
Séverine Bouard, Jean-Michel Sourisseau
Vincent Geronimi, Séverine Blaise, Laïsa Ro'i (éd.)

La Nouvelle-Calédonie face à son destin

Quel bilan à la veille de la consultation
sur la pleine souveraineté ?



KARTHALA sur internet :
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : « Mel, mec », acrylique d'Adrien Trohmae, 2002.
© ADCK-CCT, coll. FACKO.

© Éditions Karthala, 2016
ISBN : 978-2-8111-1738-2

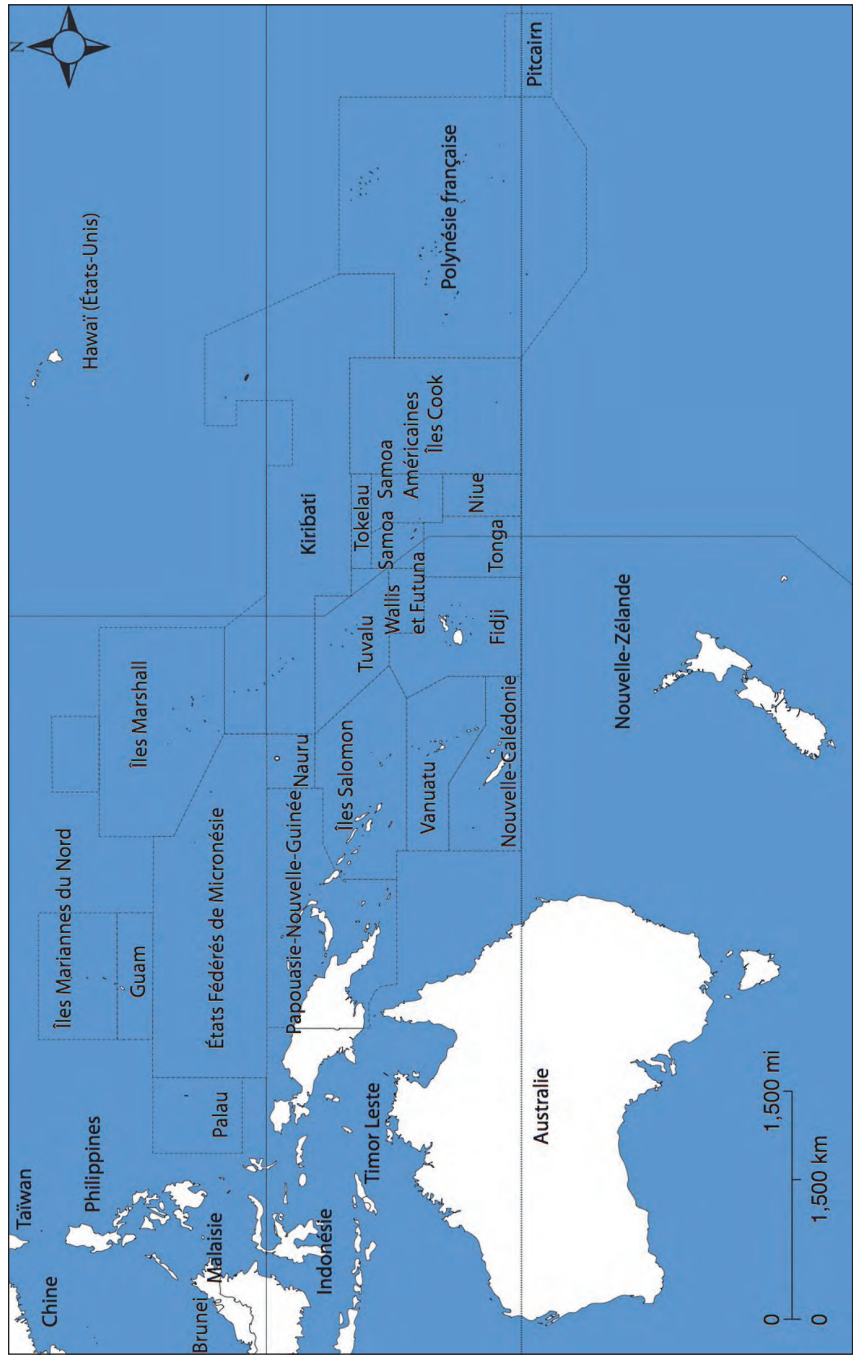
**Séverine Bouard, Jean-Michel Sourisseau,
Vincent Geronimi, Séverine Blaise, Laïsa Ro'i (éd.)**

La Nouvelle-Calédonie face à son destin

**Quel bilan à la veille de la consultation
sur la pleine souveraineté ?**

**Éditions Karthala
22-24, boulevard Arago
75013 Paris**

Carte de la Nouvelle-Calédonie dans le Pacifique



Conception : Pierre-Christophe Pantz.

Cet ouvrage est dédié à Thierry Mennesson

Très impliqué dès le départ de ce projet, la maladie l'a malheureusement empêché de pouvoir contribuer directement, comme nous l'espérons, à ce travail. Acteur engagé et incontournable de la recherche en Nouvelle-Calédonie, farouche défenseur de la provincialisation et confiant dans l'intelligence des hommes pour réaliser le destin commun, il ne peut pas être dissocié de cette aventure collective ; il en fut le principal inspirateur et l'un des porteurs les plus enthousiastes et les plus convaincus. Nous espérons que les lecteurs retrouveront une partie de son intelligence et de son humanité dans les pages qui suivent.

Jean Freyss, chercheur en sciences sociales

L'ouvrage de Jean Freyss intitulé « Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie » et publié en 1995, constitue une lecture incontournable pour comprendre les défis posés à la Nouvelle-Calédonie il y a de cela vingt ans. Économiste, il a su ouvrir ses analyses aux autres sciences sociales en y intégrant les apports de la sociologie, de l'anthropologie, des sciences politiques, de la géographie...

Notamment dans le cadre du GEMDEV (Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement), certains des rédacteurs des pages qui suivent ont eu la chance de pouvoir échanger avec lui et de partager cet intérêt pour les approches pluridisciplinaires. Sa posture conceptuelle et méthodologique trouve toujours des prolongements dans les travaux menés par les instituts de recherche auxquels ils appartiennent.

Pour les chercheurs en économie, en anthropologie, en sociologie, en géographie, en sciences politiques, qui ont combiné leurs efforts pour réaliser le présent ouvrage, le travail considérable effectué par Jean Freyss sur la Nouvelle-Calédonie démontre l'intérêt de croiser les regards des différentes disciplines et rappelle, si besoin en était, que par la diversité de leurs méthodes et de leurs approches les sciences sociales ont beaucoup à apporter pour comprendre et éclairer le monde qui nous entoure. Nous espérons que le présent ouvrage, vingt ans après celui de Jean Freyss, convaincra le lecteur de l'intérêt d'une telle démarche pluridisciplinaire.

**Partenaires scientifiques
ayant participé à la coordination de l'ouvrage**



Avertissement

Cet ouvrage a été réalisé grâce à un travail qui a rassemblé vingt-cinq contributeurs appartenant à des disciplines et des institutions différentes.

Des chercheurs de l'Axe Nouvelles ruralités et destin commun de l'Institut agronomique néo-calédonien (IAC), de l'UMR ART-Dev, Acteurs, ressources et territoires dans le développement, rattachés au Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et du CEMOTEV, Centre d'études sur la mondialisation, les conflits, les territoires et les vulnérabilités, équipe rattachée à l'Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines (Université Paris Saclay), ont mobilisé et animé un réseau informel de recherche, avec notamment des chercheurs de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et des membres du Centre des nouvelles études sur le Pacifique (CNEP) et du Laboratoire de recherches juridique et économique (LARJE), laboratoires tous deux rattachés à l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC).

Ce réseau s'est constitué à travers de multiples programmes de recherche antérieurs. Si la mobilisation collective autour de ce projet a duré plus de deux ans, les travaux présentés ici renvoient à une période bien plus longue de collaboration et d'échange.

Un travail important de collecte, de déconstruction et d'harmonisation des données a été réalisé sous la coordination de Laïsa Ro'i avec la collaboration de Leïla Apithy et l'aide précieuse de celles et ceux qui, en coulisses, concourent à l'élaboration des statistiques néo-calédoniennes.

Conjointement au suivi du comité de pilotage en Nouvelle-Calédonie, le GIS Gemdev¹, pluridisciplinaire, a été, comme souvent, un lieu privilégié de mise en discussion et de relecture des premières versions de l'ouvrage. Michel Vernières, Jean-Jacques Gabas et Claire Mainguy se sont prêtés à ce jeu de relecture et de discussions.

Enfin, Catherine Choquet, secrétaire générale du Gemdev a assuré la coordination éditoriale dans la phase de finalisation de l'ouvrage. Elle a en particulier apporté toute son expérience et ses compétences dans les relectures, les assemblages et la mise en cohérence des corrections de l'ensemble.

1. GIS Gemdev, le Groupement d'intérêt scientifique pour l'Étude de la mondialisation et du développement est une fédération de recherche interuniversitaire et pluridisciplinaire (FED 4244). Il est rattaché à l'Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis (Université Paris Lumières) et hébergé par l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Préface

Michel VERNIÈRES

Président d'honneur du GEMDEV

Professeur émérite de Sciences-économiques
à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Cet ouvrage, réalisé par un collectif pluridisciplinaire de chercheurs, constitue une impressionnante et remarquable étude de l'économie de la Nouvelle-Calédonie et des perspectives relatives à son avenir. Exemple d'une véritable recherche d'économie politique, il ne se limite pas à une approche économique étroite mais intègre tout au long de ses analyses, et pas seulement dans le premier chapitre consacré à l'étude de sa trajectoire politique et institutionnelle, les implications économiques de cette situation originale issue des accords de Matignon, Bercy et Nouméa. De ce fait ce livre sera particulièrement précieux non seulement aux chercheurs mais aux acteurs, économiques, sociaux et politiques, de la vie néo-calédonienne. L'utilité opérationnelle de ce travail de recherche est d'autant plus grande qu'il rassemble et ordonne toutes les informations actuellement disponibles sur ce territoire tout en soulignant les manques de données qu'il conviendrait de collecter d'urgence. En effet, ce n'est que sur la base d'une connaissance approfondie des faits économiques et sociaux que peuvent être conduites des politiques de développement adaptées aux caractéristiques spécifiques de tout territoire, particulièrement marquées dans le cas de la Nouvelle-Calédonie.

Mais ces chercheurs ne se contentent pas d'une analyse fouillée de la situation présente et de poser des questions pertinentes relatives à son avenir. Ils inscrivent leur démarche dans un examen de l'évolution historique du territoire seule à même, du fait de la dépendance au sentier antérieurement suivi, d'en comprendre les caractéristiques présentes. Ils prolongent ainsi, pour les deux dernières décennies, le riche travail publié par Jean Freyss en 1995. Ils mettent ainsi en lumière les grandes transformations réalisées par l'économie et la société néo-calédonienne des cinquante dernières années. Celles-ci ont été marquées par la succession de trois régimes, qualifiés d'économie assistée, de rééquilibrage et d'industrialisation. Elles ont été caractérisées par une forte augmentation de la richesse globale et une atténuation des inégalités régionales sans pour autant avoir permis une réelle diversification de l'économie lui permettant d'échapper à sa double dépendance à l'égard des transferts et du nickel. C'est là

l'enjeu, bien mis en lumière dans l'ouvrage, de la nouvelle étape qui s'ouvre dans les années à venir et ce quels que soient les résultats du référendum à venir.

Cette synthèse consacrée à la Nouvelle-Calédonie, particulièrement utile pour les spécialistes de cette dernière et les acteurs de sa vie économique et sociale, l'est aussi pour les chercheurs qui travaillent sur les économies relativement isolées que sont, en premier lieu, les petites îles, mais aussi les territoires enclavés et le monde rural profond. Au premier abord, chacun d'eux apparaît très spécifique, tout particulièrement la Nouvelle-Calédonie du fait de sa double dépendance aux transferts et au nickel, de sa structure institutionnelle originale... Mais la lecture de cet ouvrage, à partir de ce cas très particulier et pour une part grâce à lui, met en lumière quelques questions fondamentales à traiter pour chacun d'eux.

En premier lieu, il convient d'identifier les acteurs du développement territorial, leur comportement et leur poids relatif. Ainsi, l'arrivée en Nouvelle-Calédonie de firmes minières multinationales influe fortement sur l'impact du secteur minier. De même, le renforcement constaté des administrations locales en moyens financiers et en personnels plus qualifiés permet la mise en œuvre d'outils de politique économique et sociale plus complexes et, surtout, plus adaptés aux spécificités locales. Pour sa part, le développement du secteur non marchand permet d'améliorer aussi bien l'apport, en termes d'autoconsommation ou de dons, de l'agriculture familiale que celui en services divers des associations locales.

Par ailleurs, ce livre invite à la méfiance relativement aux schémas analytiques importés comme le montre clairement l'analyse des mobilités qu'il effectue. Le schéma classique de l'exode rural, apparemment illustré par la croissance de l'agglomération de Nouméa, ne tient pas compte de la complexité des phénomènes de mobilité marqués par la progression des multi-résidences, des migrations alternantes entre lieu de travail et domicile ou des retours fréquents dans la commune d'origine. Dès lors, le seul enregistrement, dans les recensements, de changements de résidence ne suffit pas à conclure à un exode rural significatif susceptible de mettre en péril l'avenir des zones rurales par l'atteinte d'un seuil irréversible de dépeuplement.

Cette évocation de la notion de seuil conduit à souligner un autre apport essentiel de cette étude qui est celui de la soutenabilité du modèle de développement adopté, tout particulièrement traité au cours du chapitre 6. Négligée il y a quelques décennies, cette question fondamentale y est abordée avec la rigueur nécessaire à l'élaboration des politiques économiques à venir. L'introduction des notions d'épargne véritable, tout particulièrement celle de l'épargne véritable autonome, permet de poser les enjeux de ces politiques et d'éclairer leurs conséquences à terme. Mais il ne s'agit pas de croire que des calculs économiques, aussi élaborés soient-ils, suffisent à choisir ces politiques. Ainsi la question fondamentale, évoquée plus haut, de l'identification des seuils qu'il s'agit de ne pas franchir pour ne pas compromettre l'avenir n'est pas une question technique.

Elle est le résultat de choix politiques quant à l'avenir souhaité pour le territoire considéré. Quelle terre et quelle société locale veut-on léguer aux générations suivantes ?

Cette dernière question invite à insister sur un dernier point mis en lumière dans ce livre : l'importance de l'identification et de la valorisation du patrimoine reconnu par le groupe social concerné. C'est bien là le sens du discours cité (p. 263) de Jean-Marie Tjibaou en 1978 : « Il faudra que nous puissions élaborer un programme dans une perspective Calédonie, notre patrimoine ». En effet, un patrimoine n'est pas donné, il est issu d'un processus de patrimonialisation qui conduit un groupe social à considérer qu'un ensemble cohérent de biens, matériels et immatériels, doit être transmis à ses descendants. Mais pour pouvoir assurer cette transmission, il convient de le valoriser afin de dégager les ressources permettant sa conservation. Ce n'est qu'au cas par cas que cette valorisation peut être réalisée, en évitant les effets pervers qu'elle peut entraîner. L'ouvrage le montre bien à partir de l'exemple du tourisme, forme la plus répandue de valorisation. Ainsi, au-delà d'un certain seuil, les croisiéristes mettent en danger ce patrimoine naturel et social. Il est donc rappelé que la dimension humaine et sociale du patrimoine est fondamentale et qu'elle peut être la source d'innovations, issues de la coutume et de la biodiversité locale.

En conséquence, pour un lecteur, comme l'auteur de ces quelques lignes, qui n'est pas un spécialiste ni un acteur de la vie néo-calédonienne, la lecture de cet impressionnant ouvrage est particulièrement riche d'enseignements, parfaitement synthétisés dans le chapitre 10 qui le conclue. Outre la connaissance de ce territoire, riche de sa complexité, ce livre invite à mettre l'accent sur des enjeux fondamentaux, dont quelques-uns ont été évoqués ci-dessus, pour l'avenir de tout territoire quelle que soit sa taille, mais tout particulièrement pour les plus petits et isolés.

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).

1

De Matignon à la consultation sur l'indépendance

Une trajectoire politique et institutionnelle originale

Carine DAVID, Jean-Michel SOURISSEAU

Samuel GOROHOUNA, Pierre-Yves LE MEUR

La Nouvelle-Calédonie fait exception dans la République française. Le processus de décolonisation inédit dans lequel l'archipel est engagé, le conduit progressivement à un niveau d'autonomie élevé et, éventuellement, à l'indépendance. Cette situation s'insère dans une histoire longue.

Au milieu du XIX^e siècle, moins de cent ans après que la Nouvelle-Calédonie a été visitée pour la première fois par des Européens, la France choisit, après maintes hésitations, d'en faire une colonie de peuplement. Cette décision implique un contrôle politique, économique et spatial de la métropole et de son administration locale, l'organisation d'une immigration européenne, océanienne et asiatique et la marginalisation des populations kanak autochtones. Le contrôle inclut rapidement la principale richesse de l'archipel, à savoir ses ressources minières. Malgré des actes de résistance récurrents tout au long de cette trajectoire coloniale, une économie de comptoir se met en place, principalement autour de l'élévage, du nickel, du commerce avec la métropole ou encore de l'immobilier, avec des intensités différentes selon les périodes et les branches.

À partir des années 1950, les revendications grandissantes du monde kanak qui accède au droit de vote, questionnent politiquement ce modèle économique. Les revendications s'estompent un temps à la faveur d'un boom du nickel à la fin des années 1960, boom qui ne modifie pas les fondements de l'économie de comptoir, mais qui entraîne un changement de ses acteurs historiques par l'arrivée massive de nouveaux migrants et de nouveaux entrepreneurs et la minorisation de la population kanak¹.

1. Conjointement, du fait de la forte émigration dans la période 1955-1975, les Kanak sont dès lors numériquement minoritaires, alors même qu'une reprise démographique après des décennies de déclin leur avait redonné une courte majorité dans les années 1950.

Entre 1984 et 1988, parce que l'État n'a pas donné de réponse crédible et susceptible de modifier les rapports de force pour reconnaître pleinement la légitimité kanak, la Nouvelle-Calédonie connaît l'un de ses épisodes les plus douloureux : les « Événements »², période d'agitation et d'affrontements dont la violence culmine avec les morts de la grotte de Gossanah sur l'île d'Ouvéa.

La négociation de sortie de la crise vise un règlement global et conduit aux accords politiques de Matignon-Oudinot en 1988, puis de Nouméa en 1998. Ces accords positionnent l'État dans un rôle d'arbitre et institutionnalisent un partage des responsabilités politiques entre indépendantistes et loyalistes. Ils définissent les étapes vers une large autonomie tout en laissant aux partis du temps pour démontrer la crédibilité de leurs projets respectifs. De manière assez contre-intuitive, les Événements ont renforcé les principes d'une économie doublement rentière, par le nickel et par les transferts publics issus de la France métropolitaine. La notion de transaction sociale permet de comprendre cette contradiction apparente comme un *modus vivendi* qui sans gommer les divergences permet de faire vivre des positions radicalement différentes.

De fait, les Événements ont révélé l'impasse pour les deux camps d'une démographie favorable aux partisans du maintien dans la France : en cas de vote au suffrage universel le résultat ne peut qu'être défavorable à la partie kanak de la population qui souhaiterait l'indépendance, mais une telle issue ne ferait qu'entretenir la rupture sociale et les tensions ayant conduit à la crise. La période a également mis à jour les inégalités structurelles de développement entre le peuple autochtone et le reste de la population, entre la Brousse³ et Nouméa, et donc la nécessité d'intensifier les transferts. C'est pour répondre à ce double enjeu que la solution consensuelle trouvée autour de la provincialisation assure une majorité élective aux Kanak en province Nord et dans la province des Îles Loyauté et garantit l'appui financier et l'arbitrage de l'État français pour que les exécutifs locaux puissent exercer leurs compétences de développement économique.

Le présent ouvrage, focalisé sur les bifurcations de ces vingt-cinq dernières années, n'entend pas revenir sur cette longue trajectoire historique coloniale. Il part cependant du constat, historiquement démontré, du caractère tout particulièrement politique de la structure et du fonctionnement de l'économie néo-calédonienne. Dans cette logique, le présent chapitre détaille le dépassement organisé et institutionnalisé de la démocratie représentative usuelle et précise le contenu des statuts récents de la

2. Cette dénomination fait débat, certains historiens lui préférant le terme de « guerre civile ».

3. La Brousse désigne la Grande Terre hors Grand Nouméa et le terme « les îles » désigne l'ensemble des îles habitées autour de la Grande Terre (essentiellement les Îles Loyauté, l'île des Pins et les Belep).

Nouvelle-Calédonie et leurs incidences sur son développement économique.

Une première partie revient sur la notion de consociativité, mobilisée comme outils d'analyse du régime politique particulier de ce territoire français d'outre-mer.

La deuxième partie explore les effets de la gouvernance consociative sur le paysage politique local et sa bipolarisation, mais aussi sur un important secteur économique : la métallurgie et les stratégies de transformation du nickel.

La troisième partie s'intéresse plus largement à la traduction de la consociativité dans les stratégies économiques locales des provinces et du pays. Enfin, les questions soulevées par la sortie de l'accord de Nouméa sont reprises à l'aune de ce premier constat d'enchâssement des stratégies économiques dans les jeux politiques locaux et les relations avec la France métropolitaine.

La démocratie consociative comme grille de lecture des récentes innovations institutionnelles néo-calédoniennes

L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie depuis 1988 répond clairement à une logique déjà identifiée en science politique sous le vocable de « démocratie consociative ». La notion de consociation qualifie le phénomène par lequel l'ingénierie institutionnelle mise en place par les élites politiques cherche à, ou peut apporter, une réponse politique aux clivages existants dans certaines sociétés dites « divisées », qu'elles le soient sur une base religieuse, linguistique ou ethnique, en rejetant la logique majoritaire.

On entend ici par « société divisée », une société dans laquelle la diversité ethnoculturelle, religieuse ou linguistique se traduit par une fragmentation politique. Dans un tel cadre, les revendications politiques sont formulées à travers le prisme de l'appartenance (ethnique, religieuse, etc.) et les conflits politiques sont synonymes de conflits entre groupes ethnoculturels (Choudry, 2008). En Nouvelle-Calédonie, la colonisation de peuplement et la ségrégation raciale et spatiale liée à ce peuplement ajoutent une dimension particulière, qui invite à enrichir la notion de « division », et de parler davantage de « segmentation ». La division verticale entre « segments socio-ethniques » est traversée par une problématique de l'autochtonie, de l'antériorité et de l'immigration alimentant des discours de légitimation concurrents⁴. Dans ce type de société, quoi qu'il en soit, le

4. Les pays du Nord de l'Europe, où des dispositifs de type consociatif se sont mis en place (Pays-Bas ou Suisse par exemple), sont également travaillés par une immigration qui déplace les discours et les équilibres politiques autour d'une problématique autochtone ou ethno-nationale (Geschiere, 2009).

cadre institutionnel est amené à jouer une double fonction en ce qu'il est à la fois un régulateur des relations politiques et un élément moteur dans la fondation d'un sentiment national ; le « destin commun » en Nouvelle-Calédonie (voir *infra*) remplit ces fonctions.

Le cadre institutionnel joue tout d'abord un rôle de régulateur en ce qu'il aménage la prise de décision en dehors du schéma classique de la démocratie majoritaire (Holmes, 1995). En effet, l'architecture institutionnelle et les modalités d'organisation de l'exercice du pouvoir sont pensées dans une logique de partage du pouvoir.

Au-delà de la fonction de régulation qui lui est classiquement reconnue, le cadre institutionnel doit également avoir une fonction fédératrice dans les sociétés divisées : les modalités d'exercice du pouvoir visent à favoriser la construction nationale. En effet, du fait d'une histoire souvent conflictuelle et d'une absence de vie en commun, il n'existe le plus souvent aucun « vouloir vivre collectif », selon la célèbre expression d'E. Renan (Renan, 1882). Dans un tel cadre, l'ingénierie institutionnelle constitue souvent le principal véhicule pour la construction d'une identité commune, tout en garantissant le bon fonctionnement du régime politique. Elle passe principalement par la création d'espaces institutionnels favorisant la prise de décision collégiale entre les membres des différents groupes ethnoculturels (Choudry, 2008).

Les analyses produites par Arend Lijphart, dans son ouvrage *Démocratie dans les sociétés plurielles* (Lijphart, 1977), démontrent que les mécanismes propres à la démocratie libérale ne fonctionnent pas dans les sociétés profondément divisées. Arend Lijphart propose le concept de démocratie consociative. Selon l'auteur, « dans les sociétés plurielles..., la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi dangereuse, parce que les minorités à qui l'accès au pouvoir est constamment nié se sentent exclues, et elles sont victimes de discrimination. Elles cesseront de montrer allégeance au régime » (Lijphart, 1984).

Par ailleurs, dans ces sociétés, les clivages sont segmentaires, plutôt que transversaux. Cela a pour conséquence des divisions politiques basées sur une différenciation sociale qui font l'objet de formes diverses (et parfois contradictoires) d'objectivation, comme la langue, la culture ou l'ethnicité. Or, si les clivages transversaux favorisent la retenue dans le discours politique, les clivages segmentaires risquent au contraire de favoriser une absence de modération. La mobilisation politique s'organise autour d'appartenances et les partis politiques y répondent en s'organisant sur cette base. Selon la grille d'analyse proposée, l'existence de clivages segmentaires remet en cause les postulats de la démocratie majoritaire. Dans les conditions des sociétés divisées, cette dernière n'aboutirait pas à une compétition entre projets sociétaux et politiques inclusifs et tendrait plutôt à favoriser les discours les plus radicaux à l'intérieur de chaque groupe (et de possibles alliances entre ces extrémismes).

En conséquence, la caractéristique typique des sociétés divisées ou segmentées est le parti politique ethnique ou à base confessionnelle, parce qu'il paraît illustrer le plus simplement et clairement les clivages sociaux et politiques. Donald Horowitz a très bien exprimé cela en considérant que dans ce contexte, les scrutins politiques se transforment systématiquement en référendum ethnique (Horowitz, 1990). Les conséquences politiques de l'institution d'une démocratie majoritaire dans une société divisée dépendront des caractéristiques démographiques de la société en question. S'il existe un groupe supérieur numériquement, le résultat est qu'il n'y aura pas d'alternance au pouvoir et que la minorité restera systématiquement dans l'opposition et sera donc exclue de la sphère de décision politique. En conséquence, le double postulat de la démocratie représentative – l'alternance au pouvoir et l'absence d'abus de pouvoir de la part de la majorité – ne tient pas. Le danger est alors une « dictature de la majorité » (Lijphart, 1975).

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la nécessité de la prise en compte de cette caractéristique s'avère fondamentale : il s'agit de ne pas reproduire les erreurs faites dans les États insulaires voisins lors de leur accession au statut d'État. En effet, il apparaît globalement que la légitimité des transitions constitutionnelles opérées depuis une quarantaine d'années dans le Pacifique Sud pose question de ce point de vue : les procédures utilisées pour assurer la transition ayant été gérées dans la grande majorité des cas par l'État colonial sur le départ, il apparaît que le contenu même des constitutions et l'ingénierie institutionnelle qu'elles mettent en place sont souvent calqués sur les systèmes constitutionnels occidentaux, inadaptés aux spécificités socio-culturelles de l'organisation sociétale océanienne et à leur hétérogénéité. Telle n'est pas l'orientation prise s'agissant de la Nouvelle-Calédonie : les accords de Matignon-Oudinot, puis l'accord de Nouméa ont en effet opté pour une prise en compte institutionnelle des spécificités de la société néo-calédonienne (voir *infra*).

Il reste néanmoins une question essentielle : la doctrine relative aux outils institutionnels mobilisables dans le cadre d'une société divisée tourne principalement autour d'un choix crucial entre une optique multiculturaliste ou une optique intégrationniste. En effet, l'option assimilationniste est d'emblée exclue du fait des désorganisations sociétales et des conséquences engendrées par les politiques d'assimilation menées pendant la période coloniale.

Les « intégrationnistes » rejettent l'idée que les différences ethniques doivent nécessairement être traduites en différences politiques. Ils sont favorables à une identité commune, même dans le cadre d'une diversité ethnoculturelle considérable. Ils diffèrent des assimilationnistes qui considèrent que le fondement le plus solide pour l'intégration politique est l'assimilation ethnoculturelle, rendant impossible la mobilisation politique autour de la différence ethnique. En conséquence, ils sont favorables à des politiques publiques qui éradiqueraient ou inciteraient fortement à l'élimination des différences ethnoculturelles. L'intégration, par contraste,

Tableau 1. *Les options intégrationnistes et multiculturalistes dans les démocraties consociatives et ses déclinaisons en Nouvelle-Calédonie*

Institution	Intégrationnisme	Multiculturalisme
Préambule de l'accord	Volonté de construire un « destin commun »	Reconnaissance du peuple kanak
Langues officielles	Une langue officielle	
Déclaration de droits		Reconnaissance de droits individuels et collectifs à des groupes ethniques
Division verticale du pouvoir		Décentralisée
Frontières politiques internes		Les subdivisions internes sont organisées de manière à permettre à des minorités de gouverner (les provinces)
Pouvoir législatif		Proportionnalité réalisée à travers un système électoral de représentation proportionnelle ; déformation de la représentation au Congrès pour favoriser la surreprésentation des partis indépendantistes ;
Pouvoir judiciaire		Présence d'assesseurs coutumiers devant les juridictions civiles
Administration	Recrutement sans prise en compte des différences ethniques ; méritocratie	Politique de discrimination positive
Pouvoir exécutif		Partage du pouvoir sur une base interethnique, à travers un exécutif issu du parlement, lui-même désigné à la représentation proportionnelle
Modes de scrutin		Représentation proportionnelle
Partis politiques		Acceptation d'un système de partis basé sur des communautés nationales, religieuses ou ethniques territoriales
Associations civiques		Acceptation des associations communautaires

soutient les stratégies constitutionnelles qui promeuvent une identité commune dans la sphère publique sans exiger une unité ethnoculturelle dans la sphère privée et associative. Le multiculturalisme pour sa part vise à reconnaître une pluralité d'identités et nécessite la reconnaissance de plusieurs communautés ethniques, linguistiques, nationales ou religieuses dans l'État. Les maîtres mots d'une politique multiculturaliste sont « partager, diffuser, séparer, diviser, décentraliser et limiter le pouvoir » (Lijphart, 1983).

À la lecture de l'accord de Nouméa et au regard de l'architecture institutionnelle mise en place en Nouvelle-Calédonie, on peut certainement affirmer que l'option multiculturaliste semble émerger au niveau du territoire néo-calédonien. Cette tendance apparaît moins évidente au niveau provincial où la logique intégrationniste semble prédominer.

Les formes de la démocratie consociative en Nouvelle-Calédonie depuis 1988

La bifurcation politique et économique des accords de Matignon-Oudinot

En 1988, la Nouvelle-Calédonie est au bord du gouffre. Après quatre années de conflits et de tâtonnements politiques et institutionnels, les revendications indépendantistes kanak ne sont pas entendues, la confiance est rompue. La violence et la dramaturgie (entre les deux tours de l'élection présidentielle française) de la prise d'otages de la grotte de Gossanah à Ouvéa marquent un paroxysme (Christnacht, 2004) ; l'impasse politique issue de l'histoire coloniale oblige à inventer une réponse originale, en rupture radicale avec le passé.

Des négociations en profondeur s'engagent, à l'initiative de Michel Rocard, nouveau Premier ministre du second mandat de François Mitterrand. La mission du dialogue, conduite par le préfet Christian Blanc et composée de personnalités religieuses, catholiques et protestantes, de francs-maçons et de hauts fonctionnaires, est chargée de détecter les points d'achoppement et de convergence pour favoriser la voie du consensus entre les différentes parties en présence et, par la suite, de proposer une solution. Jean-Marie Tjibaou pour le Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS) – mais en fait surtout en lien avec les seuls leaders de l'Union calédonienne (UC) – et Jacques Lafleur pour le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) sont invités à Paris pour trouver, sur les bases du rapport de cette mission, les possibles compromis évoqués dans des discussions d'abord informelles avec, en particulier, le Premier ministre. En juin 1988, les leaders de chaque camp, et les délégations qui les ont rejoints, signent l'accord de Matignon.

Cet accord de paix, acte politique fort mais sans contenu de nature à impulser les changements économiques structurels nécessaires, est com-

plété deux mois plus tard, après des discussions toujours entre les délégations du FLNKS et du RPCR, mais cette fois avec des membres du Parti de libération kanak (Palika) et de l'Union syndicale des travailleurs kanak et des exploités (USTKE). Ce second accord définit la loi référendaire précisant les conditions de l'évolution statutaire de la Nouvelle-Calédonie et de son développement ; il est signé rue Oudinot, siège du ministère de l'outre-mer.

Les accords dits « de Matignon-Oudinot » traduisent donc par une loi qui sera votée par le peuple français en novembre 1988, et qui est l'expression d'un virage vers l'institutionnalisation d'une forme originale de démocratie consociative. En particulier, la loi évacue la question de l'indépendance en planifiant un référendum sur la question en 1998 où seuls les habitants présents en 1988 et leurs descendants auront droit de vote (art. 2). Elle prévoit en outre une nouvelle répartition des compétences entre l'État, le Territoire⁵ et les trois provinces nouvellement créées, ainsi que le principe d'une amnistie pour les actes en lien avec les Événements. L'État se pose en arbitre et cède des parties importantes de ses prérogatives en direction notamment des provinces, jetant ainsi les bases d'un Territoire teinté de fédéralisme. Dans l'esprit d'un processus consociatif, le découpage provincial (voir carte générale, p.5) garantit la possibilité aux indépendantistes kanak d'exercer le pouvoir dans les provinces Nord et des Îles Loyauté, tandis que les non-indépendantistes sont assurés du contrôle de Nouméa et de la province Sud. C'est bien le principe de base des accords que de permettre l'expression différenciée des représentations du développement et de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Au niveau du Territoire, le Congrès, formé de la réunion des trois assemblées de province, représente l'organe délibérant qui vote notamment le budget de cette collectivité. La loi référendaire institue un Comité économique et social représentatif de la société, principalement composé à partir des propositions des autorités provinciales. Il a un rôle consultatif. Un Conseil consultatif coutumier du Territoire est instauré et se compose, « selon les usages reconnus par la coutume, des représentants de l'ensemble des aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie : Hoot Ma Waap, Païci Camuki, Ajie Aro, Xaracuu, Djubea Kapone, Nengone, Drehu et Iaai » (art. 60). Le remplacement de l'Office culturel, scientifique et technique Canaque par l'Agence de développement de la culture kanak (ADCK) en 1988 marque par ailleurs la reconnaissance de la culture mélanésienne par l'État dans une logique multiculturaliste affirmée : l'ADCK est en effet un établissement public national à caractère administratif.

L'indépendance étant une question remise à plus tard, les parties se sont entendues pour faire du « rééquilibrage » le maître mot des accords de Matignon-Oudinot. Le rééquilibrage, tel que défini dans la loi, vise à

5. Le terme de Territoire désigne l'échelon d'administration des institutions néo-calédoniennes (aujourd'hui gouvernement et Congrès), et non pas un « Territoire d'outre-mer », ce que la Nouvelle-Calédonie n'est de fait plus depuis au moins la loi organique de 1999.

corriger toutes les situations d'inégalités qui peu ou prou pénalisent les Kanak et le développement harmonieux de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit notamment de favoriser la formation de cadres kanak puisque cette communauté est statistiquement très fortement discriminée dans les emplois qualifiés et très qualifiés. Là encore, nous sommes dans une option multiculturaliste, mais teintée cette fois d'intégrationnisme, le rééquilibrage étant implicitement entendu comme un alignement des communautés sur un standard de développement de type occidental.

Mais dans l'ensemble de ces dispositions, la provincialisation – et le partage de pouvoir qu'elle institue – est la mesure phare pour obtenir la paix et pour faire vivre la démocratie aux différents niveaux de gouvernance en Nouvelle-Calédonie. Elle est aussi une rupture dans la trajectoire économique de l'archipel. Dès lors, cette trajectoire est la résultante d'une augmentation significative des transferts financiers vers la Nouvelle-Calédonie et de l'expression de stratégies économiques provinciales différenciées. La bifurcation porte principalement sur les objectifs des transferts ; dès lors, il s'agit de les utiliser pour construire les bases d'une économie soutenable, et non plus d'entretenir une dépendance prenant la forme d'un assistanat. Mais la bifurcation porte aussi sur le renouvellement désormais possible des stratégies de développement, et en particulier sur les modalités de gestion de la rente nickel (voir *infra*).

Le rééquilibrage est ainsi aussi spatial, la provincialisation étant conçue comme un levier pour mener une politique active d'aménagement du territoire. Il s'agit de réduire les inégalités les plus importantes en matière d'équipement et de développement économique, social et culturel, et d'initier des projets structurants.

Afin de donner les moyens financiers nécessaires aux compétences provinciales et aux objectifs du rééquilibrage, deux dispositions volontaristes sont instituées par la loi référendaire n°98-1028 du 9 novembre 1988 :

- d'une part, une répartition du budget du Territoire déséquilibrée, qui permet aux provinces Nord et Îles Loyauté de bénéficier de moyens plus importants que la province Sud au regard de leurs populations respectives ;

- d'autre part, la signature, entre les provinces et l'État, de contrats de développement, sur le modèle des contrats de plan État-région, qui se montent à trente milliards de F.CFP (dont près de la moitié de part « État ») sur la période 1990-1992 et à plus de quarante-quatre milliards de F.CFP sur la période 1993-1999. Par cet outil, l'État entend être un acteur du rééquilibrage en favorisant budgétairement les provinces Nord et Îles tout en laissant les stratégies de développement aux mains de ces institutions. La provincialisation constitue une nouveauté pleine d'audace et de pari sur l'avenir.

Par ailleurs, la loi du 22 janvier 1989 crée trois Sociétés d'économie mixte (SEM) provinciales, afin d'appuyer les orientations économiques prioritaires des provinces : PROMOSUD, Société de développement de la

province Sud ; SOFINOR, Société de financement et d'investissement de la province Nord et SODIL, Société de développement et d'investissement de la province Îles Loyauté. Les provinces détiennent entre 68 et 80 % du capital de ces SEM, le solde étant principalement détenu par les banques de la place et l'Institut calédonien de participation (ICAP). Elles permettent de financer et d'accompagner des projets d'envergure en étant présentes dans les conseils d'administration des entreprises. Elles bénéficient d'une grande autonomie de gestion et la garantie publique donne de la confiance aux entreprises dans lesquelles elles prennent des participations importantes.

Ces dispositions s'accompagnent d'un suivi politique des accords, avec l'instauration d'un comité des signataires chargé d'évaluer l'avancement des engagements pris et éventuellement d'impulser des réorientations. Et de fait, les négociations sur l'après-Matignon démarrent dès les confirmations légales des accords votées et les provinces installées. Ces négociations sont largement influencées par la bipolarité du paysage politique local.

Une bipolarité politique affirmée, mais des évolutions dans la mouvance indépendantiste (1988-1998)

Dans les jeux politiques à l'œuvre pour la négociation, le camp loyaliste apparaît ressoudé par les Événements. Les témoignages recueillis indiquent du reste que durant toute la période de mise en œuvre des accords, Jacques Laffleur a la mainmise sur le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) ; c'est du reste lui, secondé et conseillé par Bernard Deladrière, qui sera le principal interlocuteur de l'État et du FLNKS lors des négociations. Pour autant, il est face à cette situation inédite de devoir intégrer réellement les revendications indépendantistes dans sa vision de la Nouvelle-Calédonie, et en particulier au Congrès. Les compétences octroyées aux provinces déplacent sensiblement les lieux de production des politiques et des stratégies économiques, et il faut désormais composer avec des élites politiques en dehors de Nouméa, qui défendent une autre vision que celle de l'économie assistée telle qu'instaurée au tournant des années 1970 (Freyss, 1995, Couharde *et al.*, 2010). Cependant, si le RPCR continue de dominer la mouvance non-indépendantiste, des points de fracture apparaissent avec en particulier la création d'un nouveau parti (Une Nouvelle-Calédonie pour tous), qui parvint à prendre sept sièges sur trente-deux en province Sud et à fragiliser la position du RPCR au Congrès et par suite son fonctionnement.

L'assassinat de Jean-Marie Tjibaou et de Yeiwéné Yeiwéné à Ouvéa en 1989, et l'émoi qu'il suscite vont freiner l'expression des revendications indépendantistes les plus radicales. Pour le FLNKS, l'application des accords de Matignon-Oudinot relève dès lors d'une obligation morale. Mais dans le même temps, cet événement modifie le leadership dans la

mouvance indépendantiste. Paul Néaoutyine, du Palika, reprend la tête du FLNKS et conjointement, les différences de vues s'expriment et se structurent entre le Palika et l'Union Calédonienne, et plus largement entre toutes les autres organisations indépendantistes (y compris dans les Îles Loyautés, avec toutes les spécificités de la construction politique de cette nouvelle province). L'UC souhaite par exemple l'émergence d'un entreprenariat kanak original, respectant les hiérarchies coutumières et revalorisant, quitte à la rénover, l'organisation clanique, tandis que le Palika, par essence plus marxiste, prône un plus grand collectivisme et défend l'instauration d'un capitalisme provincial, qui pourrait se muer en capitalisme d'État dans la perspective de l'indépendance. Si tactiquement le FLNKS affiche un discours unitaire face à l'État et à la mouvance non-indépendantiste, ces clivages initiaux perdurent dans les années 1990 et vont agiter le débat interne au Front (Sourisseau *et al.*, 2010). L'UC garde sa majorité et dirige la province Nord jusqu'en 1999. Mais si les dirigeants de l'UC se montrent les plus visibles dans les négociations avec la France, l'influence de la position du Palika au sein du FLNKS se fait sentir, notamment sur le dossier minier et métallurgique et sur les prises de participation publiques.

Dans ce contexte politique, deux négociations de sortie de l'accord de Matignon sont conduites en parallèle : celle économique de Bercy sur la stratégie nickel, que les indépendantistes ont réussi à sortir de l'arène politique locale en la plaçant sur le terrain industriel et dans laquelle l'influence de Raphaël Pidjot et d'André Dang au nom du FLNKS a été déterminante ; et celle de l'accord politique à laquelle toutes les mouvances politiques ont effectivement participé et qui fut, elle, très publicisée.

La métallurgie au cœur des enjeux de la mise en œuvre et de la sortie des accords de Matignon-Oudinot

Si les registres politiques, fonciers et culturels sont centraux dans la séquence des Événements puis de la provincialisation, la mine et la métallurgie émergent comme axes stratégiques du rééquilibrage. On peut notamment citer le rôle primordial de la clé de répartition et des compétences économiques dévolues aux provinces, mais aussi la « promesse » de Jacques Lafleur de céder la Société minière du Pacifique Sud (SMSP) à la province Nord pour faciliter le rééquilibrage (Lafleur, 2000), l'implication de la France dans ce rachat finalement porteur de controverses (voir encadré 1.1) et le renouvellement des acteurs de ce secteur sensible. Après la mine, la métallurgie sera le point le plus stratégique de la négociation de l'après accords de Matignon-Oudinot, d'autant qu'à partir de 1995, le marché mondial s'avère favorable.

Dès le début des années 1990, juste après la provincialisation et la mise en place des principes du rééquilibrage, le choix de l'industrialisation et de la transformation locale apparaît inéluctable ; les deux camps politiques semblent prioriser la fin du monopole de la Société Le Nickel (SLN) et

deux projets de nouvelles usines sont engagés parallèlement afin de privilégier la captation locale d'une part plus importante de la rente nickel. Les deux projets portent des choix différents pour l'avenir économique de la Nouvelle-Calédonie et la réussite des promesses de l'accord de Matignon. L'option portée par l'exécutif du Sud privilégie la force de l'initiative privée et ses impacts fiscaux et pour l'emploi, celle portée par les indépendantistes favorise la prise de participation majoritaire dans les usines et une rémunération par les dividendes. Des doutes subsistant sur la capacité de la Nouvelle-Calédonie à construire et alimenter trois usines, une concurrence de fait s'installe entre les deux options, tandis que la SLN cherche à préserver son pré-carré (Néaoutyine, 2005).

Si les questions du statut du pays, du corps électoral, de l'architecture institutionnelle, de l'ampleur et de la nature des transferts de compétence, ou encore des conditions des référendums de sortie ont animé le débat public dans les années 1990, c'est la question moins médiatisée de la stratégie métallurgique qui rythme les controverses économiques des négociations de l'accord de Nouméa. Ainsi, la question économique sous-jacente dans l'accord de Matignon – accord de paix et de reconnaissance des droits du peuple kanak, même complété par Oudinot – devient centrale dans sa mise en œuvre et dans la préparation de sa suite.

Encadré 1.1

Les acteurs de la mine et de la métallurgie en Nouvelle-Calédonie jusqu'au milieu des années 1990

Le premier opérateur à exploiter les ressources de nickel sur le territoire est Pierre Coste, qui débute la production de minerai silicaté (principalement de la garniérine) en 1873 au Mont-Dore. D'autres filons sont ensuite découverts à Houailou, Bourail, Canala et Thio. Les premières teneurs de production avoisinaient 15 % pour diminuer ensuite rapidement aux alentours de 8 % en moyenne. La main-d'œuvre est alors constituée d'une partie de la population pénale, de Kanak et de travailleurs sous contrat en provenance des Nouvelles-Hébrides. L'activité se développe rapidement. En 1880, la SLN naît de la fusion entre la société métropolitaine de Jules Garnier et Henry Marbeau et la société nouméenne de l'Australien John Higginson. Cette société utilise une main-d'œuvre indochinoise et javanaise importante mais aussi des travailleurs venus de France qui se voient offrir des concessions de plusieurs hectares de terrain dans le cadre du programme de peuplement instauré par le Gouverneur Feillet. En 1937, après un long processus, elle fusionne avec l'entreprise du Bordelais Ballande qui détient une fonderie à Doniambo (Nouméa) (Bencivengo, 2010). L'extraction du nickel est assurée par les « petits mineurs », dont le nombre a considérablement varié au cours du temps au gré des périodes de boom (1968-72 et 2006-2007), et la SLN elle-même. Malgré l'expression consacrée, ces « petits mineurs » sont devenus des sociétés dont la taille peut être relativement importante et les activités très diversifiées. Il s'agit souvent d'entreprises aux mains de grandes familles du territoire : les familles Lafleur (Société minière du Pacifique Sud, SMSP), Pentecost (Nickel Mining Corporation, NMC), Ballande (Compagnie générale des minerais calédoniens, CGMC ou

encore Société des mines de Tontouta, SMT), Montagnat (Société minière Georges-Montagnat, SMGM), la société Maï-Kouaoua, etc.

La province Nord fait son entrée dans le secteur dès 1990, la SOFINOR rachetant à Jacques Lafleur et grâce à une aide de l'État, la SMSP pour 1,8 milliard de F.CFP. La SMSP est depuis lors filiale à hauteur de 87 % de la SOFINOR, elle-même détenue à 75 % par la province Nord et 25 % par l'Institut calédonien de participation (ICAP). Les négociations ont duré deux ans et sont émaillées de controverses sur l'ampleur du domaine de la société à son rachat, la faiblesse de ses titres l'ayant obligée à racheter des concessions à Ouako, Nakety, Poya et Bohaken, mais aussi à continuer à exploiter des titres amodiés à la SLN (entretien SMSP le 9 octobre 2015). En quelques années, la SMSP devient le premier exportateur du territoire et ne cache pas ses intentions, dans la logique des injonctions de Jean-Marie Tjibaou dès les années 1980 à « en finir avec la politique de la cueillette » dans l'exploitation des ressources minières, de se lancer dans la métallurgie.

La SLN était la seule, à la signature des accords de Matignon-Oudinot, à assurer la transformation du nickel à Nouméa dans son usine de Doniambo, grâce à un procédé pyro-métallurgique. Longtemps aux mains de la famille Rothschild, la structure en capital de la SLN a sensiblement évolué en 1974, puis en 1983 avec d'importantes prises de participation publiques de l'État français (jusqu'à 70 %) (Le Meur et Mennesson 2011). En 1985, l'entreprise devient filiale de la société Eramet, un groupe minier et métallurgique français de dimension mondiale opérant dans trois branches (le nickel, le manganèse et les alliages), dont l'introduction en Bourse en 1994 résulta en une diminution significative de la participation publique.

D'un côté, le canadien International Nickel Company Limited (INCO), qui a une longue histoire avec la Nouvelle-Calédonie dont deux tentatives inabouties de construction d'unités de traitement dans les années 1960 et 1970 (Torre, 2005), saisit l'opportunité de la nouvelle donne politique et de la provincialisation. L'environnement s'avère en effet favorable à la vente par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) du gisement de Goro en 1992, pour laquelle INCO reçoit l'appui de la province Sud et de la Nouvelle-Calédonie. L'intérêt est politique ; il s'agit de contrer indirectement les projets de la province Nord tout en jouant la concurrence avec une SLN dont la toute-puissance crée des tensions, notamment avec les « petits mineurs » (Lafleur, 2000).

L'initiative est aussi prometteuse d'un point de vue technique en visant l'exploitation des latérites, moins riches que la garniérite mais bien plus abondantes dans le Sud. Mais c'est justement les contraintes techniques liées à ce choix qui vont, dans un premier temps, ralentir considérablement le lancement de l'usine et entraîner d'importants surcoûts. D'une capacité de production annuelle de 60 000 tonnes de nickel, elle n'aura démarré qu'en 2011, connaît encore des difficultés et aurait coûté 4,3 milliards de dollars d'investissement contre les 1,65 estimés au début des années 1990 (Doligé, 2011).

Le retard est aussi dû à des blocages récurrents du chantier par des collectifs locaux et territoriaux sur le thème de la défense de l'environne-

ment et de l'autochtonie (Levacher, 2016 ; voir chapitre 9 pour l'explicitation de ces conflits). Le montage financier et la gouvernance induite sous la forme classique d'une enclave et d'un tête-à-tête entre l'industriel et la population locale, créent des conditions peu favorables à l'ancrage du projet dans des politiques plus larges d'aménagement du territoire ; c'est aussi une différence fondamentale par rapport à l'option choisie au Nord.

De l'autre côté, la SMSP pousse son projet d'usine dans le Nord, renforcée dans cette voie par le constat de l'incapacité des projets de zones franches (notamment celle envisagée à Népoui) et de densification de ses infrastructures d'exercer un levier suffisant pour assurer le rééquilibrage (Carnuccini et Guillaud, 1999). Seule la mine et plus encore la métallurgie peuvent générer rapidement et suffisamment de ressources financières pour envisager la sortie de la dépendance économique. La trajectoire de ce projet et sa résolution par le protocole de Bercy en 1998 sont emblématiques des multiples ramifications politiques de la décision économique en Nouvelle-Calédonie. Elles traduisent l'étroite entente, certes construite dans l'affrontement, entre les opérateurs économiques (ici la SMSP et Eramet) et les pouvoirs politiques (ici les exécutifs provinciaux et les différentes strates de l'État).

Sur une idée industrielle déjà en germe dès 1990, la SMSP parvient en 1995 à convaincre l'entreprise canadienne Falconbridge de s'engager avec elle sur un projet métallurgique moteur du rééquilibrage. La stratégie de Raphaël Pidjot et d'André Dang dans ce montage, au moins telle que racontée dans le livre d'Anne Pitoiset et de Claudine Wery (2009), s'appuie sur cette idée très politique du rééquilibrage et sur l'assurance d'un soutien fort de la population au projet. C'est aussi sur cet argument politique que la SMSP obtient, alors qu'elle n'apporte « que » la ressource minière, de détenir 51 % du capital de la future usine. L'histoire est maintenant bien connue. La SMSP propose à la France ce projet et du fait d'un domaine insuffisant, négocie avec Oudinot et Bercy l'accès à des ressources supplémentaires pour sa mise à œuvre. En 1996, elle propose de se séparer de ses titres de Poum et de les échanger contre d'autres réserves plus adaptées, à compléter via une aide de l'État. Seule la SLN, et par contrecoup Eramet, peuvent offrir une telle solution. La SMSP cible d'abord le massif de Thiébaghi, propriété de la SLN depuis son rachat au BRGM en 1995, sachant que ce massif est stratégique, notamment parce qu'il devait permettre l'augmentation de la capacité de son usine de Doniambo. La SLN oppose un refus catégorique à cette transaction, soutenue dans cette décision par la droite locale qui conjointement appuie le projet de Goro.

Un an plus tard, sur fond de désaccord sur la sortie des accords de Matignon-Oudinot (voir *infra*) et d'une tension grandissante à l'approche de l'échéance de 1998, la SMSP propose une autre solution, a priori plus acceptable pour Eramet : le massif du Koniambo. Les partis indépendantistes appuient cette proposition et devant la résistance de Bercy, l'impo-

sent comme un préalable à tout nouvel accord politique, mobilisant la population de la province Nord, organisant des manifestations et brandissant la menace d'une possible reprise de la lutte armée. La situation semble bloquée, mais la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997 par Jacques Chirac et le changement de majorité sanctionné par les élections de mai et juin, vont ouvrir de nouvelles perspectives. Lionel Jospin, nouveau Premier ministre conseillé par Alain Christnacht, choisit d'appuyer le projet de la SMSP contre l'avis de Bercy pour sortir de l'impasse. La SLN finit par accepter l'échange entre les massifs de Poum détenus par la SMSP et de Koniambo, mais obtient de l'État la promesse d'une indemnisation du fait de l'écart des valeurs potentielles des deux sites. Ces grands principes actés, un protocole d'application peut être discuté, ce qui débloque la négociation politique sur le statut de la Nouvelle-Calédonie et le transfert des compétences. Ce protocole engage le pays vers une industrialisation prenant une triple forme : la poursuite des activités d'Eramet et de son pacte d'actionnaires engageant la France, l'arrivée dans le Sud d'une multinationale exerçant sur des modes classiques d'exploitation, l'expérimentation d'un actionnariat local public majoritaire à côté d'une multinationale partenaire dans le Nord.

Au final, il est intéressant de noter que les non-indépendantistes ont été peu présents dans les négociations, s'en remettant *a priori* à la conviction qu'Eramet ne céderait pas. Les indépendantistes ont de leur côté su jouer sur les deux registres de la conviction sur la stratégie économique de long terme et de l'instabilité politique de court terme.

Le protocole de Bercy de 1998 : un acte fondateur

Pour bien comprendre ce qui se joue dans cette période charnière, il convient d'entrer dans le détail du protocole de Bercy signé entre la SMSP, Eramet et sa filiale SLN, le ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, le secrétaire d'État à l'industrie et le secrétaire d'État à l'outre-mer, et le Territoire, en présence de la Caisse française de développement (CFD, actuelle Agence française de développement-AFD). La liste des signataires insiste sur le fait qu'il s'agit bien d'un accord industriel, mais la représentation des indépendantistes via la SMSP témoigne d'un préalable à la sortie de Matignon-Oudinot négocié de fait directement entre le FLNKS et l'État français.

Le préambule du protocole est explicite quant à l'âpreté des négociations, notamment sur les contreparties accordées à la SLN par le gouvernement français. Il stipule « que la SMSP soit placée en situation d'assurer l'approvisionnement minier d'une usine pyro-métallurgique dans le Nord dans l'hypothèse où la décision irrévocable de réaliser un tel investissement industriel est prise avant le 1^{er} janvier 2006 ; que SLN, filiale d'Eramet, conserve une ressource minière suffisante pour pérenniser et développer sur le moyen-long terme l'usine de Doniambo et que soient

préservés au même horizon les emplois directs et indirects attachés ; que, dans tous les cas de figure, l'allocation des ressources néo-calédoniennes en minerais garniéritiques et latéritiques soit orientée dans un sens privilégiant la création de valeur ajoutée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à l'horizon le plus rapproché possible ». Le protocole impose également que SLN et SMSP traitent sur place les minerais latéritiques une fois l'échange fait, ou les cèdent à d'autres usines, dans le Nord du territoire, laissant la porte à la construction d'une seconde unité en province Nord. Ces engagements résonnent aujourd'hui particulièrement alors que les options possibles sur la gestion de la rente nickel sont l'un des principaux points d'achoppement sur la stratégie économique de l'après 2018.

Le protocole rappelle ensuite le principe de l'échange des massifs miniers. L'échange doit se faire par l'intermédiaire d'une structure *ad hoc*, détenant les titres des massifs jusqu'à cette date. Cette « Entité » dont 99 % du capital sont détenus par la Caisse française de développement, est présidée et administrée depuis Jersey. Elle se compose de deux filiales, sociétés à actionnariat simplifié, la SAS Poum et la SAS Koniambo, auxquelles la SMSP et la SLN ont respectivement cédé temporairement lesdits titres. « Selon l'article 7, le projet de l'Usine du Nord doit être réalisé par la SMSP dans le cadre d'un partenariat industriel avec un opérateur métallurgiste, en l'occurrence Falconbridge, où il est prévu que les études de pré-faisabilité et de faisabilité soient menées en étroite coopération entre les deux partenaires, conformément aux usages en vigueur pour ce type d'investissement industriel » (Torre, 2005). La SMSP doit rendre compte chaque année de l'état d'avancement de ces études.

L'article 8 précise que « l'Entité aura l'obligation de céder les actions de la SAS Koniambo à la SMSP et les actions de la SAS Poum à SLN dès réalisation de la condition suspensive consistant en la justification à l'Entité de commandes fermes d'équipements, matériels et prestations (fournitures, service, maîtrise d'œuvre, ingénierie, etc.) destinés à la seule réalisation de l'Usine du Nord à l'exclusion des dépenses engagées au titre des études de pré-faisabilité et de faisabilité, pour un montant au moins égal à cent millions USD, au vu du résultat positif de l'étude de faisabilité technique ». Si la condition suspensive ainsi définie n'est pas satisfaite, chaque partie retrouvera ses titres. Le protocole stipule également que l'État doit garantir le versement à la SLN de la soulte correspondant au différentiel de valeur estimé entre les deux massifs, et qu'il s'engage aussi à garantir l'exploitation du minerai Koniambo par la SMSP dans la seule usine du Nord.

L'extrême précision des termes témoigne de la difficulté des discussions, non pas entre indépendantistes et non-indépendantistes, mais bien entre indépendantistes et Eramet ; il s'agissait bien de déplacer sur le plan technique et industriel une décision avant tout très politique. Il est maintenant avéré (Lafleur, 2000 ; Néaoutyine, 2005 ; Pitoiset et Wery, 2009) que le pari fait par la SLN était la non-satisfaction de la condition suspensive. Ce pari était partagé par les non-indépendantistes. Le défi sera pourtant relevé, l'échange des massifs devenant effectif en 2005, tandis que la

première pierre symbolique lançant concrètement le chantier sera posée en mars 2006 et la première coulée technique s'effectuera en avril 2013.

Ainsi, conjointement au règlement des conditions de construction d'une usine dans le Nord qu'il rend possible grâce à une garantie publique (celle de la France), le protocole engage clairement Eramet et la SLN, mais avec eux aussi les exécutifs néo-calédoniens, dans une stratégie de valorisation locale du nickel. Il scelle le principe d'un contrôle politique de l'usine du Nord et ouvre un précédent pour l'ensemble du secteur métallurgique. La confirmation à venir des compétences provinciales en matière minière (notamment sur les titres) – qui seront déléguées ensuite à la Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC) – et la création en 1999 de la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI) en sont des prolongements. Cette dernière société détenue par les trois provinces, contrôle 30 % du capital de la SLN et 5,1 % de celui d'Eramet. Ces 5,1 %, convertibles en action SLN, sont calculés pour autoriser en cas de besoin une majorité publique dans le capital de la SLN (entretien à la SMSP, le 9 octobre 2015). La prise de participation a été possible via une subvention de l'État d'un montant de cent soixante millions d'euros aux provinces (Torre, 2005). Ainsi, seule l'usine de Goro, avec une participation des provinces à hauteur de seulement 5 % fonctionne réellement sous capitaux privés. Les mouvements de capitaux dans le secteur de la mine et de la métallurgie au milieu des années 2000 ne changeront pas radicalement la trajectoire néo-calédonienne, garantie en quelque sorte par le protocole et sa validation politique par l'accord de Nouméa. L'échec du rachat de Falconbridge par Inco en 2005, cette dernière étant finalement l'objet d'une OPA hostile réussie du brésilien Companhia Vale de Rio Doce (CVRD) (aujourd'hui renommé Vale) un an plus tard, puis l'achat de Falconbridge par Xstrata en août 2006, ont eu pour conséquence des réévaluations des projets respectifs, mais ils n'ont pas, jusqu'à aujourd'hui, remis en cause les équilibres décidés en 1998⁶.

Les exécutifs indépendantistes sont parvenus, dans cette préparation de la sortie des accords de Matignon-Oudinot, à garantir que le transfert de compétence en cours s'accompagne aussi d'une reprise en main par la Nouvelle-Calédonie de sa stratégie minière. Nous verrons plus loin que le protocole de Bercy est un élément déterminant des régimes de croissance de la Nouvelle-Calédonie pour les vingt ans qui ont suivi sa signature (voir chapitre 5).

6. Les trois usines et la structure capitaliste et technique du secteur sont présentées dans le chapitre 3.

*Modalités de sortie et répartition des compétences
au cœur des négociations sur le nouveau statut*

En dehors de la question minière déjà évoquée, c'est bien le RPCR qui lance le débat sur l'après Matignon. Dès avril 1991, Jacques Lafleur propose ce qu'il nomme une « solution consensuelle » (Lafleur, 2000). Il s'agit de donner le plus de temps possible à l'expression des principes de Matignon, d'éviter un référendum couperet dont l'issue lui semblait acquise (le maintien dans la France) mais qui renverrait le pays à ses tensions, et de le remplacer par un second accord prolongeant celui d'Oudinot. Il mise sur les difficultés à venir des exécutifs indépendantistes (il ne croit pas aux perspectives de la SMSP), et sur le fait qu'un maintien du *statu quo* préserverait son pouvoir en province Sud et au Congrès et finirait par diluer les velléités d'indépendance. Durant toute la négociation, Jacques Lafleur tente de faire durer les discussions sur le statut final. D'abord hostiles, le FLNKS, mais aussi la droite dissidente avec laquelle les indépendantistes discutent à partir de 1994, finissent pas s'aligner sur cette proposition. Mais ce n'est qu'après les secondes élections provinciales et un premier bilan des accords de Matignon-Oudinot, que des offres concrètes viennent nourrir le contenu de ce second accord.

Le pouvoir à donner aux provinces par rapport au territoire est un point central. La droite, malgré des débats internes, souhaite majoritairement les conserver, voire renforcer les pouvoirs provinciaux, en se montrant hostile à l'idée d'un gouvernement, préférant un conseil exécutif des présidents de provinces. Le Palika semble aller dans le même sens, jugeant pour des raisons cependant opposées que les principes décidés rue Oudinot doivent se concrétiser. Au tournant de 1995, le Palika juge en effet que le rééquilibrage tarde à s'imposer; il se résume à quelques infrastructures dont le financement profite peu aux entreprises du Nord et des Îles Loyauté. Il importe dès lors de renforcer les dispositions financières pour les provinces. En revanche, l'UC souhaite au début des négociations engager une démarche pays dans les domaines de l'économie, de la santé et des aides sociales notamment; il prône un vrai gouvernement avec des ministres. La solution trouvée consiste en un maintien des provinces, avec une institutionnalisation de leurs compétences, mais une priorité donnée au Territoire pour les transferts de toutes les nouvelles compétences (en dehors de celles considérées comme régaliennes). La collégialité s'impose également comme une solution pour apaiser les tensions, anticiper les besoins de convergence entre les provinces et s'obliger à discuter au niveau territorial. Cependant, des craintes existent dans tous les partis sur les modalités de son fonctionnement en cas de délitement de la logique des blocs. Ces craintes s'avèrent confirmées aujourd'hui, l'ensemble des partis jugeant le gouvernement affaibli par l'explosion des mouvances loyalistes comme indépendantistes (voir *infra*).

Dans la perspective du maintien des provinces, un point de discorde ne manque pas de subvenir: la clé de répartition (voir encadré 1.2.). Les non-

indépendantistes souhaitent la modifier jugeant qu'elle retire des marges de manœuvre au Sud alors même que le principal de l'activité économique, profitant à l'ensemble des Néo-Calédoniens, s'y concentre. En revanche, la clé est bien entendu défendue par tous les partis indépendantistes, qui jugent que la centralisation du pays justifie des règles contraignantes pour que le rééquilibrage et dans son sillage la paix sociale soient garantis.

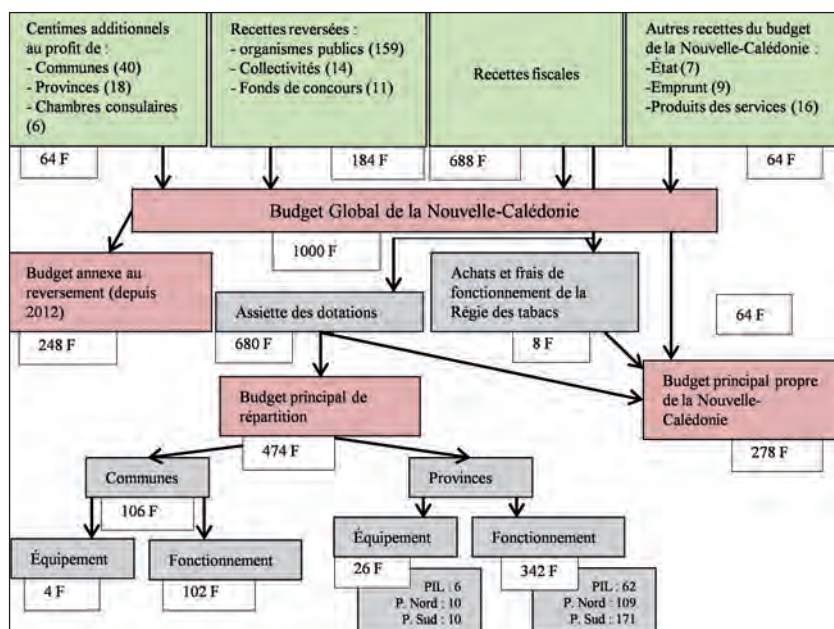
Encadré 1.2

Origine et répartition des recettes budgétaires qui transitent par le budget de la Nouvelle-Calédonie (Source : Isee, DBAF)

Le schéma suivant établi par la Direction du budget et des affaires financières (DBAF) pour l'année 2012 permet de visualiser l'enjeu de la provincialisation pour le rééquilibrage en termes de répartition des recettes budgétaires entre le budget de la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. La clé de répartition budgétaire définie par la loi organique du 19 mars 1999 (article 181) impose une redistribution des recettes fiscales collectées au niveau du Territoire selon les pourcentages suivants :

Pour le budget de fonctionnement (versement de 51,5% minimum des recettes fiscales), 50 % province Sud ; 32 % province Nord ; 18 % province des Îles Loyauté (PIL).

Figure 1.1. Origine et redistribution des recettes qui transitent par le budget de la Nouvelle-Calédonie



Pour le budget d'investissement (versement de 4 % minimum), 40 % province Sud, 40 % province Nord, 20 % province des Îles Loyauté.

Cette répartition budgétaire, qui déconnecte le poids démographique des provinces de leur part dans les recettes budgétaires s'inscrit clairement dans une optique de rattrapage, notamment au niveau des dépenses d'investissement (sur un critère purement démographique, la clé de répartition serait de 74,5 % à la province Sud, 18,4 % à la province Nord, et 7,1 % à la province des Îles Loyauté, voir Conseil constitutionnel, 2015).

Finalement, le poids budgétaire des provinces dépasse le budget principal propre de la Nouvelle-Calédonie.

Note de lecture : Pour 1 000 F qui rentrent dans le budget de la Nouvelle-Calédonie, 688 F proviennent des recettes fiscales, 64 F des centimes additionnels... Pour 1 000 F dans le budget global de la Nouvelle-Calédonie, 278 F alimentent le budget principal propre de la Nouvelle-Calédonie (celui qui finance l'action directe de l'institution Nouvelle-Calédonie), 474 F sont destinés au budget principal de répartition (qui alimente les budgets provinciaux et communaux) et 248 F, portés au budget annexe de versement, sont affectés à des organismes et établissements publics ; c'est le cas par exemple de la Taxe de solidarité sur les services (TSS).

Une autre ligne de fracture, qui a animé le débat politique jusque très récemment, est celle de la citoyenneté, avec en filigrane la question du corps électoral. Jacques Lafleur n'en veut pas et les voix sont rares au sein du RPCR pour l'accepter, alors que l'UC l'impose comme une conditionnalité à toute solution, ce que valide le FLNKS. Techniquement, cela veut dire un changement de constitution, qui va rendre exceptionnelle l'application de la loi organique de 1999 validant finalement la création d'une citoyenneté néo-calédonienne assortie d'un corps électoral gelé aux personnes inscrites sur la liste électorale générale en Nouvelle-Calédonie en 1998. Sur ce point, l'appui de Lionel Jospin et de ses conseillers après les élections législatives françaises de 1997 sera déterminant.

Dans le déroulé tactique de la négociation, une proposition est faite en avril 1996 par le RPCR avec l'appui de leaders de l'UC et du Palika en opposition à la ligne du FLNKS, notamment sur la question du préalable minier et sur la possibilité de réaliser l'usine du Nord avec la SLN⁷. Le pacte trentenaire proposé reprend toutes les orientations de Jacques Lafleur, mais sa présentation dans la presse nationale sans discussion préalable et les implications de la dissidence interne au FLNKS entraînent la rupture des négociations. Le fil est renoué quelques mois après, mais le FLNKS, et en particulier l'UC, sont amenés à durcir leur ligne. L'UC prend la main dans le FLNKS et pose sur la table en novembre 1996, lors de son 27^e congrès à Wagap, dans la commune de Poindimié, son « Projet-cadre sur l'avenir politique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ».

7. Ces dissidents, exclus de leurs partis respectifs, créeront la Fédération des comités de coordination indépendantistes (FCCI) après la signature de l'accord de Nouméa.

Ce projet alimente la vision d'un rééquilibrage qui peine à se concrétiser et développe l'analyse d'un besoin de changement de stratégie économique, illustré notamment par les travaux de Jean Freyss (1995). Mais l'option est prise, pour faire des changements, de réintroduire les dimensions historique et revendicatrice des années 1970 et 1980. Le « contentieux colonial », qui justifie un « geste fort » de la part de l'État français devant accorder l'indépendance, articule l'argumentaire des options de sortie déjà présentées par le passé. Outre le préalable minier réaffirmé et augmenté du nécessaire contrôle de la SLN, le texte fait, parmi douze points, un focus sur le foncier coutumier plébiscitant le besoin d'un cadastre et d'un renforcement des Groupements de droit particulier local (voir encadré 1.3), le renforcement des infrastructures lourdes en particulier pour le Nord et les Îles et le développement culturel. Il réclame aussi la rédaction d'un « préambule cadrant l'aspect historique et politique » et défend une « indépendance négociée » proche d'un système d'indépendance association. Le durcissement de ton est enfin illustré par la proposition dès 1998 d'un « processus irréversible d'accession à la souveraineté ».

Encadré 1.3 **La réforme foncière et les GDPL :** **des enjeux fonciers et économiques**

Le Groupement de droit particulier local (GDPL) est un outil de développement et d'aménagement foncier opérant à l'interface entre monde coutumier et dispositifs économiques et administratifs. Sa trajectoire institutionnelle va s'avérer sinueuse. Il est créé sous le gouvernement Tjibaou (1982-84) par l'ordonnance n°82-800 relative à l'aménagement foncier, à l'établissement rural et à la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol de la Nouvelle-Calédonie et dépendances (JONC, 29 octobre 1982). Le GDPL, défini sommairement comme « collectivité mélanésienne », s'inscrit dans la lignée des initiatives coopératives des années 1960, et constitue une adaptation locale du groupement foncier agricole métropolitain. Il permet de pallier les insuffisances juridiques des formes antérieures de projets coopératifs – accès aux prêts par exemple.

Le texte de 1982 insiste sur la reconnaissance des droits coutumiers préexistants. Les GDPL se verraient attribuer des terres au titre de cette reconnaissance ou, en cas de location à un tiers, moyennant une redevance constituant « le mode d'exercice de leurs droits ». La mise en application ne suit pas. Le contenu et les objectifs du statut du GDPL sont définis plus précisément en 1985 au travers de deux ordonnances : l'ordonnance n°85-1184 du 13 novembre relative à l'orientation du développement économique et à l'aménagement du territoire en Nouvelle-Calédonie et dépendances, reconnaît la personnalité morale aux GDPL ayant déposé une déclaration auprès du président du Conseil de région et désigné un mandataire. L'ordonnance n°85-1185 du même jour relative à la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie encadre la notion de droit foncier coutumier et précise la procédure de reconnaissance. Les Kanak relevant du droit particulier, attachés par les liens sociaux d'origine coutumière, familiaux, claniques, tribaux, revendiquant des droits sur les terres doivent se constituer en GDPL et proposer un projet de mise en valeur économique.

Les GDPL ne seront réellement mobilisés comme instrument de la réforme foncière qu'à partir de 1989 avec la création de l'ADRAF d'État, l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (auparavant, parallèlement aux changements d'opérateurs de la réforme, les outils d'attribution foncière avaient évolué : agrandissement de réserve à l'époque du Territoire, attributions claniques sous l'Office foncier, puis privées sous l'ADRAF territoriale). Les GDPL fonciers (qui restent minoritaires par rapport aux GDPL économiques sans base juridique foncière) sont passés dans le giron des terres coutumières seulement en 1999, dans la foulée de l'accord de Nouméa de 1998 et de la loi organique de 1999. Celle-ci, dans son article 18, définit les terres coutumières comme « inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles », prescriptions qu'exprime le raccourci des « 4i ». Ces terres ne peuvent changer de propriétaire sous aucun motif, qu'il soit volontaire (vente, échange, donation) ou forcé (saisie, prescription). Par contre il est possible de les louer. Par ailleurs, ce n'est que récemment que les GDPL ont cessé d'être soumis à l'impôt foncier.

Outil très souple dont la flexibilité a été très utile dans la période d'attributions foncières maximales des années 1990, le GDPL est souvent contesté pour ces mêmes raisons : faible consistance juridique, rôle mal défini et trop exposé du mandataire, manque de dispositions relatives au renouvellement des membres, caractère hybride, incomplètement coutumier (cette dernière critique émanant en particulier de la Fédération des GDPL proche du Sénat coutumier). Le GDPL a par ailleurs connu un fort succès comme instrument non foncier d'interface entre droit particulier et opérations de développement, et il est actuellement sur le devant de la scène, cette fois dans le cadre de montages institutionnels et entrepreneuriaux complexes portant en particulier sur la sous-traitance minière, preuve de son adaptabilité à des situations changeantes en matière de développement.

La rupture aura ainsi permis de clarifier les positionnements, mais les négociations ne reprennent réellement qu'après le changement de gouvernement en France en 1997. Le gouvernement socialiste souhaite accélérer les choses et réduit les délais. Conjointement au déblocage du préalable minier par le protocole de Bercy, les points d'achoppement sont repris un à un. Après un dernier accrochage sur les conditions de constitution du corps électoral, un texte est finalement ratifié le 5 mai 1998.

L'accord de Nouméa : la bifurcation confirmée et confortée

L'ingénierie institutionnelle mise en place sur la base de l'accord de Nouméa renforce l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de l'État français. Les solutions novatrices introduites dans l'accord ont d'ailleurs nécessité une révision de la Constitution française avant de pouvoir être retranscrites dans la loi organique statutaire du 19 mars 1999, tant le cadre institutionnel proposé heurtait des principes fondamentaux de la République.

Depuis 1999, la Nouvelle-Calédonie connaît donc un statut dont les traits principaux peuvent être décrits selon une grille de lecture qui relève plus d'une analyse constitutionnelle, c'est-à-dire d'un État, que d'une étude d'une collectivité territoriale. En effet, contrairement aux collectivités de droit commun, la Nouvelle-Calédonie est désormais dotée d'un parlement, d'un gouvernement et d'un système judiciaire présentant des caractéristiques propres⁸.

Schématiquement, on peut présenter l'ingénierie institutionnelle issue de l'accord de Nouméa de la manière suivante :

– Le pouvoir délibérant au niveau territorial appartient au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, élu par un corps électoral restreint car excluant les citoyens français dont l'installation en Nouvelle-Calédonie est postérieure à la consultation des Néo-Calédoniens sur l'accord de Nouméa, à savoir le 8 novembre 1998. Le Congrès intervient tantôt par l'adoption de délibérations, synonymes d'un pouvoir réglementaire autonome, tantôt par l'adoption de lois du pays, de nature législative et se situant dans la hiérarchie des normes au même niveau que la loi nationale adoptée par le Parlement français. Cette faculté d'adopter des dispositions de nature législative a été introduite par l'accord de Nouméa, mettant fin au monopole de la source législative dans les mains du Parlement français (David, 2008). Outre cette originalité unique dans l'ordre juridique français, le pouvoir législatif local fait l'objet d'une navette entre le Congrès de la Nouvelle-Calédonie et le Sénat coutumier, dévoilant un bicamérisme partiel dans les matières liées à la coutume et à l'identité kanak.

– Le pouvoir exécutif local est désormais exercé de manière autonome par rapport à l'État : le haut-commissaire est remplacé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, désigné à la représentation proportionnelle par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ce mode de désignation original induit un exécutif collégial au sein duquel siègent les représentants des différentes mouvances politiques, aussi bien loyalistes qu'indépendantistes. Il est le garant du multiculturalisme instauré au niveau du pays.

– Au niveau infra-territorial, l'existence des provinces est pérennisée dans une version proche de celle instaurée par les accords de Matignon-Oudinot. Celles-ci restent dotées d'un pouvoir réglementaire autonome, leur conférant un pouvoir normatif supérieur aux collectivités territoriales de France métropolitaine. Au sein des provinces, du fait d'un découpage garantissant aux indépendantistes le pouvoir en province Nord et dans les Îles Loyauté, c'est plutôt une logique intégrationniste qui devait s'imposer, laissant des marges de manœuvre à la minorité pour déployer ses projets politiques. À l'usage néanmoins, la logique multiculturaliste est plutôt ressortie, avec par exemple la mise en place d'instruments de déve-

8. La justice reste cependant une compétence toujours entièrement dévolue à l'État (à l'exception de la procédure civile) et les spécificités de l'organisation judiciaire (notamment la présence d'assesseurs coutumiers devant les juridictions civiles pour le règlement des litiges entre deux personnes de statut civil coutumier kanak) n'ont pas été introduites par l'accord de Nouméa parce qu'elles lui sont antérieures.

loppement n'excluant pas les non-Kanak de l'aide économique (voir chapitre 10 sur le Code de développement de la province Nord et Gaillard *et al.*, 2011).

– L'accord de Nouméa se veut un statut transitoire d'une durée de vingt ans, préparatoire à l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie. Un référendum d'autodétermination posant la question de l'accession à l'indépendance est donc prévu à l'issue d'une période de quinze à vingt ans, c'est-à-dire devant avoir lieu entre 2014 et 2018.

– Conjointement, la France réitère son engagement financier pour accompagner le processus de décolonisation négociée annoncé. Les contrats de développement post-accord de Nouméa se monteront respectivement à quarante milliards de F.CFP pour 2000-2005, quarante-sept pour 2006-2010 et quarante-quatre pour 2011-2015. Ils concernent moins les infrastructures de base que ceux des accords précédents, et se tournent davantage vers l'expression du multiculturalisme territorial et vers le développement économique des provinces.

L'ingénierie institutionnelle générée par l'accord de Nouméa, y compris l'accompagnement par l'État français, a fait l'objet de nombreuses analyses juridiques, généralement dans une appréhension confrontant le droit commun des collectivités territoriales françaises et le droit institutionnel local, ainsi que dans une mise en perspective par rapport au cadre constitutionnel dicté par la nature unitaire de l'État français. L'objet des développements qui suivent est d'utiliser un prisme plus localisé afin de mettre en lumière les logiques sous-jacentes à cette organisation institutionnelle dans une perspective de construction nationale ayant pour cadre un territoire en voie d'émancipation (David, 2014).

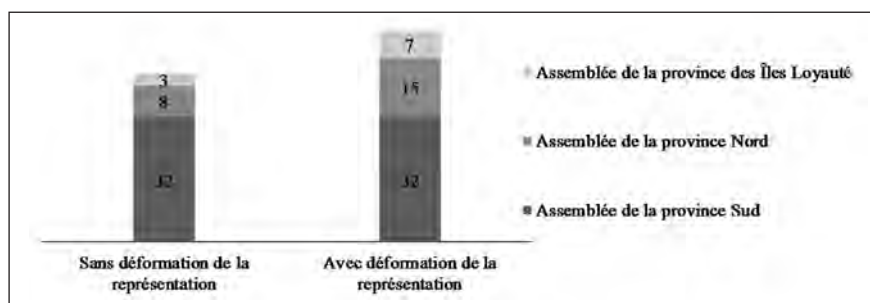
Selon cette grille de lecture, il apparaît que la signature de l'accord de Nouméa le 5 mai 1998 confirme la logique consociative dans laquelle s'est engagée la Nouvelle-Calédonie. Le préambule de l'accord, s'il inscrit la volonté de construire un « destin commun », dans une logique intégrationniste, pose dans le même temps les bases d'une ingénierie institutionnelle nécessairement multiculturaliste, confirmant l'ambivalence du système mis en place. La lecture qui peut en être faite est à la fois chronologique et territoriale. D'un point de vue chronologique, il convient tout d'abord de restaurer l'égalité par la mise en place de politiques de discrimination positive, principalement en termes de développement et de reconnaissance de l'identité kanak. Cette reconnaissance se fait dans un esprit nécessairement multiculturaliste puisque la division de la société se base sur une fracture ethnoculturelle ancrée dans l'histoire ségrégationniste de la colonisation de peuplement et des segmentarités qu'elle a générées. L'enjeu est donc de reconnaître d'abord l'antériorité du peuple kanak, pour pouvoir ensuite faire émerger un sentiment national par des politiques intégrationnistes. Cette ambivalence peut être également ressentie en fonction du niveau de gouvernance auquel s'attache l'analyse. Si la logique territoriale qui se dessine s'avère multiculturaliste, la mise en œuvre des politi-

ques publiques provinciales s'inscrit plutôt dans une appréhension intégrationniste.

L'accord de Nouméa prévoit en effet nombre d'outils qui relèvent d'une politique multiculturaliste et conforte en ce sens le chemin emprunté par les accords de Matignon-Oudinot (David, 2015). Le préambule de l'accord de Nouméa constitue à cet égard un préalable indispensable justifiant les outils qui sont ensuite déclinés dans le document d'orientation, lequel a été retranscrit dans la loi organique statutaire du 19 mars 1999. Ainsi, la reconnaissance du peuple kanak instaure symboliquement l'annonce de politiques publiques en faveur de la population autochtone de Nouvelle-Calédonie et donc de la reconnaissance de droits collectifs à un groupe communautaire. Cette démarche relève clairement d'une logique multiculturaliste.

Outre la pérennisation de la provincialisation comme outil indispensable de partage du pouvoir dans une logique de fédéralisme territorial, d'autres mécanismes originaux sont instaurés. Ainsi, l'usage systématique de la représentation proportionnelle comme mode de scrutin, tant en ce qui concerne la désignation des représentants dans les assemblées locales (Congrès de la Nouvelle-Calédonie et assemblées de province) qu'au sein du gouvernement, est révélateur de ce besoin d'une représentation équitable des différents groupes communautaires. Au surplus, la déformation de la représentation provinciale au Congrès est un élément symptomatique d'une appréhension consociative du partage du pouvoir. En effet, la répartition des sièges entre les représentants des trois provinces instaure une surreprésentation des habitants de la province Nord et de la province des Îles Loyauté, donc de la population kanak (voir le graphique 1.1).

Graphique 1.1. *Composition du Congrès dans une logique consociative*



L'exécutif territorial constitue également un outil institutionnel relevant de la logique consociative. Désigné à la représentation proportionnelle par les groupes politiques constitués au Congrès, la composition du gouvernement néo-calédonien impose la cohabitation au sein de l'exécutif de représentants des deux grandes familles politiques : indépendantistes et

loyalistes. Qui plus est, son mode de fonctionnement intègre également, bien que plus marginalement, un trait caractéristique d'une démocratie consociative : le droit de veto. En effet, bien que la loi organique statutaire dispose que les décisions sont prises à la majorité au sein du gouvernement, l'obligation de contreseing du membre du gouvernement chargé du secteur confère à celui-ci un droit de veto. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a en effet eu l'occasion d'indiquer que l'absence de ce contreseing constitue un vice de forme. La pratique consistant à procéder à une nouvelle répartition des secteurs en retirant l'animation du secteur objet d'un refus de contreseing au membre du gouvernement récalcitrant pour l'attribuer à un autre membre du gouvernement acceptant de contresigner l'acte en question, a néanmoins tempéré ce droit d'opposition.

Selon cette même grille d'analyse, le Sénat coutumier constitue un outil institutionnel multiculturaliste. En effet, l'accord de Nouméa prévoit la création d'une assemblée représentative de la coutume kanak. Si celle-ci n'émet le plus souvent que des avis, est instaurée une navette législative lorsqu'est en discussion une loi du pays en matière d'identité kanak, révélant un bicamérisme partiel en ce domaine. Il est vrai néanmoins que c'est le Congrès de la Nouvelle-Calédonie qui a le dernier mot dans le cadre de cette navette, la logique consociative qui aurait consisté à conférer un droit de veto en matière d'identité kanak n'étant pas poursuivie jusqu'au bout.

Un échiquier politique en recomposition depuis 1998 : la bipolarité en question

Avec l'application de l'accord de Nouméa et la mise en place du gouvernement collégial, les différents partis ayant des représentants élus sont amenés à travailler ensemble. La collégialité, combinée aux exigences de l'exercice du pouvoir dans les provinces et aux opportunités nouvelles d'alternance offertes par les élections provinciales, conduit à des reconfigurations de l'échiquier politique. Un des effets de la consociativité via la provincialisation est indéniablement un fonctionnement plus démocratique de la société néo-calédonienne.

En 1999, l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) – alliance électorale dominée par le Palika et associant des membres de l'Union progressiste mélanésienne (UPM) et du Rassemblement démocratique océanien (RDO) – remporte les élections provinciales au Nord avec une majorité confortable devant l'UC, à la faveur du maintien de la Fédération des comités de coordination indépendantistes (FCCI) (15%). L'UNI conservera la présidence de la province en 2004, et plus difficilement en 2009 (30,6% des voix contre 29,6 pour l'UC), en cédant des présidences de commission et des postes de vice-présidents dans un jeu politique se complexifiant. La lutte entre les deux partis dominant du camp indépen-

dantiste suite au recul de la FCCI est à partir de 2009, arbitrée par le possible report des votes des composantes de l'UNI, par les alliances dès lors envisagées avec les loyalistes du Nord, mais surtout par l'émergence du Parti travailliste (12 puis 6 % des voix en 2009 et en 2014), parti issu d'un syndicalisme très engagé dans l'indépendance, l'Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE), et également lié à la revendication autochtone émergente. En 2014 pourtant, le bipartisme retrouve des couleurs après une phase d'éparpillement (Chabrot 2009) : UNI et UC au coude à coude avec neuf sièges chacun sur vingt-deux, se partagent 73 % des voix. Paul Néaoutyine réussit une fois de plus à conserver la présidence, mais c'est aujourd'hui davantage par la maîtrise des instruments économiques (et en premier lieu des SEM provinciales), que par son influence dans l'exécutif que le Palika gouverne la province.

Dans la province des Îles Loyauté, la période est marquée par la montée de l'extrême gauche et par la recomposition conjointe des jeux politiques typiquement Loyaltiens. L'UC de Robert Xowie puis de Néko Hnepeune s'impose à chaque scrutin, mais elle doit faire face à une scission locale (l'UC renouveau à partir de 2004) et à l'ancrage du parti travailliste (20 et 16 % des suffrages en 2009 et 2014). Au final, elle bénéficie de la dispersion de ses opposants qui ne permet pas l'instauration de la bipolarité constatée au Nord. Il faut dire que le discours indépendantiste des Îles se distingue de celui de la Grande Terre. Le statut de réserve intégrale kanak des terres, une colonisation ayant moins perturbé les structures hiérarchiques et des problématiques spécifiques conduisent à des postures nettement plus influencées par le localisme et par la dimension culturelle du développement (Sourisseau *et al.*, 2012). Malgré le déclin relatif du parti de Libération kanak socialiste (LKS, de 16 à 11,5 % des voix entre 1999 et 2014), qui reste fidèle à une certaine radicalité dans la primeur à donner aux relations coutumières dans la vie politique, la tendance demeure.

La situation apparaît plus complexe encore en province Sud où la droite loyaliste, après une longue tradition d'unité non sans lien avec la structure économique de l'économie de comptoir décrite par Jean Freyss (voir aussi le chapitre 4 ci-après), connaît des tensions internes et se divise. En 2000 le RPCR devient le Rassemblement, le Front national (FN) s'ancre électoralement et l'Avenir ensemble (AE), composé de personnalités pour beaucoup issues du Rassemblement, propose pour les élections de 2004 une alternative crédible aux soutiens de Jacques Lafleur. L'AE (34 % des voix) prend la présidence de la province Sud et du Gouvernement. Dans le même temps, les désaccords au sein du FLNKS entraînent sa disparition de l'assemblée de province. Mais l'alliance autour du projet d'AE ne dure pas et le parti se divise avec la création de Calédonie ensemble (CE) par Philippe Gomès. Conjointement, le Rassemblement devient Rassemblement UMP en 2006, mais connaît des défec-

tions : Jacques Lafleur crée le Rassemblement pour la Calédonie (RPC), Simon Loueckhote le Mouvement pour la diversité (LMD). Dans ce jeu, le FN perd du terrain et le RUMP l'emporte en 2009 avec 28,5% des voix, mais doit composer de subtiles alliances, notamment avec l'AE d'Harold Martin, pour gouverner. La tendance s'inverse en 2014, CE l'emportant avec 36,5% des suffrages face à une coalition RUMP-AE-LMD (20%) et une alliance en rupture avec le RUMP (18,4%). Les indépendantistes du FLNKS, qui comme en 2009 choisissent de faire alliance, gagnent près de dix points (18%) mais restent loin de leurs objectifs.

Globalement sur la période, les dissensions s'affirment entre et au sein des partis indépendantistes et le poids territorial du FLNKS en est affaibli. S'il garde toute son influence en externe et notamment pour les négociations avec la France sur la thématique de l'indépendance, et que ses partis fondateurs gagnent ensemble des voix⁹, il pèse moins sur les orientations stratégiques dans les provinces et au Congrès, au profit des logiques de partis, voire de positionnements plus locaux. Les controverses indépendantistes sur la stratégie économique portent principalement sur le poids à donner au capitalisme public, aujourd'hui et dans la future Kanaky. Les positions se radicalisent et, dans une certaine mesure, s'inversent. Le Palika assouplit certaines de ses positions sur le statut et sur ses orientations initiales marxistes, mais conforte et affine sa stratégie de valorisation locale de la ressource minière par son contrôle capitalistique. Une partie de l'UC se radicalise sur les questions statutaires se rapprochant parfois, sur certains sujets d'actualité, de l'extrême gauche syndicale, mais dans le même temps, le parti est moins dogmatique sur la stratégie économique¹⁰.

Il n'est par ailleurs plus possible de parler de bloc loyaliste tant le paysage à droite est aujourd'hui divisé. Le risque d'un scénario à la polynésienne, maintes fois évoqué depuis 2009 n'est pas encore avéré. CE est de fait en position de force dans la dernière mandature avant la consultation de sortie, trustant la province Sud, dirigeant le Gouvernement collégial et remportant les deux sièges de députés (à renouveler en 2017 cependant). Les points de clivage pour les non indépendantistes se situent surtout dans la façon d'aborder les échéances de la sortie de l'accord de Nouméa : les plus radicaux veulent trancher rapidement électoralement la question de l'indépendance, pendant que CE souhaite davantage de dialogue avec le FLNKS en proposant une sortie éclairée, explicitant mieux les conséquences des statuts possibles. Sur le plan économique, il semble que CE ne soit pas hostile à une convergence avec l'UNI sur le contrôle des ressources minières, voire des instruments industriels liés, et sur la mise en place d'orientations patrimoniales (voir chapitre 10).

9. De dix-huit représentants sur cinquante-quatre au Congrès en 2004, les indépendantistes en comptent vingt-cinq en 2014.

10. Ses positions lors du conflit des rouleurs (voir *infra*) en sont une parfaite illustration.