

« Politique de l'autochtonie : accès aux ressources et polarisation des champs politiques locaux en Nouvelle-Calédonie ».

Marcel Djama, CIRAD, UPR « Normes et régulation des marchés ».

Résumé

La Nouvelle-Calédonie est un territoire français du Pacifique engagé dans un processus de décolonisation. Pour accompagner ce processus et mettre fin aux affrontements intercommunautaires des années 1980 entre les populations kanakes autochtones (44% de la population) qui réclament majoritairement l'indépendance et leurs opposants, l'Etat français a mis en œuvre une politique de partage du pouvoir local et un programme de rééquilibrage économique au profit des populations kanakes. Les réformes foncières constituent l'un des principaux leviers de ce rééquilibrage. Entre 1978 - date à laquelle sont engagées les premières opérations de réformes agraires – et la fin des années 1990 plus de 100000ha de terres ont été rétrocédées aux populations kanakes spoliées sous la colonisation par les colons européens.

A l'instar d'autres régions du monde, les débats autour de la question foncière en Nouvelle-Calédonie ont opposé les tenants d'une approche moderniste revendiquant les bienfaits d'une politique de sécurisation foncière qui favorisent le productivisme agricole ou le développement d'activités économiques, et les partisans d'une approche que l'on qualifiera de « communautaristes », revendiquant le bien fondé d'usages et de modes d'action « endogènes » et se présentant comme les défenseurs de la culture. Entre ces deux pôles, les actions et réflexions engagées par l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF) – en charge de la réforme foncière – prennent en compte les registres pluriels de l'action collective et s'efforcent de rendre compte d'un « pluralisme » conçu comme l'hybridation des pratiques relevant de chacun de ces pôles.

Alors même que le débat sur le foncier agricole tend à s'apaiser, de nouvelles tensions intra et intercommunautaires apparaissent, qui mobilisent un registre de revendication fondé sur les droits liés à l'autochtonie. Ces revendications prennent à la fois la forme d'une prise de position des kanaks au sein dans l'espace national, avec la reconnaissance des Kanaks par l'Etat français comme « peuple autochtone » en 1999 ; elles ont aussi une déclinaison micro-locale qui se traduit notamment par la revendication et la captation des ressources – notamment minières – par des groupes sociaux, au nom de l'autochtonie.

Nous voudrions dans cette communication explorer les conséquences de ce débat sur l'autochtonie, dans son expression actuelle du point de vue de la gestion des ressources naturelles. A travers l'étude de conflits fonciers localisés, notamment autour de bassins miniers, nous proposerons également une analyse des modalités au travers desquelles se définissent de nouvelles identités politiques.

1.

Dans cette communication, je voudrais aborder la question des politiques de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie est un territoire français d'outre-mer situé dans le Pacifique Sud, à proximité du tropique du Capricorne. Au dernier recensement (2003), il comptait 200000 habitants. Près de la moitié de cette population est constituée par les Kanaks – les populations mélanésienne qui vivaient sur l'archipel bien avant la colonisation française en 1853. Dans leur quasi-totalité (93%), les Kanaks déclarent appartenir à l'une des 341 tribus de l'archipel, tandis que la majorité y réside. La « tribu » est en Nouvelle-Calédonie une entité administrative et territoriale reconnue. Créée par l'administration coloniale à la fin du

19^{ème} siècle et présentée comme “ la reconnaissance administrative de l’organisation mélanésienne ”, elle est devenue aujourd’hui une réalité sociologique significative, tant pour les populations qui s’y rattachent que pour l’ensemble des communautés néo-calédoniennes. Son ossature territoriale repose pour une grande part sur le système des “ Réserves ” mélanésiennes introduit sous la colonisation pour délimiter l’espace dévolu aux Kanaks. Cet héritage perdure aujourd’hui encore et s’exprime entre autres à travers un certain nombre de particularités, liées d’une part au fait que la tribu demeure un espace de résidence exclusivement kanak ; et d’autre part au fait qu’elle est régie par un statut juridique dérogatoire de droit particulier¹.

A travers cette idée de « politique de l’autochtonie », ce que j’essaie de traiter, c’est d’abord comment les politiques – et notamment l’Etat français métropolitain – prennent en charge cette question du fait autochtone ; et d’autre part, comment celle-ci émerge en une identité politique kanak qui reconfigure les relations entre les Kanak et le reste de la population installée dans l’archipel, mais aussi les relations des Kanak entre eux.

Ces questions, je vais essayer de les illustrer empiriquement à partir d’un conflit liés à l’accès et à l’usage de ressources minières, dans une commune située sur la côte Est de la Grande Terre : la commune de Canala.

En 1999, une grève éclate dans une mine de nickel situé au voisinage de la tribu de Nakety, dans cette commune de Canala. Ce conflit éclate à la suite d’un plan de licenciement économique d’une partie des employés engagés par l’entreprise exploitante. Dans un premier temps, les ouvriers (essentiellement Kanak) réclament l’ajournement des licenciements et l’affaire prend l’allure d’un classique conflit du travail, malheureusement banal en ces temps de libéralisme effrénés et d’horreurs économiques.

Assez rapidement cependant, le conflit change de tonalité : aux salariés viennent s’ajouter les voix des responsables coutumiers des « réserves tribales » où la mine est exploitée. Il est à noter que la plupart des ouvriers sont eux-mêmes originaires de ces « réserves ». Les représentants des chefferies locales ne s’insurgent pas tant sur la question des licenciements, que sur le fait qu’ils non pas été consultés sur cette décision. Ils réclament dès lors un droit d’exploiter pour leur propre compte ce qu’ils considèrent comme leur ressource et demande à la société de quitter les lieux. Les

¹ Cf. I. Merle (1998) pour une analyse historique des conditions d’élaboration et de mise en œuvre du régime juridique des réserves mélanésiennes.

rôles paraissent soudain inverser, et ce sont les chefs locaux qui envisagent de congédier l'entreprise. L'épreuve de force qui s'engage leur sera favorable : elle va déboucher sur le départ de l'entreprise et la mise en place d'une structure locale d'exploitation, basée sur le principe d'un actionnariat populaire et gérée par les populations kanak riveraines. Belle histoire.

La même année cependant, un second conflit éclate, qui perdure encore aujourd'hui de façon sporadique. Ce conflit oppose la tribu de Nakety aux autres tribus voisines. Il a pour objet la question de l'accès aux emplois miniers, notamment les emplois intermittents de dockers sur les quais de chargement des minéraliers.

Au cours d'une récente enquête de terrain que j'ai effectué dans ces bassins miniers (en novembre 2005), j'ai pu vérifier que la très grande majorité des emplois fixes et temporaire (80%) était monopolisée par les membres de la tribu de Nakety. Cette captation de l'emploi et de l'exploitation des ressources minières au profit de ce groupe était justifiée par les droits fonciers « ancestraux » reconnus aux clans qui ont pris le contrôle de l'entreprise. Et ces clans n'envisageaient pas de partager cette ressource.

2.

Cette histoire illustre les deux facettes des politiques de l'autochtonie que je voudrais traiter. Le premier registre auquel renvoie la question autochtone est celle liée à la reconnaissance d'un peuple minoritaire, colonisé, qui revendiquent ses droits : notamment ses droits à l'autodétermination. Le second registre – qui est souvent débattu dans les arènes sur les questions foncières – renvoie aux « ethnonationalismes » ou plus largement aux crispations identitaires qui se développent en divers points du globe, et qui opposent les « autochtones » (i.e. ceux qui revendiquent une primo occupation du sol), et les « allochtones », considérés comme des « étrangers » au lieu, bien qu'ils y soient souvent établis depuis plusieurs générations.

Ces deux dimensions sont très fortement présentes en Nouvelle-Calédonie. Les Kanaks ont fait irruption sur la scène politique française et internationale dans les années 1980 pour faire reconnaître et pour subvertir leur condition de peuple colonisé et faire valoir leur droit à l'autodétermination. Leur combat n'a pas été vain : les Nations Unies ont placé dès cette période la Nouvelle-Calédonie sur la liste des pays à décoloniser, au grand mécontentement de l'Etat français. Puis de guerre civile en compromis politique, les Kanak ont su imposer un processus de décolonisation, sanctionné par les Accords de Nouméa de 1999, qui prônent la mise en œuvre d'un référendum d'autodétermination dans un délai maximum de vingt ans.

Dans ce préambule des Accords de Nouméa, la France reconnaissait pour la première fois l'existence d'un peuple autochtone en son sein. Ce faisant, l'Etat français adoptait un changement majeur dans la doctrine républicaine, qui impliquait un aménagement de sa constitution. Dans l'histoire de France, le thème de l'autochtonie n'apparaît qu'en de rares occurrences historiques². L'idée républicaine issue des Lumières et de la Révolution de 1789 ne tolère pas les particularismes : elle s'efforce d'imposer une nation homogène, en mobilisant les ressources d'un Etat fortement centralisé, en introduisant le principe de la laïcité et en imposant l'usage exclusif de la langue française. L'une des principales spécificités du modèle républicain français est qu'il privilégie une conception politique plutôt qu'ethnique de la nation : en cela, il distingue les logiques identitaires du principe de citoyenneté³.

Ce modèle archétypal de la République a fortement évolué sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : les politiques de décentralisation à partir de 1982 ; l'intégration européenne ; l'émergence ou l'exacerbation de revendications identitaires en métropole et outre-mer ; le renouveau des terroirs et la revalorisation de leurs ressources, sous l'effet de la mondialisation et de la segmentation des marchés⁴.

Si la constitution de 1958 prend déjà en compte les particularismes sociaux et culturels des collectivités d'outre-mer⁵, ce n'est qu'au cours des années 1980 et au début des années 1990, qu'est explicitement envisagée l'existence, au sein de la République, de communautés distinctes bénéficiant de droits spécifiques. C'est dans l'outre-mer français que les évolutions seront les plus marquantes. Le préambule de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa en 1998, reconnaît l'existence du « peuple kanak », dont « l'identité [...] [est] fondée sur un lien particulier à la terre ». Il établit explicitement la présence « d'une population autochtone » lors de la prise de possession de l'île par la France⁶.

3.

Le point que je voudrais souligner, c'est le fait que cette reconnaissance de l'autochtonie repose sur un postulat admis par les Kanak et par les colons français : à savoir la conception

² Sur ces occurrences historiques et la présence du thème de l'autochtonie dans l'histoire française, lire Marcel Détiéne, 2003.

³ Comme le rappelle dans Jacqueline Costa-Lascoux (2005, p. 10), « Dans de nombreuses sociétés, l'identité n'est pas séparée de la citoyenneté, comme cela est de principe en France. Les deux registres, s'ils entrent dans une construction dialectique de la personne, ne sauraient être confondus : la filiation, l'héritage, la terre des ancêtres, la tradition, la communauté... sont de l'ordre de l'identité ; le choix, l'adhésion, le contrat, le territoire, la loi, le suffrage, la nation... sont de l'ordre de la citoyenneté ».

⁴ Rappelons que le secteur agricole a été modernisé en standardisant les modes de production et en uniformisant les campagnes (Eugen Weber, 1984. *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Fayard. 844 p.). Aujourd'hui, le processus s'est inversé : la différence et les spécificités locales sont valorisées.

⁵ Article 74 sur le statut des collectivités d'outre-mer et article 75 sur les statuts personnels particuliers.

⁶ Dans les années 1990, l'Etat français reconnaît également l'existence de communautés autochtones amérindiennes en Guyane française (Alexis Tiouka, 2005)

selon lequel la question de l'autochtonie relève d'une naturalité (au sens où l'on parlait jadis des « naturels ») inscrite dans le constat de la primo occupation d'un espace insulaire par les Kanak, avant l'irruption d'un ordre colonial au 19^{ème} siècle, avec sa logique de peuplement.

Or, s'il n'y a pas lieu de nier la dimension d'autochtonie à cet égard, et encore moins de nier le fait colonial, il convient cependant d'analyser cette autre dimension de l'autochtonie – historiquement construite – qui renvoie à la formation d'une identité politique.

Le dilemme devant lequel se trouve placé l'Etat français face à cette question de l'autochtonie, recoupe le dilemme classique de la gestion politique du multiculturalisme dans un Etat de droit : *Comment garantir simultanément l'égalité de tous les citoyens devant la loi et le droit des individus et des groupes à la différence ?*

Face à ce dilemme, L'Etat français semble expérimenter en Nouvelle-Calédonie une « politique de la reconnaissance » des différences culturelles⁷ qui marque une rupture avec la doctrine établie en la matière, pour la métropole comme pour l'outre mer.

Il faut cependant rappeler que les différences intercommunautaires qui s'expriment en Nouvelle-Calédonie ne relèvent pas d'une ontologie ou d'un clivage « naturel », même si elles sont souvent perçues comme cela par le sens commun. Elles résultent pour une grande part d'une construction politique, forgée par l'Etat républicain en période coloniale.

En Nouvelle-Calédonie comme en d'autres lieux, la colonisation s'est traduite par un mouvement de conquête militaire, de spoliations foncières et d'exploitation économique des individus et des ressources naturelles, et par l'organisation de liens économiques asymétriques entre la métropole et ses colonies.

Ces traits caractéristiques de la conquête et leurs effets sont bien connus. Mais il est d'autres héritages de la colonisation, tout aussi structurants des rapports sociaux contemporains, et cependant bien moins documentés. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie comme en d'autres colonies, la colonisation s'est traduite par une intense ingénierie sociale, dont l'une des finalités principales était d'organiser les rapports sociaux et politiques entre les groupes autochtones colonisés et les différentes catégories d'allochtones.

⁷ La position française en Nouvelle-Calédonie est somme toute assez proche de la voie multiculturaliste de la "reconnaissance" prônée par le théoricien Charles Taylor. Il s'agit dans cette perspective d'articuler les exigences du particularisme culturel et celle de l'universalisme. Cf. Charles Taylor, *Multiculturalisme, différence et démocratie*, Paris, Aubier, 1994 et Charles Taylor, « *The politics of recognition* » in Amy Gutman (ed), *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

L'élaboration de frontières sociales et raciales ayant pour fonction d'organiser les différences instituées entre « autochtones » et « allochtones » (et parmi les allochtones, entre colonisateurs et immigrants colonisés) s'est appuyée pour une large part sur les instruments du droit. Les pouvoirs coloniaux se sont livrés à une intense activité de codification juridique des inscriptions sociales et des identités des groupes et des individus⁸.

En Nouvelle-Calédonie, dès les premiers temps de la colonisation, ce travail de codification distingua plusieurs groupes sociaux parmi les quelques milliers d'individus qui peuplaient la colonie : indigènes assujettis / colons pénaux / colons libres français / immigrants libres non européens (Japonais) / Travailleurs allochtones sous contrat (Javanais, Tonkinois), etc. Ces distinctions organiseront durablement les traits constitutifs de la stratification sociale.

L'abrogation du Régime de l'Indigénat en 1946 va bien évidemment éliminer ces ségrégations. Il reste toutefois un héritage colonial qui perdure et désigne en creux le fait autochtone : c'est cette idée que les anciens sujets indigènes (les Kanaks) devenus citoyens, demeurent en partie régis par un droit coutumier. Il s'agit bien évidemment d'une coutume largement redéfinie par le pouvoir colonial⁹. Cette permanence des régimes coutumiers va se maintenir sous la forme des statuts particuliers que la Constitution de 1958 va aménager, dans son article 75¹⁰.

Cela dit, sans pour autant occulter les legs institutionnels de l'histoire coloniale, il est important de souligner les processus plus contemporains à travers lesquels se reconfigurent la question autochtone en Nouvelle-Calédonie. Car cela peut nous aider à percevoir le lien entre les deux registres de l'autochtonie que je signalais en introduction, à savoir d'un côté la latence des phénomènes identitaires et des politiques d'exclusion ; et de l'autre la nécessaire reconnaissance des minorités et des communautés locales.

⁸ C'est le cas avec le Régime de l'Indigénat (qui n'est pas vraiment un code appliqué uniformément dans toutes les colonies, mais plutôt un ensemble de dispositions légales pouvant varier d'une colonie à l'autre). Il s'agit aussi des divers textes qui régissent le statut des immigrants dans une colonie donnée, ces statuts variant selon que l'immigrant est un sujet français (cas des Tonkinois en NC), qu'il est le sujet d'une autre puissance coloniale (par exemple les Javanais, sujet néerlandais), qu'il est citoyen d'un Etat indépendant non européen (cas des Japonais), etc.

⁹ Il faut dire que la redéfinition, la réification et l'assignation des autochtones à la coutume constituait le principal levier de l'administration indirecte des colonisés en période coloniale.

¹⁰ Cet article rend possible la coexistence sur le territoire de la République de deux statuts régissant les citoyens : un statut civil de droit commun et un statut civil personnel. Ce dernier caractérise les règles coutumières régissant la vie privée de populations spécifiques : il est appliqué à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

Je vais me contenter ici d'énumérer rapidement les traits qui me paraissent déterminants du contexte dans lequel s'est opéré l'institutionnalisation du fait autochtone, notamment à travers les Accords de Nouméa.

Quels sont donc ces moments qui structurent les débats sur l'autochtonie ?

Ce sont d'abord des moments politiques :

- Le premier de ces moments est marqué par la polarisation et « l'ethnisation » du champ politique calédonien. Ce moment se caractérise par l'émergence de la revendication indépendantiste kanak dans les années 1970 et les violences civiles qui se sont déroulées dans les années 1980 entre partisans et opposants de l'indépendance du territoire. C'est au cours de cette période que les *identités culturelles* (Kanak / Caldoches¹¹) qui recoupaient des *identités juridiques* en période coloniale (indigènes / colons / immigrants) se cristallisent en *identités politiques*.
- Ce fut ensuite la période de la décentralisation (la « Provincialisation ») consécutive à la signature et la mise en œuvre des Accords de Matignon en 1988. Elle débouche sur la désunion des territoires de l'archipel et la réification d'une fracture ethnique qui trouve désormais une matérialisation dans l'organisation spatiale. Sans doute faut-il ramener la mise en œuvre de la Provincialisation au contexte politique et social dans lequel elle s'inscrivait, et à sa finalité première qui était d'élaborer un compromis politique, fondé sur le partage du pouvoir local et le report du débat sur l'autodétermination afin de permettre un retour à la paix civile. De ce point de vue, les Accords de Matignon ont été un succès. Il n'empêche qu'en dessinant trois Provinces en fonction de leur peuplement et de la composition de leur électoral¹², on a vu s'opérer une inscription territorialisée des identités ethniques et politiques.
- Le troisième moment politique est lié à l'épineuse question de la citoyenneté et de la constitution du corps électoral pour les prochaines échéances électorales et notamment un futur référendum d'autodétermination. Il constitue l'un des principaux contentieux issus des Accords de Nouméa. La définition du corps électoral dépasse cependant l'horizon des échéances électorales, puisqu'en définissant qui est en droit de voter, il s'agit également de déterminer dans quelle condition la reconnaissance du fait autochtone peut s'articuler avec l'instauration d'une citoyenneté élargie à d'autres composantes de la population.

La revendication d'autochtonie a aussi ses moments économiques.

¹¹ Il est à noter que cette désignation de « Caldoches » s'est imposée en opposition aux Kanaks, au cours de cette période, pour désigner l'ensemble des colons et immigrants établis sur l'île. L'effet de polarisation politique a ainsi contribué à gommer les différences construites en période coloniale entre « colons blancs » et immigrants asiatiques par exemple et à asseoir l'assimilation de ces derniers.

¹² Le territoire de la Nouvelle-Calédonie a été divisé en trois Provinces disposant de larges compétences. Deux de ces Provinces (la Province des Îles et la Province Nord) sont gérées par une assemblée issue des partis indépendantistes ; et la troisième, la Province Sud est gérée par le parti anti-indépendantiste, le RPCR. Le peuplement de la Province des Îles est essentiellement kanak (98%) ; celui de la Province Nord est très majoritairement kanak (78%) ; en Province Sud, les Kanaks sont minoritaires (25%).

- Elle est d'abord intimement liée à la revendication foncière et à la rétrocession aux Kanaks des terres spoliées durant la colonisation. Plus de 120000 ha ont ainsi été rétrocédées depuis une vingtaine d'année.
- C'est le moment de la crise économique et de la raréfaction de l'emploi salarié (notamment dans le secteur minier). Ce moment correspond à la revendication des priorités données aux populations locales en matière d'accès aux emplois, et qui est inscrite dans les Accords de Nouméa.
- C'est le moment de la globalisation, avec l'ouverture du secteur minier et métallurgique calédonien à des opérateurs étrangers, et notamment les multinationales du nickel (Falconbridge ; Inco) qui viennent concurrencer l'opérateur français Sln-Eramet. Ses importants projets économiques sont ainsi absorbés par la compétition que se livrent les forces politiques locales.
- C'est enfin le moment où est débattu à l'échelon national et international, la problématique de l'accès aux ressources de la biodiversité et le rôle des communautés locales et autochtones dans sa préservation.

La conjonction de ces moments politiques (alourdie il est vrai par la crise du mouvement nationaliste kanak et du RPCR) et économiques (crise de l'emploi, mondialisation de l'économie locale), est au fondement des crispations identitaires qui se développent en Nouvelle-Calédonie, à l'instar de divers points du globe.

En Nouvelle-Calédonie, ces crispations épousent sans difficultés la matrice de l'autochtonie, dont on sait que les contours sont à géométrie variable.

C'est ainsi que désormais, le gros des litiges fonciers portent sur les terres coutumières et confrontent des Kanaks, les conflits de légitimité ayant bien évidemment pour toile de fond, l'antériorité d'occupation de tel groupe par rapport à tel autre. Le projet d'élaboration d'un « cadastre coutumier » inscrit dans l'agenda des Accords de Nouméa ne va pas arranger les choses. Il ne contribuera qu'à réifier le principe d'autochtonie, à miner davantage encore un projet national kanak déjà mal en point et à rendre problématique l'avènement d'une cité plurielle.

C'est ainsi également que se développent les conflits et les exclusions liés à la priorité accordée à l'emploi local. Celle-ci peut donner lieu à des interprétations très restrictives : tel village ou telle tribu considérant qu'une entreprise établie dans son périmètre administratif doit obligatoirement recruter dans son territoire.