

Introduction générale

Vingt-huit ans après les accords de Matignon-Oudinot, alors que se profile une nouvelle date clé pour son avenir institutionnel et politique avec la sortie programmée de l'accord de Nouméa, où en est la Nouvelle-Calédonie ? Son modèle économique a-t-il fondamentalement changé ? Sa trajectoire de développement est-elle soutenable ? Alors que le pays est engagé dans un processus de décolonisation négocié, quels sont ses atouts et ses options stratégiques pour affronter la mondialisation et ses nouvelles formes ?

Pour tenter de répondre à ces questions et nourrir le débat local sur les enjeux de l'après-accord de Nouméa, notre collectif de recherche¹ examine la période correspondant à la mise en œuvre des accords politiques de Matignon-Oudinot et de Nouméa, avec, en point de mire, l'échéance de « sortie » des accords en 2018. Notre analyse couvre donc un quart de siècle marqué par de profonds changements. Parmi les évolutions les plus emblématiques il faut sans doute noter que les rapports de force mondiaux ont été bouleversés et que la Nouvelle-Calédonie s'est industrialisée via le développement de la métallurgie ; elle se trouve plus encore que par le passé confrontée à la mondialisation et aux processus de concentration économique. Mais d'autres mutations sont à l'œuvre : l'urbanisation du pays se confirme, mais elle prend des formes et a des impacts qui déjouent certains pronostics et tendances observées ailleurs ; vingt-cinq années de croissance soutenue ont dopé le marché intérieur et modifié le champ des possibles, l'extraversion historique de l'économie néo-calédonienne s'en trouve modifiée ; les transferts de compétences de l'État français à la Nouvelle-Calédonie opérés au cours des vingt dernières années modifient les lieux et les acteurs de la décision politique ; l'industrialisation par la métallurgie change aussi la donne quant à la répartition de la rente du nickel et plus largement aux options possibles de valorisation des richesses naturelles de la Nouvelle-Calédonie ; la bipolarisation politique a fait place à davantage de pluralisme, avec des possibilités d'alliances inédites susceptibles de remettre en cause le fonctionnement collégial des institutions.

Dans ce mouvement, la Nouvelle-Calédonie retrouve les difficultés communes aux petites économies insulaires (PEI), liées à l'étroitesse des marchés, l'éloignement, les vulnérabilités économiques, environnementales et sociales qui se traduisent par des coûts de production souvent

1. Voir la liste des auteurs en fin d'ouvrage.

élevés et affectent leurs modalités d'insertion dans les échanges internationaux. En conséquence, les PEI dépendent souvent de rentes, qu'elles soient minières, administratives, ou encore liées à la migration. Une rente économique se mesurant par l'excès du prix de vente sur l'ensemble des coûts de production (y compris un profit moyen ou « normal »), la spécialisation des PEI dans des secteurs créateurs de rente peut compenser un manque global de compétitivité. C'est le cas pour le secteur nickel en Nouvelle-Calédonie, du moins en moyenne période, lorsque les cours du nickel sont suffisamment rémunérateurs.

Notre ouvrage vise à rendre intelligibles, pour un large public, les dynamiques et enjeux du développement de la Nouvelle-Calédonie, à explorer sa trajectoire passée et son présent, pour mieux réfléchir son avenir. Mais, en documentant ces processus et changements et en jugeant de leur impact sur la soutenabilité de la trajectoire de l'archipel, il questionne aussi, de façon plus générique, la notion même de développement. En effet, les atouts et difficultés propres au monde kanak dans un monde globalisé et un pays qui reste clivé aux plans économique et social, invitent à reconsidérer et à complexifier les cadres anciens d'analyse. Cela implique d'accorder une attention particulière à des domaines peu connus comme les activités non marchandes, l'immatériel et leurs perspectives d'évolution, afin de mieux évaluer les trajectoires de développement du pays, mais aussi de mieux envisager son avenir.

Ce livre s'inspire de la démarche et des méthodes utilisées par Jean Freyss dans son ouvrage *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie* paru en 1995 et balayant la période 1960-1990. Jean Freyss y proposait une analyse originale de la situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie du début des années 1990. Son originalité tenait d'une part à ses choix théoriques et disciplinaires, avec une réelle orientation d'économie politique. Il renseignait en effet, via la mobilisation de données éparses et jusqu'alors peu exploitées, un modèle macroéconomique global (de type MIRAB)². Il réfutait la pertinence du modèle d'économie rentière pour analyser la situation de la Nouvelle-Calédonie, en invoquant notamment le fait que les transferts publics ne pouvaient être assimilés à une rente, car inscrits dans une logique de domination coloniale et non dans une logique de marché, fût-il imparfait. Mais au-delà des enseignements du modèle, il complétait toutes ses analyses par des éclairages sur les fondements politiques des choix économiques, par une perspective historique et institutionnelle explicative de nombreux processus *a priori* contradictoires, et par un regard au plus près du terrain sur les instruments de politiques publiques mis en œuvre. L'originalité de son livre renvoyait aussi à ses enseignements génériques sur la

2. Le modèle MIRAB (pour Migrations, Remittances, Aid and Bureaucracy) ou MIRAGE (pour Government Expenditure) désigne un modèle de développement à moteur externe dans les économies insulaires, fondé sur les dépenses publiques et les afflux de devises que génèrent l'aide internationale et les envois de fonds des travailleurs émigrés.

notion de développement et sur l'incapacité des approches sectorielles à en saisir toutes les dimensions.

En 1995, Jean Freyss traçait un portrait globalement pessimiste de la situation néo-calédonienne et des blocages structurels à son développement, et ce malgré les acquis politiques institutionnalisés par les accords de Matignon-Oudinot et leurs promesses de réorientation du modèle économique global. Il expliquait comment le poids des transferts de la métropole via les salaires des administrations (qu'il présentait comme une stratégie de reprise en main du territoire par la France au début des années 1970), conjugué à la permanence de ce qu'il nommait un oligopole de collusion des principaux acteurs économiques, tirait les prix intérieurs à la hausse. Il démontrait aussi que les transferts jouaient contre la diversification économique de la Nouvelle-Calédonie et *in fine* maintenaient les inégalités historiques préexistant au réveil kanak. Il prédisait une normalisation sociale avec le maintien de ces mécanismes et une involution de la société domestique kanak via son urbanisation et son individualisation. Mais il appelait aussi de ses vœux des solutions alternatives qui, selon lui, étaient nécessairement issues des provinces indépendantistes (« instances décisives »), pour que les fondements de l'organisation sociale kanak puissent inspirer un développement original et exemplaire.

Aujourd'hui ces analyses et résultats méritent d'être revisités à l'aune des changements structurels intervenus sur les trois dernières décennies. Outre un besoin d'actualisation, l'analyse peut aujourd'hui bénéficier d'un appareil statistique et de corpus méthodologiques et conceptuels plus sophistiqués que par le passé. Ainsi l'involution attendue de la société domestique et de son système vivrier peut aussi être évaluée par des données quantitatives (et statistiquement représentatives) caractérisant mieux le monde kanak, comme son rapport à l'emploi et à la tribu, ses habitudes alimentaires et ses modes de consommation. On apprécie par ailleurs un peu mieux les logiques et pratiques de mobilité des Néo-Calédoniens, qui donnent à voir autrement les dynamiques spatiales et territoriales, y compris urbaines. Le croisement des perspectives macro-économiques et microsociales ouvre ainsi des opportunités nouvelles pour traiter de la soutenabilité, et ce dans toutes ses dimensions économiques, sociales et environnementales.

La notion de soutenabilité n'apparaît pas dans l'approche de Jean Freyss, alors même qu'elle est au cœur des débats contemporains sur le développement. Conjointement, l'économie néo-calédonienne est progressivement sortie du régime d'économie assistée. Avec la montée en production des deux usines métallurgiques à partir de 2013, la question de la rente minière et de sa gestion est ainsi renouvelée, alors que les perspectives d'évolution des transferts publics sont plutôt baissières. À plus long terme, la Nouvelle-Calédonie se trouve ainsi confrontée au défi, commun aux PEI, de la diversification de son économie.

À la veille de la sortie de l'accord de Nouméa et de la consultation des Néo-Calédoniens sur leur avenir institutionnel et politique, l'actualisation

et l'élargissement des thèmes du livre de Jean Freyss nous semblent donc œuvre utile pour réintroduire dans le débat local un regard pluridisciplinaire, pouvant saisir les enjeux politiques globaux de l'économie néo-calédonienne, et bénéficiant des acquis récents de la recherche en économie du développement et notamment sur les questions de soutenabilité.

Le présent livre entend bien conduire une approche globale du changement structurel de la Nouvelle-Calédonie, incluant le passage d'une dépendance subie à des interdépendances négociées, incluant aussi l'étude des relations et du partage du pouvoir à partir d'une production de données originales par la recherche, mais aussi par une utilisation systématique et la mise en perspective des statistiques publiques disponibles ou accessibles. Il s'agit d'investir les nouveaux objets de l'économie du développement – et en premier lieu les questions de la soutenabilité et de la vulnérabilité – et d'élargir la focale grâce à un appareil statistique bien plus performant qu'en 1995. La ligne éditoriale choisie est de respecter, autant que faire se peut, la structure de l'argumentaire développé par Jean Freyss, en racontant non plus la trajectoire de développement de l'économie néo-calédonienne de 1960 à 1989, mais celle de 1989 à 2014. Certains chapitres s'intéressent cependant à des thèmes non documentés ou tout simplement hors du champ de la recherche de l'époque, offrant ainsi des perspectives complémentaires.

La construction de ce livre vise donc à mettre en synergie différents regards sur la trajectoire de développement de la Nouvelle-Calédonie et sa soutenabilité ; il déroule un argumentaire aussi complet que possible. Pour autant, chaque chapitre a sa cohérence propre, de même que des sous-ensembles de deux ou trois chapitres peuvent plus spécifiquement intéresser le lecteur. La trame suivante explique comment parcourir l'ouvrage.

Après avoir rappelé les grandes orientations statutaires et institutionnelles de l'accord de Nouméa et leurs traductions politiques et économiques (chapitre 1), l'ouvrage présente, à travers quelques faits stylisés, le cadre macro-économique néo-calédonien actuel (chapitre 2) et les grandes dynamiques sectorielles à l'œuvre. L'approche sectorielle traite séparément les secteurs abrités et ceux soumis à la concurrence (chapitre 3). Elle est complétée par l'examen des principes de construction des marges (notamment dans le commerce), qui permet un éclairage particulier sur les acteurs du monde économique local, sa recomposition et le maintien d'une tendance forte à l'organisation en oligopole (chapitre 4).

Sur la base de ces éléments de cadrage, trois périodes distinctes dans la trajectoire économique de l'archipel sont identifiées entre 1975 et 2012, dont la modélisation révèle des régimes de croissance spécifiques (chapitre 5). La soutenabilité de cette trajectoire est ensuite examinée, à l'aune des indicateurs de durabilité faible et forte (chapitre 6).

Cadrage et formalisation macroéconomiques sont ensuite confrontés à la réalité de l'économie des ménages résidant en tribu, posant la question

de la résilience de la société kanak comme facteur de soutenabilité (chapitre 7). Parmi les mutations sociales les plus marquantes, l'analyse des mobilités spatiales et des dynamiques urbaines permet de renouveler les représentations des transformations territoriales à l'œuvre (chapitre 8). Le livre analyse et évalue également certains instruments de développement, parmi les plus emblématiques mis en œuvre par les exécutifs provinciaux et territoriaux, montrant une structuration et une sophistication de l'action publique, même si les résultats ne sont pas toujours probants (chapitre 9).

Enfin, le livre se projette vers l'avenir et tente d'apporter quelques réponses aux défis auxquels la Nouvelle-Calédonie se trouve confrontée. Il insiste sur la convergence entre les enseignements de notre diagnostic et les perspectives d'une valorisation du patrimoine naturel et culturel unique du pays pour générer d'autres sources de rentes, en dehors du seul nickel (chapitre 10).