amène l'administration à revoir son positionnement. À Hienghène, en particulier, l'administration provinciale cherche ainsi à avoir une meilleure lisibilité des actions menées par les ONG.

3) Le projet et ses effets de cadrage

Le diagnostic réalisé en 2006 par un bureau d'études propose ainsi un projet beaucoup plus large que celui envisagé par le maire au départ. Cinq axes d'intervention sont identifiés (Émergences, 2007) :

- Le rééquilibrage spatial entre zones de la chaîne et du bord de mer (bord de mer où se concentrent les aménagements initialement prévus par la mairie mais aussi les principaux emplois salariés) repose sur la réalisation et l'amélioration des routes. En partenariat avec l'ADRAF, des médiations foncières pour répondre aux attentes de certains clans concernant leur réinstallation sur d'anciens tertres sont également planifiées.
- La valorisation des richesses humaines et naturelles se traduit par un appui sous forme de microprojets, notamment écotouristiques, de formations et d'actions visant la structuration locale des offres en termes de tourisme.
- La préservation et la gestion des milieux naturels ainsi que la gestion des déchets sont pris en charge par le projet. Un suivi de la biodiversité et des menaces est programmé dans la suite des activités menées par l'association environnementale Dayu Biick. Le

projet doit également coordonner les actions visant la gestion des ressources maritimes (mise en place d'aires marines protégées dans le cadre du projet CRISP).

- Pour l'intégration des jeunes et la cohésion sociale, le renforcement du dispositif de soutien périscolaire sur la commune et l'élaboration d'un plan d'actions sociales pour les jeunes en difficulté sont prévus.
- La préparation d'un cadre institutionnel pour le futur doit se concrétiser par l'élaboration d'un projet intégré de développement de type « parc naturel régional ».

Le plan de financement s'élève à 715 996 000 XPF (6 000 134 euros) répartis comme suit entre les bailleurs :

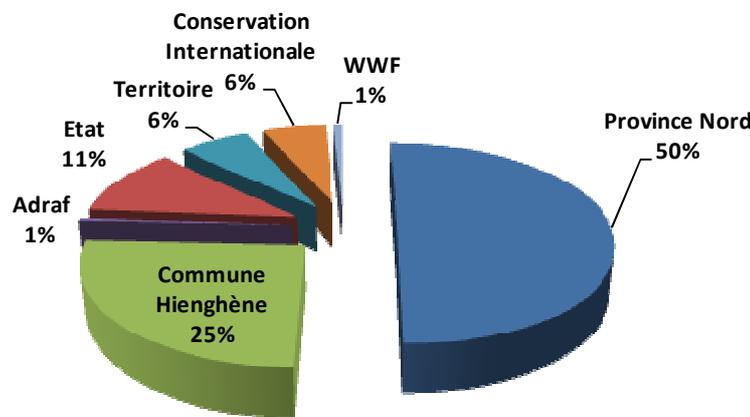


Figure 64 : Répartition des financements de l'OCDL de Hienghène selon les bailleurs de fonds (source : données Émergences, 2007).

Le Figure 64 souligne l'importance des financements fournis par les deux principaux partenaires, la province et la mairie. Dans le détail³³³, la répartition des financements est très variable d'une action à une autre : 75 % des financements indiqués dans la maquette financière sont prévus pour l'axe 2 et l'aménagement touristique, notamment l'aménagement du village et du bord de mer. Par rapport au projet initial du maire, le diagnostic préconise de ne pas construire de centrales hydroélectriques. Il invite à repenser la structuration du secteur touristique sur la commune, en articulant mieux la zone du bord de mer – où se situent les principaux hôtels – avec la chaîne et les possibilités d'accueil chez l'habitant offertes par les gîtes. Les financements pour l'axe 1 ne sont pas complètement explicités, notamment ceux concernant les travaux d'AEP et l'entretien des routes. Cela augmentera sans doute la part des financements pris en charge par la province. Comme le diagnostic insiste beaucoup sur les

³³³ Cf. annexe 7.

problématiques environnementales, 16 % des financements sont réservés à l'axe 3 sur la préservation de l'environnement, dont 96 % sont pris en charge par deux ONG internationales. Conservation International finance les actions de l'association locale Dayu Biick, qui vise la préservation de l'environnement terrestre (suivi de biodiversité, sensibilisation, etc.). WWF participe à un projet de mise en place d'une aire marine protégée. Plus que d'amener les ONG environnementalistes à financer le projet, il s'agit de les intégrer à celui-ci pour mieux suivre les actions qu'elles mènent sur le terrain. En tant que partenaires du projet, elles devront en effet rendre des comptes au comité de suivi qui rassemble les principaux bailleurs de fonds.

Le projet OCDL de Hienghène confirme les tendances observées sur les autres OGAF. Son montage illustre la négociation qui s'opère entre les maires et la province lorsque les élus locaux demandent un projet. L'accès aux ressources financières pour le maire est une tâche ardue. Si l'accord de Nouméa ne lui confère pas de compétences en termes de développement, il est de fait fortement investi dans le choix de développement de sa commune. Ici se négocie une répartition des pouvoirs entre volonté de décentralisation pour affirmer le choix du développement local et volonté d'infléchir l'action provinciale vers un projet global jugé à l'aune du rééquilibrage Nord-Sud. Dans cette négociation, les services techniques et les élus utilisent les normes d'accès aux financements pour orienter le projet de la mairie. Avec un diagnostic réalisé par un acteur extérieur à la province, un bureau d'études, la province parvient à convaincre la mairie d'inscrire son projet d'aménagement du bord de mer dans un cadre plus global. Les actions contractualisées au départ de manière bilatérale (entre la mairie et l'État, la province et CI, etc.) sont ainsi remises en perspective puisqu'elles devront répondre aux objectifs fixés par le projet et rester cohérentes avec les actions menées par l'ensemble des partenaires. Le projet touristique initial est transformé en un projet « transversal » qui devrait permettre d'accorder les actions des différents partenaires et directions provinciales sur le territoire communal :

« L'idée, c'est de se faire rencontrer tout le monde, de trouver cette espèce de dispositif à monter, dispositif de concertation qui rassemble tous les gens qui doivent travailler sur une zone : les architectes, les gens de la DAF [Direction de l'aménagement] qui maîtrisent les techniques d'aménagement, les coutumiers, les services de développement, les ONG, du coup... [...] avec le diagnostic on donne une cohérence plus globale. » (directeur adjoint de la DDEE et responsable du service de développement local, entretien du 05/11/2009).

« Le but de l'OCDL et pourquoi on est financé à 50 % par la province Nord ? Le but, c'est en fait pour mettre en place de la concertation entre tous les services provinciaux, entre province et mairie, entre institutions publiques et population pour résoudre toutes les difficultés pointées par le diagnostic du territoire ! À mon avis, la

province à la base, son objectif, c'est de mettre en place de la concertation. C'est mettre en place une concertation entre mairie, province et ONG parce qu'elle n'était pas évidente auparavant pour x raisons : politique, institutionnelle. [...] Il y avait besoin de concertation entre institutions... À la base, cette opération, c'est la mairie qui souhaite avoir un financement pour aménager la place du village. [...] Au départ le projet n'était pas aussi global, c'était surtout la mairie qui voulait une aide financière pour un aménagement urbain : une place, aménager le belvédère... [...] La province face à ça, dit : "Ok ! Mais ça serait peut-être nécessaire d'avoir une vision plus globale, plus large." » (responsable du projet OCDL de Hienghène, entretien réalisé par G. Marinho de Miranda).

L'objectif de la province en proposant une OCDL alors que l'État refusait une OGAF ne consistait donc pas simplement à afficher une « ouverture » de façade mais bien à imposer un cadre d'échange politique susceptible d'échapper aux critiques. Le cadre proposé est en effet légitime, puisqu'il est en partie institutionnellement stabilisé vu le nombre d'OGAF expérimentées et qu'il respecte les contraintes de justification de la grammaire du développement territorial (concertation, partenariat, médiation, etc.). Cependant, à travers l'utilisation de ce dispositif, la province poursuit une stratégie qui vise à « éviter les dérives », c'est-à-dire à réguler la contestation de l'ordre politique provincial en offrant aux contestataires (maires et ONG) une opportunité d'investissement dans la construction de l'action publique.

Les travaux d'A.O. Hirschmann (1986, 1995) sur l'antinomie défection/prise de parole sont intéressants pour éclairer le processus de négociation à l'œuvre au sein du dispositif de développement territorial. Sa grille d'analyse permet de mieux comprendre les stratégies des acteurs se retrouvant dans une situation ne correspondant plus à leurs objectifs initiaux d'adhésion à une organisation. Selon l'auteur, trois postures s'offrent aux acteurs en situation de mécontentement :

- la défection (« *exit* »), c'est-à-dire quitter l'organisation. Cette solution est envisageable par les acteurs s'ils peuvent retrouver un soutien similaire ailleurs ;
- la prise de parole (« *voice* »), c'est-à-dire lorsque les individus décident de défendre leurs intérêts en exposant leurs critiques à l'organisation dans le but que celle-ci s'améliore. Classiquement, ce comportement est considéré comme coûteux pour l'acteur, il n'intervient que si la défection est difficile ;
- la loyauté (« *loyalty* ») se traduit par la non-prise de position des acteurs en désaccord avec l'organisation et le soutien des actions menées. Cette adhésion souvent passive peut être intéressante pour l'acteur, notamment si les contraintes sont amenées à diminuer sur le long terme.

Dans le cas de l'OCDL, la province (élus et cadres de l'administration) a proposé au maire de Hienghène à la fois une alternative crédible à son projet, à l'origine en « désaccord » avec le projet provincial, et à la défection (*exit*) vis-à-vis du système politique provincial, en donnant la possibilité d'une prise de parole (*voice*) à l'intérieur de ce système dans le cadre d'un projet d'action publique OCDL. Même si les dynamiques et les intérêts sont différents, il s'agissait également d'éviter une rupture, voire un conflit, avec les ONG. Les élus et les agents provinciaux souhaitaient d'abord avoir une meilleure lisibilité de leurs actions, comme le souligne cet extrait d'entretien réalisé auprès d'un élu provincial :

« On a plus de lien, on a plus de complicité avec les gens qui sont engagés dans les OGAF et les OCDL parce qu'on connaît le parcours de chacun. [...] Dans un cadre comme l'OGAF ou l'OCDL, on arrive à mieux cerner les problèmes, les avancées, les atouts, les faiblesses... C'est un lien plus efficace pour la suite et pour la consolidation de tout ce qu'on met en place. [...] Ça permet de me tenir informé de ce qui se passe à Belep, à Pouebo, à Hienghène, ça permet de prendre la température... » (élu provincial, membre de la commission de développement, entretien du 12/10/2009).

L'objectif est de « cadrer » les contestations et les différends entre acteurs, c'est-à-dire d'atténuer leur composante conflictuelle et polémique en leur donnant un cadre susceptible de les transformer en participation et ainsi renforcer la légitimité du système politique dans son ensemble. Le dispositif type OGAF permet de créer de la « *loyalty* » vis-à-vis de l'institution provinciale. Le dispositif OCDL, largement inspiré des OGAF, constitue ainsi le support cognitif et normatif de cette entreprise de « domestication des opposants », processus que A.O. Hirschman décrit comme le « *procédé qui consiste à assigner à ces derniers, au sein du gouvernement, les fonctions de "contestataires officiels"* [...] *L'opposant a le droit de réciter sa tirade à condition qu'il continue de tenir son rôle de membre de l'équipe : il est amené ainsi à renoncer par avance à son arme la plus puissante : la menace de démission en signe de protestation* » (1995, p. 193). Le dispositif apparaît, aux yeux des acteurs qui l'utilisent, comme un moyen de gagner des soutiens nouveaux ou de maximiser les soutiens possibles en conciliant des attentes qui peuvent sembler *a priori* concurrentes.

Dans une moindre mesure, les autres opérations OGAF présentées dans la section précédente relèvent d'un processus similaire visant à contrôler les dérives des demandes des maires, comme le souligne le directeur adjoint de la DDEE lorsqu'il parle des négociations lors du lancement des opérations de développement :

« Quand tu vois le profil c'est simple, quand tu vois le maire de Canala c'est simple, lui, il a une idée en tête, il se dit qu'il va utiliser l'outil OGAF, il a des mecs avec lui, c'est bon que même s'il y avait une époque où c'était n'importe quoi, maintenant il peut mettre en place quelque chose mais il veut contrôler et garder un

droit de regard très fort dessus. Les gens de Belep, ils n'avaient pas demandé ça, ils avaient demandé à ce qu'on les aide à mettre en place un lotissement et le maire de Hienghène il voulait 100 millions pour boucler son plan de financement pour finir son aménagement. » (directeur adjoint de la DDEE et responsable du service de développement local, entretien du 05/11/2009).

In fine, les élus et les cadres provinciaux se servent du dispositif pour mettre en œuvre leur propre politique de développement. Mais c'est aussi un moyen de « contraindre habilement » les communautés rurales et les nouveaux acteurs, tels que les ONG. Le dispositif OGAF et la grammaire du développement territorial qui y est associée permettent de pacifier certains conflits ou certaines luttes politiques en convertissant certains adversaires en partenaires. Dans tous les cas étudiés, la nouvelle grammaire du développement soutient des projets au cours desquels des intérêts, mais aussi des valeurs, des croyances et des idées, portés par des groupes socioéconomiques locaux sont à la fois légitimés et dilués. La composante potentiellement conflictuelle de ces divergences d'intérêts, croyances et idées s'en trouve diminuée. Comme le souligne S. Segas (2004), en référence aux opérations de développement territorial dans le Pays basque : « *La grammaire du développement territorial ne propose pas à proprement parler des valeurs de substitution qui remplaceraient les croyances préexistantes, mais des "méta-valeurs" (l'ouverture, le sens du dialogue, l'animation, la médiation) censées permettre de dépasser, tout en les reconnaissant, les clivages d'idées et d'intérêts locaux par le débat et le compromis.* » (p. 374).

Cette analyse des usages du dispositif OGAF par la province dans le cadre de ces interactions avec les acteurs locaux confirme bien la dimension stratégique intrinsèque à tout dispositif au sens de M. Foucault : « *Par dispositif j'entends une sorte – disons – de formation, qui à un moment donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. Le dispositif a une fonction stratégique dominante.* » (Foucault, 2001b, p. 299). Cette analyse nous invite également à changer d'échelle d'observation en interrogeant les usages faits par l'État de ce dispositif par rapport aux provinces. Est-ce que l'État lui-même utilise le dispositif ? De quelle manière l'État participe-t-il également au processus de « remplissage stratégique » qui traverse les usages du dispositif OGAF ?

C - Territorialisation et décolonisation : recul de l'État ou gouvernement à distance ?

Dans le contexte d'émancipation prévu par l'accord de Nouméa, le mouvement de retrait de l'État du territoire calédonien s'opère-t-il dans le cadre des OGAF ? Le positionnement de l'État dans le dispositif et ses mises en œuvre sur les dernières opérations nous amène à en douter et invite à pousser plus avant l'analyse. Nous proposons d'observer les usages par l'État de l'instrument OGAF à travers deux éléments : la présence des acteurs dans les espaces de débat et de concertation ouverts par le dispositif, notamment dans le cas de l'OGAF de Canala ; l'utilisation du dispositif pour légitimer et faciliter l'application de nouvelles normes dans la conduite de l'action publique provinciale.

1) Le retour de l'État par la présence des acteurs

La place de l'État, via les financements directs du CNASEA et de l'ADRAF, diminue au fil des opérations OGAF par rapport à celle de la province, comme le montre la Figure 65. Mais l'État reste physiquement très présent au sein du dispositif.

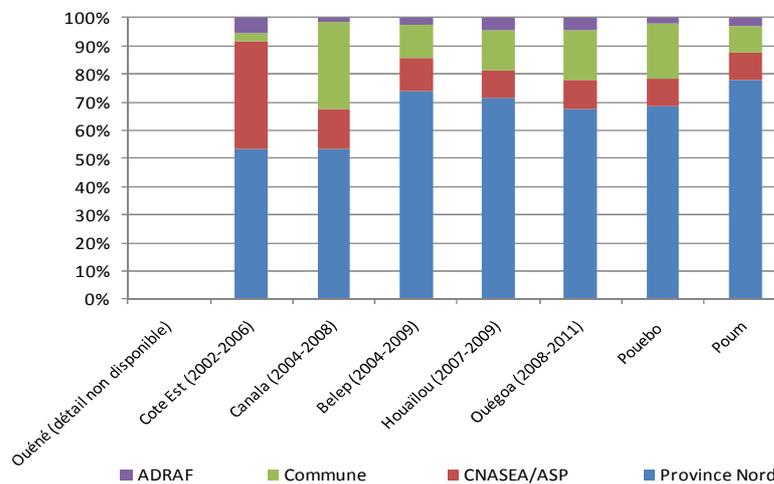


Figure 65 : Taux de participation des différents partenaires des OGAF (sources : diagnostics et rapports d'évaluation, données traitées par nos soins).

La composition des commissions OGAF³³⁴ en province Nord traduit une très forte présence de l'État. Sur l'ensemble des OGAF menées en province Nord, la Figure 66 ci-

³³⁴ À partir des comptes-rendus des commissions OGAF qui rassemblent les principaux bailleurs, nous avons procédé au comptage des personnes présentes, ainsi qu'à l'examen de leur appartenance institutionnelle.

dessous montre qu'en moyenne 14 % des participants sont des représentants directs des services de l'État (DAFE et représentant du haut-commissariat) et 16 % de l'ADRAF. Même si les enjeux et intérêts portés par ces acteurs varient, près d'un tiers des acteurs présents sont liés à l'État. Ces acteurs sont majoritaires et plus présents que les représentants de la province (24 % des participants aux réunions).

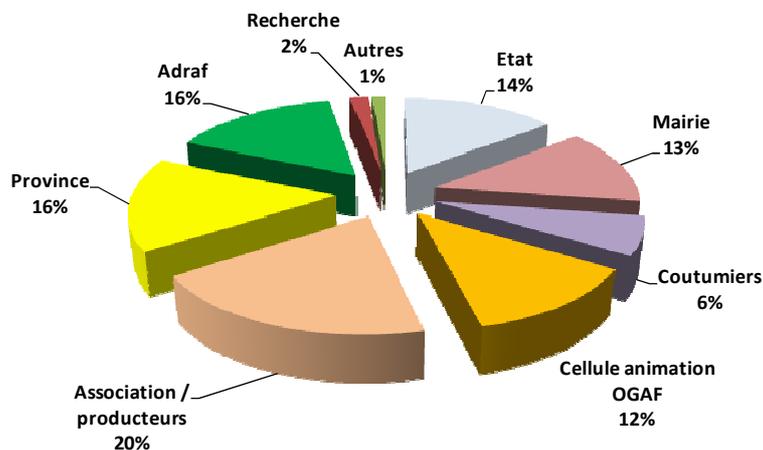


Figure 66 : Participation moyenne des différentes catégories d'acteurs aux commissions OGAF en province Nord (sources : comptes-rendus des commissions OGAF traités par nos soins).

Les valeurs véhiculées par le dispositif, qui reposent pour beaucoup sur la concertation entre les partenaires et acteurs locaux, offrent aux agents de l'État un nouveau moyen de diffuser et de légitimer de nouvelles normes dans l'action publique. C'est aussi l'occasion de tisser des liens avec certains segments de la « société locale ». À partir des années 2000, l'ADRAF est ainsi très présente parce qu'elle offre aux acteurs locaux une assistance technique pour la mise en place des OGAF. En travaillant sur la réalisation des diagnostics, sur l'organisation et la création des associations porteuses des projets, elle a participé à la création d'un cadre cognitif et normatif qui structure les échanges. L'affectation d'un fonctionnaire du CNASEA spécialiste des programmes LEADER, au début des années 2000, se traduit ainsi par une modification de la procédure OGAF et du dispositif d'animation des projets OGAF, dans l'évolution que nous avons étudiée :

« L'ambition c'était de faire de l'ADRAF une sorte d'agence plus prospectiviste sur les questions d'aménagement du territoire en général, et sur l'accompagnement du développement économique, ou économique et social des terres coutumières [...] Ça vraiment, c'était un premier focus... Le deuxième focus, c'était de trouver des modes de développement local qui permettent d'accompagner aussi le développement économique... Donc on a sauté sur les OGAF, qui pour moi ne sont pas les OGAF telles qu'on les avait conçues dans les années 60-70 en France comme des opérations d'aménagement foncier, mais qui étaient un prétexte pour faire, ni plus, ni moins, ce que moi j'appelle du développement local participatif, du type

“LEADER”, en France ou en Europe, qui est un des fondamentaux du développement local, qui repose sur une approche dite “bottom-up”. [...] Moi quand je suis parti, j'étais chargé de mettre en œuvre le programme LEADER PLUS, enfin de négocier avec la Commission européenne, puis de mettre en œuvre le programme LEADER PLUS pour la France, selon ces mêmes concepts du développement local, [...]. Le processus de développement qu'on a voulu initier repose beaucoup sur ce concept de développement participatif, grosso modo c'est assez simple, l'idée c'est quoi ? L'idée c'est d'apporter un appui aux populations locales et aux acteurs locaux, pour d'une part faire un état des lieux des problématiques qu'ils connaissent dans tous les domaines sur une zone qui peut être considérée comme zone de vie, moi je conceptualise ça en territoires de projets, c'est-à-dire une zone qui est le bassin de vie qui peut être large. [...] Donc l'idée c'est de travailler avec les populations à un diagnostic partagé, c'est très important ce concept de partage... de partager ce territoire vécu et de travailler avec eux à l'élaboration, de fixer le cadre d'une stratégie de développement. » (ancien directeur adjoint de l'ADRAF, le 10/09/2009).

Au début des années 2000, la procédure de mise en œuvre d'une OGAF suit les normes des projets européens avec la mise en place d'un diagnostic concerté, d'un dispositif d'animation particulier reposant sur la concertation et le partenariat, et d'une phase d'évaluation institutionnalisée après 2005. Par ce processus, les OGAF s'apparentent de plus en plus aux opérations LEADER en Europe. Les associations de producteurs sont proches des groupes d'actions locales et les comités techniques proches des comités de programmation et de suivi qui ont la responsabilité de la sélection des projets proposés par les acteurs locaux.

La sous-préfecture et la DAFE sont également présentes mais assurent des fonctions différentes de celles de l'ADRAF. La sous-préfecture assure principalement les représentations officielles. La DAFE assure plutôt le cadrage réglementaire et financier de la maîtrise d'œuvre. Les observations participantes réalisées dans plusieurs commissions OGAF confirment ces tendances. La dernière commission OGAF de l'opération de Canala est particulièrement représentative, restituons-la :

Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'avenir de l'association Waké Chaa a d'abord été discuté lors de la restitution conflictuelle de l'évaluation mais les décisions ont été renvoyées à une date ultérieure. En fait, elles ont été renvoyées en août 2009 (18/08/2009), date de la dernière commission OGAF que nous allons décrire maintenant. Il s'agissait de présenter et de valider « officiellement » l'évaluation mais aussi de décider si des financements particuliers allaient être versés par la province à l'association et au centre multiservices pour pérenniser leur fonctionnement.

Cette fois-ci, ce sont les services techniques de l'État qui m'ont conviée à cette réunion. La réunion a lieu dans la même salle que lors de la restitution de l'évaluation. Beaucoup de choses se sont passées depuis la présentation de l'évaluation en fin 2008. L'OGAF est terminée, le chef du projet a rejoint la DDEE en tant qu'ingénieur au sein du service de développement local. Les élections provinciales de mai 2009 ont modifié l'espace politique provincial.

G. Tyuienon, le maire de Canala, est devenu premier vice-président de la province pour l'Union calédonienne.

Le maire de Canala introduit la réunion et commence par interpellier le sous-préfet : « Il fallait qu'on se voie !... pour offrir une alternative aux gens de la commune ! ». Il explique ensuite que, selon lui, l'OGAF est une réussite parce que l'association Wakè Cháá est légitime : « Sur le terrain, on fait le constat que l'association fait partie de la commune ! »

Il ajoute ensuite que l'objectif de cette réunion est de discuter de l'évaluation, en sachant que les acteurs n'ont pas toujours été d'accord sur les orientations à donner à l'OGAF : « Entre les acteurs, à des moments donnés, on n'avait pas le même langage ! »

Le préfet répond qu'il est convaincu de l'intérêt du dispositif OGAF et constate que l'outil OGAF a été bien adopté sur le territoire calédonien. C'est un outil très demandé par les communes : « Il y en aura d'autres !... La greffe a pris !... parce que c'est un outil adapté aux problématiques de développement du territoire, adapté à la côte Est. C'est une formule qui fonctionne bien, elle a une bonne application. » Selon lui, l'avantage de l'OGAF, c'est la simplification des procédures d'accès aux projets.

Les agents de l'ADRAF prennent ensuite la parole. Ils animent la réunion puisqu'ils présentent l'évaluation pour la deuxième fois. Le directeur de l'ADRAF commence : « La présentation des résultats de l'évaluation ayant déjà été faite, l'objectif de cette réunion est donc de compléter par rapport à la précédente réunion en regardant ce qui s'est passé depuis l'année dernière. Depuis la première présentation, que s'est-il passé ? Et ensuite essayer de répondre à la question : Quel rôle futur pour l'association Wakè Cháá ? »

Sa collègue, spécifiquement chargée du suivi de l'évaluation, se lève et commence la présentation, elle reprend les principaux chiffres et résultats de l'OGAF. Elle conclut sur les recommandations, notamment les éléments intéressants qui sont apparus dans l'OGAF et qui pourraient être pris en compte dans les politiques provinciales de développement :

- homogénéiser les modalités de financement (entre l'État, le CNASEA, l'ADRAF et la province) ;
- adapter les modalités et l'accompagnement à l'épargne ;
- favoriser une gestion transparente ;
- faciliter la concertation et la coordination des acteurs ciblés par l'opération.

Enfin, le directeur de l'ADRAF rappelle que l'OGAF a permis, grâce aux financements de la mairie et la province, la construction d'un centre multiservices composé d'un magasin d'approvisionnement en matériel agricole et d'un centre de tri (fruits, tubercules et produits de la pêche). Il insiste sur l'interrogation qui est dans tous les esprits et au cœur de la réunion : est-ce que le magasin va continuer à fournir les projets CODEV de manière prioritaire ? Elle interroge ensuite l'assemblée sur le suivi du montage des projets individuels, sujet qui a été source de conflit entre la DDEE et l'association et qui a fortement marqué le déroulement du projet : « Si ça n'est pas le rôle de l'association... alors qui le fait ? »

Le directeur du service du développement local de la province répond sur le suivi technique et annonce qu'un renforcement des compétences en termes de développement local est prévu. Il insiste aussi sur le besoin de former les membres de l'association et les agents provinciaux pour qu'ils utilisent tous un langage commun. Selon lui, c'est ce qui fait principalement défaut. Il est d'accord pour fédérer les associations de développement créées autour des OGAF, mais il est en train d'en discuter avec les élus provinciaux. Il reconnaît que l'opération a rencontré de nombreux écueils mais il souligne la réaction toujours très positive des responsables de l'association.

Le directeur commercial de Wakè Cháá annonce que le président de l'association n'est pas présent mais qu'il a fait une note. Il la lit à voix haute. La note met l'accent sur l'intérêt de cette « nouvelle approche du développement de la commune... » mais « l'association perd en termes de visibilité avec les changements concernant ses objectifs qui deviennent plus commerciaux à la fin de l'opération ! ». L'association a monté un projet d'entreprise et compte aujourd'hui 220 adhérents : « Aujourd'hui, nous avons beaucoup de questions sur le devenir de l'association ! Que faire de l'organisation et de l'animation qui a été mise en place ? L'association a accumulé de l'expérience, comment construire une capitalisation efficace et surtout quelle est la place de l'association dans la procédure CODEV ? » Enfin, la dernière question posée par l'association s'adresse à la mairie : « La commune souhaite-t-elle continuer avec l'association ? »

Le sous-préfet prend alors la parole : « la LOLF s'applique aussi à la Nouvelle-Calédonie et elle impose une simplification des procédures qu'il faut absolument clarifier. » Il insiste ensuite sur le rôle de la commune dans le développement : « C'est faux de dire que la commune n'a pas de compétences en développement... La commune est incontournable dans ce processus, elle est associée à la définition du projet et associée à la mise en œuvre. »

Un des producteurs de Wakè Cháá, représentant du secteur pêche, intervient. Il insiste sur le besoin de subventions provinciales pour financer certains emplois au sein de l'association : « Mais que comptez-vous faire de Wakè Cháá ?... Comment va-t-on trouver l'argent pour financer une secrétaire ? Et en plus il nous manque un gestionnaire. On travaille déjà jusqu'à une heure du matin... si la province ne nous aide pas, comment va-t-on financer ces postes ? »

Le maire de Canala profite de l'intervention du représentant des pêcheurs pour interpeller directement la province : « Alors quelle vision avez-vous pour la suite ? Si on fait le point de ce qui s'est passé depuis 4 ans... C'est positif [...] mais j'ai l'impression que c'est toujours les mêmes questions à la fin ! Pour l'OGAF de Canala, elle était dans le programme des élections communales... En tout cas, la commune ne laissera pas tomber l'association Wakè Cháá ! » Il poursuit, toujours en direction de la DDEE : « Y a-t-il d'autres outils ? Mais lequel lancer ?... »

Puis, il regarde les responsables de l'association : « Maintenant, le temps de l'animation est terminé, maintenant, il faut commercialiser ! Il y a eu une entorse au partage des compétences par rapport à la province mais maintenant c'est différent, l'association doit commercialiser les produits agricoles. En plus de nouvelles orientations sont prévues comme la transformation d'une partie des produits de la terre... La DDEE va récupérer ses prérogatives sur la mise en

œuvre du CODEV sur le terrain ! L'OGAF n'était qu'un intermède. La province ne se dessaisira pas du développement. Soyons clairs sur les compétences ! »

Il bascule ensuite sur les objectifs qu'il a pour sa commune : « Il faut maintenir les gens à Canala. Pour cela, il faut changer la taille du développement, mettre en place un partenariat avec la chambre d'agriculture pour installer une entreprise agricole sur le Stock ADRAF de la commune. L'idée est de développer le salariat agricole. »

Il continue la liste des projets qu'il a pour sa commune (embauche d'un animateur pour le tourisme, un projet d'hôtel sur Canala porté par C. Karembeu, la création d'une pépinière d'entreprises via un financement des contrats de développement). L'idée globale est de créer du salariat pour que la population puisse travailler sur la commune et n'ait plus besoin de migrer vers Nouméa.

Il conclut : « Le problème c'est que Wakè Cháá, on ne sait pas trop comment on va maintenir l'équilibre financier après l'arrêt de l'OGAF et la perte de la place de fournisseur privilégié du matériel des projets CODEV ?... »

Le directeur du service de développement local annonce que : « La province va continuer à appuyer l'entreprise que va devenir Wakè Cháá mais elle doit construire un projet précis d'animation auprès des producteurs et pour la mise en place du réseau entre les différentes associations liées aux OGAF... Pour ce qui est du projet touristique, c'est simple : la commune doit faire une demande auprès de la province et ensuite on verra ce que l'on peut faire ! »

Le maire interroge ensuite le statut de l'association Wakè Cháá : « Est-ce que Wakè Cháá doit rester une association pour suivre les projets portés par la commune ? »

L'ADRAF répond que c'est le cas à Thio et Yaté, où les associations Marajit et l'Adevu sont des associations issues de deux OGAF en province Sud.

Le maire se retourne vers le sous-préfet : « Oui, mais est-ce que c'est en règle ?... parce que c'est vous après qui tapez sur les doigts ! »

Le sous-préfet répond : « Non... »

Le maire : « Vous pilotez tout ! Arrêtons ! »

Le sous-préfet répond : « Non !... L'État ne met pas l'argent n'importe où, un point c'est tout !... »

Le sous-préfet insiste sur les règles de financement : « Il faut absolument bien planifier, réfléchir à l'échelle locale mais tenir compte des réflexions à l'échelle de la province, notamment dans le cadre des contrats de développement, mais aussi à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, avec les discussions concernant le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie. »

En fin de réunion, le directeur de l'ADRAF reprend la parole : « On est à la 16^e commission et on voit qu'il y a eu un intense partenariat... mais comme d'habitude, après il y a des blocages, on se retrouve tout seul... Est-ce qu'on retravaille avec la mairie ? Nous, on aimerait bien avoir un espace avec les locaux et les partenaires pour éviter de faire des trucs dans notre coin... » [...]

« Par exemple, quand on intervient pour un accès à un terrain, on aimerait bien avoir l'avis des gens de Wakè Cháá, de la commune... Est-ce qu'on reste et on travaille de manière concertée ? [...] Et puis quand on a des demandes, peut-être on pourrait faire des permanences à Wakè Cháá ? »

Le maire conclut : « Je veux qu'on fasse attention à ne pas cloisonner les actions des différents partenaires qui travaillent sur le développement. On va créer une commission communale de développement. »

L'enthousiasme est palpable dans la salle, la prochaine réunion est fixée le 22 septembre 2009 à 9 h 30, tout le monde note le rendez-vous... Cependant, la réunion n'aura pas lieu.

Cette réunion illustre les jeux d'acteurs entre la mairie, la province et l'État qui traversent les projets de développement territorial. Force est de constater que la place de l'État est importante. Même si la province est le plus gros bailleur du projet, c'est bien à l'État que le maire s'adresse pour le financement du « développement » dès le début de la réunion. En interpellant le sous-préfet, la mairie installe ce dernier en position de témoin de la réussite du projet OGAF de Canala pour légitimer le maintien de l'appui financier de la province à l'association de producteurs. Plus loin, le sous-préfet insiste sur les compétences implicites des communes en termes de développement : « *La commune [...] est incontournable dans ce processus !* » L'État justifie ainsi les actions communales visant le développement. En s'adressant d'entrée de jeu à l'État et en soulignant son importance dans ce dispositif, le maire de Canala a réussi à s'en faire un allié.

L'État profite ensuite de la posture offerte par la mairie pour souligner l'intérêt de son action, notamment la réussite du transfert de l'instrument OGAF. Le sous-préfet va même plus loin. Il insiste sur l'intégration des OGAF dans les processus de planification réalisés aux échelles supérieures (contrat de développement État-province, Schéma d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie) tout en rappelant la nécessité de veiller à la cohérence entre les différentes orientations choisies par ces différents schémas. À travers ces quelques remarques, le sous-préfet légitime ainsi l'action de l'État pour le développement en Nouvelle-Calédonie mais aussi les instruments de planification mis en œuvre. L'extrait d'entretien suivant montre que les pratiques discursives observées pendant la réunion n'ont pas seulement lieu dans les commissions OGAF. L'État souligne l'intérêt du dispositif et la réussite du transfert dans les espaces de concertation ouverts aux différentes échelles :

« *Ils [l'État] sont dans la représentation. La compétence en termes de développement c'est la province, et le seul endroit où l'État peut se valoriser, c'est dans les commissions OGAF. À tel point que le haut-commissaire a cité et rappelé l'intérêt des OGAF quand il y a eu la restitution du diagnostic du Schéma*

d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. » (directeur adjoint de la DDEE et responsable du service de développement local, le 05/11/2009).

Les interventions du sous-préfet deviennent ensuite plus normatives, il rappelle que l'ensemble du territoire calédonien est soumis aux normes de la LOLF : les investissements doivent être planifiés et les résultats suivis pour justifier d'une utilisation efficace des financements. Selon lui, les procédures de planification des politiques de développement qui se multiplient en Nouvelle-Calédonie depuis quelques années (les OGAF à l'échelle communale, la transformation des contrats de développement État-province et plus récemment le Schéma d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie) sont des moyens efficaces pour mieux respecter ces nouvelles règles. Si le sous-préfet indique qu'il n'a pas à se prononcer sur le contenu des projets, le respect des normes de la LOLF s'applique à toutes les collectivités, même le territoire calédonien en voie d'émancipation.

Autre représentant indirect de l'État, l'ADRAF dispose d'un positionnement particulier. Pour l'agence, il ne s'agit pas tant de justifier son action et de légitimer l'arrivée de nouvelles normes que de maintenir les relations créées avec la société locale dans le cadre du projet OGAF. L'instrument OGAF est certes un moyen de légitimer son investissement dans les politiques d'aménagement du foncier et son existence après la fin de la réforme foncière, comme le souhaitaient ses directeurs au début des années 2000 lorsqu'ils ont participé au transfert de l'instrument OGAF, mais c'est surtout l'occasion de travailler directement avec la mairie de Canala et les coutumiers. En effet, spatialement, l'ADRAF dispose d'une antenne à La Foa (sur la côte Ouest) et à Poindimié (très éloigné et pas dans la même aire culturelle) : elle n'a pas de bureau à Canala. Pendant l'opération, l'association Wakè Cháá a assuré un lien entre l'ADRAF et les différents acteurs locaux qui avaient besoin des services de médiation foncière proposés par l'ADRAF. C'est pour cette raison qu'en fin de réunion les agents de l'ADRAF demandent le maintien d'une commission communale pour discuter des enjeux et des projets de développement à l'œuvre sur la commune.

Ces observations permettent de relativiser l'hypothèse du recul de l'État dans la gestion décentralisée – décolonisée ? – du développement en Nouvelle-Calédonie. Le dispositif de développement territorial est utilisé par la province pour adapter les projets de développement portés par les maires, mais aussi par l'État pour conserver une certaine visibilité dans sa participation aux politiques de développement, même de développement local. Les nouveaux espaces de concertation, tels que les commissions OGAF ouvertes sur les territoires de projet,

permettent la diffusion et la légitimation des nouvelles normes de l'action publique telles que la LOLF.

2) La présence de l'État par les normes

L'État est présent par les acteurs dans les réunions mais pas seulement. Dans les entretiens réalisés auprès des cadres de l'administration provinciale et de certains élus, on mesure l'importance croissante du respect des normes de la LOLF dans la construction des politiques publiques provinciales. Dans la perspective d'indépendance formulée dans l'accord de Nouméa, la part des contrats de développement État-province directement financée par l'État se stabilise autour de 18,9 millions d'euros par an, mais les modalités de décision de répartition sectorielle et d'utilisation de ces financements sont de plus en plus complexes et soumises à des normes de plus en plus rigoureuses.

La LOLF votée en 2001 est appliquée à partir du 1^{er} janvier 2006 en Nouvelle-Calédonie. Elle promeut un nouveau paradigme budgétaire qui influence l'action publique provinciale, tout du moins son organisation. La LOLF repose sur deux logiques, celle de la performance et celle de la transparence. Les gestionnaires doivent désormais rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. La loi instaure des Projets annuels de performance (PAP) qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les Rapports annuels de performance (RAP). La loi est censée mettre également fin à une forte fragmentation du budget de l'État qui n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics. Une nouvelle nomenclature budgétaire de la destination des dépenses est donc mise en place. La « mission » devient un objectif de politique publique à atteindre. Elle se décline en « programmes » eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en « actions » qui peuvent être suivies et évaluées selon des indicateurs de résultats quantifiables.

Les principales instructions de la LOLF ne sont pas appliquées telles quelles en Nouvelle-Calédonie. Elles ont été introduites progressivement. L'évaluation³³⁵ et la structuration des politiques publiques selon le modèle du cadre logique sont apparues au

³³⁵ L'évaluation des usages des instruments de politiques publiques est d'abord apparue avec les OGAF en 2001. Plus récemment, le rapport de la cour des comptes de 2010 insiste sur le besoin d'améliorer le suivi et l'évaluation de l'impact des politiques publiques de développement économique de la province Nord, notamment le CODEV (Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, 2010).

début des années 2000, notamment dans le processus de négociation des contrats État-province. Les services techniques provinciaux ainsi que les services de l'État situés en Nouvelle-Calédonie ont suivi une formation au cadre logique réalisée par l'AFD. En 2009, l'agence a également formé les services techniques et les élus communaux à ce cadre logique³³⁶ :

« C'est l'AFD qui est venue nous former au cadre logique, nous [la DAFE], les provinces, mais aussi les services des finances, voire certaines communes... Donc les fiches c'était pour avoir une réflexion commune ensemble... [...] En fait, le cadre logique, c'était une formation à la LOLF et ce sont les services de l'État qui ont organisé la formation, le secrétariat général du Haut-Commissariat qui a organisé la formation. On n'était pas encore dans la LOLF mais c'était la préparation et la réflexion. » (agent DAFE, entretien du 13/05/2009).

La nouvelle nomenclature budgétaire inspirée du cadre logique structure ainsi de plus en plus les négociations pour les contrats État-province. À partir du schéma du cadre logique, les provinces constituent et proposent une première série de fiches qui sont ensuite négociées avec les services de l'État. Ces fiches sont perçues par les acteurs comme un mode de réflexion particulier, différent de celui qui guidait la structuration et la négociation des contrats de développement avant les années 2000.

« C'est un mode de réflexion où l'on cherche à voir l'impact de l'utilisation des fonds publics et dans la mesure où, dans le cadre de la LOLF, on doit rendre des comptes avec des indicateurs... Ça a d'autres conséquences : c'est que l'État finance plus d'investissements, parce que c'est évident que le fonctionnement donne moins d'indicateurs... Après avoir donné le canevas du cadre logique, les collectivités travaillent sur cette base. » (agent DAFE, entretien du 13/05/2009).

Le suivi et la constitution des fiches, la définition des indicateurs chiffrés pour suivre la mise en œuvre du contrat et justifier de l'utilisation des financements sont ensuite négociés.

« Pour chaque opération, l'État et la province ont élaboré une fiche descriptive précisant le contenu, les objectifs quantifiés à atteindre et l'échéancier prévisionnel d'exécution. Les modalités du cofinancement de la collectivité et de l'État sont mentionnées sur tout acte engageant l'opération et sur des panneaux d'affichage apposés sur le terrain. Pour les opérations de fonctionnement, la mention "avec le soutien financier de l'État" et le logo adéquat doivent figurer sur tout support de communication. » (Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 32).

L'apparition de ces indicateurs chiffrés et de l'échéancier prévisionnel pour les atteindre n'est pas sans conséquence. Le « reporting » accru des projets s'applique à tous les niveaux d'action publique (provinciale, puis territoires de projet), ce qui modifie les relations et renforce le pouvoir du financeur vis-à-vis de celui chargé de mettre en œuvre le projet.

³³⁶ Formation à laquelle nous avons assisté.

L'extrait montre aussi que l'État veut être affiché sur les chantiers (affichage du logo et niveau de financement). Cette pratique est nouvelle et fait suite au constat généralisé d'une certaine invisibilité de l'origine des financements pendant les mandatures Matignon. Cet ancien technicien de la province Nord, maintenant cadre à la DAFE témoigne :

« Au début des années 1980, on ne savait absolument pas comment les projets étaient financés. Il y avait par exemple les projets tels que les retenues collinaires en province Nord, on ne savait pas que c'était refinancé par l'État. Je parle du technicien de terrain que j'étais, on ne savait pas que ça s'insérait dans un schéma plus général, celui des contrats de développement. » (agent DAFE, entretien du 13/05/2009).

De même, au départ, il n'y avait pas de contrat État-commune. Les projets des communes étaient financés par les provinces, comme l'AEP. Les municipalités ne voyaient pas clairement le rôle de l'État dans la circulation des financements :

« Dans le contrat 1993-1999 sur l'AEP, c'était sur les contrats de développement mais, dans la mesure où c'était les provinces qui donnaient les financements aux communes, elles ne savaient pas que c'était l'État qui finançait ! C'est pour cela qu'ensuite l'État a exigé qu'il y ait des contrats État-commune, en termes de lisibilité ! C'est beaucoup plus clair et en plus on peut avoir des exigences en termes de transparence de ce qui est financé. Maintenant, quand il y a un marché de travaux, pour justifier des financements, l'État est inscrit sur les panneaux. » (agent DAFE, entretien du 13/05/2009).

L'État tente, toujours, d'être très présent et visible dans les actions menées en Nouvelle-Calédonie (dans les commissions OGAF, sur les panneaux de chantier, etc.).

Pour répondre aux injonctions de la LOLF et assurer la participation de l'État aux projets portés par la province et les communes, la DDEE a choisi de proposer des « enveloppes de développement territorial » dans les contrats de développement. Ces enveloppes correspondent à des projets négociés avec les communes et préparés grâce aux diagnostics réalisés par l'ADRAF et des bureaux d'études privés. Ces derniers, souvent composés d'experts métropolitains rompus aux nouvelles normes de l'action publique, proposent des documents de projet qui satisfont aux normes de la LOLF :

« Le cadrage des contrats de développement État-province c'est souvent lié à d'autres opérations menées à d'autres échelles, notamment communale, c'est comme ça que l'État finance des projets dans le cadre des OGAF. [...] Maintenant, les fiches de financement dans le contrat de développement sont bien détaillées, avec des indicateurs... mais ça c'est la mise en place de la LOLF. Ce sont les exigences qui nous sont imposées. [...] Une autre exigence de la LOLF, c'est de présenter les projets de contrats sous forme de cadre logique. Donc, nous on a monté un cadre logique béton avec des enveloppes de développement territorial tous secteurs confondus. » (directeur adjoint de la DDEE, entretien du 05/11/2009).

On constate un « emboîtement » des programmes d'actions et des projets de développement portés par les différentes échelles (communes, territoires de projet, province, et plus récemment Nouvelle-Calédonie), qui répondent aux nouvelles normes fixées par la LOLF. La transversalité croissante observée sur les dernières opérations OGAF peut donc être interprétée comme un moyen pour la province d'orienter les projets portés par les maires, mais également pour construire des programmes d'actions respectant les normes de l'État. La province peut ainsi plus facilement défendre et appuyer ses projets lors des négociations des contrats de développement. Par ce jeu de « poupées russes », les instruments de pilotage et de suivi introduits par la LOLF réduisent les marges de manœuvre des provinces et des territoires de projet pour adapter la mise en œuvre des mesures nationales en fonction des contextes et des projets locaux, autrement dit pour territorialiser les politiques nationales.

Conclusion

Les observations proposées dans ce chapitre mériteraient d'être complétées, notamment par une analyse fine des négociations pendant la construction des contrats de développement. Si elles ne permettent pas de conclure définitivement sur le positionnement de l'État interrogé dans la troisième section, ces observations dessinent cependant quelques tendances.

La mise en place des OGAF permet d'ouvrir le processus de fabrication de l'action publique à d'autres acteurs, permet de déssectoriser en partie l'action publique, mais les marges de manœuvre ouvertes au niveau des territoires de projet restent faibles. La multiplication des OGAF sur la partie Est du territoire provincial ne peut être considérée comme le simple résultat de la diffusion ascendante de la grammaire du développement territorial démontrée dans le chapitre précédent. La multiplication des OGAF s'explique aussi par le contrôle provincial sur les projets de développement menés sur la partie Est de la province. Les effets de cadrage inhérents au dispositif démontrés dans ce chapitre valident notre quatrième hypothèse : les élus provinciaux et les cadres de l'administration favorisent la multiplication des opérations OGAF pour mieux contrôler les projets portés par les acteurs de la partie Est du territoire provincial. Le dispositif OGAF permet d'intégrer ces projets locaux au projet provincial global de rééquilibrage en construisant un espace de régulation de la contestation de l'ordre politique provincial qui offre aux potentiels contestataires (maires et plus récemment ONG) une opportunité d'investissement dans la construction de l'action publique.

Les observations menées sur les interactions entre la province et les territoires de projet nous ont amenée à mettre en perspective le positionnement de l'État dans ces interactions, alors que ce dernier est officiellement inscrit dans le processus de décolonisation prévu par l'accord de Nouméa. De prime abord, la décentralisation des politiques de développement instituée par les accords ainsi que le transfert de l'instrument OGAF censé faciliter la définition territorialisée des enjeux et des normes des projets laissent envisager un recul du rôle de l'État dans les politiques de développement. Les observations empiriques amènent à nuancer ce recul. Certes les configurations qui structurent les processus de décision sont de plus en plus polycentriques mais les conditions de négociation, les procédures d'interaction entre les différents centres décisionnels sont de plus en plus normées. La multiplication et l'emboîtement des contrats et des projets (contrat de développement État-province, contrat État-commune, contrat État-Nouvelle-Calédonie, projets OGAF) orientent et bornent progressivement l'action publique menée au niveau provincial et communal.

Ces résultats ne sont pas sans rappeler ceux de R. Epstein (2008, 2009) sur l'évolution des politiques urbaines en métropole face aux différentes réformes de la décentralisation. Pour l'auteur, l'hypothèse d'un « *desserrement du verrou de l'État sur les villes laisse place à un mouvement réciproque d'affaiblissement de l'emprise des villes sur les politiques de l'État qui ne relève pas de la simple spéculation. Elle se vérifie déjà dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du logement, tous trois structurants pour les villes* » (2008, p. 143). L'emboîtement visible des contrats dans les politiques urbaines en métropole, montré également dans le cadre de cette thèse, a permis aux administrations d'État de rester légitimes sur des domaines qui ne relevaient plus légalement de leur compétence. Pour S. Trosa et B. Perret (2005), ce retour de l'État est même accru par la LOLF, qui tend à renforcer le fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration française et de ses ramifications, conduisant à la formulation de prescriptions et de programmes d'action toujours plus précis pour les acteurs situés en bout de chaîne.

Théoriquement et dans la perspective foucauldienne choisie dans cette thèse, ces résultats sont une contribution au débat sur le gouvernement de l'État à distance par les instruments de politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Agrawal, 2005 ; Uitermark, 2005). Le gouvernement à distance fait référence aux formes de gouvernements modernes dont l'action parvient à surmonter les distances géographiques, sociales et politiques. Ce mode de gouvernement repose pour beaucoup sur l'explicitation de la relation entre sanctions et pratiques individuelles. Dans le cas étudié, c'est par exemple l'accès à des

financements qui peut être supprimé si les projets portés par les mairies ne suivent pas les normes et procédures définies par les instruments de développement territorial ou celles de la LOLF. C'est également la définition toujours plus précise des actions à mener dans les contrats de développement conclus avec l'État et leur suivi au moyen d'indicateurs fixés en amont qui justifient à terme le maintien des financements. Par ces processus, le gouvernement entraîne l'émergence de nouvelles pratiques et normes d'action au sein de la population qu'il gouverne. Peu à peu, le gouvernement à distance limite les effets de la séparation physique en produisant des règles qui sont connues de ses gouvernés, même ceux vivant dans un milieu éloigné. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, chaque niveau de politique publique tente d'influencer le processus de fabrication des politiques publiques à travers différents usages de l'instrument OGAF qui organise les conditions d'échanges politiques et les relations de pouvoir qui se nouent entre les niveaux. De manière plus globale, les résultats observés interrogent la possibilité d'un renforcement du pouvoir central vis-à-vis des pouvoirs locaux dans un processus de gouvernement à distance. Si nous ne pouvons conclure totalement à ce renforcement, l'asymétrie des relations de pouvoir s'observe à différentes échelles : entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, mais aussi par mise en abîme, entre la province et les communes. En l'absence d'une véritable autonomie budgétaire, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie, les acteurs locaux auraient alors de moins en moins de marge de manœuvre. Les acteurs locaux devraient faire évoluer leurs projets pour qu'ils respectent les priorités et les types d'action précisément définis par les services techniques nationaux, puis provinciaux.

Conclusion de la troisième partie

Les résultats présentés dans cette partie ont mis en lumière les interactions entre les différents niveaux de politiques publiques, en particulier les interactions qui se jouent autour de l'instrument OGAF. La double analyse proposée, d'abord par les territoires de projet (chapitre VI), puis par le niveau provincial (chapitre VII), éclaire de façon originale les effets de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication des politiques publiques provinciales.

La mise en œuvre des OGAF sur les territoires de projet n'entraîne pas de changements profonds dans le processus de fabrication des politiques publiques. En modifiant la configuration sociale des acteurs habituellement impliqués dans les politiques de développement, l'instrument permet l'investissement de nouveaux acteurs dans les représentations variées des enjeux du territoire de projet. Mais le processus de recomposition des discours et des pratiques de développement n'est que partiel. Plus que de véritables changements, on observe des ajustements dans les discours et les pratiques des acteurs : les normes d'action et les institutions ne sont pas fondamentalement modifiées.

En revanche, en transformant la configuration des acteurs impliqués dans les politiques de développement, l'instrument a progressivement favorisé l'évolution des représentations et des pratiques des techniciens, et ainsi a participé à l'émergence d'un nouveau discours sur le développement au sein de l'organisation provinciale. Les résultats montrent en particulier comment le métier du technicien est remis en question au fil du temps. Les techniciens qui participent à une OGAF adoptent d'autres idées, d'autres valeurs, celles de la grammaire du développement territorial qui s'impose progressivement au sein de l'action publique provinciale.

Quel que soit le niveau de politiques publiques et la catégorie d'acteurs observés, les acteurs avancent à petits pas en fonction des expériences antérieures. Dans le sillage des travaux de C.E. Lindblom (1959, 1979), ceux de R. Rose et P. Davies (1994), les résultats soulignent le poids des politiques héritées et l'inertie qui marquent l'activité des gouvernements, quel que soit le niveau d'analyse considéré.

La perspective proposée dans le dernier chapitre vient complexifier notre vision du processus de fabrication et d'évolution des politiques publiques. Outre les recompositions des

discours et des pratiques observées au niveau des territoires de projet, nous avons identifié des effets de cadrage produits par l'instrument OGAF lui-même. Les marges de manœuvre ouvertes au niveau des territoires de projet pour la constitution des projets sont réduites, et force est de constater que les élus provinciaux et les cadres de l'administration provinciale multiplient des opérations OGAF pour mieux contrôler les projets portés par les acteurs de la partie Est de son territoire. L'instrument OGAF, les valeurs (concertation, partenariat), les normes et les outils (tels que les diagnostics) qui le composent, encadrent et régulent les acteurs dont les discours et les intérêts pourraient « gêner » l'ordre politique provincial. Cependant, réduire les usages de l'instrument OGAF à des objectifs de contrôle serait erroné. Les stratégies qui animent les acteurs de l'organisation provinciale sont multiples et dépassent cette volonté d'orienter et de borner. L'instrument OGAF est aussi un moyen concret d'« instrumenter » au sens de P. Lascoumes et P. Le Galès le modèle de développement kanak construit dans les années 1980 et d'appliquer la stratégie globale de développement provincial portée par le PALIKA. Les OGAF permettent aussi à la province de s'assurer la participation de l'État en proposant des programmes respectant les normes de la LOLF, tout en redistribuant des financements auprès de territoires moins dotés que ceux concernés par les projets structurants, ceux situés sur la partie Est du territoire provincial. L'instrument OGAF participe à la construction de la légitimité du territoire provincial comme territoire de gouvernance dans le processus de décolonisation.

D'un point de vue théorique, les résultats présentés dans cette partie apportent des éléments concernant le rôle des instruments du développement territorial dans les processus de fabrication et d'évolution des politiques publiques.

Comme de nombreux auteurs travaillant sur la territorialisation des politiques publiques (Faure et Douillet, 2005 ; Faure et Négrier, 2007 ; Vanier *et al.*, 2009), nous avons mis en évidence le maintien des enjeux et des institutions des « secteurs » par rapport à ceux des « territoires ». Nous avons vu localement, au niveau des territoires de projet, que le poids des institutions sectorielles est important. Cependant, nous ne pouvons conclure à une domination absolue des secteurs sur les territoires. Les nouveaux dispositifs d'action territoriale provoquent, par des processus complexes de coopération conflictuelle, la redéfinition des contours des secteurs d'intervention, notamment celui du développement rural. La multiplication des participants aux nouvelles scènes d'action publique légitime de nouveaux enjeux (du moins une recomposition de ces derniers), de nouvelles institutions, et de nouveaux discours. Le mouvement de territorialisation à l'œuvre (au niveau provincial mais

aussi et surtout au niveau des territoires de projet), dans le sens d'une traduction et d'une gestion locale des problèmes, occasionne un certain nombre de recompositions (évolution du secteur du développement agricole et rural, émergence de nouveaux profils d'action et de nouveaux métiers, évolution du jeu politique local), mais y voir seulement le recul des « secteurs » face au développement des logiques territoriales permettant une construction ascendante des politiques publiques serait réducteur et illusoire.

Les résultats présentés dans le dernier chapitre en sont la preuve : l'instrument OGAF et les recompositions dont il est le siège ne remettent en cause ni les hiérarchies établies entre les niveaux, ni les principes de division du travail politique entre niveaux et entre secteurs d'activité. L'instrument OGAF facilite la recomposition locale des discours et des pratiques de développement mais, dans le même temps, il contraint fortement les acteurs locaux. Les OGAF, et plus généralement les instruments de développement territorial, sont utilisés comme des dispositifs de pouvoir au sens de M. Foucault. Les acteurs font usage des OGAF pour structurer et organiser les relations sociales et spatiales entre les acteurs des différents niveaux de politiques publiques. Dans le contexte de décolonisation étudié, les usages observés permettent de remettre en question le recul de l'État et montrent que les rapports de domination sont peu modifiés. Par emboîtement multiscalair (national, Nouvelle-Calédonie, provincial et local), les instruments de développement territorial, ici le dispositif OGAF, sont utilisés pour réaliser un contrôle particulier de l'action publique menée aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

Conclusion générale

Cette thèse croisait deux objets – les territoires de projet et les politiques publiques – pour interroger le rôle du multi-niveaux dans le processus de fabrication de l'action publique. L'enjeu était d'intégrer dans une même recherche un corpus théorique géographique et un corpus politiste. Cette conclusion générale revient dans un premier temps sur le modèle d'analyse construit et les principaux résultats empiriques. Dans un second temps, un retour sur les choix épistémologiques et méthodologiques est proposé. Les apports théoriques et les perspectives de recherche sont ensuite exposés.

Retour sur la question de départ, le modèle d'analyse et les principaux résultats

Alors que notre question de départ interrogeait spécifiquement les interactions ascendantes – depuis les territoires de projet vers le niveau provincial – sur le processus de changement des politiques publiques, nous nous sommes rapidement aperçue qu'il était nécessaire de complexifier l'analyse et de se défaire d'une vision opposant différents niveaux territoriaux. C'était moins les effets des territoires de projet et des politiques procédurales de développement territorial sur la construction des politiques publiques qui nous intéressaient que les capacités des acteurs des différents niveaux territoriaux à « incorporer » ces instruments de développement territorial et à en faire usage pour maintenir ou modifier l'espace social dans lequel ils agissaient. Ce retournement de la problématique initiale nous a amenée à proposer une question de recherche beaucoup plus ouverte que celle à l'origine de la thèse : « **Dans le contexte de décolonisation original de la Nouvelle-Calédonie, quels sont les usages des instruments d'action publique territorialisée faits par les acteurs des politiques publiques de développement rural en province Nord ?** » Pour répondre à cette question, nous avons proposé un modèle d'analyse mêlant géographie et science politique.

Fondé sur l'analyse de l'étoile de l'action publique à différents niveaux territoriaux, ce cadre nous a permis de mettre en lumière le rôle de l'instrument OGAF dans le processus de fabrication de l'action publique provinciale, tout en prenant en compte les dimensions diachroniques et multi-niveaux de la situation étudiée. S'il examine, d'une part, l'agencement spatial de la mise en œuvre et des principaux résultats de la politique publique étudiée et, d'autre part, les acteurs et les enjeux directement impliqués dans les phases de formulation, de négociation et de mise en œuvre de la politique, ce cadre d'analyse ne s'y cantonne pas. Aux différents niveaux, il permet de reconstruire le réseau qui articule acteurs, représentations,

institutions, intérêts, résultats et instrument de développement territorial. Ce réseau rend compte de la structuration, toujours provisoire et conflictuelle, de l'espace géographique et social étudié mais pas seulement. En interrogeant les modalités de circulation, d'articulation, et d'hybridation entre les composantes de l'action publique des différents niveaux, le modèle d'analyse met aussi en exergue les effets des interactions multi-niveaux sur le processus de fabrication des politiques publiques. Dans le cas de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, l'utilisation de ce modèle d'analyse a débouché sur un certain nombre de résultats, dont nous rappelons les grandes lignes.

Les usages du dispositif OGAF sont variés selon les acteurs, selon les niveaux, selon leurs intérêts et leurs trajectoires, selon les enjeux et le moment considéré.

Le modèle d'analyse a permis d'identifier à deux niveaux différents (la province puis les territoires de projet) les acteurs, discours, représentations, stratégies et institutions qui influencent la formalisation, la mise en œuvre et l'institutionnalisation des OGAF. Au niveau provincial, pour bien comprendre dans quelles conditions l'instrument OGAF a été transféré et institutionnalisé, nous avons, dans un premier temps, détaillé le processus de problématisation des politiques de développement en Nouvelle-Calédonie, notamment en province Nord. Cette phase de construction et de légitimation de la représentation des enjeux de développement portés par les indépendantistes est liée à la colonisation et à ses conséquences (spoliation foncière, marginalisation spatiale, sociale et économique). Cette représentation des problèmes invite ainsi les acteurs à exiger une réforme foncière et la reconnaissance de la culture kanak. Les solutions d'action publique proposées par les acteurs sont alors parfaitement en lien avec les conséquences de la colonisation, conséquences qu'il s'agit de corriger, notamment en termes de développement économique et de foncier (revendication, occupation du foncier, rétrocession du foncier aux Kanak, résistance économique). Malgré cet effort de problématisation contextualisée des politiques publiques de développement à mettre en œuvre en pays kanak, on constate un recyclage institutionnel lors de la mise en place du CODEV. Les vieilles recettes s'imposent. C'est dans ce contexte que se fait le transfert de la notion de développement local et de l'instrument OGAF, implicitement associés par les acteurs.

Le transfert repose sur un jeu d'acteurs appartenant à différentes organisations et différents niveaux décisionnels (ADRAF, province, administration de l'État, CIRAD, IRD). En particulier, les relations entre expertises et politiques publiques mises en exergue complexifient le processus de problématisation des politiques publiques observé pendant les

années 1980. L'analyse illustre de manière détaillée l'évolution de la représentation sociale du développement en Nouvelle-Calédonie à travers les relations entre les réseaux d'acteurs chargés de la production des savoirs et ceux chargés de la sélection des solutions d'action publique. Au fil de la provincialisation, les processus d'objectivation sont croissants, de plus en plus utilisés par les cadres de l'administration et les élus provinciaux qui ont recours aux experts et aux chercheurs pour proposer une mesure du développement, pour opérer un « découpage de la réalité » auxquels des solutions d'action publique peuvent être articulées.

Au-delà du processus cognitif de problématisation démontré, la sélection et le choix de l'instrument OGAF reposent sur la construction d'alliances traductionnelles entre les acteurs. Le processus de problématisation n'est pas homogène. Des divergences apparaissent dans les définitions des enjeux de développement et les manières d'y répondre. Certains acteurs travaillent spécifiquement à la construction d'alliances traductionnelles entre les groupes d'acteurs véhiculant des représentations en partie divergentes. Ces acteurs présentent des caractéristiques particulières telles qu'une certaine multipositionnalité qui leur permet de légitimer la vision des enjeux de développement qu'ils véhiculent ainsi que les solutions d'action publique qui y sont associées. Dans le processus d'institutionnalisation des solutions d'action publique, la distinction que nous avons proposée entre élus et cadres de l'administration est opérante. Les cadres de l'administration jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques publiques, notamment dans leur capacité à créer des interactions avec les experts et les chercheurs qui participent au processus de problématisation. Les élus, quant à eux, sont au cœur de la création des conditions politiques d'institutionnalisation de l'instrument.

Au niveau des territoires de projet OGAF, les usages de l'instrument de développement territorial sont variés. Les résultats empiriques montrent que, malgré la démarche inclusive et participative prônée par les acteurs porteurs du dispositif (ADRAF, province Nord), l'ouverture du processus de fabrication de l'action publique est faible. Les acteurs qui composent les comités locaux sont en effet recrutés selon des critères très proches de ceux pratiqués par les partis politiques. On observe le maintien du processus de spécialisation politique démontré par D. Gaxie (1978). L'analyse des usages locaux des OGAF montre aussi que les acteurs des territoires de projet s'impliquent dans les OGAF pour légitimer leur pouvoir et leurs pratiques de développement. Comme au niveau provincial, il nous a semblé nécessaire de distinguer les élus des autres acteurs. Pour les maires, les OGAF sont d'abord perçues comme un dispositif donnant accès à une ressource financière pour leurs administrés.

Mais c'est aussi un moyen de renforcer leur légitimité *outputs*, en prouvant leurs capacités à agir pour leur commune. Pour les membres des comités locaux, leur engagement est soutenu par d'autres logiques. Ces acteurs ont un intérêt personnel à s'impliquer (avoir accès à un projet individuel, etc.), mais ils l'articulent à un intérêt collectif pour renforcer la légitimité de leurs pratiques (agricoles, économiques, etc.) et de leur accès au foncier. L'investissement des acteurs locaux dans le projet OGAF leur permet d'assurer et de consolider leur position au sein de l'espace social.

Dans un second temps, le modèle proposé centre l'analyse sur les articulations entre niveaux et leurs conséquences sur le processus de fabrication des politiques publiques. L'analyse des effets *feed-back* de l'instrument OGAF sur le processus de fabrication des politiques publiques a été réalisée en étudiant comment les OGAF deviennent le siège de recompositions ascendantes des référentiels et des pratiques de développement. La confrontation entre discours et référentiels présents dans les comités locaux et fonctionnements concrets des espaces de débats montre une forte continuité des manières de penser et de procéder, en lien avec le référentiel et les institutions qui structurent les politiques provinciales de développement. Le processus de recomposition des idées, des discours et des pratiques de développement n'est que partiel : les normes d'action et les institutions ne sont pas fondamentalement modifiées. L'instrument OGAF n'a donc pas entraîné une modification radicale des référentiels, discours et pratiques de développement de la majorité des acteurs. Cependant, l'instrument a progressivement favorisé l'émergence d'un nouveau registre d'action ascendant au sein de l'organisation provinciale, auquel les techniciens provinciaux adhèrent après avoir participé à une OGAF. Enfin, le modèle d'analyse invite à observer les interactions entre niveaux qui se jouent depuis le niveau provincial. En interrogeant les interactions dans l'autre sens – depuis la province vers les territoires de projet – à travers l'analyse de l'élaboration des dernières opérations OGAF, les relations de pouvoir ne sont pas réduites à une substance qu'un groupe réduit d'individus se partagent au détriment des autres. Les usages plus récents des OGAF démontrent trois résultats. La déssectorisation partielle de l'action publique menée au niveau des territoires de projet et la multiplication du nombre de projets ne sont pas seulement une conséquence de l'adhésion croissante des techniciens provinciaux à la grammaire du développement territorial. Le processus à l'œuvre est plus complexe. La province utilise également l'instrument OGAF pour mieux contrôler la partie Est de son territoire. Les OGAF produisent en effet des effets de cadrage qui permettent d'organiser les interactions entre acteurs locaux et acteurs provinciaux, tout en favorisant

l'insertion des projets de territoire dans la politique de développement provincial. Pour les acteurs qui agissent au nom de l'organisation provinciale, les usages des OGAF sont multiples et variés. C'est un moyen « clé en main » d'instrumenter concrètement leur modèle de développement kanak et plus globalement tout un pan de leur stratégie de développement censée articuler projets structurants et développement local. Du point de vue spatial, en appliquant le dispositif OGAF sur toute la partie Est du territoire, notamment dans les zones moins concernées par la mine, la province « redistribue » de l'argent public sur cette partie de son territoire. L'instrument OGAF permet ainsi d'assurer une partie du rééquilibrage interne à la province. Bien sûr, nous l'avons vu, les ambiguïtés sont nombreuses dans les discours et les pratiques des acteurs. Le processus d'instrumentation n'est pas parfaitement cohérent mais participe à la légitimation du territoire de la province Nord comme territoire de gouvernance pertinent. De plus, pour les acteurs qui agissent au titre de la province Nord, le dispositif leur permet d'avoir accès à des ressources financières de l'État, puisqu'il véhicule des normes, des procédures correspondant à celles à l'œuvre en métropole. Mais c'est aussi le moyen de contraindre les projets de développement agricoles ou touristiques, portés par certains maires. La province fait ainsi un usage stratégique du dispositif. Dans le contexte de décolonisation qui caractérise la Nouvelle-Calédonie, les usages des OGAF faits par l'État invitent à remettre en question l'hypothèse du désengagement de l'État, souvent avancée par les auteurs travaillant sur la territorialisation des politiques publiques. La diffusion et l'application de la LOLF articulée aux usages de l'instrument OGAF observées sur notre cas d'étude démontrent plutôt le contraire. Cependant, plus qu'une véritable volonté ou intérêt de l'État à contrôler les actions menées au sein de la province, nous proposons d'y voir une traduction des effets de contrôle produits par les instruments eux-mêmes. Nous concluons à la mise en place d'un gouvernement à distance par les instruments.

In fine, les usages du dispositif OGAF aux différents niveaux de politiques publiques induisent des effets à la fois convergents et contradictoires. D'une part, l'instrument OGAF favorise un renouvellement de l'action publique provinciale de développement, toujours plus ouverte sur les pratiques concrètes des acteurs locaux. D'autre part, il produit des effets de cadrage institutionnel qui maintiennent les relations de pouvoir préexistant à l'institutionnalisation des OGAF.

Les résultats empiriques amènent à revenir sur le modèle et les catégories heuristiques proposés au départ. Tout d'abord, la différence que nous avons construite entre experts et acteurs de l'organisation provinciale est intéressante pour organiser la recherche, pour suivre

au concret comment interagissent et circulent les acteurs dans l'espace social, notamment provincial. Cependant, les trajectoires des acteurs clés du processus de problématisation des enjeux de développement en pays kanak et du transfert de l'instrument OGAF montrent la porosité des catégories heuristiques. Les acteurs passent d'une catégorie à une autre et c'est bien cette circulation qui facilite ensuite la construction d'alliances traductionnelles permettant le transfert de l'instrument de développement territorial. De même, au niveau des territoires de projet, l'implication dans les espaces de débats locaux n'est pas sans conséquence sur les acteurs qui composent l'espace politique des territoires de projet. Enfin, les résultats sur le rôle de l'État invitent à modifier le modèle en y ajoutant un autre niveau. Les interactions entre l'État et la province qui se jouent autour de la mise en œuvre de la LOLF et des OGAF permettent de transposer, mais sans confirmer totalement³³⁷, l'hypothèse du contrôle validée sur les relations entre la province et les territoires de projet OGAF.

Retour sur les choix épistémologiques et méthodologiques

Le choix d'une posture constructiviste et d'une démarche très qualitative, tel que nous l'avons fait dans cette thèse, peut être critiqué et suspecté de manque de rigueur par rapport à des analyses quantitatives reposant sur des traitements statistiques (Knafou *et al.* dans Lévy et Lussault, 2003, p. 828). Pour veiller au respect de la rigueur scientifique, nous avons soumis nos résultats aux cinq critères de validation des démarches qualitatives³³⁸ proposés par (Paillé et Mucchielli, 2003). Pour remplir le critère de l'acceptation interne (critère 1) qui repose sur la reconnaissance de la validité des résultats par les acteurs du champ considéré, nous avons fait différentes restitutions de nos travaux sur le terrain, auprès du réseau informel, créé en 2005 dans le cadre du suivi-évaluation participatif de l'OGAF Côte Est, et auprès du comité de pilotage de l'IAC composé pour partie d'acteurs des politiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie. La complétude (critère 2) vise à construire un ensemble de résultats qui assurent une compréhension globale du phénomène étudié, en réduisant au minimum le nombre d'éléments inexpliqués. Pour cela, nous avons veillé à trianguler les informations collectées. Pendant du critère de complétude, le critère de saturation (critère 3) est considéré comme atteint lorsque les données collectées n'amènent plus d'éléments nouveaux. Nous

³³⁷ Il faudrait pour cela mener des investigations supplémentaires.

³³⁸ Notons que, parmi ces cinq « critères » de validation, deux se recourent avec ceux proposés par J.-P. Oliver de Sardan (2009, p. 98-194) pour juger de la plausibilité et de la validité des données en socio-anthropologie : la restitution des enquêtes auprès des sujets enquêtés, la soumission au lectorat externe (pairs, étudiants, public intellectuel).

avons poursuivi les enquêtes jusqu'à ce que les éléments acquis par les nouveaux entretiens recourent presque totalement les éléments précédemment collectés. Pour répondre au critère de la cohérence interne (critère 4), nous avons veillé à rendre intelligible l'analyse, notamment par la prise de recul et la construction d'un modèle analytique permettant de mettre en lumière les hypothèses sur les articulations entre acteurs des différents niveaux des politiques publiques. Enfin, le cinquième critère, celui de la confirmation externe (critère 5), repose sur la validation des choix théoriques et des analyses par des scientifiques reconnus du champ de recherche étudié. Cette phase fait l'objet de la présentation de cette thèse. Mais elle a été « construite » en partie par la constitution d'un comité de thèse élargi regroupant des chercheurs de différentes disciplines (géographes, politologues, anthropologues et économistes du développement) et par la présentation de mes résultats dans des colloques ou des journées d'études animés par des chercheurs reconnus du champ disciplinaire ou de la région étudiés (la Nouvelle-Calédonie et le Pacifique Sud). Si nous nous sommes efforcée de satisfaire à ces exigences, nous ne sommes pas toujours parvenue à nous affranchir de certaines difficultés.

Les difficultés méthodologiques de l'acquisition et de la sélection de données

Retour sur le choix des interlocuteurs

Cette recherche repose principalement sur des entretiens semi-directifs que nous avons réalisés auprès des différents acteurs impliqués dans le dispositif de développement territorial étudié. Comme dans la démarche de l'analyse stratégique proposée par M. Crozier et E. Friedberg (1977), nous avons procédé de proche en proche, en partant principalement du vécu des acteurs pour progressivement cerner notre objet d'étude et identifier les acteurs ayant joué un rôle significatif. La sélection des personnes enquêtées est donc restée empirique et en partie intuitive. Parmi ces acteurs, nous avons principalement rencontré des acteurs ayant joué un rôle important dans le dispositif. C'est pour cela que nous avons enquêté des élus, des chargés de mission, des directeurs de services techniques, notamment provinciaux, puis de fil en aiguille nous avons enquêté des chercheurs, des experts qui ont été impliqués à différents moments de la vie du dispositif (diagnostic, évaluation, sélection, etc.). Nous avons également enquêté des personnes qui ont été impliquées localement dans le dispositif OGAF.

En construisant un échantillon de proche en proche, certains acteurs dont les responsabilités peuvent paraître de moindre importance dans les usages du dispositif OGAF ont aussi été interviewés : chefs d'antenne, techniciens, animateurs ruraux, mais aussi responsables et techniciens de la chambre d'agriculture – qui se sont révélés très peu impliqués dans le dispositif. Si les données collectées pendant ces entretiens nous sont apparues annexes de prime abord, elles nous ont permis d'étoffer notre connaissance des structures intervenant dans les politiques publiques de développement rural et aussi de vérifier de manière croisée certains éléments identifiés par ailleurs.

Enfin, si nous avons tenté au maximum lors de nos observations participantes, mais également lors des entretiens, de mettre en lumière les interactions informelles... force est de constater que nous n'avons pas réussi à toutes les éclairer, loin de là. Pour cela, il aurait fallu réussir une immersion totale aux niveaux de l'organisation provinciale et des territoires de projet. Cette immersion a pu être faite en partie, notamment en 2005, lors de la réalisation du suivi-évaluation participatif sur la Côte Est, mais en ce temps nous n'avons pas encore défini notre question de recherche, ce qui limite fortement la portée des observations faites lors de cette expérience.

Retour sur le statut de la comparaison

Comme cela a été signalé dans la présentation du dispositif de recherche³³⁹, nous n'avons pas réalisé une comparaison *stricto sensu* entre les deux territoires de projet OGAF étudiés. Même si nous avons appliqué le même protocole sur les deux terrains pendant les trois années de recherche doctorale, il reste que nous avons été directement impliquée dans le dispositif de l'OGAF Côte Est lors de la mise en œuvre du suivi-évaluation participatif. Cela n'a jamais été le cas pour Canala. Le niveau de connaissance des territoires de projet diffère donc. Nous avons une connaissance moins fine du territoire de Canala, ce qui limite et modifie *de facto* l'analyse. En revanche, l'analyse de deux cas selon la même grille nous a permis de mettre en perspective, d'identifier les permanences et de nuancer les phénomènes observés sur la Côte Est. La mise en œuvre d'une comparaison interroge la manière de produire des connaissances dans un va-et-vient entre deux terrains observés et enquêtés. Cette question méthodologique est souvent en partie occultée, comme si elle ne posait pas problème, alors qu'un des enjeux est bien de construire une stratégie de restitution et d'écriture adaptée. Comme le souligne P. Hassenteufel (2005, p. 120), deux options sont

³³⁹ Cf. chapitre III.

envisageables : la « structuration par entrées analytiques » ou la « structuration par terrain ». La première permet une écriture centrée sur les hypothèses comparatives. Elle présente le risque de déformer les cas étudiés en ne considérant que ce qui rentre dans le cadre de la comparaison. La seconde stratégie d'écriture favorise une description fine de chacun des terrains au risque de réduire la restitution à une simple juxtaposition des terrains. Dans cette thèse, nous avons fait le choix du compromis entre ces deux stratégies de restitution des observations empiriques. Dans un premier temps, celui de l'analyse des terrains, nous avons procédé à une écriture détaillée des processus observés sur chaque terrain. Ensuite, au moment de la rédaction, nous avons fait le choix d'utiliser ce matériau pour construire un texte privilégiant une entrée par les catégories de l'analyse, notamment nos différentes hypothèses. Malgré ces deux moments bien distincts dans le temps de l'écriture, le texte de la thèse alterne et articule les deux logiques. Les deux structurations sont en effet complémentaires. La structuration par terrains permet de rendre compte et de fournir au lecteur des connaissances fondamentales sur chacun d'entre eux³⁴⁰. La seconde permet de mener la comparaison de manière rigoureuse et de mettre en exergue les permanences et les différences. Ces quelques éléments concernant la stratégie de restitution des résultats invitent à revenir sur le choix du plan.

Retour sur le choix du plan

Le plan de la thèse proposé permet de dérouler progressivement nos quatre hypothèses. Les deux parties de résultats successives rendent d'abord compte du transfert de l'instrument OGAF, du processus de problématisation et du choix de l'instrument, de sa mise en œuvre sur deux territoires de projet et de l'implication des acteurs dans le dispositif. Puis, elles soulignent les effets rétroactifs, notamment dans le cadre de l'implémentation du dispositif sur d'autres territoires de projet. Ce découpage, qui n'est pas sans rappeler la chronologie séquentielle de la grille d'analyse de Jones (identification du problème, développement du programme, mise en œuvre du programme, évaluation et terminaison), est traversé d'une certaine ambiguïté dont nous avons conscience. Il est en effet, en partie, artificiel (comme l'ont remarqué de nombreux politistes vis-à-vis de la grille d'analyse de Jones) et, d'un point de vue chronologique, les différentes phases se recoupent et se superposent. À titre

³⁴⁰ Comme nous l'avons fait pour présenter les deux territoires de projet dans le chapitre III, mais aussi pour présenter les deux projets dans le chapitre V.

d'exemple, la problématisation des enjeux de développement en pays kanak se fait bien en plusieurs étapes, pendant les années 1980, puis pendant les années 1990, mais également pendant la mise en œuvre des OGAF en province Nord. Le processus de problématisation ne s'arrête pas au moment du transfert de l'instrument OGAF en 1999. Il se poursuit localement pendant les diagnostics, pendant les évaluations et ce différemment sur les territoires de projet. Comme nous l'avons vu autour de la construction de la ressource discursive sur la participation et la concertation particulièrement mobilisée par les techniciens, la construction de sens observée traverse les différentes phases d'une politique publique. Autre point, des acteurs interviennent à différents moments du processus et à différents niveaux, en utilisant d'ailleurs différentes « casquettes », selon les enjeux de la situation ou du moment considéré dans le processus. Vouloir découper avec justesse cette construction de sens multi-localisée dans le temps et dans l'espace se révèle alors inévitablement réducteur et artificiel.

L'objectif de notre recherche étant de mettre en valeur les articulations entre niveaux et de comprendre les changements induits par un instrument de politique publique de développement territorial sur ces interactions entre niveaux, il nous a semblé que ce découpage nous permettait de conserver la logique des processus à l'œuvre. Un autre plan privilégiant une entrée par niveau et par territoire de projet ne nous aurait pas permis de mettre en valeur les interactions, les effets rétroactifs, les relations de pouvoir et les processus de légitimation à l'œuvre dans le contexte multi-niveaux.

Enseignements théoriques de la thèse et perspectives de recherche

D'un point de vue théorique, le modèle d'analyse construit nous a permis de penser l'enchevêtrement des niveaux territoriaux et le processus de fabrication de l'action publique. Cependant, même si la reconstitution du réseau qui articule idées, institutions, acteurs, résultats et instruments de politiques publiques se révèle intéressante du point de vue heuristique, puisqu'elle fonctionne à l'image d'un « pense-bête » qui évite l'oubli d'une des composantes de l'analyse, elle est parfois incomplète et métaphorique. Une reconstitution plus rigoureuse de la dimension spatiale de l'étoile de l'action publique mériterait notamment d'être menée. La deuxième limite que nous pouvons apporter à cette recherche est la difficulté que nous avons rencontrée à distinguer clairement dispositif de développement territorial et dispositif participatif. Participation et territorialisation sont en effet souvent liées, mais la mise en lumière spécifique de cette relation permettrait de mesurer de manière plus rigoureuse

l'effet territorialisation et l'effet participation sur le processus de fabrication de l'action publique.

Malgré ces limites, cette recherche semble offrir quelques enseignements théoriques et ouvrir des perspectives de recherche. Les résultats intéressent les géographes qui travaillent sur l'internationalisation de la notion de développement territorial (Planel, 2009 ; Koop *et al.*, 2010 ; Ray, 2000) et le transfert des instruments de politiques publiques qui y sont associés. Par transfert, on entend la définition donnée par B. Badies (1995), c'est-à-dire le transfert de pratiques, de modes de gouvernance, d'instruments, d'idées et de discours qui ont été testés sur d'autres territoires présentant des histoires et des contextes socio-économiques différents. D'une part, les résultats de cette recherche confirment en partie les processus à l'œuvre en Europe centrale où les territoires de projet constitués dans le cadre des programmes LEADER sont fortement marqués par le passé communiste. Comme les travaux de P. Chevalier et M. Dedeire (2010), cette recherche montre un processus d'inclusion et d'exclusion de certains acteurs ainsi qu'une très forte instrumentalisation politique des dispositifs de développement territorial. Les acteurs ayant développé une certaine capacité d'expertise s'imposent dans les dispositifs alors que d'autres catégories de populations, telles que les femmes, pourtant « visées » au départ, restent en marge des projets. Comme en Nouvelle-Calédonie, le dispositif participe activement au renforcement du pouvoir des élites locales par la construction d'une légitimité *outputs*. Par ailleurs, cette recherche éclaire en partie la dimension intellectuelle du multi-niveaux permettant l'internationalisation et le transfert de la notion de développement territorial. Là encore, une analyse détaillée du processus à l'œuvre serait particulièrement intéressante à entreprendre. En effet, des recherches sont menées sur l'internationalisation et la transnationalisation de certaines notions comme celles de développement durable³⁴¹, de standards durables³⁴², de services environnementaux³⁴³, mais force est de constater que l'objet de ces recherches se révèle parfois trop récent pour pouvoir analyser totalement leur circulation et leurs conséquences. L'émergence de la notion de développement territorial date des années 1990 et fait suite à la notion de développement local instituée dans les années 1980. La notion a été instrumentée par la construction de dispositifs

³⁴¹ À titre d'exemple, voir l'ouvrage collectif dirigé par B. Zuideau (2010) et les recherches menées dans le cadre du programme ANR PROPOCID.

³⁴² À titre d'exemple, voir les travaux menés dans le cadre du programme ANR Normes Alphonse *et al.* (à paraître), mais aussi l'HdR d'E. Fouilleux (2011).

³⁴³ À titre d'exemple, voir les travaux réalisés dans le cadre du programme ANR Serena (Services environnementaux et usages de l'espace rural), <http://www.serena-anr.org/>.

proches des programmes LEADER utilisés dans de multiples contextes (Europe de l'Ouest, Europe centrale, Brésil, Afrique du Sud). Pour ce qui concerne l'Europe, le dispositif a été expérimenté, évalué, transformé et institutionnalisé. La profondeur historique de la notion et la diversité des espaces géographiques dans lesquels elle a été transférée en font un objet de recherche pertinent pour une comparaison internationale diachronique.

Concernant le rôle des idées dans le processus de fabrication des politiques publiques, les résultats de cette recherche font glisser le questionnement classique de la dimension cognitive de l'action publique. Dans cette recherche, les idées et les discours de politiques publiques, modélisables sous la forme de référentiels, ne sont pas simplement considérés comme les causes de l'action. Ils deviennent des ressources, à la fois contraignantes et habilitantes, qui sont sans cesse ajustées dans l'action pour construire et maintenir la légitimité des acteurs dans leur espace social.

Du point de vue des études postcoloniales, cette recherche est également un exemple d'instrumentation du pouvoir dans une situation de décolonisation négociée qui montre comment se redéfinit aujourd'hui le lien politique entre une métropole et son ancienne colonie. Le gouvernement à distance qui semble s'installer ne doit pas être perçu comme une instrumentalisation unilatérale traduisant un simple rapport de domination entre la métropole et son ancienne colonie. Comme l'ont montré les anthropologues à d'autres moments de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie³⁴⁴, les Kanak instrumentalisent et transforment également les dispositifs que l'État impose. Les résultats présentés, notamment à Canala sur les usages des instruments OGAF, interrogent aussi le mouvement de professionnalisation des élus observé sur les politiques urbaines (Béal et Pinson, 2010). De même, la récente implication de L. Mapou dans les élections provinciales, non pas avec le PALIKA mais dans un parti plus modéré composé d'individus dont les trajectoires sont marquées par une forte implication dans l'administration, invite à questionner l'hypothèse d'une professionnalisation des nouveaux élus kanak. L'hypothèse d'une simple professionnalisation est probablement réductrice. Il s'agirait d'interroger comment ces nouveaux élus articulent les différentes légitimités et ressources relatives aux différents types d'élus (notable, « *grassrooted* », ou professionnel).

Les quatre hypothèses formulées dans cette thèse sont-elles valables dans d'autres situations ? Il pourrait être intéressant de tester les hypothèses formulées dans le contexte de

³⁴⁴ Voir à ce titre la thèse de B. Trépiéd (2007) mais aussi les travaux plus récents d'A. Bensa sur la guerre de 1917 à Koné (Bensa, 2011).

la Nouvelle-Calédonie sur le terrain mahorais. L'instrument OGAF a été également transféré à Mayotte mais, l'archipel étant en voie de départementalisation, la situation institutionnelle est totalement différente de celle de la Nouvelle-Calédonie. La question du désengagement de l'État français serait tout particulièrement intéressante à comparer.

Au terme de cette recherche, nous espérons avoir finalement contribué à l'étude des transformations de l'action publique territoriale dans un contexte multi-niveaux. Nous souhaitons que le modèle d'analyse mêlant géographie et science politique ait permis de rendre compte de ces mutations et que cette recherche soit l'occasion d'alimenter des débats au sein de la discipline géographique, mais également auprès des acteurs de terrain, au cœur des dynamiques étudiées.

Références bibliographiques

- (1988) Les accords de Matignon-Oudinot. 1 p.
- (2002) Une convention pour préserver la biodiversité, *Tour de Côte*, Nouméa.
- (2007) Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *Journal officiel* du 1^{er} février 2007.
- Abélès, M., (1989) *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, Paris.
- ADRAF, (2003) « Diagnostic de Canala. Projet OGAF », ADRAF, Nouméa, 45 p.
- ADRAF, (2004) « Guide des initiatives sur terres de GDPL ». 30 projets du nord au sud de la Nouvelle-Calédonie », ADRAF, Nouméa, 69 p.
- ADRAF, (2004) « Projet Ogaf de Belep Nouvelle-Calédonie », ADRAF, Nouméa, 70 p.
- ADRAF, (2006) « Projet Ogaf de Houailou - diagnostic », ADRAF, Nouméa, 70 p.
- ADRAF, (2009) « Évaluation de l'opération groupée d'aménagement du foncier de Canala », ADRAF, Nouméa, 110 p.
- ADRAF, (2009a) Adraf : pour la terre et les hommes, Nouméa (page consultée le 30 mars 2009) [en ligne], Adresse URL : www.adraf.nc
- Agamben, G., (2006) *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, Payot et Rivages, Paris.
- Agrawal, A., (2005) Communautés, gouvernement intime et sujets de l'environnement au Kumaon, Inde, *Anthropologie et Sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 21-47.
- Albaladejo, C., Auricoste, C., Barthe, L., Couix, N., Duvernoy, I., Girard, N., Gross, H., Labatut, J., et Lenormand, P., (2010) Le conseil agricole au carrefour du développement sectoriel et du développement territorial : accompagner l'activité agricole en situation, dans *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food*, sous la direction de E. Coudel *et al.*, Cirad-Inra-SupAgro, Montpellier.
- Alliès, P., (1980) *L'invention du territoire*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Alphadéry, P., Djama, M., Fortier, A., et Fouilleux, E. (dir.), (à paraître) *Normaliser les conduites au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques*, Quæ, Versailles.
- d'Aquino, P., (2002) Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante, *Espace géographique*, vol. 31, n° 1, p. 3-22.
- d'Aquino, P., (2002) *Accompagner une maîtrise ascendante des territoires. Prémices d'une géographie de l'action territoriale*, HdR en Géographie, Université de Provence Aix-Marseille, Aix-en-Provence. 342 p.
- d'Aquino, P., (2005) « SiSup : une expérience de suivi participatif des politiques de développement en Nouvelle-Calédonie », colloque CORAIL 2005. Territoire et Patrimoine en Océanie, Nouméa, Centre culturel Jean-Marie Tjibaou.

- d'Aquino, P., (2009) La participation comme élément d'une stratégie globale d'intervention : l'approche « gestion autonome progressive », *Cahiers Agricultures*, vol. 18, n° 5, p. 433-440.
- Arendt, H., (1995) *Qu'est-ce que la politique ?*, Seuil, Paris.
- Assemblée de la Province Nord, (1992) Relevé de conclusion de la réunion tour de table sur le projet de Ouéné du 11 juin 1992, province Nord, Koné, 3 p.
- Assemblée de la Province Nord, (2003) Code de Développement, province Nord, Koné.
- Assemblée de la Province Nord, (2008) Code de développement de la province Nord – version 8, province Nord, Koné.
- Bacqué, M.H., Rey, H., et Sintomer, Y., (dir.), (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- Badies, B., (1995) *La fin du territoire. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris.
- Barbançon, J.-L., (2003) *L'archipel des forçats. Histoire du bagne de Nouvelle-Calédonie (1863-1931)*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq.
- Barbançon, J.-L., (2008) *Il y a 25 ans : le gouvernement Tjibaou*, Cahiers des conférences de l'ADCK, ADCK, Nouméa.
- Barbier, R., (2005) Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire, *Natures Sciences Sociétés*, n° 13, p. 258-265.
- Bardin, L., (2007) *L'analyse de contenu*, PUF, Paris.
- Barnaud, C., (2008) *Équité, jeux de pouvoir et légitimité : les dilemmes d'une gestion concertée des ressources renouvelables. Mise à l'épreuve d'une posture d'accompagnement critique dans deux systèmes agraires des hautes terres du Nord de la Thaïlande*, thèse de doctorat en Géographie humaine, économique et régionale, Paris X Nanterre, Paris, 407 p.
- Barnouw, E., (1989) *International Encyclopedia of Communications*, Oxford University Press, New York.
- Barrau, J., (1956) « L'agriculture vivrière autochtone de la Nouvelle-Calédonie », Commission du Pacifique Sud, Nouméa, document technique n° 87.
- Bayart, J.-F., (1996) *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris.
- Béal, V., et Pinson G., (2009) Du petit chose au « 5th best mayor in the world », *Pôle Sud*, n° 30, p. 7-29.
- Belaidi, N., Lewis, N., Milot, N., et Paquerot, S., (coord.). (2009) Dossier : Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ?, *Vertigo*, vol. 9, n° 1 [en ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8218.html>
- Bencivengo, Y., (coord.), (1999) *La mine en Nouvelle-Calédonie*, Île de lumière, collection 101 mots pour comprendre, Nouméa.
- Bennett, C.J., (1991) What is policy convergence and what cause it ?, *British Journal of Political Science*, vol. 21, n° 2, p. 215-233.
- Bensa, A., (1992) Terres kanak : enjeu politique d'hier et d'aujourd'hui. Esquisse d'un modèle comparatif, *Études rurales*, n° 127-128, p. 107-131.

- Bensa, A., (2011) Présentation de son ouvrage : « Après Lévi-Strauss. Pour une anthropologie à taille humaine », conférence dans le cadre du séminaire MSH-M « Les empires, et après... », MSH Montpellier, avril 2011.
- Bensa, A., et Rivierre, J.-C., (1982) *Les Chemins de l'alliance. L'organisation sociale et ses représentations en Nouvelle-Calédonie*, SELAF, Paris.
- Bensa, A., et Goromido, A., (2005) *Histoire d'une chefferie kanak. Le pays de Koohné, Nouvelle-Calédonie*, Karthala, Paris.
- Bensa, A., et Wittersheim, E., (dir.), (1996) *La Présence kanak*, Odile Jacob, Paris.
- Bierschenk, T., (2008) *Anthropology and Development. An historicizing and localizing approach*, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Universität Gutenberg, Mayence, document de travail n° 87.
- Blondiaux, L., (2003) « Publics imaginés et publics réels : la sollicitation des habitants dans les politiques locales. », dans *Les Sens du public. Publics politiques et publics médiatiques*, Cefaï, D., et Pasquier, D., (dir.), PUF, Paris.
- Blondiaux, L., (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, Paris.
- Blondiaux, L., et Lévêque, S., (1999) « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^e arrondissement de Paris », dans Neveu, C., (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, p. 17-83.
- Boltanski, L., (1990) *L'amour et la justice comme compétence*, Métailié, Paris.
- Boltanski, L., et Thevenot, L., (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.
- Boltanski, L., et Chiapello, E., (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Bongrand, P., et Laborier, P., (2005) L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 73-111.
- Bonnemaison, J., (2000) *La géographie culturelle*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris.
- Borraz, O., et Négrier, E., (2007) The end of French mayors ?, dans *Heads of the Local State : International Perspectives on Mayoralty*, Garrad, J., (dir.), Ashgate, London, p. 79-94.
- Bouard, S., (2006) « Dossier pédagogique pour l'analyse des politiques publiques de la Province Nord », rapport IAC/SRDL, Koné, 31 p.
- Bouard, S., (2007) « Évaluation de l'OGAF intercommunale de Touho, Poindimié et Ponérihouen », rapport IAC/SRDL, Koné, 60 p.
- Bouard, S., et Sourisseau, J.-M., (2010) Stratégies des ménages kanak : hybridations entre logiques marchandes et non marchandes, *Natures Sciences Sociétés*, n° 18, p. 266-275.
- Bouard, S., Sourisseau, J.-M., et Pestaña, G., (2009) « Compte-rendu du module d'introduction à l'analyse des politiques publiques. L'étude de cas de la province Nord », rapport Master DevTat, Pouembout, 29 p.
- Bouard, S., d'Aquino, P., Sourisseau, J.-M., et Pascutto, T., (2006) « Enjeux sociaux, enjeux de développement : expérimentations de méthodes participatives spécifiques pour

- favoriser les transformations sociales et l'adaptation des modèles de développement à la Nouvelle-Calédonie », rapport IAC/SRDL, Koné, 80 p.
- Bourret, D., (1981) Planche 17, dans *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*, ORSTOM, Paris.
- Boussaguët, L., Jacquot, S., et Ravinet, P., (dir.), (2004) *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Brou, B., (1975) *Espoirs et réalités. La Nouvelle-Calédonie de 1925 à 1945*, Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie, n° 9, Nouméa.
- Brou, B., (1982) *Trente ans d'histoire de la Nouvelle-Calédonie 1945-1977*, Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie, N°31, Nouméa.
- Brun, G., (2006) *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, L'Harmattan, Paris.
- Brunet, R., (1997) *Champs et contre-champs*, Mappemonde, Belin, Paris.
- Brunet, R., (2000) Des modèles en géographie ? Sens d'une recherche, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, vol. 39, n° 2, p. 21-30.
- Brunet, R., Ferras, R., et They, H., (1993) *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Reclus, La Documentation française, nouvelle édition, Paris.
- Brunet, R., Ferras, R., et They, H., (2001) *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Reclus, La Documentation française, 5^e édition, Paris.
- Bussi, M., (2007) Pour une géographie de la démocratie. La géographie ça sert maintenant à faire la paix ?, *L'Espace politique*, vol. 2007-1, n° 1, 20 p.
- Bussi, M., et Badariotti, D., (2004) *Pour une nouvelle géographie du politique. Territoire - Démocratie - Élections*, Anthropos, Economica, Paris.
- Buttet, C., (1996) *Histoire d'un échec ? Mise en valeur et pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie 1870-1914*, thèse d'Histoire, Université d'Aix-Marseille I, Aix-en-Provence.
- Callon, M., (1986) Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, n°36, p. 169-208.
- Canévet, C., (1992) *Le modèle agricole breton*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie. (2010) « Rapport d'observations définitives concernant l'aide au développement économique de la province Nord », Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 53 p.
- Chamussy, H., (2003) Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? dans *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, Grenoble, p. 167-182.
- Charvet, J.-P., (1994) *La France agricole en état de choc*, LIRIS, Paris.
- Charvolin, F., (2003) *L'invention de l'environnement en France*, La Découverte, Paris.
- Chevalier, P., (2010) L'approche LEADER et le développement local en France, dans Halamska, M., et Maurel, M.-C., (dir.), *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen Leader : France, Hongrie, Pologne*, Éditions du CEFRES et IRWIR PAN, Prague, p. 53-69.
- Chevalier, P., et Dedeire, M., (2010) « Mise en oeuvre de la programmation LEADER en Europe centrale : entre démarche de développement local et instrumentalisation

- politique », 4^{es} journées des recherches en sciences sociales, Rennes, décembre 2010, 28 p.
- Chivallon, C., (2007) La quête pathétique des postcolonial studies ou la révolution manquée, *Mouvements*, vol. 3, n° 51, p. 32-39.
- Christnacht, A., (2004) *La Nouvelle-Calédonie*, La Documentation française, Paris. 174 p.
- Claval, P., (1997) Le territoire dans la transition à la postmodernité, dans *Le territoire : lien ou frontière ?* Bonnemaïson, J., et al., (dir.), L'Harmattan, Paris.
- Claval, P., (2001) *Épistémologie de la géographie. Comprendre le monde tel que les hommes le vivent à travers les paysages, les patrimoines et la confrontation des cultures*, Nathan-VUEF, Paris.
- Claval, P., (2008) Espace et territoire. *Géographie, économie, société*, vol. 10, n° 2008-2, p. 157-184.
- CNASEA. (1984) *OGAF : vers un nouvel essor des communautés rurales, les opérations groupées d'aménagement du foncier*, CNASEA, Paris.
- CNASEA/ADASEA. (1994) *Guide méthodologique de préparation des OGAF*, CNASEA/ADASEA, CNASEA, Paris.
- Cobb, R.W., et Elder, C.D., (1983) *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres.
- Collovald, A., et Gaïti, B., (1991) Des causes qui « parlent »..., *Politix*, vol. 4, n° 16, p. 7-22.
- Conseil de la Région Centre (1988) *Schéma d'aménagement de la Région Centre*, Conseil de la Région Centre, Nouméa.
- Conseil de la Région Nord (1988) *Schéma directeur d'aménagement régional*, Conseil de la Région Nord, Nouméa.
- Cooper, F., (1996) *Decolonization and African Society. The Labour Question in French and British Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coudel, E., (2009) *Formation, apprentissage pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion*, thèse en Économie et Gestion, Université Montpellier 1, Montpellier, 373 p.
- Coussy, J., (2006) « Les politiques publiques françaises entre dépendance au sentier et compétition internationale », Séminaire « l'analyse des politiques publiques agricoles et rurales dans le contexte de mutation des agricultures : quels enjeux ? Quels concepts ? Quelles pratiques de recherche ? », Rio de Janeiro, 15 p.
- Crocombe, R., (1975) The Pacific Way: an emerging identity, *Pacific Perspectives*, n° 14, p. 4-23.
- Crocombe, R., Slatter, C., et Topouniua, S., (dir.). (1980) *The Pacific way. Social issues in national development*, South Pacific Social Sciences Association, Suva.
- Crouch, C., (2004) *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Crozier, M., et Thoenig, J.-C., (1975) La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie*, vol.16, p. 3-32.
- Crozier, M., et Friedberg, E., (1977) *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.

- Cugola, U., (2009) *Les contradictions culturelles du développement. La tribu de la conception à Nouméa, Nouvelle-Calédonie*, thèse de Géographie, Université de Toulouse, Toulouse, 325 p.
- DAFE (2004) Compte-rendu de la première commission de l'OGAF de Canala, lundi 20 décembre 2004, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 4 p.
- DAFE (2008) *Les lagons de Nouvelle-Calédonie. Diversité récifale et écosystèmes associés*, DAFE, Nouméa.
- Dahl, R.A., (1957) The concept of Power, *Behavioural Science*, vol. 2, p. 201-215.
- Dasí, J.-F., (2009) Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace, *L'Information géographique*, vol. 73, n° 2, p. 89-111.
- Dauphiné, J., (1987) *Chronologie foncière et agricole de la Nouvelle-Calédonie, 1853-1903*, L'Harmattan, Paris.
- Dauphiné, J., (1989) *Les spoliations foncières en Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, Paris.
- Dauphiné, J., (1990) *Canala et la France (1854-1863)*, Centre territorial de recherche et de documentation pédagogiques, Nouméa.
- DAVAR/SESER, (2008) « L'agriculture calédonienne de 1998 à 2007 », DAVAR/SESER, Nouméa, 92 p.
- David, G., Guillaud, D., et Pillon, P., (dir.), (1999) *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, Société des océanistes-ORSTOM, Abbeville.
- DDEE, (2000) *L'igname du Nord*, province Nord, Koné.
- DDEE, (2006) « Premier bilan de l'Ogaf de Touho-Poindimié-Ponérihouen et perspectives », rapport province Nord, Poindimié, 24 p.
- DDEE, (2008) « L'agriculture en Province Nord 1998-2007 : 10 ans d'évolution », rapport province Nord, Koné, 35 p.
- DDEE, ADRAF, et IAC, (2002) « Opération groupée d'aménagement foncier. Projet Côte Est : Touho, Poindimié, Ponérihouen. La recherche d'un nouveau dynamisme par l'appui à l'agriculture et à la diversification rurale », rapport province Nord, Koné. 73 p.
- DDRP-PN, (1990) « Bilan des élevages cunicoles, ovins-caprins, aviaires, porcins et équins dans la province Nord », rapport province Nord, Koné.
- DDRP-PN, (1992a) « Analyse des petits élevages avicoles et porcins. État des lieux et propositions de développement », rapport province Nord, Koné, 11 p.
- DDRP-PN, (1992b) « L'apiculture dans la province Nord. Inventaire et propositions de développement », rapport province Nord, Koné.
- DDRP-PN, (1993) « Diagnostic de la filière fruits sur la province Nord », rapport province Nord/ADRAF, Koné, 107 p.
- DDRP-PN, (1998) « les interventions provinciales au titre du Codev dans le secteur rural. Zone nord-est de 1989 à mai 1997. Bilan », rapport province Nord, Poindimié, 45 p.
- DDRP, (1992) « Projet de déplacement de la tribu de Ouéné », rapport province Nord, Koné, 7 p.

- DDRP/Nord-Est (1998) « Situation, bilan et perspectives de l'agriculture de la zone nord-est après 9 années d'interventions provinciales », rapport province Nord, Poindimié.
- Deffontaines, J.-P., Marcelpoil, E., et Moquay, P., (2001) Le développement territorial : une diversité d'interprétations, dans *Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques*, Lardon, S., et al., (dir.), Hermès, Paris, p. 39-56.
- Del Rio, G., (2007) Les Kanak à l'heure de la « nouvelle politique indigène », *Mwà Vée*, n° 57.
- Delpuech, T., (2009) Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies, Asfp 2009, Grenoble, 16 p.
- Delvinquier, B., (2003) *Le nouvel-Anzin des antipodes*, La Découverte, Bouhet.
- Demmer, C., (2007) Autochtonie, nickel et environnement, *Vacarme*, n° 39, p. 43-48.
- Demmer, C., (2002) *Les héritiers d'Eloi Machoro (1941-1985). Une génération nationaliste au pouvoir à Amâ et Kûö, villages de Xârâcùù (Canala) Nouvelle-Calédonie*, thèse en Anthropologie sociale et ethnologie, EHESS, Paris, 581 p.
- Demmer, C., (2009) Secrets et organisation politique kanak. Pour sortir des catégories privé/public, *L'Homme*, n° 190, p. 79-104.
- Demmer, C., (2010) Nouveaux enjeux fonciers et évolution du nationalisme kanak après l'accord de Nouméa, Nouvelle-Calédonie. Un éclairage sur des projets de société successifs, dans *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Jacob, J.-P., et Le Meur, P.-Y., (dir.), Karthala, Paris, p. 375-402.
- Desliat, C., (1988) Nouvelle-Calédonie : 40 ans d'histoire politique, *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, Paris, p. 8-45.
- Dhaisne, C., (2004) « Diagnostic sur les communes de Ouégoa et Pouébo en Nouvelle-Calédonie. Mise en place de réseaux hydrauliques collectifs à vocation agricole », rapport DDEE-PN, Koumac.
- Di Méo, G., (1998) *Géographie sociale et territoire*, Nathan Université, Paris.
- Di Méo, G., (2000) Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ?, dans Lévy, J., et Lussault, M., (dir.), *Logiques de l'espace, esprits des lieux. Géographies à Cerisy*, Belin, Paris, p. 37-48.
- Di Méo, G., et Buléon, P., (2005) *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Armand Colin, Paris.
- DIACT, CNASEA, et UNA, (2008) *Leader + si affinités*, DIACT, Paris.
- Dijoud, P., (1978) « Un plan de développement économique et social à long terme pour la Nouvelle-Calédonie. Le projet de la France en Nouvelle-Calédonie », rapport, Nouméa, 313 p.
- Dimier, V., (2005) Politiques indigènes en France et en Grande-Bretagne dans les années 1930 : aux origines coloniales des politiques de développement, *Politique et Sociétés*, vol. 24, n° 1, p. 73-99.
- Direction de l'aménagement de la province Nord (2005) « Projet collectif d'irrigation de Ouégoa. Direction de l'aménagement de la province Nord – Service aménagement et gestion de l'eau », rapport province Nord, Koné, 32 p.

- Djama, M., (1997) « Le déclin de la filière café en Nouvelle-Calédonie : pour de nouvelles approches du secteur rural mélanésien », rapport CIRAD/DDR-PN, Pouembout, 73 p.
- Djama, M., (1999) Transformations agraires et systèmes ruraux mélanésiens en Grande Terre de Nouvelle-Calédonie, *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, vol. 41, n° 1, p. 201-224.
- Djama, M., Mercoiret, M.-R., et Sabourin, E., (2001) « Évaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie : éléments d'analyse, enseignements de l'expérience et recommandations », rapport IAC/CIRAD, Koné, 108 p.
- Djama, M., Mercoiret, M.R., Sabourin, E., et Cardan-Dubois, F., (2002) Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier en Nouvelle Calédonie, un outil pour le développement local, *Structures agricoles*, n° 12, p. 22-26.
- Dodier, R., Rouyer, A., et Séchet, R., (dir.), (2007a) *Territoire en action et dans l'action*, PUR, Rennes.
- Dodier, R., Rouyer, A., et Séchet, R., (2007b) Conclusion générale : Géographie sociale, territoires et politiques publiques, dans *Territoires en action et dans l'action*, Dodier, R., et al., (dir.), PUR, Rennes, p. 303-317.
- Douillet, A.-C., (2001) *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, thèse de Science politique, ENS Cachan, Cachan, 392 p.
- Douillet, A.-C., (2003) Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.
- Douillet, A.C., (2005) Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ? Les recomposition de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques, dans *L'action publique et la question territoriale*, Faure, A., et Douillet, A. C., (dir.), Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 75-92.
- Doumenge, J.-P., (1975) *Paysans mélanésiens en pays Canala, Nouvelle-Calédonie*, CEGET-CNRS, Travaux et documents de géographie tropicale, Talence, Bordeaux.
- Doumenge, J.-P., (1981) Planche 33, dans *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*, ORSTOM, Paris.
- Doumenge, J.-P., (1982) *Du terroir... à la ville. Les Mélanésiens et leurs espaces en Nouvelle-Calédonie* (thèse de doctorat d'État soutenue en 1971), CEGET, Travaux et documents de géographie tropicale n° 5, Bordeaux.
- Drouet-Manufekai, M.-S., (dir.), (2009) *Tavaka, lanu'imoana. Mémoires de voyages*, ADCK, Nouméa.
- Dubresson, A., et Jaglin, S., (2005) Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés, dans *Le territoire est mort, Vive les territoires*, Antheaume, B., et Giraut, F., (dir.), éditions de l'IRD, Paris, p. 337-352.
- Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C., et Warin, P., (dir.), (2005) *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble.
- Duncan, J., et Ley, D., (dir.), (1993) *Place/Culture/Representation*, Routledge, Londres/New York.
- Duran, P., (1999) *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris.

- Duran, P., (2001) Action publique, action politique, dans *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Leresche, J.-P., (dir.), Pédone, Paris, p. 369-389.
- Duran, P., et Thoenig, J., (1996) L'État et la gestion publique territoriale. The state and territorial public management, *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.
- Echaudemaison, C.-D., Bazureau, F., Bosc, S., Cendron, J.-P., Combemale, P., et Faugère, J.-P., (dir.), (2006 (1989)) *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, Paris.
- Elissalde, B., (2002) Une géographie des territoires, *L'Information géographique*, vol. 66, n° 3, p. 193-205.
- Émergences, (2006a) « Diagnostic de Hienghène : Analyse des enjeux du développement local. Document annexe », rapport province Nord DDEE, Koné, 112 p.
- Émergences, (2006b) « Diagnostic Hienghène : présentation des données de cadrage socio-économique. Dossier annexe », rapport province Nord DDEE, Koné. 87 p.
- Émergences, (2007) « Diagnostic Hienghène : Projet de développement local. Proposition de plan d'actions », rapport province Nord DDEE, Koné. 38 p.
- Epstein, R., (2008) L'éphémère retour des villes, *Esprit*, février, p. 136-149.
- Epstein, R., (2009) Après la territorialisation : le gouvernement à distance, dans *Territoires, territorialité, territorialisation*, Vanier, M., (dir.), PUR, Rennes, p. 131-139.
- Escobar, A., (1995) *Encountering development : The making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Faugère, E., et Merle, I., (dir.), (2010) *La Nouvelle-Calédonie vers un destin commun ?*, Karthala, Paris.
- Faure, A., (1989) Le trousseau des politiques locales. Essai en dix mots-clés, *Politix*, vol. 2, n° 7-8, p. 73-79.
- Faure, A., (1994) Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale, *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3, p. 462-479.
- Faure, A., et Douillet, A.-C., (dir.), (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Faure, A., et Négrier, E., (dir.), (2007) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, Paris.
- Faure, A., Pollet, G., et Warin, P., (dir.), (1995) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris.
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., et Nahrath, S., (dir.) (2007) *Actions publiques et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. L'Harmattan, Paris.
- Fleury, A., (2008) Croiser les terrains en géographie, Colloque « À travers l'espace de la méthode : les dimensions du terrain en géographie », Arras, 18-20 juin 2008.
- Foray, D., (2000) *L'économie de la connaissance*, Éditions La Découverte, Paris.
- Foucault, M., (1975) *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris.
- Foucault, M., (1976) *La volonté de savoir*, Gallimard, Paris.

- Foucault, M., (1984) Deux essais sur le sujet et le pouvoir, post-face à *Michel Foucault. Un parcours philosophique*, Dreyfus, H., et Rabinow, P., Gallimard, Paris.
- Foucault, M., (1986) La gouvernementalité, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 54, p. 6-16.
- Foucault, M., (2001a) *Dits et Ecrits (1980-1988)*, Gallimard, Paris.
- Foucault, M., (2001b) « Le jeu de Michel Foucault », *Dits et écrits (1976-1979)*, Gallimard, Paris, p. 298-329.
- Fouilleux, E., (2003) *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Paris.
- Fouilleux, E., (2011) *Politiques publiques globales. Acteurs et processus d'une transnationalisation des politiques agricoles et alimentaires*, HdR en Science politique, Université de Montpellier I, Montpellier.
- Fourcade, C., (1992) La production du local, *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 3, p. 43-54.
- Frappier, J., et Sourisseau, J.-M., (2009) « Suivi des actions de développement économique de la province Nord », IAC, Pouembout, 27 p.
- Freeman, J. L., (1955) *The Political Process*, Doubleday, New York.
- Frémont, A., (1976) *La région, espace vécu*, PUF, Paris.
- Freyss, J., (1995) *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Presses universitaires de France, Paris.
- Fromentin, T., et Wojcik, S., (dir.), (2008) *Le Profane en politique. Compétence et engagement du citoyen*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.
- Gaillard, C., (2007) « Analyse des systèmes de culture centrés sur l'igname des agriculteurs vivant en tribu, en vue d'améliorer l'appui conseil. Liens avec les stratégies de mise en marché (Province Nord - Nouvelle-Calédonie) », IAC, Pouembout, 110 p.
- Gaillard, C., et Sourisseau, J.-M., (2009) Système de culture, système d'activité(s) et rural livelihood : enseignements issus d'une étude sur l'agriculture kanak (Nouvelle-Calédonie), *Le Journal de la Société des océanistes*, vol. 2009/2, p. 279-294.
- Gaillard, C., Belières, J.-F., Bosc, P.-M., Sourisseau, J.-M., et Passouant, M., (2010) « Rapport d'évaluation CODEV/OGAF de la province Nord », rapport IAC/Axe III, Koné, 237 p.
- Gallais, J., (1984) *Hommes du Sahel. Espaces, temps et pouvoirs. Le delta intérieur du Niger (1960-1980)*, Flammarion, Paris.
- Gaudin, J.-P., (1995) Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?, *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 31-56.
- Gaudin, J.-P., (1999) *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Gaxie, D., (1978) *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris.
- Gopoea, A., (1994) *La question foncière en Nouvelle-Calédonie : évolution, difficultés et propositions*, mémoire IUP Géographie, Université de Pau et de l'Adour, 100 p.

- Gouin, R., (2007) « Réflexions sur les méthodes en science politique des deux côtés de l'Atlantique », Congrès AFSP, Toulouse, 2007, 13 p.
- Gourou, P., (1973) *Pour une géographie humaine*, Flammarion, Paris.
- Gowé, M., (2009) *Perte d'autorité... des autorités coutumières. Les autorités coutumières ont-elles les moyens d'assumer leurs responsabilités?*, mémoire de master 2 en Géographie, Université de Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 139 p.
- Granovetter, M., (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91, n°3, p. 481-510.
- Greif, A., (1993) Contract enforceability and economic institutions in early trade: the Maghribi traders' coalitions, *American Economic Review*, vol. 83, n° 3, p. 525-548.
- Grochain, S., (2007) *Les Kanak et le travail en Province Nord de Nouvelle-Calédonie*, thèse de Sociologie, EHESS, Paris, 324 p.
- Gros, F., (2007 (1996)) *Michel Foucault*, PUF, Que sais-je ?, Paris.
- Groupe Polanyi (collectif), (2008) *L'agriculture entre marchandisation et identification. La multifonctionnalité de l'agriculture, une dialectique du marchand et du non-marchand*, éditions Quæ, Paris.
- Guiart, J., (1962) Dualisme et structure du contrôle social en pays Canala, Nouvelle-Calédonie, *L'Homme*, vol. 2, p. 49-79.
- Guiart, J., (1963) *Structure de la chefferie en Mélanésie du Sud*, Travaux et mémoires de l'Institut d'ethnologie, Université de Paris, Musée de l'Homme, Paris.
- Guiart, J., (1968) Le cadre social traditionnel et la rébellion de 1878 dans le pays de La Foa, Nouvelle-Calédonie, *Journal de la Société des océanistes*, n° 24, p. 97-119.
- Guiart, J., (1981) Planche 31 : café et caféiculture, dans *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*, ORSTOM, Paris.
- Gumuchian, H., (1991) *Représentations et aménagement du territoire*, Anthropos, Economica, Paris.
- Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge, R., et Roux, E., (2003) *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, Géographie, Paris.
- Gurgand, M., (2005) *Économie de l'éducation*, La Découverte, Paris.
- Hajer, M.A., (1995) *The politics of environmental discourses. Ecological modernization and the policy process*, Clarendon Press, Oxford.
- Hall, P.A., (1986) *Governing the economy*, Oxford University Press, New York.
- Hall, P.A., (1993) Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Hall, P.A., et Taylor, R.C.R., (1997) La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, p. 469-496.
- Hamelin, C., et Salomon, C., (2004) Parenté et violences faites aux femmes en Nouvelle-Calédonie. Un éclairage sur l'ethnicité différenciée des violences subies au sein de la famille, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2, p. 307-323.
- Hassenteufel, P., (2000) Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes, dans *Les méthodes au concret*.

- Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique* CURAPP, (dir.), PUF, Paris, p. 107-108.
- Hassenteufel, P., (2005) De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p.113-132.
- Hassenteufel, P., et Surel, Y., (2001) Des politiques publiques comme les autres ?, *Politique européenne*, vol. 2001/1, n° 1, p. 8-24.
- Hassenteufel, P., et Smith, A., (2002) Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, p. 53-73.
- Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, (2006) Contrat de développement État-Communes de la province Nord. 2006-2010, Haut-Commissariat, Nouméa.
- Heclo, H., (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden : from relief to income maintenance*, Yale University Press, New Haven (Connecticut).
- Hérin, R., (1999) Pour une géographie sociale critique et responsable, dans *Discours scientifiques et contextes culturels*, Chivallon, C., et al., (dir.), Maison de l'Homme d'Aquitaine, Talence, p. 129-139.
- Herrenschmidt, J.-B., (1994) *Les projets de développement privés aux îles Loyauté depuis 1988. Problèmes et propositions méthodologiques*, Mémoire de DEA en Géographie et pratique du développement dans le tiers-monde, Université de Paris X - Nanterre, Paris, 133 p.
- Herrenschmidt, J.-B., (2004) *Territoires coutumiers et projets de développement en Mélanésie du Sud (Îles Loyauté - Vanuatu - Fidji)*, thèse de doctorat en Géographie, Université de Paris IV Sorbonne, Paris, 750 p.
- Hirschman, A.O., (1986) *Vers une économie politique élargie*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- Hirschman, A.O., (1995) *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Fayard, Paris.
- Hodgson, G.M., (2006) What are institutions ?, *Journal of Economic Issues*, vol. 40, n° 1, p. 1-25.
- Hood, C., (1986) *The tools of government*, Chatham (N.J), Chatham House Publishers.
- Horowitz, L.S., (2003) La micropolitique de la mine en Nouvelle-Calédonie. Analyse des conflits autour d'un projet minier au sein d'une communauté kanak, *Journal de la Société des océanistes*, vol. 2003-2, n° 117, p. 255-271.
- Horowitz, L.S., (2009) Environmental violence and crises of legitimacy in New Caledonia, *Political Geography*, vol. 28, n° 4, p. 248-258.
- Houée, P., (2001) *Le développement local au défi de la mondialisation*, L'Harmattan, Paris.
- Hufty, M., (2007) La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique, *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 7, n° 2.
- Huxley, M., (2007) Geographies of Governmentality, dans *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*, Crampton, J., et Stuart, E., (dir.), Tj International Ltd, Padstow, Cornwall, p. 185-204.
- ISEE. (2005) *Tableaux de l'économie calédonienne 2004*, TEC, Nouméa.

- ISEE, et DAVAR, (2004a) « RGA 2002 - Recensement général agricole – Principaux résultats », ISEE-DAVAR, Nouméa, 104 p.
- ISEE, et DAVAR, (2004b) « RGA 2002 – Inventaire agricole communal Province Nord », ISEE-DAVAR, Nouméa, 101 p.
- ISEE, et DAVAR. (2005) « RGA terres coutumières », ISEE-DAVAR, Nouméa, 84 p.
- Jacquot, S., et Woll., C., (2008) Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe, *Politique européenne*, vol. 2008/2, n° 25, p. 161-192.
- Jeannot, G., (2008) Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ?, *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 1, p. 123-140.
- Jégouzo, Y., (2006) Existe-t-il un territoire pertinent ?, dans *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Foucher, K., et Romi, R., (dir.), Presses universitaires d'Aix Marseille, Marseille, p. 121-126.
- Jobert, B., (2004) Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de l'État en action, *Pôle Sud*, n° 21, p. 43-54.
- Jobert, B., (dir) (1994) *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Jobert, B., et Muller, P., (1987) *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, Paris.
- Joliveau, T., (2001) Les territoires de la participation : problème local, question universelle ?, *Géocarrefour*, vol. 76, n° 3, p. 171-174.
- Jones, C.O., (1977) *An introduction to the study of public policy*, Duxbury Press, North Scituate, Mass.
- Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, (1985) Résultats des élections des membres des conseils de régions de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Scrutin de 29 septembre 1985, p. 1598.
- Kaufmann, J.-C., (2008) *L'entretien compréhensif*, 2^e édition refondue, Armand Colin, Paris.
- Keeler, J.S., (1983) Situating France on the pluralism/corporatism continuum. A critique of and alternative to the Wilson perspective, *Comparative Politics*, vol. 17, n° 2,
- Kohler-Koch, B., et Larat, F., (2000) La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adéquation, *Politiques européennes*, n° 2, p. 87-106.
- Kingdon, J.W., (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Co, Boston.
- Kohler, J.-M., et Wacquant, L., (1985) *L'École inégale. Éléments pour une sociologie de l'école en Nouvelle-Calédonie*, Institut culturel mélanésien, Sillon d'ignames, IRD éditions, Nouméa.
- Kohler, J.-M., et Pillon, P., (1986) *Économie domestique et développement. L'opération Café*, ORSTOM, Nouméa.
- Kooiman, J., (1993) *Moderne governance : new government society interactions*, Sage, Londres.
- Koop, K., Landel, P.-A., et Pecqueur, B., (2010) Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique, *EchoGéo*, n° 13.

- Kurtovitch, I., (1997) *Aux origines du F.L.N.K.S. : l'U.I.C.A.L.O et l'A.I.C.L.F (1946- 1953), histoire*, Île de Lumière, Nouméa.
- Kurtovitch, I., (2002) *La vie politique en Nouvelle-Calédonie : 1940-1953*, thèse de doctorat d'Histoire, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq.
- Laborier, P., et Trom, D., (dir.), (2003) *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris.
- Laborier, P., et Lascoumes, P., (2004) L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État, dans *Usages scientifiques de Michel Foucault dans les sciences sociales : autour du politique*, Meyet, S., et Naves, M.-C., (dir), L'Harmattan, Paris.
- Lacoste, Y., (2003) *De la géopolitique aux paysage. Dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris.
- Lacoste, Y., (2006) La question postcoloniale, *Hérodote*, vol. 2006/1, n° 120, p. 5-27.
- Lagroye, J., (1985) La légitimation, dans *Traité de science politique*, Grawitz, M., et Leca, J., (dir.), PUF, Paris.
- Lagroye, J., (1994) Être du métier, *Politix*, vol. 7, n° 28, p. 5-15.
- Lajarge, R., (2002) Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition, *L'Information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 113-132.
- Lambert, J., (1999) *La Nouvelle Politique Indigène en Nouvelle-Calédonie. Le capitaine Meunier et ses gendarmes (1918-1954)*, L'Harmattan, Mondes Océaniques, Paris.
- Lardon, S., (2007) *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues.
- Lardon, S., Tonneau, J.-P., Richard, R., Chia, E., et Caron, P., (2008) Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil, *Norois*, vol. 4, n° 209, p. 17-36.
- Lascoumes, P., (1996) Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, dans *La gouvernabilité*, CURAPP, (dir.), PUF, Amiens, p. 325-339.
- Lascoumes, P., et Le Bourhis, J.-P., (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures, *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 37-66.
- Lascoumes, P., et Le Galès, P., (dir.). (2004) *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lascoumes, P., et Le Galès, P., (2009) *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Lasswell, H.D., (1930) *Psychopathology and politics*, University of Chicago Press, Chicago (Illinois).
- Latouche, S., (1988) Contribution à l'histoire du concept de développement, dans *Pour une histoire du développement : États, sociétés, développement*, Coquery-Vidrovitch, C., et al., (dir.), L'Harmattan, Paris.
- Laurens, L., (1995) Les parcs naturels, du concept à la pratique d'une agriculture environnementale, *Annales de géographie*, vol.104, n° 584, p. 339-359.
- Lavignotte-Guérin, E., (1999) *Expertise et politiques européennes de développement local*, L'Harmattan, Paris.

- Lazarus, N., (dir.). (2006) *Penser le postcolonial : une introduction critique*, éditions Amsterdam, Paris.
- Le Bart, C., (2003) *Les Maires, sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion, Lille.
- Le Bourhis, J.-P., (2003) Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 2, p. 161-175.
- Le Bourhis, J.-P., (2004) *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, thèse de doctorat en Science politique, Paris 1, Paris, 529 p.
- Le Galès, P., (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- Le Meur, P.-Y., (2008) Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique, *Sociétés politiques comparées. Revue européenne d'analyse des sociétés politiques*, n° 8.
- Le Meur, P.-Y., (2009) Opérateurs miniers, gouvernementalité et politique des ressources à Thio, Nouvelle-Calédonie, Conférence PSI 2009 – panel 4, Culture et politique : les enjeux de la modernité, Papeete, 12 p.
- Le Meur, P.Y., (soumis) Politique et savoirs fonciers en Nouvelle-Calédonie : retour sur une expérience d'anthropologie appliquée, *Journal de la Société des océanistes*,
- Leblic, I., (1989) *Pêche, clans pêcheurs et développement en Nouvelle-Calédonie (Ile des Pins, Goro, côte Est)*, ORSTOM, Paris.
- Leblic, I., (1991) Au fondement de l'identité culturelle kanak, les représentations du foncier, Conférence Perceptions et représentations de l'environnement, III^e journée de la Société d'écologie humaine, 22-23 novembre 1991, Aix-en-Provence.
- Leblic, I., (1993) *Les Kanak face au développement. La voie étroite*, ADCK Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Leblic, I., (2007) Café, développement et autochtonie en Nouvelle-Cadédonie, *Études rurales*, vol. 2007/2, n° 180, p. 117-130.
- Leblic, I., (2008) « Le développement en question : exemple des sociétés kanak de Nouvelle-Calédonie », Support de cours sur le Développement local et régional, Master DevTat, UNC, Nouméa, p. 48.
- Leca, J., (2000) Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique, *Politiques européennes*, vol. 2001/1, n° 1, p. 108-129.
- Leclerc-Olive, M., et Keita, A., (2004) « Les villes : laboratoires de démocraties ? », Rapport de recherche, Programme de recherches urbaines pour le développement ISTED/GEMDEV, Paris, 163 p.
- Leenhardt, M., (1937) *Gens de la Grande Terre*, Gallimard, réédition fac-similé Nouvelle-Calédonie : les Éditions du Cagou (1986), Paris.
- Lefebvre, H., (1968) *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Lenormand, M.-H., (1953) L'évolution politique des autochtones de la Nouvelle-Calédonie. *Le Journal de la Société des océanistes*. n° 9, p. 245-299.

- Lenschow, A., (2005) *Europeanization in Public Policies*, dans *European Union. Power and Policy-making*, Richardson, J., (dir.), Routledge, London.
- Lévy, J., (1996) Une géographie vient au monde, *Le débat*, n° 92, p. 43-57.
- Lévy, J., (2006) Un nouveau contrat politique entre la société et son espace, dans *Propositions pour une nouvelle décentralisation*, Institut de la décentralisation, (dir.), Institut de la décentralisation, Paris. p. 11-36.
- Lévy, J., et Lussault, M., (2003) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris.
- Lévy, J., (1988) Identités spatiales, identités politiques, dans *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*, Benko, G.B., (dir.), Paradigme, Caen. p. 221-246.
- Lévy, J., (1994) *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lévy, J., (1999) *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Belin, Paris.
- Lima, L., et Stefen, M., (2004) Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 3, p. 339-348.
- Lindblom, C.E., (1959) The science of muddling through, *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.
- Lindblom, C.E., (1979) Still muddling, not yet through, *Public Administration Review*, vol. 39, n° 6, p. 517-526.
- Lolive, J., (2003) Des territoires de mobilisation à l'écorégion : quelques justifications territoriales utilisées par les associations de défense de l'environnement, dans *Conflits et territoires*, Melé, P., et al., (dir.), PUFR, MSH « Villes et territoires », Tours, p. 145-165.
- Lowi, T.J., (1969) *The End of Liberalism*, Norton, New York.
- Luginbühl, Y., (dir.). (2007) *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, PIE Peter Lang, Bruxelles.
- Lussault, M., (2007) *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*, Seuil, Paris.
- Mahoney, J., (2001) Path-dependent explanations of regime change : central america in comparative perspective, *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 1, p. 111-141.
- de Maillard, J., (2000) Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique, *Les annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 6-18.
- Mandel, E., (1970) La théorie léniniste de l'organisation, *La Gauche*, n° 18.
- Mantzavinos, C., (2001) *Individuals, Institutions, and Markets*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Mapou, L., (1999a) Représentations et pratiques de l'espace foncier chez les Kanak de Yaté, dans *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, David, G., et al., (dir.), Société des océanistes - Orstom, Abbeville, p. 103-120.

- Mapou, L., (1999b) De 1978 aux accords de Matignon, dix années de réformes foncières en Nouvelle-Calédonie, dans *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, David, G., et al., (dir.), Société des océanistes - ORSTOM, Abbeville, p. 137-156.
- March, J.G., et Simon, H.A., (1958) *Organizations*, Wiley, New York.
- March, J.G., et Olsen, J.P., (1989) *Rediscovering institutions*, The Free Press, New York.
- Marinho de Miranda, G., (2008) *Bienvenue, le développement durable ? Le « rééquilibrage » et le « destin commun » à l'épreuve de la mondialisation*, Mémoire de Master 2 en Sciences politiques, La Sorbonne, Paris, 130 p.
- Maruia Trust, Conservation Internationale, et province Nord, (2003) « Projet Mont-Panié, aire coopérative de conservation, rapport d'activité et propositions », rapport Conservation International, Nouméa.
- Massardier, G., (1996) Les savants les plus « demandés ». Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire, *Politix*, vol. 9, n° 36, p. 163-180.
- Massardier, G., (2003) *Politiques et action publiques*, Armand Colin, Paris.
- Massardier, G., (2006) Les chemins contigus et parallèles de la gestion intégrée de l'eau. Instrument de concertation, négociations, fabrique de passeurs. Le cas du Verdon, Séminaire SAIAP, 24 novembre 2006, 28 p.
- Massardier, G., et Verdier, E., (2000) Quelle responsabilité pour les experts et les évaluateurs dans l'action publique ?, Séminaire du LEST, 10 avril 2000, p. 9-10.
- Maurer, J.-L., (2006) *Les Javanais du Caillou : des affaires de l'exil aux aléas de l'intégration*, *Sociologie historique de la communauté indonésienne de Nouvelle-Calédonie*, Cahier d'Archipel, Paris.
- Mazeaud, A., et Talpin, J., (2010) Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs, *Sociologie*, n° 3, p. 357-374.
- Mc Kenna, S.A., N. Baillon, H. Blaffart, et Abrusci, G., (2004) « Une évaluation rapide de la biodiversité marine des récifs coralliens du Mont Panié, Province Nord, Nouvelle-Calédonie », vol. 42, Rapport pour le Centre pour les sciences appliquées de la biodiversité - Conservation International, Washington.
- Méasson, L., (2007) *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*, thèse de doctorat en Géographie, Grenoble I, Grenoble, 410 p.
- Méasson, L., (2008) L'apport des territoires de projet à la géographie politique, Conférence L'espace politique : concepts et échelles, avril 2007, Reims, 17 p.
- Méasson, L., (2009) Territoire et construction du pouvoir collectif intercommunal. Enseignements issus de la périphérie clermontoise, *L'Espace politique*, vol. 8, n° 2.
- Melé, P., (2003) Introduction : conflits, territoires et action publique, dans *Conflits et Territoires*, Mele, P., et al., (dir.), Presses universitaires François-Rabelais, Maison des sciences de l'homme « Villes et territoires », p. 13-32.
- Melé, P., (2004) Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial. *Géocarrefour*, n° 3, p. 223-230.

- Melé, P., (2006) Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux, dans *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Bourdin, A., et al., (dir.), Descartes, Paris, p. 207-242.
- Melé, P., (2008) Quels territoires pour l'action ? Mobilisations locales et régimes de territorialité, Colloque Espaces de vie, espaces-enjeux : Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques, CRAPE, UMR ESO, Rennes, novembre 2008, 13 p.
- Meny, Y., et Thoenig, J.-C., (1989) *Politiques publiques*, PUF, Paris.
- Mercoiret, M.-R., Djama, M., Bosc, P.-M., Faye, B., Losch, B., Toutain, B., Yung, J.-M., et Faugère, E., (1999) « Dynamiques rurales et développement régional dans la province nord de Nouvelle-Calédonie », rapport CIRAD TERA, Montpellier, 225 p. + annexes.
- Mercoiret, M.R., (1997) « Les dynamiques d'organisation autour du Centre de formation et d'appui au développement de la NEPIA, éléments de diagnostic et de propositions », rapport CIRAD-SAR, Montpellier.
- Merle, I., (1992) *Le pays de Canala*, Imprimerie Delroisse, Publications de la Province Nord, Nouvelle-Calédonie.
- Merle, I., (1995) *Expériences coloniales : la Nouvelle-Calédonie. 1853-1920*, Belin, Paris.
- Merle, I., (2004) De la « légalisation » de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question, *Politix*, vol. 17, n° 66, p.137-162.
- de Miras, C., (1997) Le développement des petites économies insulaires relève-t-il encore de l'économie de marché ?, *Tiers-Monde*, vol. 38, n° 148, p. 79-98.
- Missotte, P., (1985) *Endogène et exogène en développement mélanésien de Nouvelle-Calédonie. Une décennie 1970-1980*, thèse de doctorat, EHESS, Paris.
- Mitchell, J.C., (1983) Case and situation analysis, *The Sociological Review*, n° 31, p. 23-42.
- Moine, A., (2007) *Le territoire : comment observer un système complexe*, L'Harmattan, Paris.
- Mokaddem, H., (1999) *L'échec scolaire calédonien*, L'Harmattan, Paris.
- Mokaddem, H., (2005) *Ce souffle venu des ancêtres... L'œuvre politique de Jean-Marie Tjibaou*, Expressions-Province Nord, Nouméa.
- Mollard, A., et Pecqueur, B., (2007) Le développement régional : enjeux de recherche et d'acteurs, dans *Territoires et enjeux du développement régional*, Mollard, A., et al., (dir.), Qœ « Update Sciences & Technologies », Versailles, p. 15-35.
- Morin, E., (2005) *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, Paris.
- Mosse, D., (2005) *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, London.
- Muller, P., (1984) *Le technocrate et le paysan*, Les Éditions ouvrières, Paris.
- Muller, P., (1990) Les politiques publiques entre secteurs et territoires, *Politiques et Management public*, vol. 8, n° 3, p. 9-33.
- Muller, P., (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.
- Murdoch, J., (2000) Space Against Time: Competing Rationalities in Planning for Housing. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 25, p. 503-519.

- Murdoch, J., (2004) Putting discourse in its place : planning, sustainability and the urban capacity study, *Area*, vol. 36, n° 1, p. 50-58.
- Murray Li, T., (2007) *The Will to Improve*, Duke University Press, Durham and London.
- Naepels, M., (1998) *Histoires de terres kanakes*, Belin, Paris.
- Néaoutyine, P., (2001) Les Kanak dans l'économie, entretien avec Paul Néaoutyine, *Mwà Vée*, n° 2001/2, p. 5-13.
- Néaoutyine, P., (2006) *L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun*, Syllepse, Paris.
- Négrier, E., (2009) Politique et territoire : fin de règne et regain critique, dans *Territoire, territorialité, territorialisation*, Vanier, M., (dir.), PUR, Rennes, p. 123-129.
- Négrier, E., (2005) L'analyse comparée des politiques publiques. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 4, p. 503-524.
- North, D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ODIL/SEDES (1984) « Éléments de diagnostic de la situation de l'agriculture néo-calédonienne et propositions d'actions d'orientation », rapport SEDES.
- Olivier de Sardan, J.-P., (1995) La politique du terrain, *Enquête*, vol. 1, p. 71-112.
- Olivier de Sardan, J.-P., (2009) *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve.
- Orain, O., (2009) *De plain-pied dans le monde. Écriture et réalisme dans la géographie française au XX^e siècle*, L'Harmattan, Paris.
- ORSTOM. (1981) *Atlas de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, Éditions de l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer, Paris.
- OSAS-PN, (2010) *Être jeune en province Nord. Enquête psycho-sociale réalisée auprès des 18-30 ans*, OSAS-PN, Poindimié.
- Ostrom, E., (1990) *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paillé, P., et Mucchielli, A., (2003) *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, Paris.
- Palier, B., et Surel, Y., (2005) Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Pascutto, T., (2006) « Comment peut-on adapter les projets de développement au mode de vie kanak ? Quelques réponses et points de vue », Rapport Programme de recherche « la brousse calédonienne face au développement économique », IAC (SRDL), UNC (Transcultures), Koné, Nouméa, 50 p.
- Pasquier, R., Simoulin, V., et Weisbein, J., (dir.). (2007) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Paris.
- Patton, P., (1992) Le sujet de pouvoir chez Foucault, *Sociologie et sociétés*, vol. 24, n° 1, p. 91-102.
- Pecqueur, B., (1989.) *Le développement local : mode ou modèle ?*, Syros/La Découverte, Paris.

- Pecqueur, B., (2009) De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile ?, *Géographie, économie, société*, vol.11, n° 2009/1, p. 55-62.
- Pecqueur, B., et Zimmermann, J.-B., (2004) *Économie de proximités*, Lavoisier, Paris.
- Percheron, A., (1993) *La socialisation politique*, Armand Colin, Paris.
- Pestaña, G., (2006) L'État des géographes dans le Pacifique : la première figure de l'État c'est la carte !, dans *Les Figures de l'État dans le Pacifique*, P. De Deckker, (dir.), l'Harmattan & Institut des mondes océaniques et australasiens, Paris.
- Pierre, J., et Peters, B.G., (2000) *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York.
- Pierson, P., (2000) Path dependence, increasing returns, and the study of politics, *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Pillon, P., (1984) Transformations sociales et développement en Nouvelle-Calédonie, Étude de cas, Sciences humaines, Paris V, Paris.
- Pillon, P., (1987) *L'économie domestique en transition. Trois essais*, ORSTOM, Paris.
- Pillon, P., (1993) Groupements d'élevage mélanésien et recompositions sociales en Nouvelle-Calédonie, *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 29, n° 4, p. 713-730.
- Pillon, P., (1995a) Les agencements spatiaux dans les vallées de Kouaoua et de Houaïlou (Nouvelle-Calédonie) : des pratiques précoloniales à l'organisation administrative, Colloque Le territoire, lien ou frontière ?, Paris, 2-4 octobre 2005, 9 p.
- Pillon, P., (1995b) « Essais sur le secteur rural mélanésien contemporain », Rapports de synthèse, Sciences sociales, Sociologie, ORSTOM, Nouméa, 183 p.
- Pinson, G., (2006) Projets de ville et gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 2006/4, p. 619-651.
- Pinson, G., (2007) Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester, *Sciences de la société*, n° 71, p. 89-113.
- Pisani, E., (1992) *Persiste et signe*, Odile Jacob, Paris.
- Pitoiset, A., (2002) *L'actionnariat populaire en province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Société de profit dans une société de partage*, Mémoire de DEA en Anthropologie économique, UNC, Nouméa, 97 p.
- Pitoiset, A., et Wery, C., (2008) *Mystère Dang*, Rayon Vert, Nouméa.
- Planel, S., (2009) Transformations de l'État et politiques territoriales dans le Maroc contemporain, *L'Espace politique*, vol. 7, n° 2009-1, 13 p.
- Poirine, B., (1995) *Les petites économies insulaires : Théories et stratégies de développement*, L'Harmattan, Paris.
- Polanyi, K., (1957) The Economy as Instituted Process, dans *Trade and markets in The Early Empires, Economies in History and Theory*, K. Polanyi, et al., (dir.), The Free Press, Clencoe, p. 243-270.
- Powell, W.W., et Di Maggio, P.J., (1991) *The new institutionalism in organizational theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- Présidence PN, (1999) *Les politiques publiques de la Province Nord*, Présidence de la Province Nord, Koné, 61 p.

- Propocid, (2008) « Rapport scientifique à mi-parcours », Projet ANR 06-PADD-016, Rio de Janeiro.
- Province Nord, (1990) Numéro spécial du *Journal officiel*, Actes de la province Nord, n° 6693, Nouméa. p. 1080-1116.
- Quivy, R., et Van Campenhoudt, L., (1995) *Manuel de la recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris.
- Racine, J.-B., (1969) Nouvelle frontière pour la recherche géographique, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. XIII, n° 29, p. 135-168.
- Raco, M., (2003) Governmentality, subject-building, and the discourses and practices of devolution in the UK, *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 28, n° 1, p. 75-95.
- Radaelli, C., (2000) Whither Europeanisation ? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8.
- Radaelli, C., (2003) The Europeanization of public policy, dans *The Politics of Europeanization*, Featherstone, K., et Radaelli, C., (dir.), Oxford University Press, Oxford, p. 27-56.
- Raffestin, C., (1980) *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris.
- Ragin, C., (1996) Comparaison, analyse qualitative et formalisation, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 2, p. 383-404.
- Ray, C., (2000) Editorial. The EU leader Programme : Rural Development Laboratory, *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 2, p. 163-171.
- Regnault, J.-M., (dir.), (2003) *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988)*, Les Indes savantes, Paris.
- Renard, J., (2010) L'expérience du conseil de développement de la communauté urbaine de Nantes dans la construction d'une démocratie participative locale, *L'Espace politique*, vol. 10, n° 2010-1.
- Richer, C., (2008) Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité, *L'Information géographique*, vol. 4, n° 72, p. 56-77.
- Ripoll, F., (2006) Peut-on ne pas être postcolonial ?... surtout quand on est géographe, *EspacesTemps.net* [en ligne], consulté le 1^{er} mars 2010, URL : <http://www.espacestemp.net/document2136.html>
- Rist, G., (1996) *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Presses universitaires de Sciences Po, Paris.
- Rocheftort, D.A., et Cobb, R.W., (1994) *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, University Press of Kansas, Kansas.
- Rocher, G., (1986) Droit, pouvoir et domination, *Sociologies et sociétés*, vol. 18, n° 1, p. 33-46.
- Roe, E., (1994) *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Duke University Press, Durham, NC.
- Rollat, A., (1989) *Tjibaou le Kanak*, La Manufacture, Lyon.
- Roqueplo, P., (1997) *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, Paris.

- Rose, R., et Davis, P., (1994) *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, Yale University Press, New Haven.
- Rosenau, J., et Czempiel, E.O., (1992) *Governance without government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Roux, J.-C., (1976) *Bilans et perspectives de l'économie rurale de la Nouvelle-Calédonie*, ORSTOM, Nouméa.
- Roux, J.-C., (1985) Un exemple de migration-enracinement dans le Pacifique-Sud : la communauté wallisienne et futunienne de Nouvelle-Calédonie, *Cahiers ORSTOM*, série Sciences humaines, vol. XXI, n° 4, p. 461-480.
- Roy, X., Sourisseau, J.-M., (2007) Diagnostic agraire de Voh : quelle place occupe l'activité agricole pour les ménages ruraux ?, IAC, Pouembout, 94 p.
- Sabatier, P.A., (1999) *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- Sabatier, P.A., et Schlager, E., (2000) Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 209-234.
- Sabatier, P.A., et Jenkins-Smith, H.C., (dir). (1993) *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- Sabourin, E., et Tyuïenon, R., (2007) Produits, monnaie et bingo : les marchés ruraux en Nouvelle-Calédonie entre échange et réciprocité, *Revue du MAUSS*, vol. 2007/1, n° 29, p. 301-327.
- Sabourin, E., Tyuïenon, R., et Djama, M., (2002) « Dynamique des marchés de proximité en Province Nord », Rapport SRDL, IAC/CIRAD, Pouembout, 70 p.
- Sabourin, E., Djama, M., Mercoiret, M.-R., (2003) Opérations Groupées d'Aménagement Foncier et dynamiques territoriales en Nouvelle-Calédonie, *Cahiers de la Multifonctionnalité*, n°3, p. 53-70.
- Sack, R., (1986) *Human territoriality. Its Theory an History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Said, E., (1980) *L'orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Seuil, Paris.
- Saliot, G., (1990) « L'élevage bovin dans la province Nord », rapport DDRP-PN, Koné, 26 p.
- Sand, C., Bolé, J., et Ouetcho, A., (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*, vol. 2003-2, n° 117, p. 147-169.
- Saussol, A., (1979) *L'héritage. Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie*, Société des océanistes, Musée de l'Homme, Paris.
- Saussol, A., (1981) Planches 21 et 22, dans *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*, ORSTOM, Paris.
- Saussol, A., (1990) De l'aire clanique à la terre canaque : coutume et revendication nationale en Nouvelle-Calédonie, dans *Tropiques, lieux et liens*, ORSTOM, Paris, p. 492-500.
- Scharpf, P., (2000) *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Schmidt, A.A., (2000) Affinity as Social Capital : Its Role in Development, *Journal of Socio-Economic issues*, vol. 29, p. 159-171.
- Schmidt, A.A., (2004) *Conflicts and cooperation. Institutional and Behavioural Economics*, Blackwell Publishing, Australia.

- Schmidt, V.A., (à paraître) Give Peace a Chance : Reconciling Four (not Three) New Institutionalisms, dans *Ideas and Politics in Social Science Research*, Béland, D., et Cox, R.H., (dir.), Oxford University Press, New York [en ligne], consulté le 8 avril 2010, <http://people.bu.edu/VSCHMIDT/documents/givepeaceachancefinal.pdf>
- Schmidt, V.A., Radaelli, C., (2004) Policy change and discourse in Europe : Conceptual and methodological issues, *West European Politics*, vol. 27, n° 2, p. 183-210.
- Sechet, R., et Veschambre, V., (dir.), (2006) *Penser et faire de la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Ségas, S., (2004) *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, thèse de doctorat en Science politique, Institut d'études politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Bordeaux, 459 p.
- Sindzingre, A., (2006) The Relevance of the Concepts of Formality and Informality : A Theoretical Appraisal, dans *Linking the Formal and Informal Economy : Concepts and Policies*, Guha-Khasnobis, B., et al., (dir.), Oxford University Press, Oxford.
- Skocpol, T., (1984) *Vision and method in historical sociology*, Cambridge University Press, New York.
- Smith, A., (1995) *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris.
- Smith, A., (2008) À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale, *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 6, p. 1019-1027.
- Smith, A., (2010) Les institutions sectorielles face au territoire : la réforme des politiques viticoles communautaires de 2007, Séminaire général SPIRIT-LAPSAC 2010 « Les "jeux d'échelles" au prisme de l'analyse sociologique et politique : approches et stratégies d'enquête », Bordeaux, avril 2010 [en ligne], consulté le 10 juin 2010, http://spirit.sciencespobordeaux.fr/ARCHIVE/VIDEOS/SG-8avril10_Smith.html.
- Smouts, M.-C., (dir.). (2007) *La situation postcoloniale : les postcolonial studies dans le débat français*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Soriano, E., (2001) *Une trajectoire du politique en Mélanésie. Construction identitaire et émergence d'un personnel politique. L'exemple Kanak de Nouvelle-Calédonie (1946-1999)*, thèse de doctorat en Science politique, Montpellier I, Montpellier, 530 p.
- Soulard, C., (1999) *Les agriculteurs et la pollution des eaux. Proposition d'une géographie des pratiques*, thèse de doctorat en Géographie, Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, 337 p.
- Sourisseau, J.-M., Pestaña, G., d'Aquino, P., et Bouard, S., (2006a) Enjeux de développement local dans le monde pacifique, dans *Actes du Point d'étape de la recherche française dans le Pacifique*, Papeete, Polynésie, 2 p.
- Sourisseau, J.-M., Pestaña, G., Géronimi, V., et Schembri, P., (2010a) Politiques publiques et développement durable dans le monde rural calédonien. *Économie rurale*, n° 320, p. 9-23.
- Sourisseau, J.-M., Tyuienon, R., Gambey, J.-C., Djama, M., Mercoiret, M.-R., et Sourisseau, E., (2006b) « Les sociétés locales face aux défis du développement économique », rapport IAC/SRDL, CIRAD-Tera, DDEE-PN, Koné, Montpellier, 300 p. + annexe.

- Sourisseau, J.M., Pestaña, G., Gaillard, C., Bouard, S., et Mennesson, T., (2010) *À la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie. Trajectoires des institutions et représentations locales des enjeux de développement (1853-2004)*, IAC Éditions, Études et Synthèses, Tabù Éditions, Nouméa.
- Sourisseau, J.M., Tyuienon, R., Gambey, J.-C., Djama, M., Mercoiret, M.-R., et Sourisseau, E., (2008) *Les sociétés locales face aux défis du développement économique*, Artypo, Nouméa.
- Spencer, M., Ward, A., et Connel, J., (1988) *Nouvelle Calédonie. Essais sur le nationalisme et la dépendance*, L'Harmattan, Paris.
- Steinmo, S., (1992) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Talpin, J., (2006) Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs, *Politix*, vol. 75, n° 19, p. 13-31.
- Talpin, J., (2008) Sélectionner les bons citoyens. Cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative en Europe, Colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique » (SAIAP), Lyon, 26-28 juin 2008.
- Talpin, J., (2010) Ces moments qui façonnent les hommes, *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 1, p. 91-115.
- Taylor, P.J., et Johnston, R.J., (1979) *Geography of Elections*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Tchekemian, A., (2008) *L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français. Étude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux*, thèse de doctorat en Géographie, Institut de géographie alpine, Université Joseph Fourier - Grenoble I, Grenoble, 505 p.
- Terrier, C., (2000) *La colonisation de peuplement libre en Nouvelle-Calédonie (1889-1909)*, thèse de doctorat d'Histoire, Université de Nouvelle-Calédonie, Nouméa.
- Thoenig, J.-C., (1985) Les politiques publiques, dans *Traité de science politique*, Grawitz, M., et Leca, J., (dir.), PUF, Paris.
- Thoenig, J.-C., et Ashford, D., (1980) *L'administrartion des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Cujas, Paris.
- Tissier, J., (1990) Les Kanak, l'agriculture et le développement, dans *Comprendre l'identité kanak*, Bensa, A., Kohler, J.M., Saussol, A., Tissier, J., (dir.), L'Arbreste, Centre Thomas More, La Tourette.
- Tjibaou, J.-M., (1996) Mon idée du développement, dans *La Présence kanak*, Bensa A., et Wittersheim, E., (dir.), Odile Jacob, Paris, p. 143-151.
- Tjibaou, J.-M., et Missotte, P., (1976) *Kanaké, Mélanésien de Nouvelle-Calédonie*, Éditions du Pacifique, Papeete.
- Torre, A., et Zuideau, B., (2006) Éditorial Dossier 7 : Proximité et environnement, *Développement durable et territoires*, 8 p.
- Touraine, A., (1978) *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Seuil, Paris.

- 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, EHESS, Paris, 998 p.
- Trépos, J.-Y., (1996) *La sociologie de l'expertise*, Presses universitaires de France, Paris.
- Trosa, S., et Perret, B., (2005) Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles, *Esprit*, n° 312, p. 65-85.
- Truman, D.B., (1971) *The governmental process*, A.A. Knopf, 2^e édition, New York.
- Tuan, Y.F., (1990) *Topophilia. A study of Environmental Perception, Attitude and Values* (1^{re} éd. 1974). Morningside, New York.
- Uitermark, J., (2005) The genesis and evolution of urban policy : a confrontation of regulationist and governmentality approaches, *Political Geography*, vol. 24, n° 2, p. 137-163.
- Vanier, M., (1995) La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, p. 93-103.
- Vanier, M., Debarbieux, B., Turco, A., et Mele, P., (2009) *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverses et perspectives*, PUR, Rennes.
- Varin, D., et Pitoiset, A., (2000) L'igname au cœur du Pays Kanak, brochure d'information DDEE, Koné.
- Vlassopoulou, C.A., (2003) L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : contribution à un premier bilan, dans *Historicités de l'action publique*, Laborier P., et Trom D., (dir.), CURAPP, PUF, Paris.
- Wakè Chaa, (2009) « De la demande d'aide à la réalisation d'un projet CODEV : l'association Wakè Chaa a toute sa place », PowerPoint pour justifier d'une nouvelle procédure de montage des projets CODEV, Wakè Chaa, Canala.
- Weber, M., (1995) *Économie et société*, Pocket, Paris, 1^{re} édition 1922.
- Wilson, F., (1983) French interest group politics : pluralist or neo-corporatist ?, *American Political Science Review*, vol. 77, n° 4.
- Wittersheim, E., (2006) *Des Sociétés dans l'État. Anthropologie et situations postcoloniales en Mélanésie*, Aux Lieux d'Être, Montreuil.
- Zuindeau, B., (dir.), (2010) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Lille.

Table des matières

Avant-propos et remerciements	7
Sommaire	11
Introduction générale	15
Fondements de la problématique	17
A - La territorialisation des politiques publiques de développement rural	17
B - Évolution des politiques publiques de développement rural en Nouvelle-Calédonie	19
C - Une question émanant en partie d'une expérience de terrain ?	23
Un modèle d'analyse croisant géographie et science politique pour analyser les interactions entre niveaux	26
Cheminement de la présentation	28
Première partie : Cadrage de la recherche	31
Chapitre I	35
Les politiques rurales en Nouvelle-Calédonie : construction historique d'un dualisme social, économique et spatial	35
A - Le dualisme des politiques publiques et des territoires ruraux : une construction issue de la colonisation	36
1) Avant la prise de possession (1853) : la civilisation de l'igname	36
2) 1853-1946 : colonie de peuplement pénale, agricole et minière	38
a) Évolution globale de l'organisation du territoire	38
b) Colonisation pionnière, pénale puis agricole	40
c) Politiques interventionnistes et duales	42
3) 1946-1984 : remises en cause et évolutions de la société rurale duale	50
a) 1946-1965 : début de l'émancipation kanak et autonomie ?	50
b) 1965-1984 : boom minier, tergiversations de l'État et montée des revendications indépendantistes	55
B - Des événements à la provincialisation : de nouvelles perspectives pour les politiques de développement ?	63
1) La « valse des statuts »	63
a) Le statut Lemoine	63
b) Le statut Pisani	64
c) Le découpage du statut Pons	66
2) Des dispositifs globaux réformés	67
3) Au niveau local : entre marginalisation du secteur agricole et financement de nombreuses expériences en pays kanak	68
C - La province Nord : un territoire permettant l'institutionnalisation de nouveaux instruments d'appui à son économie rurale ?	70
1) Un nouveau découpage donnant aux Kanak les moyens de mettre en œuvre les politiques de développement qu'ils entendent	71

a) Les accords de Matignon (1988-1998)	71
b) L'accord de Nouméa.....	73
2) L'agriculture de la province Nord dans l'économie rurale néo-calédonienne.....	75
a) Cadrage concernant les dynamiques récentes de l'agriculture néo-calédonienne	75
b) Place de la province Nord dans ces dynamiques : vers le rééquilibrage ?	78
3) Le Code de développement provincial (CODEV)	81
4) Les OGAF	85
a) Les origines du dispositif et son évolution en métropole	86
b) Les OGAF en province Nord.....	89
Conclusion.....	93
Chapitre II	95
Une question de recherche au croisement de la géographie et de la science politique	95
A - Définir et étudier les territoires	95
1) Le territoire : entre constructivisme et systémique	96
a) Les apports du constructivisme à la définition du territoire	96
b) Les apports de la systémique à la notion de territoire	98
c) Vers le(s) territoire(s) de projet.....	99
2) Étudier les territoires dans cette recherche	100
B - L'analyse processuelle des changements de politiques publiques	102
1) L'analyse séquentielle.....	103
2) L'entrée par les idées : les approches cognitives	103
a) La notion de référentiel.....	104
b) Les approches anglo-saxonnes.....	105
c) Le concept de traduction et son adaptation à l'analyse des politiques publiques.....	106
3) L'entrée par les instruments de politiques publiques.....	108
4) L'entrée par les institutions.....	110
5) L'entrée par les intérêts et les ressources des acteurs	111
6) La multiplication des niveaux et des acteurs : des politiques publiques à l'action publique	112
C - Territoires et fabrication de l'action publique : questions en suspens	113
1) De la gouvernance à la gouvernance territoriale.....	114
2) Territoires et processus de fabrication de l'action publique dans la gouvernance territoriale	115
3) Penser l'articulation entre échelles dans le processus de fabrication de l'action publique	119
D - Question de recherche et originalité.....	121
1) Question de recherche et définition des termes	121
2) Originalité de la thèse	124
Chapitre III.....	129
Modèle d'analyse et dispositif de recherche	129
A - Construction du modèle d'analyse et des hypothèses	129
1) Démarche et posture scientifiques choisies	129
2) Construction du modèle d'analyse.....	132

a) Un cadre de référence théorique articulé aux différents territoires de politiques publiques	132
b) Adaptation du cadre de référence théorique à la question de recherche et au terrain : vers la construction du modèle	134
3) Hypothèses	141
a) Première phase de transfert de l'instrument OGAF	142
b) Usages du dispositif OGAF dans les territoires de projet	142
c) Hypothèses sur les interactions entre niveaux et les effets <i>feed-back</i> des usages du dispositif OGAF.....	144
B - Dispositif de recherche	145
1) Entretiens avec les acteurs impliqués dans les processus des politiques publiques de développement rural de la province Nord	146
2) Analyse documentaire et statistiques	150
3) Observations participantes	151
4) Détour par le chercheur : construction de la distanciation à l'objet de recherche	154
C - Justification et introduction aux deux territoires de projet étudiés	156
1) Positionnement théorique de la comparaison.....	156
2) Choix des territoires de projet	157
3) Touho/Poindimié/Ponérihouen : le territoire de l'OGAF Côte Est.....	158
a) Présentation géographique rapide	159
b) Aperçu de l'histoire de la colonisation des trois communes	161
c) Répartition actuelle du foncier	162
d) Activités économiques et agricoles sur les trois communes	171
4) Canala.....	174
a) Présentation géographique rapide	174
b) Aperçu de l'histoire de la colonisation à Canala.....	176
c) Répartition du foncier	177
d) Activités économiques et agricoles.....	181
Conclusion de la première partie.....	185
<i>Deuxième partie : Usages multi-localisés de l'action publique territorialisée.....</i>	189
Chapitre IV	193
La construction différentielle et multi-localisée des politiques provinciales de développement	193
A - Dynamiques internes et recours à l'extérieur : la recherche des politiques de développement en pays kanak pendant les Régions (1984-1986).....	195
1) Dynamiques internes multi-niveaux : projets politiques et expériences collectives locales.....	195
a) Projets politiques partisans indépendantistes : une convergence superficielle ?.....	196
b) Ces projets politiques à l'épreuve du terrain.....	203
2) Les élites kanak à la recherche de ressources et de recettes de politiques publiques ?.....	210
a) Planification pendant les Régions : entrée de nouveaux acteurs	210
b) Recours à l'extérieur : voyages et missions, début de partage de trajectoire déterminant	213
B - Les mandatures Matignon : déconstruire les pratiques du passé et poser les bases de la politique provinciale de développement	217
1) Le rééquilibrage : mot d'ordre institutionnalisé par les accords.....	217

2) Le Code de développement : effet de dépendance au sentier	220
a) À la recherche du « troisième modèle de développement »	220
b) Difficultés face aux transferts des instruments du passé.....	222
C - Le choix de l'instrument OGAF, produit d'une problématisation différentielle et multi-localisée	227
1) L'OGAF de Ouéné : à la recherche de ressources financières pour la légitimation des nouveaux élus et des accords de Matignon	227
2) 1994-1998, interactions entre experts, cadres de l'administration, élus : nouvelle(s) problématisation(s) du développement	230
a) Interactions ADRAF-IRD : le rôle central de Louis Mapou	231
b) Interactions CIRAD-province Nord.....	235
3) L'après-signature de l'accord de Nouméa : l'institutionnalisation de l'instrument OGAF	238
Conclusion.....	242
Chapitre V.....	247
Les usages locaux de l'instrument OGAF.....	247
A - L'inscription territoriale des OGAF sur la Côte Est et sur Canala	248
1) L'OGAF Côte Est : Touho, Poindimié et Ponérihouen	248
a) Rappels concernant le montage du projet	248
b) Le diagnostic : de l'espace de collecte du GAPCE aux territoires de Touho, Poindimié et Ponérihouen	249
c) Le projet : objectifs, impacts, structuration de l'animation.....	250
2) L'OGAF de Canala	255
a) Histoire du montage de projet.....	255
b) Le diagnostic.....	256
c) Le projet : objectifs, impacts, structuration.....	258
3) Une implication variable de la population dans le dispositif.....	262
B - L'implication des acteurs locaux dans les politiques de développement territorial	272
1) Recrutement des acteurs locaux participants	272
a) Une logique spatiale de recrutement ?	273
b) Un recrutement technique.....	274
c) Recrutement technique ou recrutement associatif ?	276
d) Un recrutement selon l'affiliation politique masqué ?	277
2) Permanence des logiques de recrutement des partis politiques : vers une reproduction de la sélection traditionnelle des élites ?.....	279
C - Des stratégies d'engagement différenciées mais combinées.....	280
1) Les OGAF comme dispositif de légitimité <i>outputs</i> pour les maires	280
a) Les maires sur la Côte Est : même « coalition » que la province.....	280
b) Le maire de Canala : l'OGAF au service d'une légitimité par les <i>outputs</i> ?.....	282
2) Des stratégies d'engagement complexes dans les comités locaux.....	286
a) Avoir accès à une ressource financière, à un projet... ..	287
b) S'engager pour légitimer les pratiques ?.....	290
c) De nouvelles ressources cognitives réinvesties dans le recrutement politique.....	293
Conclusion.....	298
Conclusion de la deuxième partie	301

<i>Troisième partie : Les effets de l'instrument OGAF entre recompositions et mécanismes d'inertie</i>	305
Chapitre VI	309
Recompositions locales des représentations et des pratiques de développement	309
A - Diversité des référentiels de développement agricole et rural au sein des projets OGAF	310
1) Les divergences concernant la problématisation et les enjeux	312
a) Problématisation par le foncier	312
b) Problématisation par l'inadéquation entre action publique provinciale et aspirations des producteurs locaux	314
c) Problématisation par les difficultés à commercialiser les productions agricoles	315
2) Les valeurs, les normes d'action et les recettes des référentiels de développement : divergence ou convergence ?	317
3) Répartition des référentiels selon les territoires de projet.....	324
B - Des discours aux pratiques : exclusion d'acteurs et maintien des pratiques du passé	325
1) La diversité des référentiels : source d'exclusion ?	326
2) À Canala : faible diversité et maintien des pratiques du passé	330
C - Recompositions des discours et pratiques des techniciens : du conflit à l'adhésion à la grammaire du développement territorial	334
1) Évolution « théorique » du rôle des techniciens DDEE dans les OGAF	336
a) Le rôle des services techniques dans le montage des projets CODEV	336
b) Le rôle des services techniques provinciaux dans les OGAF	339
2) Le projet OGAF : concurrences et conflits	340
a) Sur la Côte Est	341
b) Wakè Cháá et l'antenne DDEE de Canala : concurrence sur le rôle des acteurs du développement	343
3) Le projet OGAF : lieu d'adhésion à la « grammaire du développement territorial »	349
Conclusion.....	353
Chapitre VII	355
Multiplication des OGAF : déssectorisation de l'action publique et effets de cadrage institutionnel ?	355
A - Déssectorisation et territorialisation de l'action publique ou simple planification locale des politiques provinciales ?.....	356
1) Le projet OGAF de Belep (2004-2009)	356
2) Les OGAF de Houailou (2007-2009), Ouégoa (2008-2011) et Pouebo (2010-2013)	359
3) Le projet OGAF de Poum	362
B - Des OGAF à l'OCDL : vers un cadrage des interlocuteurs locaux ?.....	368
1) Aux origines de l'OCDL de Hienghène : un projet touristique porté par un maire UC	368
2) Du projet touristique à la prise en compte des enjeux environnementaux.....	371
3) Le projet et ses effets de cadrage	378

C - Territorialisation et décolonisation : recul de l'État ou gouvernement à distance ?	384
1) Le retour de l'État par la présence des acteurs.....	384
2) La présence de l'État par les normes	392
Conclusion.....	395
Conclusion de la troisième partie	398
Conclusion générale	401
Retour sur la question de départ, le modèle d'analyse et les principaux résultats ...	403
Retour sur les choix épistémologiques et méthodologiques.....	408
Les difficultés méthodologiques de l'acquisition et de la sélection de données	409
Retour sur le choix des interlocuteurs	409
Retour sur le statut de la comparaison.....	410
Retour sur le choix du plan.....	411
Enseignements théoriques de la thèse et perspectives de recherche.....	412
Références bibliographiques	417
Table des matières	442
Liste des figures	449
Liste des tableaux	452
Liste des sigles et acronymes	453
Annexes	455
Annexe 1 : Statistiques générales	456
A - Évolution démographique (1850-1996)	456
B - Production et exportation de minerai de nickel (ISEE).....	457
Annexe 2 : Chronologie simplifiée	458
Annexe 3 : Structures institutionnelles néo-calédoniennes	460
Annexe 4 : Dispositif de recherche.....	462
A - Présentation des entretiens	462
B - Observations ethnographiques	466
Annexe 5 : Données chiffrées OGAF Côte Est et Canala	468
A - Maquette financière OGAF Côte Est	468
B - Maquette financière OGAF Canala	469
Annexe 6 : Autorisation foncière de Touho	470
Annexe 7 : Maquette financière OCDL de Hienghène	471

Liste des figures

Figure 1 : Localisation de la Nouvelle-Calédonie dans le Pacifique Sud (source : www.isee.nc).....	19
Figure 2 : Les découpages administratifs de 1879 et 1898 (source : Pestaña, 2006).....	39
Figure 3 : Emprise spatiale de la colonisation pionnière et pénale entre 1877 et 1884 (source : d'après la planche n° 22 d'A. Saussol dans ORSTOM, 1981).....	41
Figure 4 : Colonisation libre organisée par le plan Feillet (source : d'après la planche n° 22 réalisée par A. Saussol dans ORSTOM, 1981).....	43
Figure 5 : Répartition du foncier en 1948 (source : A. Saussol, 1979).....	50
Figure 6 : Le découpage du statut Lemoine et la reconnaissance des pays coutumiers (source : Pestaña, 2006).	64
Figure 7 : Le découpage du statut Pisani, proche du découpage actuel ? (source : Pestaña, 2006).	65
Figure 8 : Découpage du statut Pons (source : Pestaña, 2006).	66
Figure 9 : Découpage issu des accords de Matignon (source : Pestaña, 2006).....	71
Figure 10 : Répartition des productions agricoles sur la SAU hors pâturages (source : ISEE et DAVAR, 2004a dans Sourisseau <i>et al.</i> , 2010).....	77
Figure 11 : Répartition du foncier en décembre 2008 (source : ADRAF).....	79
Figure 12 : Part de la province Nord dans la PAM totale des différentes filières (source DAVAR dans Gaillard <i>et al.</i> , 2010).	80
Figure 13 : Répartition spatiale des subventions CODEV versées par commune entre 1989 et 2008 (source : DITTT-province Nord et Frappier et Sourisseau, 2009).....	84
Figure 14 : Répartition spatiale du soutien à l'investissement de la province Nord pour les exploitants agricoles entre 1999 et 2007 (source : DSI/SIM/DDEE).....	85
Figure 15 : Communes de la province Nord concernées par une opération de développement local (projets réalisés ou en prévision) (source : réalisée par nos soins).....	86
Figure 16 : Dispositif d'animation des OGAF en province Nord.	90
Figure 17 : Répartition des projets OGAF selon la catégorie de projets tels que définis par le CODEV (source : Gaillard <i>et al.</i> , 2010).....	92
Figure 18 : Cheminement intellectuel ayant mené au modèle d'analyse et hypothèses.	131
Figure 19 : Cadre de référence théorique.	133
Figure 20 : Hypothèses 1 et 2.....	143
Figure 21 : Représentation synthétique de l'articulation des hypothèses.	145
Figure 22 : Localisation des communes de Touho, Poindimié, Ponérihouen.....	158
Figure 23 : Les communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen (source : province Nord).	160

Figure 24 : Détail de la répartition des terres coutumières sur les trois communes de la Côte Est au 31 décembre 2008 (source : www.adraf.nc).	162
Figure 25 : Répartition spatiale du foncier à Touho en décembre 2008 (source : ADRAF). 165	
Figure 26 : Répartition spatiale du foncier à Poindimié en décembre 2008 (source : ADRAF).	167
Figure 27 : Répartition spatiale du foncier à Ponérihouen en décembre 2008 (source : ADRAF).	169
Figure 28 : Répartition des surfaces agricoles utiles entre production végétales et pâturages (en pourcentage), et répartition des productions végétales (en hectares) (source : ISEE et DAVAR, 2004a, données mises en forme par nos soins).	172
Figure 29 : Revenus monétaires et non monétaires des 61 ménages selon la localisation de leur tribu (source : Bouard <i>et al.</i> , 2006, données traitées et mise en forme par J.-M. Sourisseau).	173
Figure 30 : Localisation de la commune de Canala	174
Figure 31 : La commune de Canala et ses tribus (source : province Nord)	175
Figure 32 : Détail de la répartition du foncier sur la commune de Canala au 31 décembre 2008 (source : www.adraf.nc).	177
Figure 33 : Répartition du foncier sur la commune de Canala en décembre 2008 (source : ADRAF).	179
Figure 34 : Répartition des surfaces agricoles utiles entre productions végétales et pâturages (en pourcentage), et répartition des productions végétales (en hectares) (source : ISEE et DAVAR, 2004b).	182
Figure 35 : Projets de développement souscrits dans les trois Régions (sources : I. Leblic, données mises en forme par nos soins).	204
Figure 36 : L'aménagement du « grand H » (fond de carte G. Pestaña).	218
Figure 37 : Le projet politique provincial : sortir du dualisme, mais comment ?	222
Figure 38 : Les interactions entre acteurs pour l'institutionnalisation de l'instrument OGAF.	241
Figure 39 : Répartition prévue des financements selon les bailleurs en début de projet.	251
Figure 40 : Répartition spatiale des projets et des superficies agricoles ouvertes dans le cadre du projet.	252
Figure 41 : Répartition des projets d'installation de parcelles appuyées par l'OGAF selon la localisation et la production (source : base de données OGAF Côte Est traitée par nos soins).	253
Figure 42 : Plan de l'animation de l'OGAF Côte Est.	254
Figure 43 : Répartition des financements de l'OGAF de Canala selon les bailleurs.	259
Figure 44 : Répartition spatiale des projets OGAF sur la commune de Canala, par chefferie et par secteur (source : données ADRAF, 2009, fond de carte province Nord).	260
Figure 45 : Plan d'animation de l'OGAF de Canala.	262
Figure 46 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Touho.	265

Figure 47 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Poindimié.....	267
Figure 48 : Suivi de la participation des acteurs au Comité technique communal de Ponérihouen.....	269
Figure 49 : Référentiels de développement agricole et rural présents dans les comités, dualisme ou convergence ?	324
Figure 50 : Fonctionnement des espaces locaux de débats et répartition des référentiels de développement présents sur les deux territoires de projet.....	334
Figure 51 : Circuit d'un projet CODEV, interactions entre techniciens provinciaux et porteurs de projet.....	336
Figure 52 : Archétypes des stratégies des techniciens provinciaux dans le montage financier de projet CODEV (source : Marinho de Miranda, 2008, p. 87-88).	338
Figure 53 : Effets des situations de coopération et de conflit sur le montage des projets (source : <i>ibid.</i>)	339
Figure 54 : Intervention « théorique » de l'association et des services provinciaux dans le montage d'un projet OGAF.....	340
Figure 55 : Evolution du nombre de projets présentés et validés en commission OGAF (source : CR des commissions OGAF).	345
Figure 56 : Les îles Belep (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).	357
Figure 57 : Houaïlou (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).	359
Figure 58 : Localisation Ouégoa et Pouébo (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE).	361
Figure 59 : Localisation Poum (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE)	363
Figure 60 : L'investissement croissant de la province Nord dans les opérations OGAF (source : données traitées par nos soins).	365
Figure 61 : Infrastructures agricoles, collectives ou publiques en province Nord (source fond de carte : DAVAR, DITT, ISEE).	367
Figure 62 : Hienghène (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).....	368
Figure 63 : Localisation du Mont-Panié (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE). ..	371
Figure 64 : Zones maritimes inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO autour de Hienghène (source : DAFE, 2008).	375
Figure 65 : Acteurs, enjeux et leurs influences spatiales sur la commune de Hienghène (source fond de carte : DAVAR, DITTT, ISEE).....	377
Figure 66 : Répartition des financements de l'OCDL de Hienghène selon les bailleurs de fonds (source : données Émergences, 2007).....	379
Figure 67 : Taux de participation des différents partenaires des OGAF (sources : diagnostics et rapports d'évaluation, données traitées par nos soins).....	384
Figure 68 : Participation moyenne des différentes catégories d'acteurs aux commissions OGAF en province Nord (sources : comptes-rendus des commissions OGAF traités par nos soins).	385

Liste des tableaux

Tableau 1 : Participation des principaux bailleurs aux opérations OGAF de la province Nord pour les opérations terminées et initiées en 2008 (source : DDEE et ADRAF).	91
Tableau 2 : Stratégie de recueil de données.	153
Tableau 3 : Évolution détaillée de la population sur la Côte Est en nombre d'habitants (source : www.isee.nc).	161
Tableau 4 : Chefferies et villages correspondant à Canala (source : Demmer, 2002, p. 553).	257
Tableau 5 : Répartition des projets et des porteurs de projet appuyés par l'OGAF selon le secteur considéré (ADRAF, 2009).	259
Tableau 6 : Composition politique des comités locaux de discussion ouverts par les OGAF.	278
Tableau 7 : Types de projets appuyés par le Code de développement provincial et taux de subventions réellement octroyés (source : Gaillard <i>et al.</i> , 2010).	332

Liste des sigles et acronymes

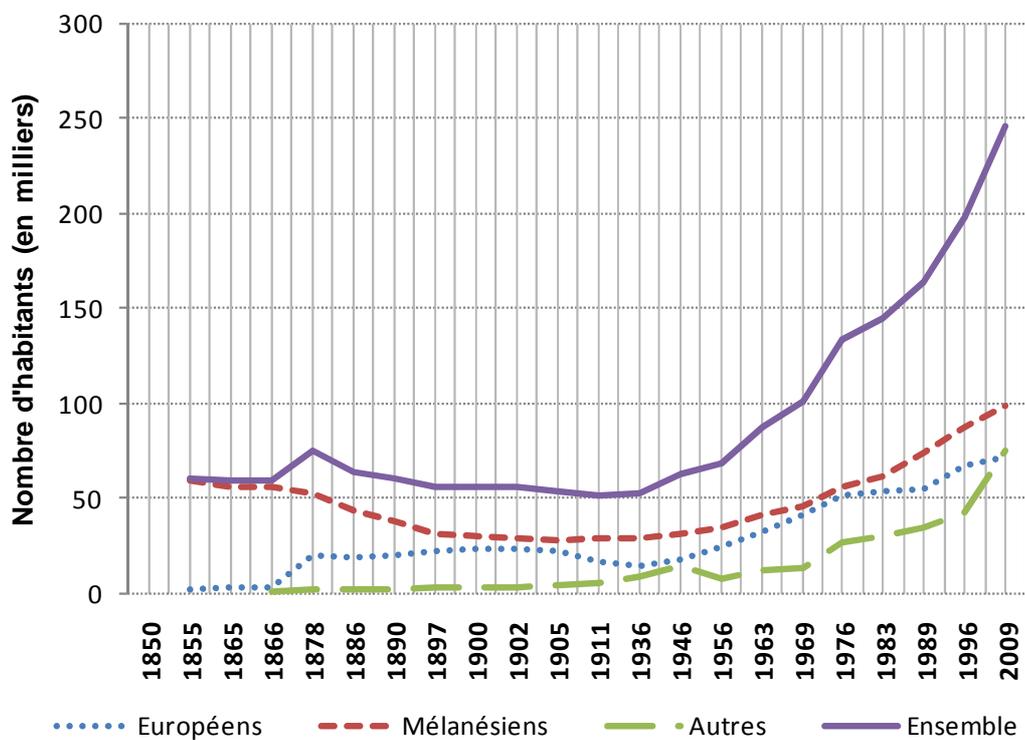
- ADIE : association pour le droit à l'initiative économique
- ADRAF : agence de développement rural et d'aménagement du foncier
- AICA : association interprovinciale de gestion des centres agricoles
- AMG : aide médicale gratuite
- APLH : association des producteurs de letchis de Houaïlou
- ASP : agence de services et de paiements
- BCI : banque calédonienne d'investissement
- CANC : chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie
- CDP : centre de documentation pédagogique
- CEROM : comptes économiques rapides de l'outre-mer
- CES : conseil économique et social
- CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- CNASEA : centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles
- CODEV : code de développement
- DDEE : direction du développement économique et de l'environnement
- DDRP : direction du développement rural et de la pêche
- ERPA : établissement de régulation des prix agricoles
- FADIL : fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles
- FCCI : fédération des comités de coordination indépendantistes
- F CFP : franc de la communauté financière du Pacifique ou franc Pacifique ou XPF
(voir XPF pour le taux de change).
- FGN : fonds de garantie de la province Nord
- FI : front indépendantiste
- FLNKS : front de libération nationale kanak socialiste
- GDPL : groupement de droit particulier local
- GIE : groupement d'intérêt économique
- GIGN : groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
- IAC : institut agronomique néo-calédonien
- ICAP : institut calédonien de participation
- IFAP : institut de formation du personnel administratif
- IRAT : institut de recherches agronomiques tropicales
- ISEE : institut de la statistique et des études économiques

LKS : libération kanak socialiste
LEADER : liaison entre actions de développement en économie rurale
LOA : ligne d'orientation agricole
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
OCDL : opération concertée de développement local
ODIL : office de développement de l'intérieur et des îles
OGAF : opération groupée d'aménagement du foncier
OPT : office des postes et télécommunications
PAE : plan d'action économique
PALIKA : parti de libération kanak
PAM : production agricole marchande
PNC : pêche de Nouvelle-Calédonie
RC : rassemblement calédonien
RGA : recensement général agricole
RGP : recensement général de la population
RPC : rassemblement pour la Calédonie
RPCR : rassemblement pour la Calédonie dans la République
SAEDE : schéma d'aménagement de l'espace et de développement économique
SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SAU : surface agricole utilisée
SEM : société d'économie mixte
SEML : société d'économie mixte locale
SLN : société Le Nickel
SMSP : société minière du Sud Pacifique
SOFINOR : société de financement et d'investissement de la province Nord
TOM : territoire d'outre-mer
UC : union calédonienne
UPM : union progressiste mélanésienne
XPF : franc Pacifique (voir F CFP pour définition, le taux de change est de 1 000 XPF pour 8,38 euros, soit 1 euro approximativement égal à 119,33 XPF)
ZEE : zone économique exclusive

Annexes

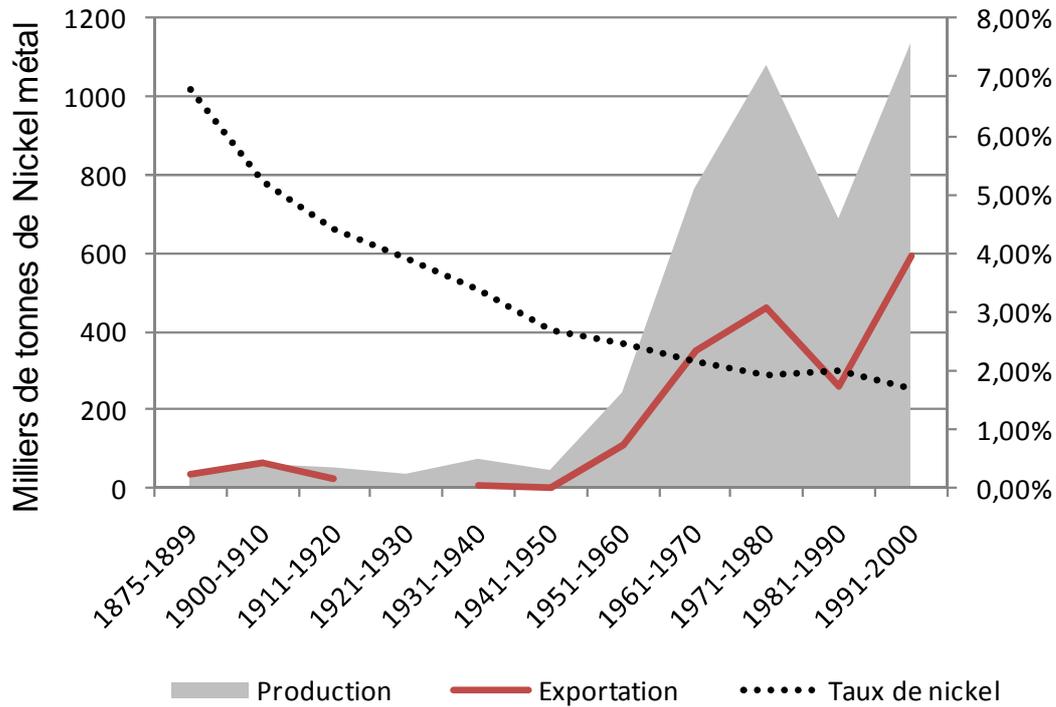
Annexe 1 : Statistiques générales

A - Évolution démographique (1850-1996)



Sources : Association pour la fondation d'un Institut kanak d'histoire moderne et ISEE.

B - Production et exportation de minerai de nickel (ISEE)



À partir de 2005 :

	2005	2006	2007	2008	2009
Tonnage nickel	111939	102986	125364	102583	92570

Source : www.isee.nc

Annexe 2 : Chronologie simplifiée

Cette chronologie s'inspire de celle proposée par A. Christnacht (2004). Comme toutes les chronologies, celle-ci se réfère aux traces écrites laissées par les premiers navigateurs qui ont accosté en Nouvelle-Calédonie et ensuite essentiellement par l'administration coloniale. Cela explique que la chronologie proposée ici débute en 1774.

4 septembre 1774 : « découverte » de la Nouvelle-Calédonie par James Cook.

24 septembre 1853 : « *prise de possession* » au nom de la France par le contre-amiral Febvrier-Despointes.

18 juin 1878 : début de la grande révolte kanak.

1895-1903 : colonisation Feillet (abolition du bagne, colonisation libre et relance économique)

1917 : deuxième révolte kanak menée par Ataï.

24 juin 1940 : le conseil général de la Nouvelle-Calédonie se prononce pour le ralliement à la France libre.

Mars 1942 : début de l'arrivée des troupes américaines.

7 mai 1947 : suppression de l'impôt de capitation et du code de l'indigénat.

23 mai 1951 : inscription des Mélanésiens sur les listes électorales.

Mars 1956 : création de l'UC (Union calédonienne).

19 juin 1956 : loi-cadre Defferre.

22 juillet 1957 : la Nouvelle-Calédonie opte pour le statut de TOM (Territoire d'outre-mer).

Juillet 1958 : création du Rassemblement calédonien par Henri Lafleur.

3 janvier 1969 : lois « Billotte » qui réduisent les compétences du Territoire (notamment en matière minière).

1971 : l'UC demande un statut d'autonomie dans un cadre français.

12 juin 1974 : l'Assemblée territoriale vote une motion demandant le statut d'autonomie et d'abrogation des lois « Billotte ».

Mai 1976 : création du PALIKA (Partie de libération kanak).

28 décembre 1976 : nouveau statut accroissant l'autonomie.

17 avril 1977 : création du RPC (Rassemblement pour la Calédonie).

22 mai 1977 : l'UC demande l'autonomie comme étape vers l'indépendance et la reconnaissance des droits des Kanak comme premiers occupants.

1^{er} juillet 1978 : Paul Dijoud annonce un plan de développement à long terme pour la Calédonie.

17 juillet 1978 : création du RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République).

1981 : Loi Dijoud sur la réforme foncière, les terres pourront être cédées à des GDPL (Goupement de droit particulier local).

22 juin 1982 : J.-M. Tjibaou devient vice-président du gouvernement.

15 octobre 1982 : création de l'Office foncier.

24 septembre 1984 : création du FLNKS (Front de libération nationale kanak socialiste).

18 novembre 1984 : élections territoriales boycottées.

5 décembre 1984 : embuscade meurtrière de Hienghène.

11 janvier 1985 : assassinat d'Yves Tual.

12 janvier 1985 : Éloi Machoro abattu par des tirs d'un gendarme.

25 avril 1985 : annonce d'un scrutin d'autodétermination sur l'indépendance-association d'ici fin 1987.

17 juillet 1986 : loi instaurant un « fonds d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie ».

13 septembre 1987 : scrutin d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie (boycott, 41 % d'abstentions, 98 % des voix en faveur du maintien dans la République).

22 avril 1988 : des militants de l'UC investissent la gendarmerie de Fayaoué à Ouvéa.

5 mai 1988 : assaut militaire sur la grotte de Gossanah à Ouvéa.

26 juin 1988 : les accords de Matignon.

20 août 1988 : signature de l'accord d'Oudinot.

6 novembre 1988 : référendum national sur les accords de Matignon (63 % d'absentions et 79 % de oui).

4 mai 1989 : double assassinat de J.-M. Tjibaou et Y. Yeiwéné à Ouvéa.

14 juillet 1989 : fin de l'administration directe par le haut-commissaire.

1990 : Création de la Société d'économie mixte de la Province Nord : Sofinor.

1990 : Jacques Lafleur vend la SMSP à la Sofinor.

1996 : échec de la négociation gouvernement-FLNKS.

Février 1997 : procédure de déchéance des titres miniers détenus par la SLN à la SMSP.

1^{er} février 1998 : accord de Bercy. Échange de titres miniers en vue de la construction d'une usine métallurgique dans le Nord.

5 mai 1998 : signature de l'accord de Nouméa.

9 mai 1999 : élections provinciales qui initient la mise en place des nouvelles institutions.

9 mai 2004 : élections provinciales qui ouvrent la deuxième mandature dans le cadre de l'accord de Nouméa.

Décembre 2005 : la SMSP et Falconbridge annoncent le lancement du projet de l'usine du Nord, suite à l'achèvement couronné de succès de l'Étude de faisabilité bancable et de l'Étude de l'impact environnemental et social.

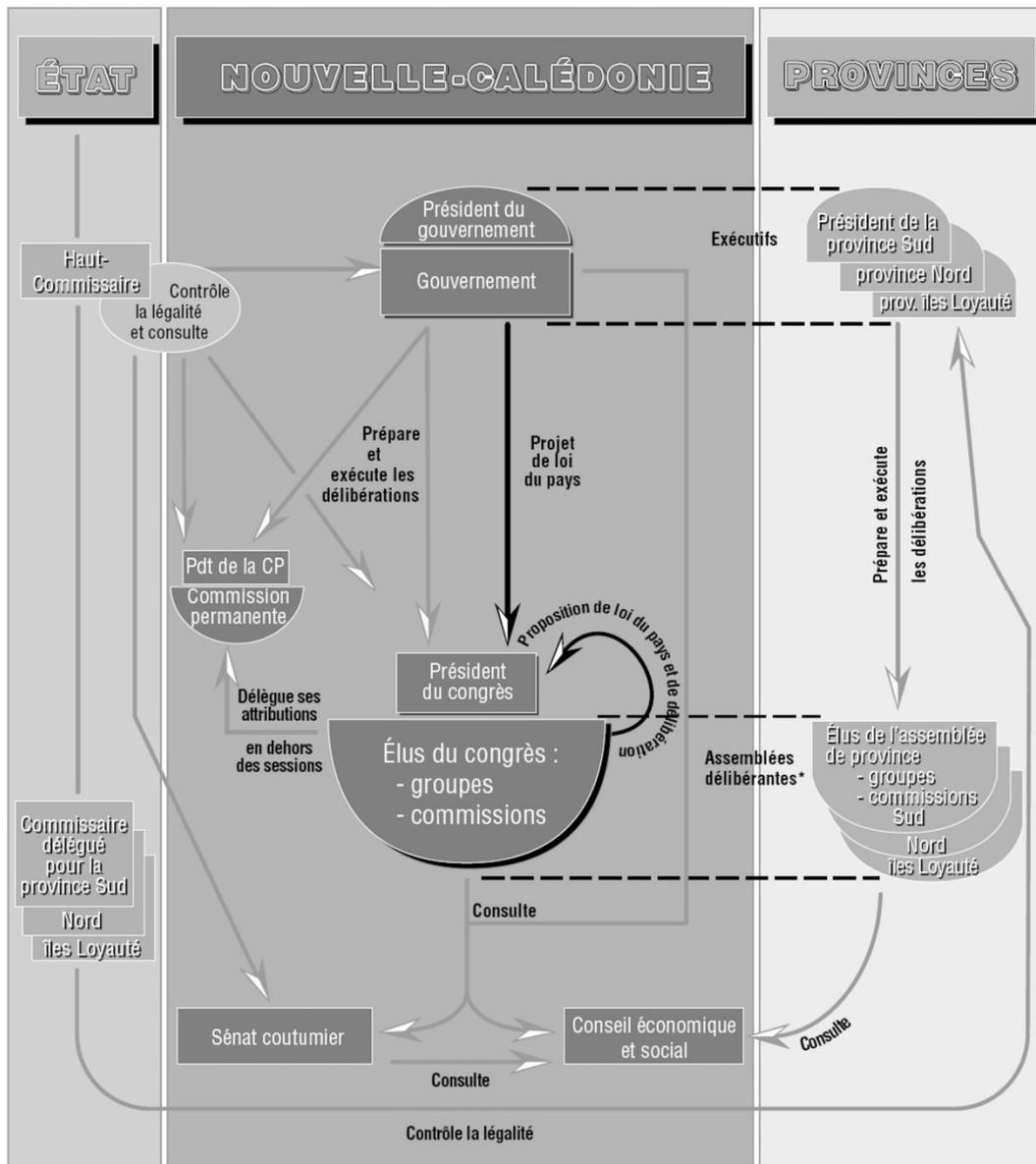
15 août 2006 : Xstrata devient le propriétaire de Falconbridge.

25 novembre 2006 : Xstrata annonce la réussite du premier stade de renouvellement du projet de l'usine du Nord.

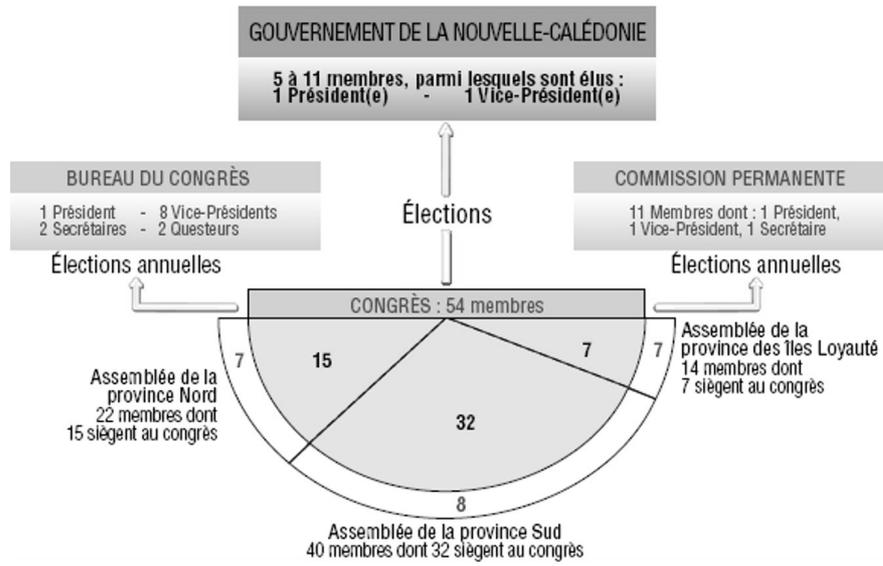
10 mai 2009 : élections provinciales qui marquent le début de la troisième mandature dans le cadre de l'Accord de Nouméa.

Annexe 3 : Structures institutionnelles néo-calédoniennes

Fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie issues de la loi organique du 19 mars 1999 (source : www.isee.nc)



Composition du congrès et du gouvernement (source : www.isee.nc)



Annexe 4 : Dispositif de recherche

A - Présentation des entretiens

Nombre d'entretiens enregistrés : 56

Nombre d'entretiens non enregistrés : 8

Durée : de une heure à six heures (en deux fois), en moyenne 2 h 50 d'entretien

Intervieweurs :

53 entretiens réalisés seul

3 en compagnie des étudiants du master DevTat en 2008

8 par les étudiants du master DevTat en 2006-2008

Interviewés :

61 entretiens avec un seul interviewé, 3 avec 2 interviewés

Localisation des entretiens :

20 à Koné, 6 à Poindimié (au village et dans les tribus de Saint-Thomas, Oumetteux, Nevaho), 6 à Ponérihouen (au village et dans les tribus de Tchamba et Mou), 5 à Touho (Ouanache, Kokengone, Vieux-Touho et Ti-ouandé), 7 à Canala (au village et les tribus de Kuinet et Mia), 2 à Hienghène, 1 à Voh

12 à Nouméa

5 en France (2 à Limoges, 2 à Paris et 1 à Montpellier)

Liste des personnes interviewées :

AUDOUARD, Pierre, ingénieur DDEE-E, entreprise et artisanat, le 03/06/2009, à Koné

AURIAC, Yves, chargé des contrats de développement pour le secteur du développement rural, DAFE, le 14/05/2009, à Nouméa

BERONON, Aïna, adjointe au maire de Canala et membre du bureau de Waké Cháá, le 09/12/2009, à Canala

BLANCHER, Harold, membre du CTC de Ponérihouen, le 28/02/2009, à Ponérihouen

BOANO, Antoine, membre du CTC de Touho, le 21/01/2009, à la tribu de Ouanache, Touho

BROWEO, Roland, membre du CTC de Ponérihouen, le 15/01/2009, à la tribu de Mou, Poindimié

CASES, Pierre, technicien de l'antenne DDEE-E de la Côte Est, le 08/06/2009, à Poindimié ;

CHAIGNE, Frédéric, directeur-adjoint du développement local et ancien chef du projet OGAF de Canala, le 26/05/2009, à Canala

CHAILLEUX, Sylvie, géomètre à la DAF, le 11/07/2008, à Koné (entretien réalisé par les étudiants du master Devtat), à Koné

CHEVALIER, Simone, et GOA, Daniel, élus provinciaux, le 11/07/2008 (entretien réalisé en compagnie des étudiants du master DevTat), à Koné

CHIVOT, Max, économiste retraité de l'ISEE, le 29/05/2009, à Nouméa

CONSIGNY, Marie-Josée, secrétaire générale de la province Nord, le 10/07/2008, à Koné

COUETE, Yannick, directeur de la chambre d'agriculture, le 14/05/2009, à Nouméa

DE GUIRAN, Emmanuel, consultant en développement rural et ancien directeur du développement rural, le 13/05/2009 et le 14/05/2009, à Nouméa

DEBIEN, France, ancien élu provincial et membre de la commission de développement, le 29/06/2009, à Voh

FAGO-BARRALY, Philippe, ancien directeur de la Népia, ancien secrétaire général de la mairie de Canala et actuellement directeur de cabinet du maire de Canala, le 09/12/2009, à la mairie de Canala

FIDJEPAS, Daniel, maire de Hienghène, le 15/11/2009, à Hienghène

GAMBEY, Jean-Claude, directeur du développement local, DDEE-E, le 05/11/2009, chez lui à Koné

GIRARD, François-René, chef du service aménagement et urbanisme de la DAF, le 11/07/2008, à Koné (entretien réalisé par les étudiants du master Devtat), à Koné

GOA, Patricia et HEO, Nadia, élues provinciales, le 11/07/2008 (entretien réalisé par les étudiants du master DevTat), à Koné

GOPOEA, André, maire de Ponérihouen, le 09/07/2009, à Ponérihouen

GORODITE, Richard, membre du CTC de Poindimié, le 13/01/2009, à la tribu de Saint-Thomas, Poindimié

GROMIDO, Joseph, élu provincial et président de la commission de développement, le 12/10/2009, à Koné

GRZELAC, Olivier, chargé de mission OGAF, DAFE, le 08/12/2008, à Nouméa

HELLY, Michel, chef du service agriculture, DDEE-E, le 18/06/2009, à Koné

KAICHOU, Germaine, directrice de Waké Cháá, le 07/12/2009, à Canala

LANERY, Matthieu, ancien directeur du Gapce de 2002 à 2005, actuellement à l'Agence de services et de paiements, le 10/09/2009, à Limoges

LEVY, Dominique, chargé de la rédaction du Codev, le 03/06/2009, à Koné

LHULLER, Laurent, ancien directeur de la chambre d'agriculture, le 13/05/2009, à Nouméa

MAPERI, Alexandre, directeur de l'aménagement et du foncier, province Nord, le 11/07/2008, à Koné (entretien réalisé par les étudiants du master DevTat), à Koné

- MAPOU, Louis, directeur de la Sofinor et ancien directeur de l'ADRAF, le 14/10/2009, à l'IAC à Pouembout
- MAYET, George, technicien ADRAF antenne Côte Est, membre des CTC de Touho, Poindimié et Ponérihouen, le 20/01/2009, à Poindimié
- MERAY, Kaloy, animateur DDEE-E, le 17/02/2009, bureau DDEE-E à Ponérihouen
- NAPOE, Sylvérie, membre du CTC de Poindimié, le 15/01/2009, à la tribu d'Oumetteux, Poindimié
- NEAOUTYINE, Paul, président de la province Nord, le 16/12/2009, à Koné
- ONIARY, Christian, agriculteur président de Waké Cháá, le 09/12/2009, à Canala
- OUE, Albert, membre du CTC de Touho, le 21/04/2009, à la tribu de Ti-ouandé, Touho
- PASCO, Gérard, président de la chambre d'agriculture, le 28/05/2009, à Nouméa
- POADJA, Gérard, chef de l'antenne ADRAF de Koné, élu provincial, le 06/07/2009, à Koné
- POAOUTETA, Ferdinand, chargé de mission développement économique de la province Nord, le 10/07/2008 (entretien réalisé en compagnie des étudiants du master DevTat) à Koné et le 25/06/2006 (entretien réalisé par les étudiants du master DevTat) à Nouméa
- POEDA, Iréné, agriculteur, membre du CTC de Ponérihouen, le 27/01/2009, à la tribu de Tchamba, Ponérihouen
- POIBA, Jean-Claude, animateur DDEE-E, le 16/02/2009, à Touho
- POIBA, Pauline, membre du CTC de Touho, le 21/04/2009, à la tribu de Vieux-Touho, Touho
- PONIDJA, André, chef antenne Côte Est, DDEE-E, le 29/04/2009, à Poindimié
- POUYTIELA, Roger, chef du service environnement de la DDEE, le 10/07/2008, à Koné
- PWARIARIWA, Richard, adjoint au maire de Ponérihouen, administrateur du Gapce, le 12/02/2009, Ponérihouen
- RIBOT, Laurence, chef de l'OCDL de Hienghène, novembre 2008, à Hienghène
- TALEM, Xavier, chef du service de l'eau, des statistiques et des études rurales, DAVAR-APICAN, le 27/11/2008 et le 12/12/2008, à Nouméa
- TCHOEAOUA, Cézelin, élu provincial et membre de la commission de développement, le 26/11/2009, à Koné
- THYDJEPACHE, Jean-Louis, ancien technicien ADRAF, antenne de Koné, le 05/05/2009, à l'IAC à Pouembout
- TONCHANE, Clarisse, secrétaire de Waké Cháá, le 08/12/2009, à la tribu de Kuinet à Canala
- TONCHANE, Xavier, membre du bureau de Waké Cháá, le 10/12/2009, à la tribu de Mia à Canala
- TROMPAS, Jacques, ancien secrétaire général de la province Nord de 1999 à 2004, le 25/06/2006 (entretien réalisé par les étudiants du master DevTat), à Nouméa
- TUTUGORO, Victor, élu provincial et membre de la commission de développement, le 18/11/2009, à Koné
- VIDEAULT, Sylvie, service du développement local à la province Sud et ancien agent ADRAF, le 12/11/2009, à Nouméa

VIRET, Christophe, ancien directeur de l'ADRAF de 2002 à 2005, actuellement directeur adjoint du développement et de l'action régionale à l'Agence de services et de paiements (anciennement CNASEA), le 10/09/2009, à Limoges

WADRAWANE, Jacques, directeur de l'ADRAF, le 12/11/2009, à Nouméa

WAGINO, Ansori, Chef du service infrastructure de la DAF, le 11/07/2008, à Koné (entretien réalisé par les étudiants du master DevTat), à Koné

WAKA, Laurentine, membre du CTC de Touho, le 05/05/2009, à la tribu de Kokengone, Touho

WEMA, Justin, technicien antenne Ouest de la DDEE-E, le 27/02/2009; à l'IAC à Pouembout

ZENKORO, Jean-Pierre, agriculteur, le 13/01/2009, à la tribu de Névaho, Poindimié

Nous avons également récupéré les fiches d'entretiens et les interviews réalisés par d'autres enquêteurs, déjà retranscrits ou que nous avons nous-même retranscrits.

- 26 entretiens réalisés par Tamara Pascutto en 2005 :

BOUILLANT, Pascal, président du conseil coutumier Païcî-Cèmuhi, tribu de Poyes, à Touho, 20/06/2005 (entretien auquel nous avons assisté)

Carliez, André, technicien agricole à la retraite, chez lui à Nouméa, 22/06/2005

CARLIEZ, Denis, ancien directeur du service du développement rural de la province Nord, au moment de l'enquête il était technicien à l'antenne DDEE de Koumac, entretien à Koné, 08/06/2005

CASES, Pierre, technicien DDEE Poindimié, 19/07/2005

GAMBEY, Jean-Claude, directeur du développement local, DDEE de Poindimié, 19/05/2005

GOPOEA, André, maire de Ponérihouen, à Ponerihouen, 06/06/2005

GORODITE, William, secrétaire du maire de Poindimié, le 13/08/2005

GOROMIDO, Joseph, maire de Koné, président de la commission développement à la province Nord, 12/07/2005

MARHADOUR, Marie-Jo, association du marché de Ponérihouen, CTC de Ponérihouen, 18/06/05

MAYET, Georges, technicien ADRAF, à l'antenne de Poindimié, membre des trois CTC de l'OGAF Côte Est, 24/05/2005

MERAY, Kaloy, animateur DDEE Ponérihouen, à Ponérihouen, 16/08/2005

NAEPELS, Michel, historien CNRS, à Paris 05/2005

PAOUMUA, Jérôme, membre du conseil d'administration du GAPCE, mairie de Poindimié, 09/08/2005

POINDYALIWANE, Didier, chef de l'antenne ADRAF de Poindimié, 18/05/2005

POININE, Alphonse, maire de Touho, à Touho, 04/08/2005

POININE, Marie-France, femme du maire de Touho, ancienne présidente de l'association des femmes du marché, Touho 170605

POIRIARIWA, Richard, adjoint au maire Ponérihouen, 18/05/2005

POUANADE, Charles (Pierre), président du conseil des anciens de Ti-ounao et chef de district, à Poindimié, 19/08/2005

POUROUIN, Marcel, président de la commission développement de Ponérihouen, 21/07/2005

REISS, Pascale, directrice de l'observatoire de l'insertion des jeunes, Poindimié, 01/06/2005

SAUTRON, Glen, technicien DDEE, antenne DDEE de Poindimié, 29/06/2005

TEIN, Gilbert, commission de développement Province Nord, à Kone 05/08/2005

TREPIED, Benoît, anthropologue, à Paris, mai 2005

TYDADA, Germaine, première adjointe au maire de Touho, membre du CTC de Touho, à la mairie de Touho, 08/06/2005

TYEA, Aurélie, présidente de l'association du marché, membre du CTC de Poindimié dans l'OGAF Côte Est, 20/07/2005

- 13 fiches d'entretiens réalisés par Guilherme Marinho de Miranda en 2008 :

CARAMIGEAS, Florence, ADRAF, à Nouméa

CARLIEZ, Denis, DDEE, conseiller développement local au moment de l'entretien

CHAIGNE, Frédéric, OGAF de Canala, à Canala

CORNUET, Nathaniel, DDEE, ingénieur service des pêches, à Koné

DEGOY, Aurélien, OGAF de Houaïlou, à Houaïlou

DEVILLERS, Pierre, DDEE, chef de l'antenne Ouest, à Pouembout

HELLY, Michel, DDEE, chef du service agriculture, à Koné

KABAR, José, DDEE, technicien agricole de l'antenne Ouest, à Pouembout

PONIDJA, André, chef de l'antenne Est, à Poindimié

PORTAL, François, DDEE, technicien production végétale de l'antenne Ouest, à Pouembout

POUITYELA, Roger, DDEE, chef du service environnement, à Poindimié

SAUTRON, Glen, DDEE, technicien agricole de l'antenne Est, à Poindimié

VIDEAULT, Sylvie, ADRAF, à Nouméa

B - Observations ethnographiques

Pour la période du terrain de la thèse de mars 2008 à janvier 2010, nous avons complété 10 journaux de terrains (4 petits cahiers et 6 grands cahiers). Dans ces cahiers se trouvent l'ensemble des notes prises en entretiens ainsi que les notes des observations participantes.

cahier 1 (petit cahier, 192 pages) : 25 mars 2008 au 09 juillet 2008

cahier 2 (petit cahier, 192 pages) : 10 juillet 2008 au 09 septembre 2008

cahier 3 (petit cahier, 180 pages) : 11 septembre 2008 au 22 octobre 2008

cahier 4 (grand cahier, 96 pages) : 24 octobre 2008 au 26 novembre 2008

cahier 5 (grand cahier, 180 pages) : 26 novembre 2008 au 27 janvier 2009

cahier 6 (grand cahier, 180 pages) : 27 janvier 2009 au 27 mars 2009

cahier 7 (grand cahier, 180 pages) : 29 mars 2009 au 18 juin 2009

cahier 8 (petit cahier, 196 pages) : 29 juin 2009 au 03 septembre 2009

cahier 9 (grand cahier, 96 pages) : 03 septembre 2009 au 02 novembre 2009

cahier 10 (grand cahier, 180 pages) : 02 novembre 2009 au 18 janvier 2010

À ces journaux de terrain complétés pendant la durée de la thèse, on peut ajouter ceux des trois années précédentes que nous avons conservés et dans lesquels nous avons pu ponctuellement piocher des données.

cahier i (petit cahier, 192 pages) : 01 février 2005 au 01 mai 2005

cahier ii (petit cahier, 192 pages) : 01 mai 2005 au 17 août 2005

cahier iii (petit cahier, 96 pages) : 18 août 2005 au 25 octobre 2005

cahier iv (petit cahier, 288 pages) : 08 novembre 2005 au 23 juin 2006

cahier v (petit cahier, 192 pages) : 23 juin 2006 à janvier 2007

cahier vi (petit cahier, 192 pages) : janvier 2007 à octobre 2007

cahier vii (petit cahier, 192 pages) : octobre 2007 à mars 2008

Annexe 5 : Données chiffrées OGAF Côte Est et Canala

A - Maquette financière OGAF Côte Est

AXES	Actions	Province Nord	CNASEA	COMMUNES	ADRAF	FEPNC	GAPCE	TOTAL
Axe 1. Relancer la production agricole								
	1	Contrats de production	105 923 €					105 923 €
	2	Aménagement foncier	142 142 €	75 420 €	74 565 €			142 142 €
	3	Formations des producteurs	29 833 €					29 833 €
	4	Prestations de services	63 856 €					63 856 €
	5	Amélioration de l'équipement	432 408 €	154 192 €				432 408 €
	6	Amélioration fonds de roulement	100 560 €					100 560 €
Axe 2. Améliorer la commercialisation								
	7	Aide collective	105 588 €				196 092 €	301 680 €
	8	Prime qualité	65 699 €					65 699 €
Axe 3. Diversifier l'offre d'activités et de produits								
	9	Pêche	55 308 €					55 308 €
	10	Diversification	68 043 €					68 043 €
Axe 4. Animer les actions de développement local et création de synergie entre acteurs								
	11	Administration et gestion du programme	62 800 €			24 302 €		87 102 €
	12	Réalisation d'un bulletin de liaison		20 531 €				20 531 €
	13	Organisations évènements promotionnels	31 400 €					31 400 €
TOTAL			799 143 €	484 948 €	75 420 €	74 565 €	24 302 €	1 504 485 €

B - Maquette financière OGAF Canala

AXES	Actions	PROVINCE	CNASEA	COMMUNE	ADRAF	FEPNC	ADIE	TOTAL
Axe 1. Inciter à la production								
1 Aide à la production et soutien des agriculteurs et pêcheurs								
	Forfait de mise en culture		125 701,84 €					125 701,84 €
	Défrichage et désenclavement				30 168,44 €			30 168,44 €
	Aide à l'équipement	100 561,47 €						100 561,47 €
	Encadrement technique (pour mémoire)							
	sous-total	100 561,47 €	125 701,84 €	- €	30 168,44 €	- €	- €	256 431,74 €
2 Contrats de production agricole								
	Tous produits ciblés		83 801,22 €					83 801,22 €
	sous-total		83 801,22 €					83 801,22 €
Sous-total Axe 1		100 561,47 €	209 503,06 €	- €	30 168,44 €	- €	- €	340 232,97 €
Axe 2. Réorganiser les circuits de commercialisation								
3 Aides aux infrastructures et à l'équipement								
	centre de dépôt	62 850,92 €		251 403,67 €				314 254,59 €
	Magasin d'approvisionnement	72 069,05 €						72 069,05 €
	Equipement spécifique produits de la mer	23 883,35 €						23 883,35 €
	Encadrement technique (pour mémoire)							- €
	Frais de fonctionnement	251 403,67 €						251 403,67 €
	sous-total	410 206,99 €	- €	251 403,67 €	- €	- €	- €	661 610,66 €
4 Aide au transport - marché municipal								
	Convention de prestation de service public pour le transport des personnes et des marchandises			15 084,22 €				15 084,22 €
	sous-total	- €	- €	15 084,22 €	- €	- €	- €	15 084,22 €
Sous-total Axe 2		410 206,99 €	- €	266 487,89 €	- €	- €	- €	676 694,88 €
Axe 3. Valoriser les productions actuelles								
5 Action de promotion pour l'émergence de produits de terroir								
	Action de promotion	20 950,31 €	8 380,12 €					29 330,43 €
	sous-total	20 950,31 €	8 380,12 €	- €	- €	- €	- €	29 330,43 €
6 Formation et accompagnement des promoteurs								
	Formation et accompagnement technique	16 760,24 €	16 760,24 €					33 520,49 €
	sous-total	16 760,24 €	16 760,24 €	- €	- €	- €	- €	33 520,49 €
Sous-total Axe 3		37 710,55 €	25 140,37 €	- €	- €	- €	- €	62 850,92 €
Axe 4. Développer de nouvelles activités								
7 Soutien aux micro-projets (hors secteurs agricole et tourisme)								
	Aides directes aux projets	- €					33 520,49 €	33 520,49 €
	Journées thématiques/encadrement technique	16 760,24 €						16 760,24 €
	sous-total	16 760,24 €	- €	- €	- €	- €	33 520,49 €	50 280,73 €
8 Améliorer l'image de la commune par le soutien des initiatives touristiques et la valorisation du patrimoine								
	Plaquettes touristiques	5 028,07 €		3 352,05 €				8 380,12 €
	Promotion d'événements	33 520,49 €		16 760,24 €				50 280,73 €
	Encadrement technique (pour mémoire)							
	Soutien aux projets touristiques	16 760,24 €						16 760,24 €
	Vitrine d'exposition et centre d'information	41 900,61 €		41 900,61 €				83 801,22 €
	Aménagement des sites	25 140,37 €		100 561,47 €				125 701,84 €
	Embellissement des marchés de bords de route			8 380,12 €				8 380,12 €
	Encadrement spécifique (pour mémoire)							
	sous-total	122 349,79 €	- €	170 954,50 €	- €	- €	- €	293 304,28 €
Sous-total Axe 4		139 110,03 €	- €	170 954,50 €	- €	- €	33 520,49 €	343 585,02 €
Axe 5. Animation -information - accompagnement OGAF								
9 Animation de l'OGAF								
	Salaires et charges - fonctionnement	251 403,67 €	38 548,56 €	55 308,81 €				345 261,04 €
	Equipement structure	33 520,49 €				24 302,35 €		57 822,84 €
	sous-total	284 924,16 €	38 548,56 €	55 308,81 €	- €	24 302,35 €	- €	403 083,89 €
Sous-total Axe 5		284 924,16 €	38 548,56 €	55 308,81 €	- €	24 302,35 €	- €	403 083,89 €
TOTAL		972 513,20 €	273 191,99 €	492 751,19 €	30 168,44 €	24 302,35 €	33 520,49 €	1 826 447,67 €

Annexe 6 : Autorisation foncière de Touho

Exemple d'autorisation foncière construite par le comité local de Touho

AUTORISATION FONCIERE OGAF TOUHO

Date :

Nous soussignés

Mr.....

Chef de clan de

Et

Mr.....

Président du Conseil des Anciens de.....

Et

Mr.....

Vice président du Conseil des Anciens de

Et

Mr.....

Chef de la Tribu de

Et

Mr.....

Président du District de

Autorisons

Mr ou Mme.....

Groupement.....

A utiliser le terrain choisi en accord avec le Technicien, d'une superficie d'environ.....m², afin d'y installer un projet de

Pour un montant de location deFCFP. Pour une durée de..... Localisé tribu de (Voir croquis au dos)

Dans le cas où, l'intéressé ne pourrait assurer la production pour cause grave nous autorisons,

Mr/Mme.....

à prendre la succession.

Signatures

Chef de clan
Anciens

Président du Conseil des

Petit Chef de la tribu
Anciens

Vice président du Conseil des

Président du district

Annexe 7 : Maquette financière OCDL de Hienghène

AXE	PROVINCE	COMMUNE	ADRAF	Elat	TERRITOIRE	CI	WWF	TOTAL
1. Améliorer l'accès, l'équipement et l'aménagement des zone de vies et du foncier								
Intervention foncière			4 000 000 XPF					4 000 000 XPF
Réfection des routes								0 XPF
AEP								0 XPF
Ligne de transport	8 000 000,00 XPF							8 000 000 XPF
Sous-total Axe 1	8 000 000 XPF	0 XPF	4 000 000 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	12 000 000 XPF
2. Développer une filière de tourisme écolongique et culturel et diversification d'activité								
Etude de marché	1 500 000 XPF							1 500 000 XPF
Affinement produit touristique	1 500 000 XPF							1 500 000 XPF
Aide à l'équipement individuel	30 000 000 XPF							30 000 000 XPF
Aide aux aménagements sentiers, aires de repos, signalétiques	2 000 000 XPF	2 000 000 XPF						4 000 000 XPF
Aménagement village et littoral	100 000 000 XPF	180 901 000 XPF		78 750 000 XPF	30 045 000 XPF			389 696 000 XPF
Formation agents de tourisme de Nouvelle-Calédonie	15 000 000 XPF				15 000 000 XPF			30 000 000 XPF
Formation guide de randonnées pédestres	5 000 000 XPF							5 000 000 XPF
Formation agent d'accueil de croisiériste	2 000 000 XPF							2 000 000 XPF
Aide aux projets d'agriculture et d'élevage	35 000 000 XPF							35 000 000 XPF
Réalisation d'ouvrage hydraulique	15 000 000 XPF							15 000 000 XPF
Aide aux projets artisanaux	5 000 000 XPF							5 000 000 XPF
Aide aux projets individuels de pêche	10 000 000 XPF							10 000 000 XPF
Equipement complémentaire GIE wedalik	1 500 000 XPF							1 500 000 XPF
Sous-total Axe 2	223 500 000 XPF	182 901 000 XPF	0 XPF	78 750 000 XPF	45 045 000 XPF	0 XPF	0 XPF	530 196 000 XPF
3. Préserver et gérer les milieux naturels								
SIG biodiversité	1 600 000 XPF							1 600 000 XPF
Sensibilisation aux feux	1 600 000 XPF							1 600 000 XPF
Formation d'informateurs	600 000 XPF							600 000 XPF
Programme Dayu Biik	32 000 000 XPF					40 000 000 XPF		72 000 000 XPF
Programme CRISP	35 000 000 XPF						6 000 000 XPF	41 000 000 XPF
Etude traitement des déchets/eaux usées et assainissements								0 XPF
Sous-total Axe 3	70 800 000 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	40 000 000 XPF	6 000 000 XPF	116 800 000 XPF
4. Repondre aux besoins sociaux et stimuler l'expression culturelle								
Renforcement du dispositif RAPI								0 XPF
Plan d'action social pour les jeunes								0 XPF
sous-total MS	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF
Sous-total Axe 4	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF
5. Utiliser la dynamique et l'organisation du projet pour aboutir à la création d'un parc naturel								
Visite extérieure	5 000 000 XPF							5 000 000 XPF
Fonctionnement de la structure	52 000 000 XPF							52 000 000 XPF
Sous-total Axe 4	57 000 000 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	0 XPF	57 000 000 XPF
6. Animation -information - accompagnement OGAF								
TOTAL	359 300 000 XPF	182 901 000 XPF	4 000 000 XPF	78 750 000 XPF	45 045 000 XPF	40 000 000 XPF	6 000 000 XPF	715 996 000 XPF

