



Evaluation du code de développement de la province Nord : 20 ans de développement local en Nouvelle-Calédonie (1989-2008)

Jean-François Bélières, Jean-Michel Sourisseau, Catherine Gaillard, Pierre
Marie Bosc, Michel Passouant

► To cite this version:

Jean-François Bélières, Jean-Michel Sourisseau, Catherine Gaillard, Pierre Marie Bosc, Michel Passouant. Evaluation du code de développement de la province Nord : 20 ans de développement local en Nouvelle-Calédonie (1989-2008). 2012. halshs-00823873

HAL Id: halshs-00823873

<https://shs.hal.science/halshs-00823873>

Submitted on 18 May 2013

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

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

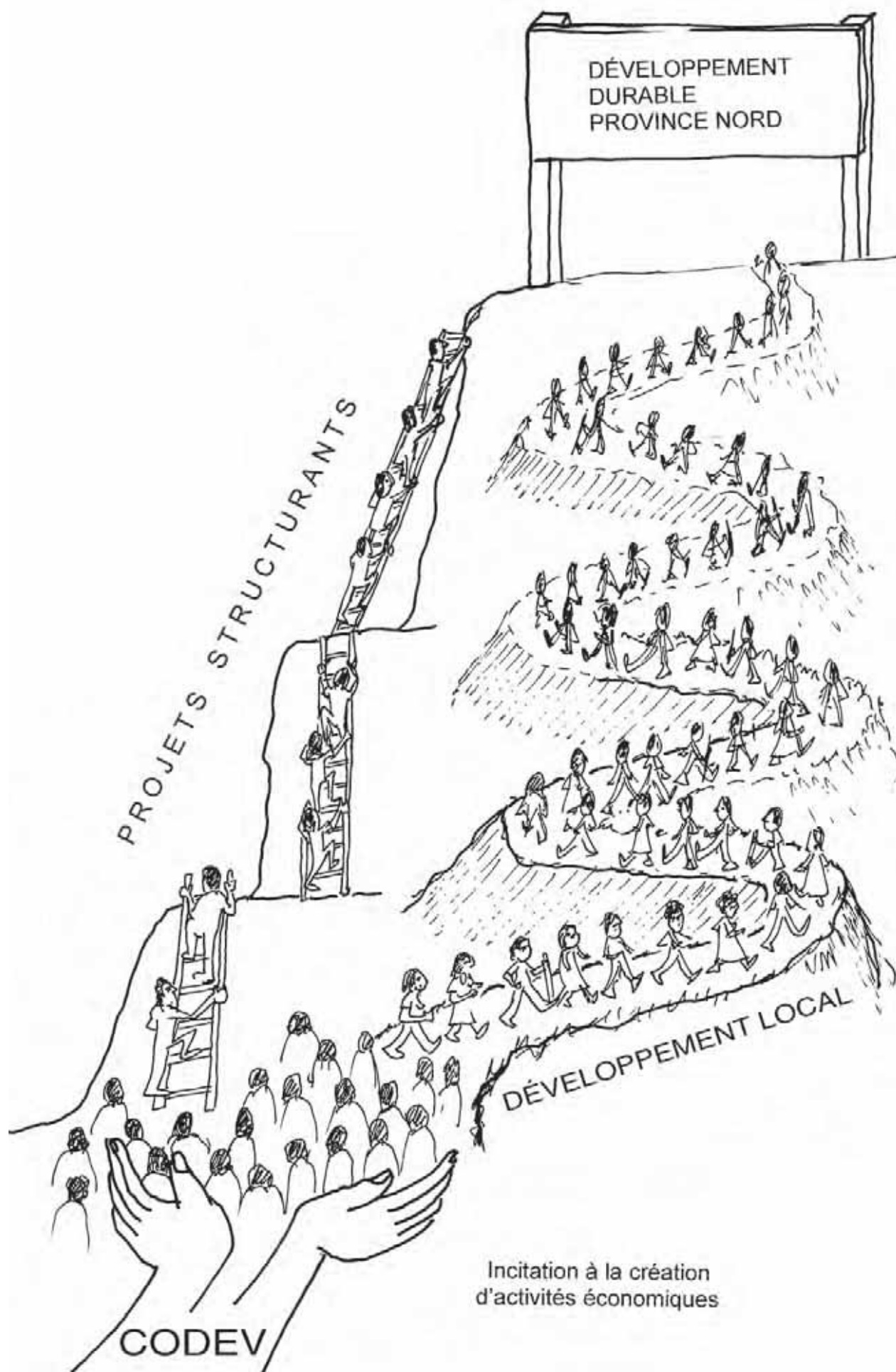
Évaluation du Code de Développement de la province Nord



20 ans de développement local
en Nouvelle-Calédonie (1989-2008)

Évaluation du Code de Développement de la province Nord





« Un ensemble de dispositifs d'incitation à la création d'activités économiques à destination des personnes physiques et morales est instauré par l'Assemblée de la Province Nord, afin d'accompagner et d'orienter le développement économique de la Province. Ce développement s'appuie sur deux axes principaux : les projets structurants et le développement local.

La mission essentielle du Code de Développement est de contribuer au développement de la Province Nord, selon les orientations définies par l'Assemblée de Province, en favorisant le développement local dans une perspective durable en cohérence avec la réalisation des projets structurants et l'évolution économique du Pays.

La stratégie de mise en œuvre s'inscrit dans une démarche de développement local. Il s'agit, dans ce cadre, de favoriser la mise en œuvre par zone géographique présentant une cohésion socio-économique, des projets locaux cohérents entre eux, dans les différents secteurs d'activité économique. La forte implication de la population est recherchée en favorisant l'émergence d'initiatives, valorisant ainsi les ressources locales. »

Préambule du Code de Développement de la province Nord (2004)



Sommaire

01	Le CODEV en quelques mots	6
02	Le CODEV et son évaluation	8
03	Le CODEV : grands chiffres pour une vision d'ensemble	10
04	Qui sont les bénéficiaires du CODEV ?	18
05	Le CODEV et la structuration d'un tissu économique local	20
06	Le CODEV et l'emploi	22
07	Le CODEV et les revenus des ménages	24
08	Le CODEV et la vie quotidienne des familles	26
09	Quelques idées reçues confrontées aux résultats de l'évaluation	28
10	Le CODEV dans l'avenir ?	30

01 Le Codev en quelques mots

Le Code de Développement (CODEV) est un des principaux outils d'appui au développement économique et aux initiatives individuelles et collectives en province Nord.

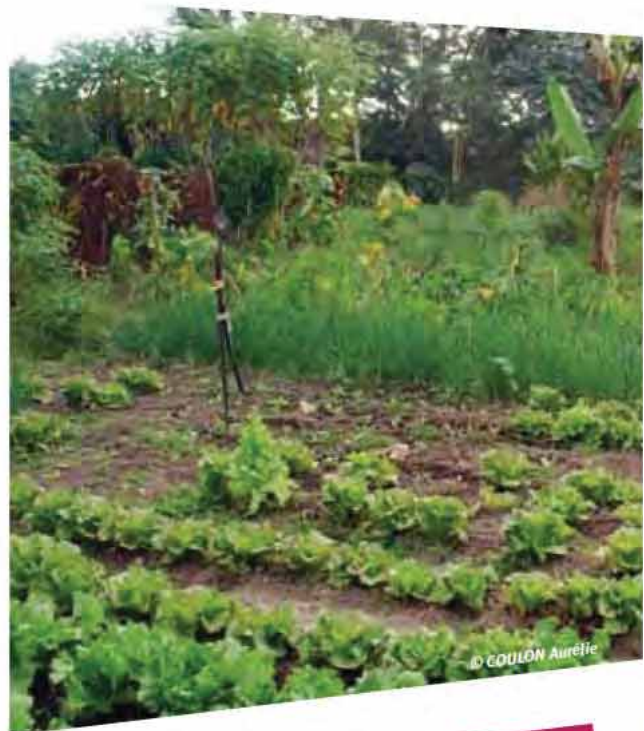
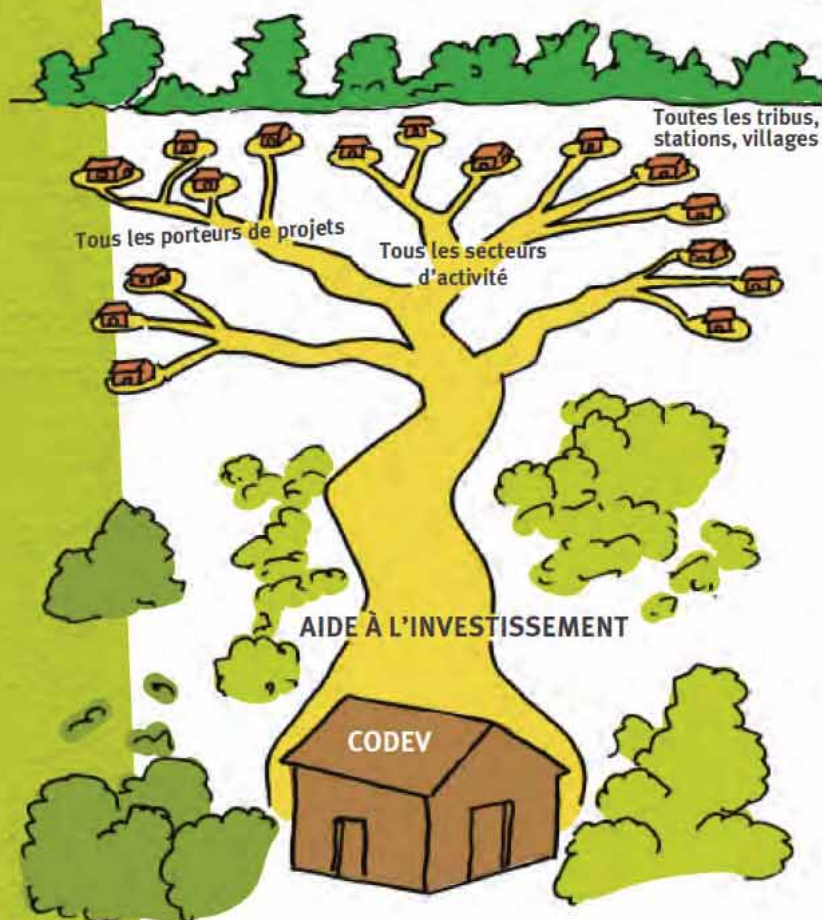
Il concerne tous les secteurs d'activité et est ouvert à toute personne ou groupement résidant en province Nord désireux de développer une activité. Depuis la provincialisation, le CODEV subventionne l'investissement de promoteurs privés, selon des modalités et des conditions d'attribution définies en 1989 et 1990, puis révisées en 2003 et en 2008.



S'il s'inscrit de plus en plus dans un ensemble d'autres outils et dispositifs provinciaux et territoriaux d'accompagnement, le CODEV, de par sa durée et sa vocation à toucher un large public, illustre parfaitement les stratégies et la structuration progressive de la province Nord depuis 20 ans. En ce sens, il constitue un marqueur de l'action publique.

Au fur et à mesure de sa mise en œuvre depuis 1989, l'instrument s'est adapté aux réalités économiques et sociales de la province Nord, de son exécutif et de son administration. Mais tout

en évoluant, il a conservé les ambitions et objectifs initiaux : répondre, en œuvrant pour le rééquilibrage, à tous les porteurs de projets, dans tous les secteurs d'activité, dans toutes les tribus, stations et villages, dans le respect des modes de vie et des aspirations différenciées des habitants. Il renvoie donc au développement économique, mais aussi et plus largement, aux conditions de vie des ménages et à l'aménagement du territoire provincial.



Raymond bénéficie en 2000 d'une subvention CODEV pour remettre en état un gîte. Il recrute initialement cinq salariés puis, l'activité prenant de l'ampleur, il augmente le nombre d'employés : actuellement, le gîte emploie cinq personnes à mi-temps et 13 à temps plein.



« le Codev illustre parfaitement les stratégies et la structuration progressive de la province Nord depuis 20 ans. »



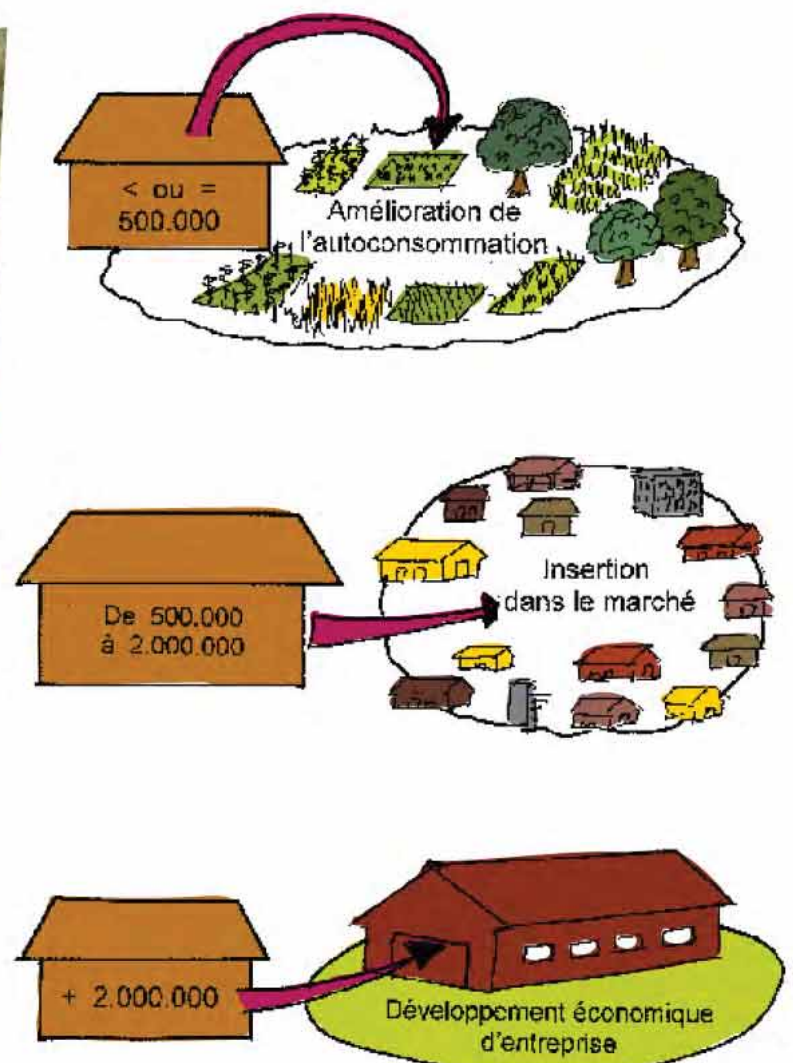
Les catégories de projets éligibles au CODEV témoignent de ces adaptations et de cette permanence. Pour la période 1989-2003, le CODEV distinguait trois classes :

- les projets avec un plan de financement inférieur ou égal à 500 000 FCFP, orientés vers l'amélioration de l'autoconsommation (appelés microprojets d'autoconsommation)
- les projets dont le plan de financement est compris entre 500 001 FCFP et 2 000 000 FCFP qui visent une insertion dans le marché, (appelés microprojets marchands)
- les projets de plus de 2 000 000 FCFP pour un développement économique d'entreprise (appelés projets d'entreprise)

Il s'agissait de respecter et de valoriser les activités peu insérées au marché, d'aider ceux qui le souhaitaient à entrer dans une activité plus marchande, ou d'appuyer des activités marchandes déjà démarrées et en développement.

Pour la période 2004-2008, après sa révision et pour tenir compte à la fois du changement de majorité de l'exécutif de 1999 et du formidable développement économique de la Nouvelle-Calédonie et du Nord depuis la provincialisation, le CODEV distingue, sans seuil de financement :

- les projets qualifiés de traditionnels
- les projets d'insertion économique
- les projets d'entreprise



02 Le Codev et son évaluation

8
9

Avec le développement économique et social que connaît aujourd'hui la province nord, impulsé notamment par la construction de l'usine de Vavouto et du développement du pôle VKP, la collectivité provinciale a souhaité mesurer l'efficacité de son levier phare d'accompagnement économique, le CODEV, tant sur le plan de l'utilisation des fonds publics, que des richesses produites ou encore des publics et des territoires touchés.

Cette double finalité de l'évaluation du CODEV effectuée en 2010 permet ainsi d'apprécier la contribution du CODEV à la réalisation des orientations politiques, notamment en termes de rééquilibrage en faveur du Nord et d'un développement équilibré de ses territoires, tout en permettant à ses populations de gouverner leurs besoins, les moyens de les satisfaire, et dans les conditions de leur environnement naturel et humain.



Les chiffres et analyses sont principalement issus d'enquêtes réalisées début 2010 auprès des promoteurs d'un échantillon de 435 projets tirés au sort parmi l'ensemble des projets effectivement soutenus par le CODEV entre 1989 et décembre 2008.

Si les chiffres comptent, la façon plus qualitative dont les bénéficiaires eux-mêmes appréhendent le CODEV, avec leurs attentes différenciées, est tout aussi importante. L'évaluation proposée ici est basée sur les déclarations des promoteurs enquêtés et s'intéresse aux impacts économiques des investissements financés, mais pas seulement. Elle prend aussi en compte les modes et niveaux de vie et les relations sociales des personnes aidées par le CODEV.





« la province Nord acquiert progressivement de nouveaux moyens d'évaluation. »

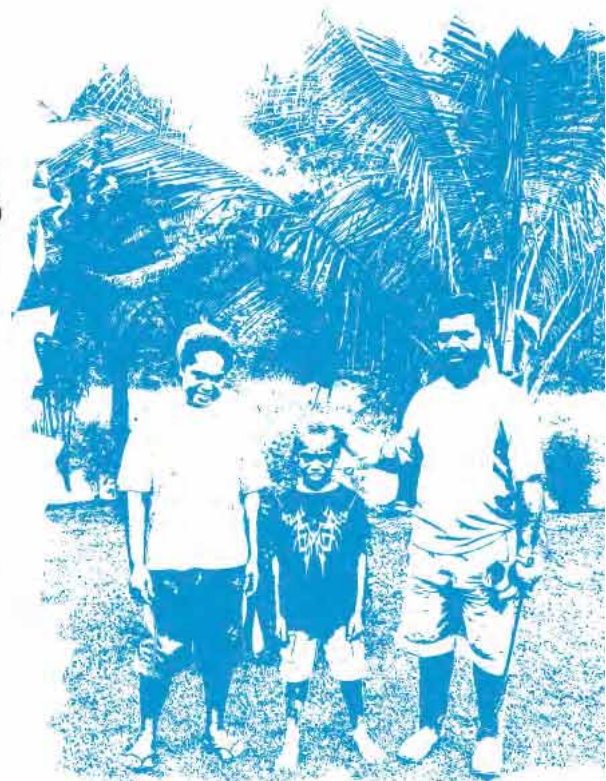
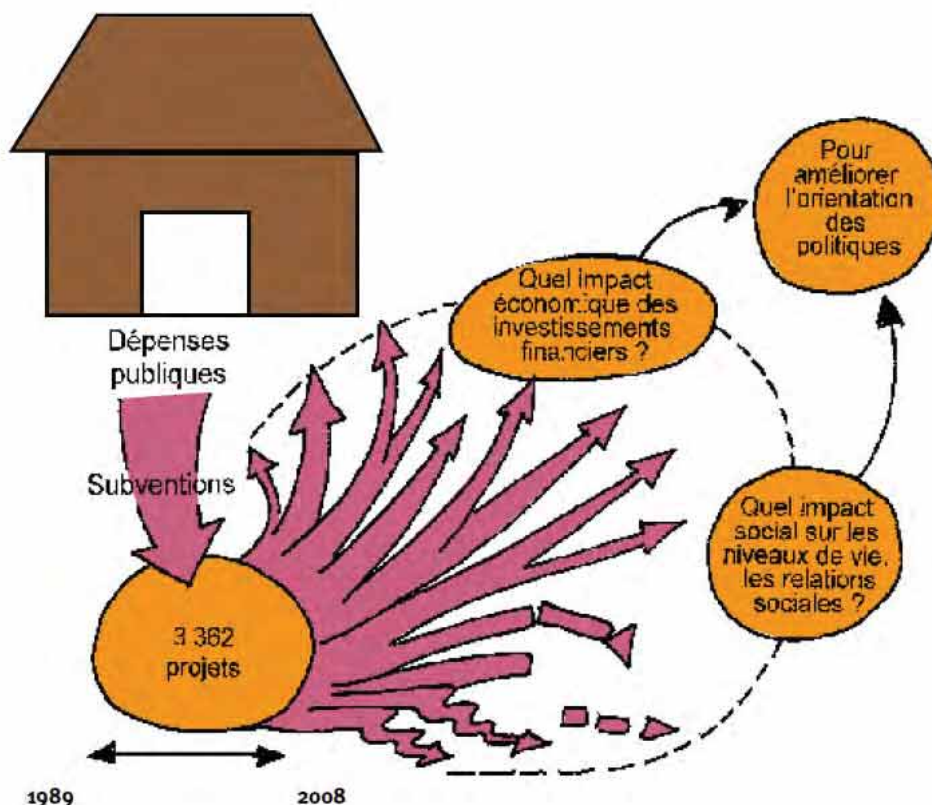
En raison des spécificités du CODEV et des objectifs qualitatifs et quantitatifs de l'évaluation, la méthodologie utilisée repose sur une utilisation combinée de plusieurs outils, chacun d'eux fournissant un éclairage spécifique sur la politique du CODEV et sur ses effets :

- Une mise en perspective du CODEV par rapport aux évolutions des politiques publiques en province Nord depuis les Accords de Matignon-Oudinot.
- Une analyse des informations contenues dans la base de données de la province Nord pour le suivi global des 3 446 projets soutenus par le Code durant 20 ans, de 1989 à 2008.
- Une enquête par questionnaire portant sur 435 projets tirés au sort dans la base de données de la province Nord, et réalisée auprès des 353 promoteurs de ces projets¹.
- une enquête par entretien portant sur 17 promoteurs dont l'expérience est particulièrement éclairante et focalisée sur leurs trajectoires personnelles.
- enfin, une enquête auprès de 24 acteurs du dispositif (personnel administratif, technique et politique), sur les conditions institutionnelles et pratiques de sa mise en oeuvre.

Le tirage au sort des projets a été fait pour représenter chaque type de projets et la période de décision de son financement (de 1989 à 2003 et de 2004 à 2008). Toutes les données sont ainsi extrapolables à l'ensemble des projets aidés.

L'évaluation s'est déroulée de mars à septembre 2010. Son déroulement a été suivi par un Comité de pilotage qui s'est réuni à six reprises.

Pour Maurice, les projets qu'il a montés n'ont eu aucun impact sur ses relations sociales, ni jalousie, ni émulation auprès des jeunes ("on a beau leur expliquer, c'est dur ; les jeunes, ils veulent rester dans leur coin, ils bougent pas"). Il explique cependant que "on peut pas garder l'argent pour nous, quand on fait des trucs, on est obligé de redistribuer..." pour éviter les problèmes de voisinage.



© GAILLARD Catherine

1. De 1989 à 2008, la base de données recense 3 446 projets avec des plans de financement de 14,6 milliards FCFP et ayant reçu 5,5 milliards FCFP de subvention du CODEV. 84 projets de grande taille, que l'on peut qualifier de structurants et qui pour la plupart avaient déjà fait l'objet d'évaluations spécifiques, ont été écartés avant le tirage au sort.

L'évaluation concerne 3 362 projets accompagnés financièrement par la province Nord via le Code de développement. Ces projets sont portés par 2 720 promoteurs et ont reçu 3,4 milliards FCFP, soit une moyenne de près de 1 million FCFP par projet.

Le tableau suivant reprend les quelques grands chiffres du CODEV et donne une vision globale de son ampleur.

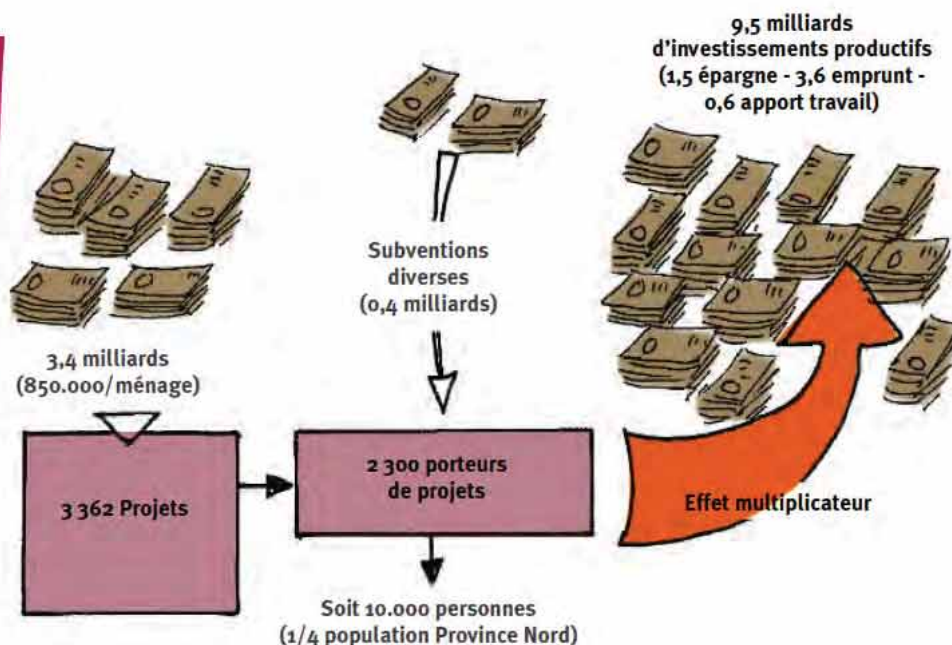
Périodes	TYPE DE PROJETS	PROJETS		PLAN DE FINANCEMENT		SUBVENTION VERSÉE	
		Nombre	%	en millions FCFP	%	en millions FCFP	%
1989-2003	Microprojets d'autoconsommation	673	20%	176,65	2%	96,13	3%
	Microprojets marchands	712	21%	801,33	8%	381,03	11%
	Projets d'entreprise	847	25%	7 097,93	72%	2 242,50	65%
2003-2008	Projets traditionnels	690	21%	322,71	3%	153,77	4%
	Projets d'insertion	249	7%	387,77	4%	200,13	6%
	Projets d'entreprise	191	6%	1 012,24	10%	350,77	10%
total		3 362	100%	9 798,64	100%	3 424,35	100%



Parmi les 2 720 promoteurs aidés, plus de 2 300 sont des porteurs de projets individuels dont les familles totalisent plus de 10 000 personnes. Le dispositif CODEV a donc concerné directement près d'un quart de la population totale de la province Nord (chiffres de 2009). En 20 ans, le CODEV a aidé les promoteurs individuels à hauteur de 1,96 milliards FCFP, soit une moyenne de 850 000 FCFP par ménage aidé.

Le CODEV a eu un important effet multiplicateur en termes d'investissement. Les subventions totales versées (3,4 milliards) ont débouché sur des investissements productifs de 9,5 milliards FCFP. Elles ont permis la levée de 1,5 milliards FCFP d'épargne des ménages, complétés par 580 millions FCFP d'apports en nature et en travail, de 420 millions FCFP de subventions hors CODEV, et d'emprunts à hauteur de 3,6 milliards FCFP.

De par ces nombreuses activités, issues de projets CODEV et OGAF (café, aviculture), Joe gagne un revenu d'environ 660 000 XPF par an, soit 55 000 XPF par mois en moyenne. A ceci s'ajoute d'autres sources de revenu : contrats courts (240 000 XPF/an), tubercules (60 000 XPF/an).





© Coulon Aurélie



© GAILLARD Catherine

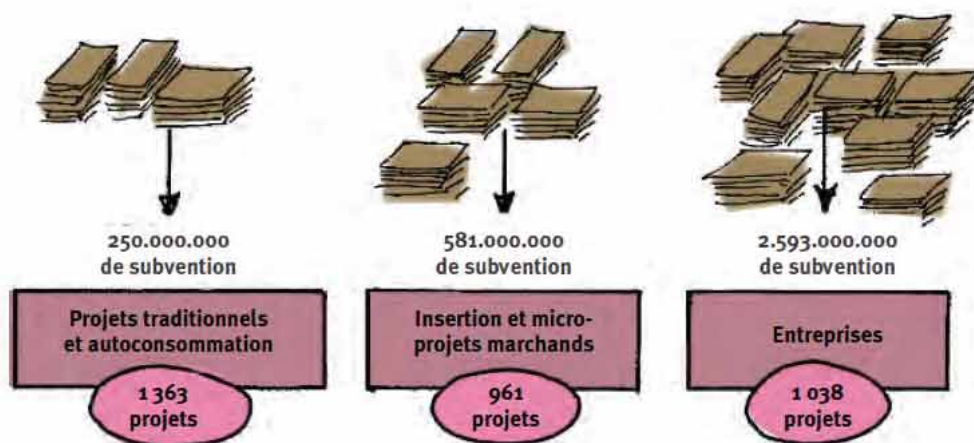
« Le dispositif CODEV concerne près d'un quart de la population totale de la province Nord (chiffres de 2009) »



Comme le dispositif aide aussi bien les projets structurants que les projets de développement local, les aides apparaissent concentrées au bénéfice des gros projets.

Ainsi, environ 50% des subventions ont été attribuées aux 10% des projets les mieux dotés.

Signe aussi de cette concentration, les projets d'entreprise captent logiquement plus de 75% des subventions (ils correspondent aussi aux plans de financement les plus importants), alors que les projets « traditionnels » et « d'autoconsommation », qui représentent plus de 40% du nombre total de projets, reçoivent moins de 10% des subventions.



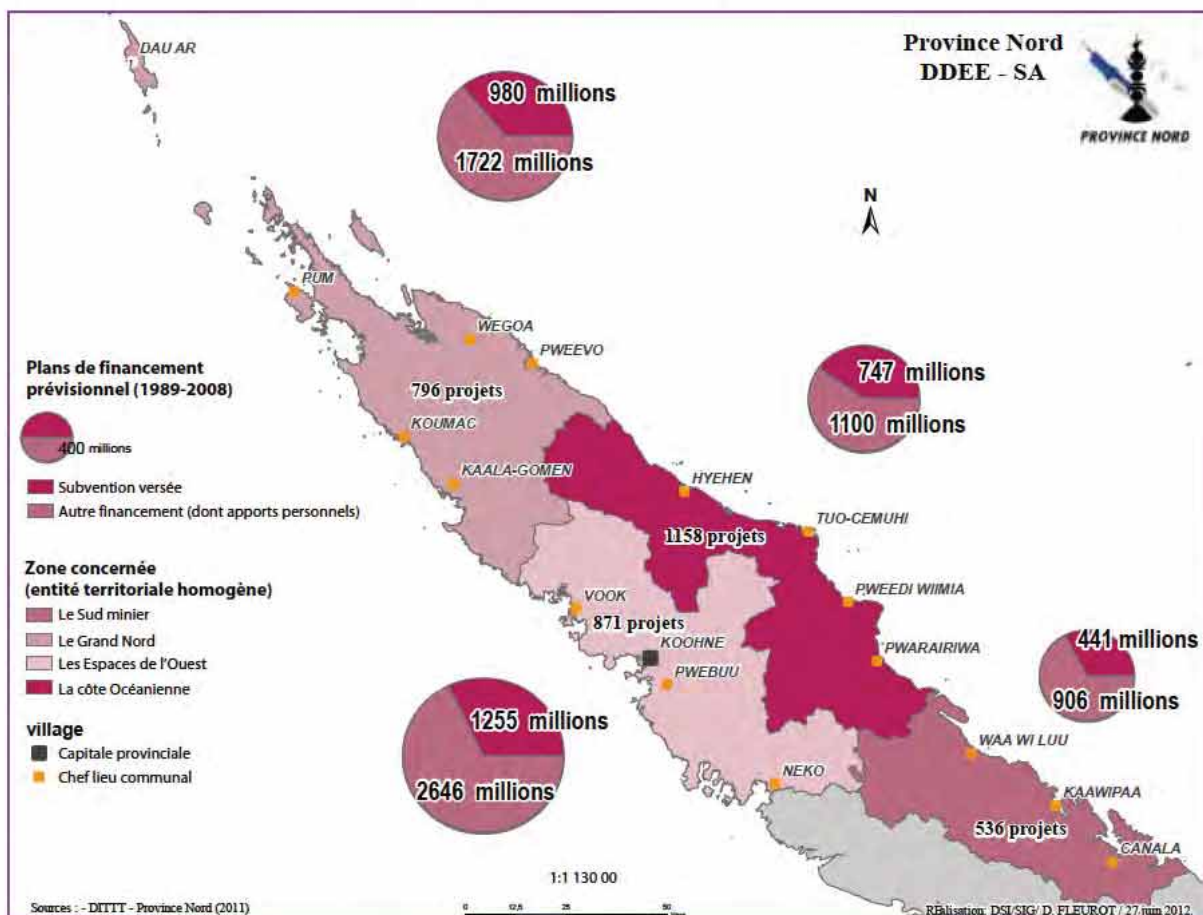
© COULON Aurélie



D'un point de vue géographique, le CODEV irrigue bien l'ensemble des entités territoriales homogènes de la province qui correspondent à quatre régions : les Espaces de l'Ouest - Nèkô (Poya) à Vook (Voh), le Grand Nord - de Bwapanu (Kaala-Gomen) à Pweevo (Pouébo), Bélep comprise, la Côte Océanienne - Hyehen (Hienghène), Dau Ar (Belep) à Pwäraiwä (Ponérihouen) et le Sud minier - Waa Wi Luu (Houaïlou) à Canala.

L'affirmation du pôle de développement de Vook-Voh / Kooñê-Koné / Pwëbuu-Pouembout se traduit, dans la période récente, par de nouvelles

opportunités pour le secteur privé. Le CODEV accompagne cette dynamique, mais reste attentif aux autres zones. Alors que l'on aurait pu s'attendre à d'importants changements, le poids de la zone se maintient avec entre 30 et 40% du montant des aides. Sur la longue période, le Grand Nord est globalement davantage aidé. La part de l'Est, et plus particulièrement de la Côte Océanienne se réduit sensiblement en termes de montant des subventions malgré un nombre très important de projets, mais seulement à partir de 2007 et 2008.

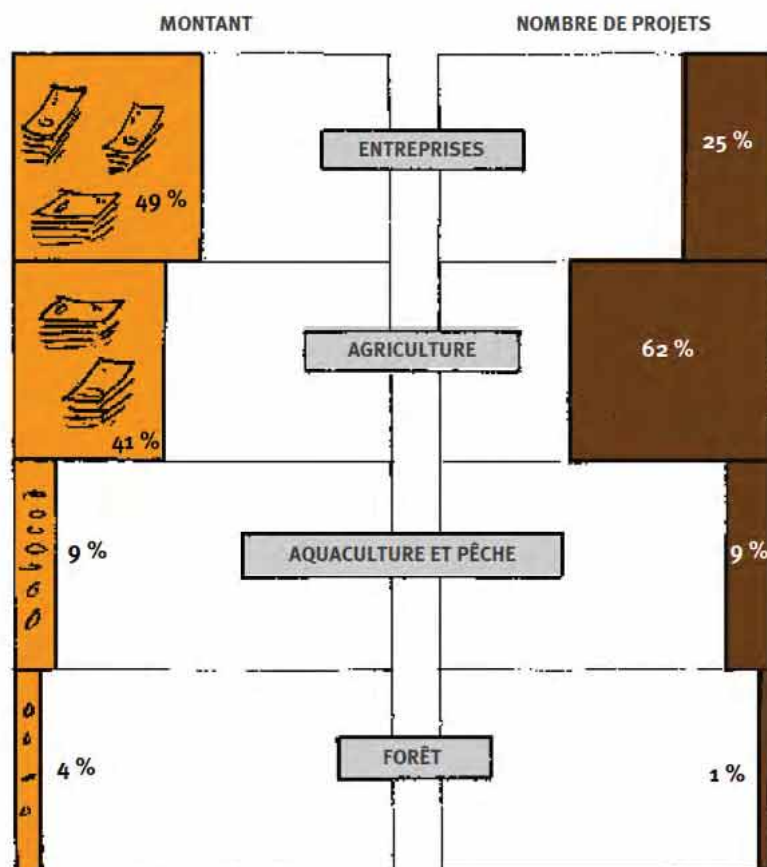


En prise avec l'importante question de la terre et de sa mise en valeur dans le Nord, un effort particulier est fait, en nombre de subventions versées, en direction des zones hors villages et de l'agriculture. Mais ces projets sont bien moins « coûteux » (677 000 FCFP en moyenne contre 1 972 000 FCFP pour le tertiaire et l'artisanat), ce qui explique que le secteur ne capte que 41% des montants versés en subvention.

Les revenus de Jean dépendent des activités subventionnées par le CODEV (pépinière, verger) et d'autres activités rémunératrices (culture de tubercules, emploi de chauffeur de bus scolaire). La pépinière et le verger sont cependant les activités qui participent le plus aux revenus du ménage ; elles permettent de dégager un revenu d'environ 100 000 à 200 000 XPF par mois.



Dans le temps long, on aurait pu penser à un transfert des aides de l'agriculture vers les entreprises. On constate bien un tassement du secteur agricole en termes de nombre de projets, mais sa part dans les montants octroyés reste stable, ce qui est le signe de l'émergence de projets agricoles de plus grande ampleur. En valeur, c'est le secteur de la pêche qui voit sa part progresser au fil des années.



© COULON Aurélie

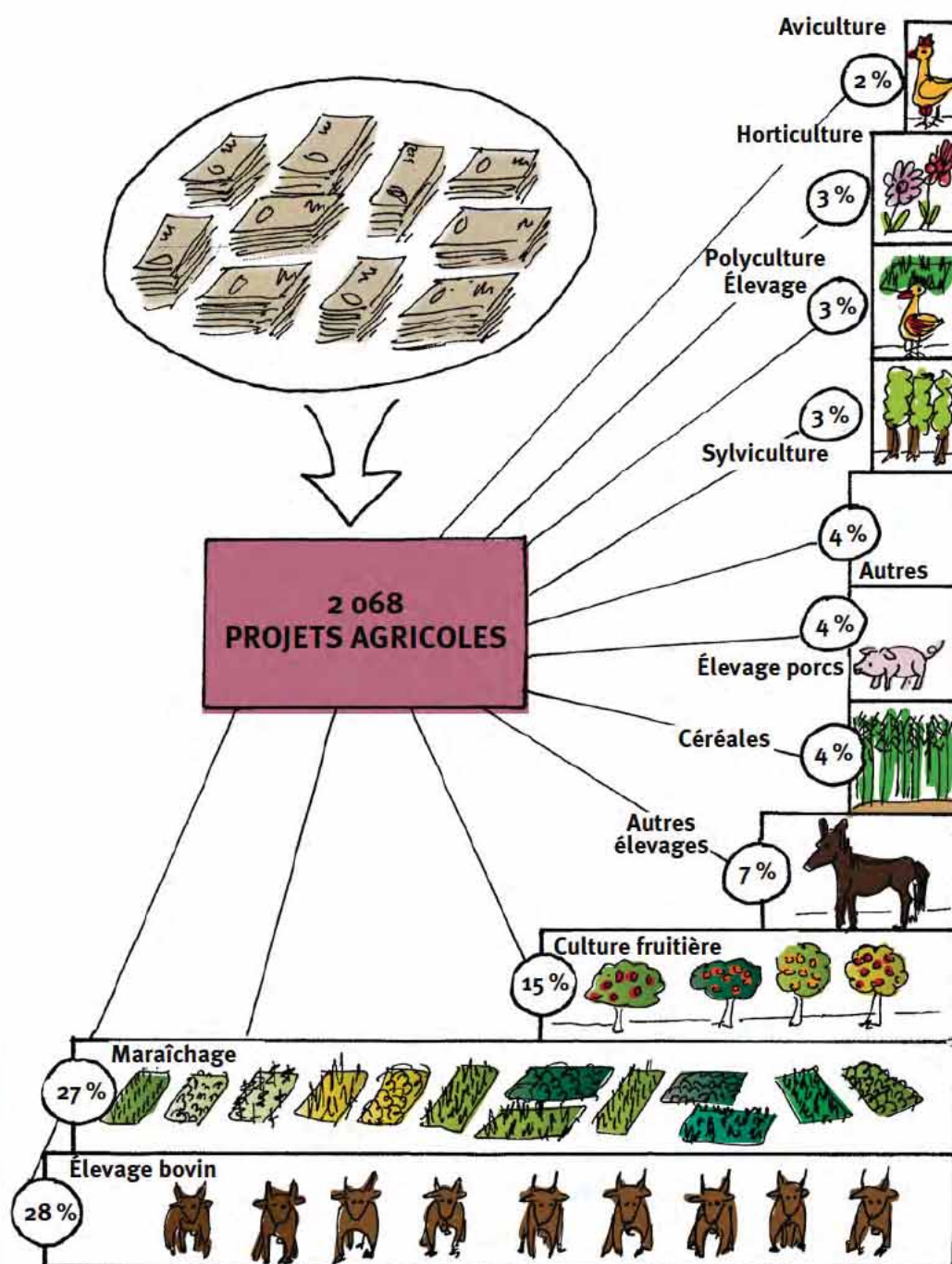


© COULON Aurélie

ZOOM SUR LES FILIÈRES AGRICOLES

Les trois grandes filières agricoles, élevage bovin, maraîchage et fruits, sont logiquement les plus financées, mais leur poids respectif évolue, avec un rattrapage des productions végétales (notamment le maraîchage et les cultures fruitières) dans les années récentes.

Mis à part pour l'élevage bovin et les céréales, pour lesquels les spécialisations géographiques s'expliquent pour beaucoup par des conditions climatiques et de relief, les aides aux grandes filières agricoles sont plutôt bien réparties dans l'espace provincial. Les résultats montrent que les dynamiques à l'oeuvre ne s'inscrivent pas encore dans le nouveau cadre du CODEV qui souhaite agir dans le sens d'une spécialisation des territoires en ciblant les soutiens aux filières.



ZOOM SUR LES SECTEURS TERTIAIRE ET DE L'ARTISANAT

Les entreprises aidées représentent la structuration économique de la province. A l'Est comme à l'Ouest, l'appui au secteur tertiaire des services et du commerce, apparaît faible. Ce sont pourtant des entreprises dynamiques. Mais justement, ce dynamisme qui s'appuie sur un public plus autonome, doté de réseaux professionnels et commerciaux, explique peut-être un moindre recours au CODEV.

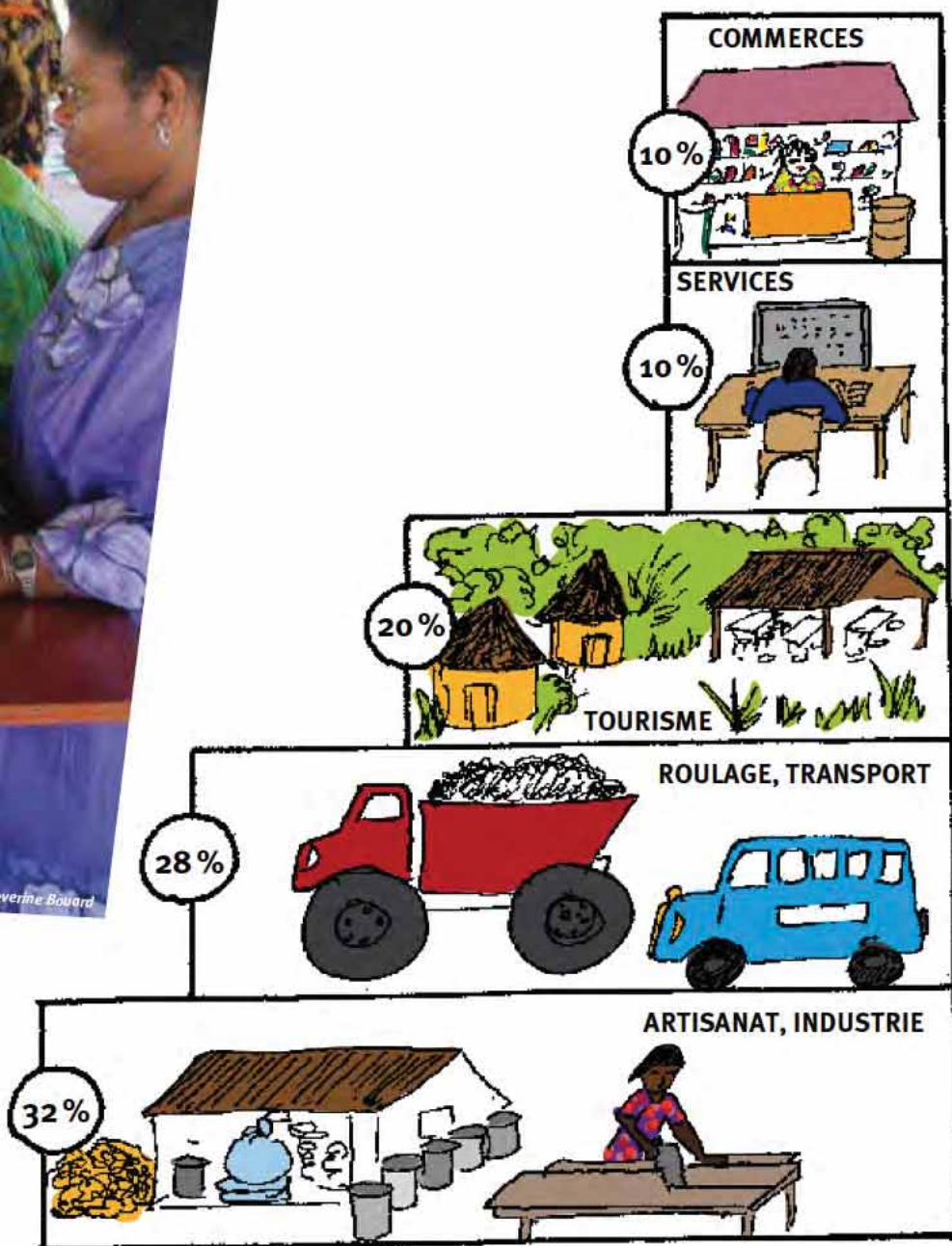
En 2008, dans le cadre de son troisième projet CODEV, Maria bénéficie de formations professionnelles à la CCI de Koné, sur le management, la gestion d'entreprise, le secrétariat. Ces formations étaient subventionnées à 80 % par la province Nord.



© Severine Bourd



© DDEE PN



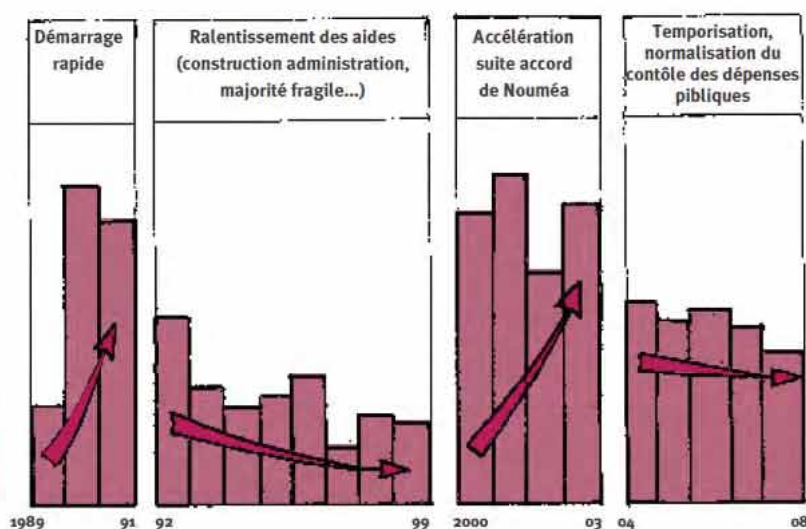
VISION DYNAMIQUE

Sur les 20 ans de son existence, le rythme et l'intensité du CODEV sont liés à la trajectoire des politiques publiques de la province Nord. Après un démarrage rapide et prononcé pour répondre aux attentes de la période post-événements, la construction progressive de l'administration et la fragilité de la majorité à l'Assemblée ont ralenti le rythme des aides.

Après la signature de l'Accord de Nouméa, sous l'impulsion du changement de majorité de 1999 et la multiplication des opérations de développement local, le rythme s'est accéléré à nouveau. Enfin, la normalisation du contrôle des dépenses publiques et la fin de la première génération des OGAF, imposent une nouvelle temporisation, d'abord en montant global des financements, puis en nombre de projets.



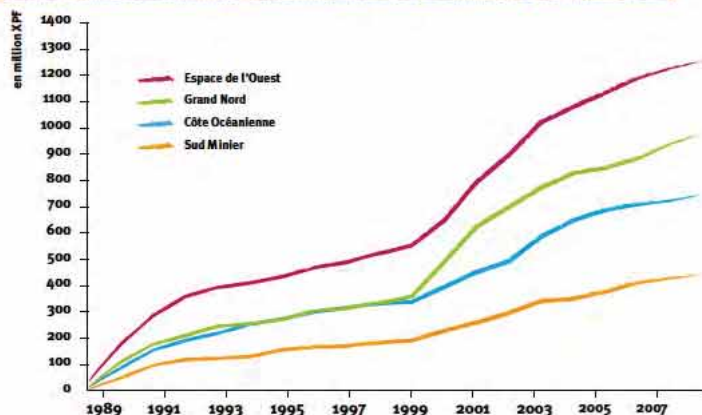
Sonia achète en 1989 une propriété de 4 ha, en bord de rivière (Pouembout). Elle achète progressivement le matériel nécessaire pour l'irrigation (deux rampes et huit arroseurs) mais elle est obligée de déplacer elle-même les rampes, car elle ne dispose que d'un point de branchement, et ce quotidiennement. En 1990, elle fait alors une demande de subvention CODEV pour étendre le réseau d'irrigation sur la parcelle, afin de réduire le temps d'installation et de déplacement du matériel.





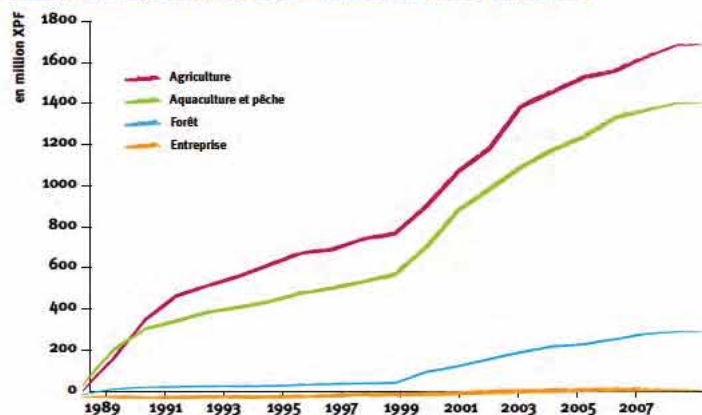
Ces changements de rythme se répercutent de façon différente selon les zones géographiques et les filières aidées. On peut lire le décrochage des aides en faveur du Nord à partir de 1999 et le décollage des aides en direction de la pêche et de l'aquaculture dans la période récente.

ÉVOLUTION CUMULÉE DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR GRANDE ZONE GÉOGRAPHIQUE (3 362 PROJETS ÉVALUÉS)



Source : base de données DDEE et calculs des auteurs

ÉVOLUTION CUMULÉE DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR GRANDE FILIÈRE (3 362 PROJETS ÉVALUÉS)



Source : base de données DDEE et calculs des auteurs

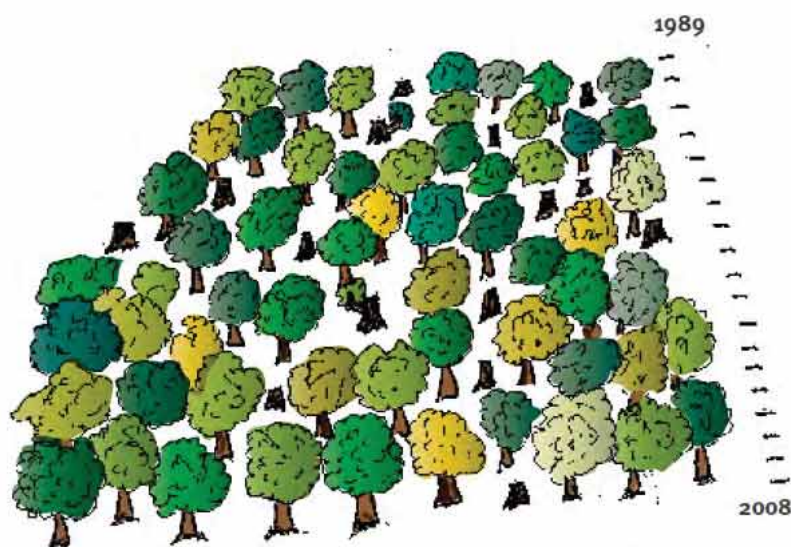
LA SITUATION DES PROJETS EN 2010

En 2010, les résultats des enquêtes, confrontés aux chiffres globaux du dispositif, montrent que plus de la moitié des projets financés depuis 1989 est toujours « vivants ». Ils montrent aussi qu'en valeur, plus des deux tiers des subventions versées l'ont été à des projets qui soutiennent encore aujourd'hui une activité économique. Sachant qu'un projet arrêté n'est pas nécessairement un échec, ce résultat insiste sur l'inscription dans la durée des projets aidés.



Si le taux d'abandon est plus faible sur la Côte Océanienne et dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, les différences ne sont pas, contrairement aux idées reçues, significatives. La pérennité des projets est bien réelle, quels que soient le secteur d'activité et la zone géographique. En revanche, logiquement, les projets des catégories Entreprise et Insertion, qui sont les plus importants en valeur, sont aussi ceux qui ont les plus longues durées de vie.

Il semble que les 4^{ème} et 5^{ème} années d'existence soient déterminantes et constituent un cap qui, s'il est passé, est le signe d'une bonne solidité des projets.



Un projet arrêté n'est pas nécessairement un échec ...



04

Qui sont les bénéficiaires du Codev ?

Les promoteurs individuels représentent 85% des porteurs de projets, signe que les dynamiques collectives sont sous-représentées.



Le profil moyen du promoteur individuel est celui d'un homme (70%) de 40 ans résidant en tribu (73%), chef d'un ménage de plus de 4 personnes et peu diplômé (69%). Il est souvent travailleur indépendant (52%) et pratique l'agriculture comme activité secondaire. Il est donc pluriactif (61%) et bénéficie généralement de l'AMG (44%).

Ce promoteur est finalement très proche de l'homme adulte moyen résidant en province Nord. Ce portrait est aussi symptomatique du fait que les femmes sont très largement sous-représentées et que des efforts pourraient certainement être faits pour mieux les appuyer dans leurs initiatives économiques et sociales.

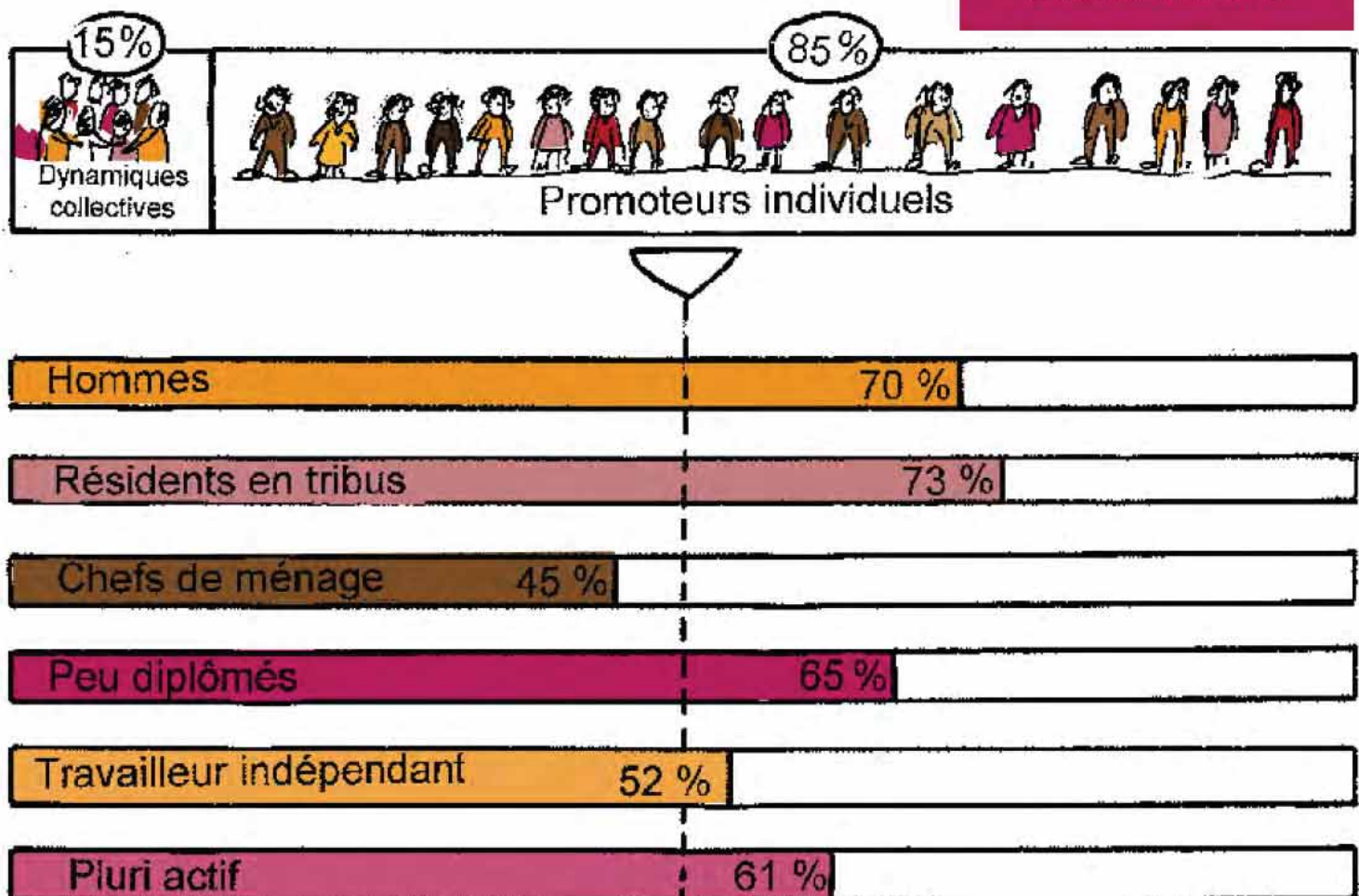




« Les promoteurs individuels représentent 85% des porteurs de projets »



Edmond est un jeune agriculteur kanak installé depuis 2005 sur des parcelles louées à un GDPL polyclanique du littoral. Il met en place un élevage bovin (projet CODEV en 2008) et subit quelques problèmes de voisinage (ouverture intempestive de barrières). Toutefois, il considère que le projet lui a permis de maintenir de bonnes relations sociales avec les tribus alentours. En effet, en pérennisant son activité d'élevage, il permet de mettre en valeur des terres et de limiter le vagabondage du bétail. De plus, il garde un nid de roussettes situé sur son exploitation, à la demande du GDPL



Nous avons déjà vu que le CODEV avait permis la mobilisation de l'épargne locale et suscité des emprunts importants. Ainsi en moyenne sur les 20 années concernées, 1 000 FCFP de subvention versée ont entraîné un investissement supplémentaire de 1500 FCFP, avec des montants plus importants pour les services et pour l'agriculture.

Les emprunts réalisés pour compléter les investissements, contrairement aux idées reçues, sont déjà remboursés à 75% et aucun abandon de remboursement n'a été constaté. Voilà bien un résultat dont se satisferaient nombre d'organismes de crédit dans le monde ! Les taux de remboursement sont bons y compris pour les projets traditionnels, malgré leur vocation a priori non marchande. Ceci montre leur importance et la capacité des populations à se mobiliser pour les financer.

Au final, l'effet de levier du CODEV sur l'investissement local est un des résultats forts de l'évaluation.



Le CODEV a aussi facilité un changement des pratiques, techniques et savoir-faire des promoteurs aidés. Près de 80% des bénéficiaires d'aides disent avoir adopté des innovations allant vers une augmentation de la productivité du travail. Les modifications sont d'autant plus importantes que l'activité visée est initialement peu marchande. Le CODEV est ainsi un facteur de modernisation des « petits » projets traditionnels. En revanche, l'accompagnement technique

des projets d'entreprise et d'insertion peut paraître décevant. Le CODEV ne semble pas toujours adapté lorsque la demande de modernisation est très pointue, ce qui plaide pour une ouverture vers des aides plus spécialisées, faisant appel à d'autres guichets.

Pour un quart des projets aidés, mais qui rassemble logiquement plus de la moitié des subventions versées, les promoteurs adoptent une comptabilité complète. Ces projets, qui sont aussi bien localisés en tribu que dans les villages, reçoivent pour la plupart une aide extérieure aux services provinciaux pour leur gestion.





« Le CODEV a permis la mobilisation de l'épargne locale et suscité des emprunts importants. »



Le déséquilibre Nord-Sud s'exprime par le manque de possibilité d'acheter du matériel en province Nord pour démarrer son projet. Ceci est visible à travers les investissements du CODEV : un peu moins de la moitié des projets, mais qui représentent deux tiers des subventions versées, s'approvisionnent hors de la province. Mais les choses changent et de plus en plus de promoteurs peuvent désormais acheter auprès d'entreprises du Nord. Il conviendrait d'aller plus loin pour juger de la réelle domiciliation des commerces concernés, mais la seule amélioration des disponibilités en intrants et en matériel en province Nord est un signe positif.

Une fois les projets installés, les promoteurs se tournent à 60% vers des commerçants du Nord pour s'approvisionner. Mais il s'agit surtout de microprojets et de projets traditionnels, plutôt dans le secteur rural. Au final, les achats de matières premières et de consommations intermédiaires dans le cadre des activités

aidées par le CODEV sont majoritairement faits auprès de commerçants de la province Sud. Dès que l'on sort des activités agricoles ou de transport par exemple, et que l'on a besoin de produits spécifiques, il faut se tourner vers des entreprises travaillant sur l'ensemble du pays et principalement localisées dans le Sud.

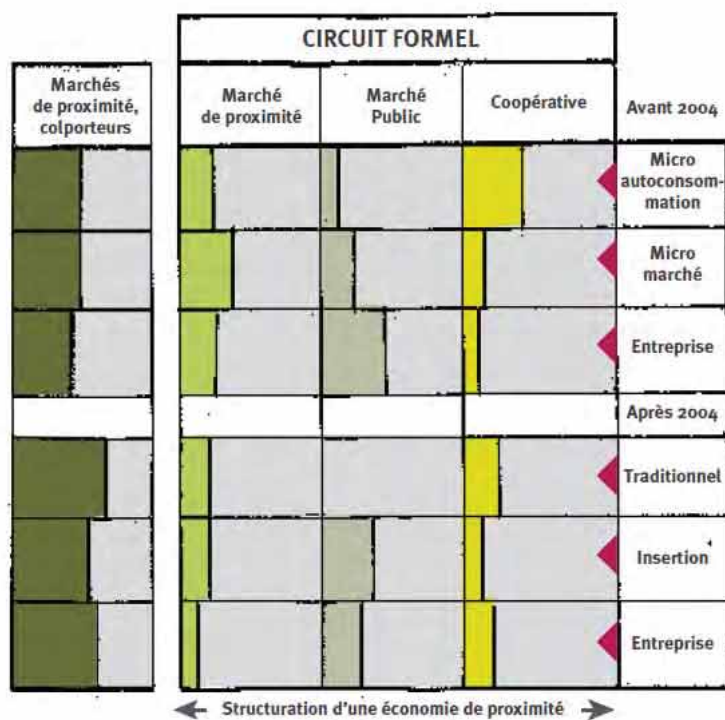
En revanche, les biens et services issus de projets CODEV sont majoritairement destinés à des clients résidant dans le Nord. Plus encore, la moitié des projets enquêtés, répartis dans toutes les régions de la province et correspondant à plus de 40% des aides versées, vendent sur les marchés de proximité et aux colporteurs, donc sur des circuits courts. Ceci est encore plus vrai depuis 2004 et pour les projets traditionnels, les projets d'insertion et surtout d'entreprise, en particulier sur la côte Ouest, qui vendent davantage dans les circuits formels et par les marchés publics.



Le CODEV dynamise les marchés locaux et les évolutions récentes vont vers un développement des circuits privés au détriment de la commande publique. Si les volumes restent modestes, notamment en comparaison au secteur de la mine et d'autres projets structurants, la structuration d'une économie de proximité semble en marche.

La notion d'insertion économique est importante pour l'action publique, mais les résultats de l'évaluation sont mitigés sur la capacité du CODEV à stimuler cette insertion.

Contrairement aux idées reçues, les projets traditionnels peuvent avoir une fonction d'insertion marchande des promoteurs, tout autant sinon davantage que les projets justement qualifiés d'insertion. Le CODEV accompagne bien une insertion économique d'une partie de la population du Nord, mais pas forcément dans le sens d'une rationalisation, d'une spécialisation croissante et d'une « modernisation » des pratiques sur le modèle métropolitain.



L'insertion se réalise surtout par de « petits » échanges de proximité, dans le respect des modes de consommation anciens en province Nord.

Pour autant, les promoteurs prévoient dans leur majorité de maintenir (28%), voire d'étendre (46%), l'activité du projet dans la durée, parce qu'ils pensent être sur un marché porteur. Le financement du développement de l'activité est plutôt prévu sur fonds propres, mais également grâce à une nouvelle subvention, signe des effets d'entraînement du dispositif CODEV, que ses impacts en termes d'emploi et de revenus mettent en lumière.

Depuis 2003, Marie-Thérèse mène une activité de couturière : elle bénéficie d'une subvention CODEV en 2009, afin d'agrandir son local, et d'une aide à l'emploi (CODEV également) en 2010. Pour son activité, elle achète des tissus et des teintures. Cependant, ce type de produits n'est pas disponible en province Nord et Marie-Thérèse doit donc s'approvisionner à Nouméa régulièrement.

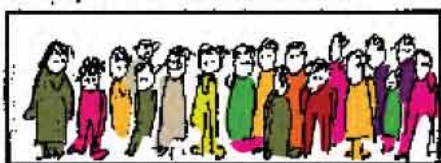
06 Le Codev et l'emploi

Les effets du CODEV sur l'emploi concernent les activités des promoteurs eux-mêmes et la création d'emplois temporaires ou permanents.

Parmi les 2 720 promoteurs aidés sur l'ensemble de la période, 2 362 ont reçu une aide qui a sécurisé ou renforcé une de leurs activités, principale ou secondaire.

De 1989 à 2008

2 720
promoteurs aidés



2 362 ont vu au moins
une de leurs activités sécurisée ou renforcée

L'impact sur l'emploi est globalement bien réparti entre secteur d'activité et zone géographique.

Logiquement, les projets traditionnels concernent près de 40% des activités secondaires, quand les projets d'entreprise engagent à la spécialisation (plus de 80% des emplois dans les activités principales des ménages).

En 2010

1 685 promoteurs

L'aide aux promoteurs
a permis de créer

1 770 emplois



Exercent au moins une activité
aidée par le CODEV



633
emplois d'aides
familiaux non
rémunérés

1 137
emplois rémunérés



1,7 milliard de salaires
(125 000 FCFP / mois)



« Le CODEV a permis la mobilisation de l'épargne locale vers l'investissement et a suscité des emprunts importants. »



En 2010, 1 685 personnes exercent encore au moins une activité qui a reçu une aide financière du CODEV.

Les créations d'emplois en plus de celui du promoteur sont nombreuses et témoignent également de l'effet multiplicateur du CODEV. Selon les déclarations des promoteurs, 1 770 emplois équivalents temps plein (ETP), tous exercés en province Nord, ont été créés par les projets encore actifs en 2010. 1 137 correspondent à des emplois rémunérés selon les normes salariales en vigueur et 633 correspondent à des emplois occupés par des aides familiaux plus faiblement ou pas rémunérés.

Les 1 137 emplois rémunérés correspondent, pour l'année 2010, à un peu plus de 1,7 milliards FCFP de salaires, soit 125 000 FCFP de rémunération par mois de travail en moyenne.

La côte Ouest (Espaces de l'Ouest et Grand Nord ensemble) concentre 60% des emplois créés et 75% des emplois créés rémunérés. Les plus fortes rémunérations concernent des projets proches des villages, où l'activité économique reste la plus dense. Si 63% des emplois créés sont en tribu, les salaires sont donc plutôt distribués dans les villages.

Les emplois rémunérés créés sont aussi concentrés, logiquement, sur les projets d'entreprises et dans les secteurs des services et du transport. Pour autant, plus du tiers des emplois totaux proviennent de projets traditionnels et d'insertion, et l'agriculture continue de jouer un rôle important en termes de création d'activités, loin des clichés d'une individualisation de la société et d'une inexorable déprise agricole.



Marie crée un service de gamelles pour les particuliers en 2000, sur fonds propres. Suite à une visite du SIVAP, elle aménage une pièce distincte de sa maison, pour son activité, toujours sur fonds propres. Par la suite, elle souhaite se diversifier et proposer ses services aux collectivités. Il lui est alors demandé de se mettre aux normes. Marie monte donc un projet CODEV pour financer les travaux : « je me suis dit, 'je fais un projet, je vais aller jusqu'au bout de mon projet' ». En 2010, elle finit les travaux et présentera sa demande d'agrément au SIVAP. Le projet lui permet donc d'étendre sa clientèle de proximité, des particuliers aux collectivités.



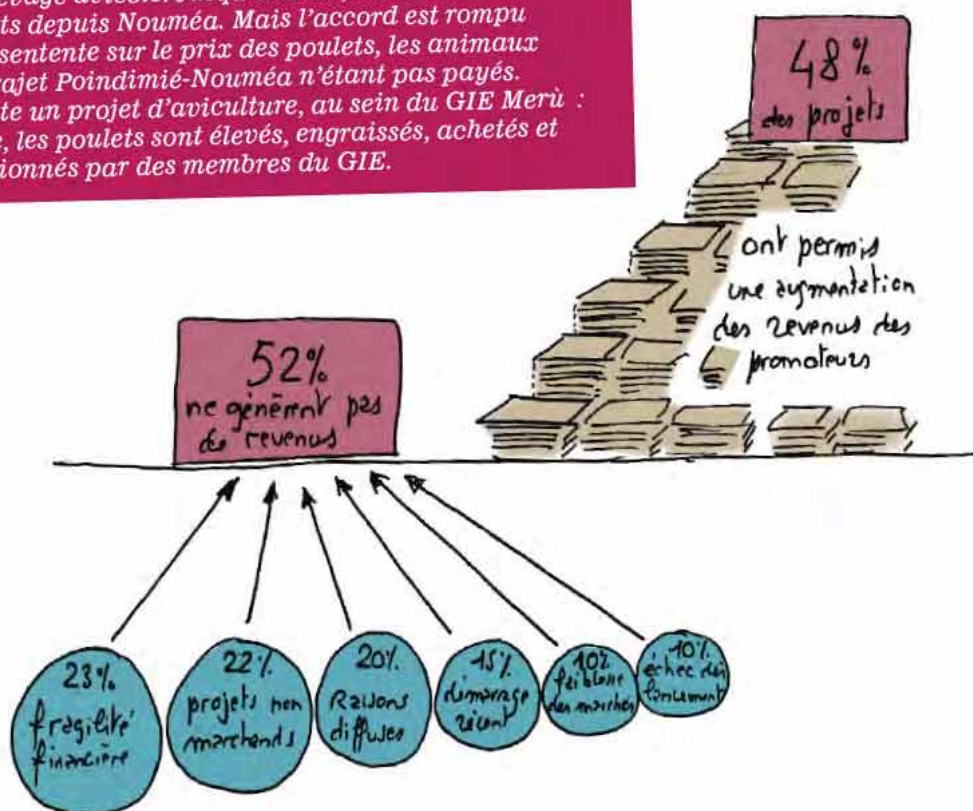
Sur l'ensemble de la période, 48% des projets ont permis une augmentation des revenus des promoteurs. Depuis 2004, 33% seulement des projets d'entreprise génèrent des revenus supplémentaires, tandis que ce chiffre s'élève à 45% pour les projets traditionnels, qui ne sont pas censés avoir une finalité économique, et à 64% pour les projets d'insertion.



Les projets d'entreprise, qui apparaissent dynamiques en termes d'investissement et d'emploi peinent, sur la période récente, à dégager des revenus pour leur promoteur, alors que les projets traditionnels auraient bien un rôle économique déterminant au-delà de leurs fonctions sociales, via la pluriactivité et la diversification de « petites » sources de revenus. Cependant, le montant moyen des revenus dégagés est nettement plus élevé pour les projets Entreprise, ce qui se traduit sur la longue période, par un poids important sur le montant total cumulé des revenus supplémentaires.

Pour les 52% des projets ne générant pas de revenu, les explications avancées portent sur l'échec du projet dès son lancement (10%), le caractère non marchand du projet (22%), un démarrage trop récent (15%), la faiblesse des marchés (10%), la fragilité financière du projet (23%), et des raisons diverses (20%).

Après un premier projet café en 1992, Marcel poursuit cette culture et obtient deux aides OGAF en 2003 et 2005 ; la production est intégralement vendue au GAPCE. En 2000, il monte un autre projet CODEV, en lien avec la Société Centrale d'Agriculture Calédonienne (SCAC), pour un élevage avicole. Jusqu'en 2002, la société vient chercher les poulets depuis Nouméa. Mais l'accord est rompu en raison d'une méfiance sur le prix des poulets, les animaux décédés lors du trajet Poindimié-Nouméa n'étant pas payés. En 2003, Marcel remonte un projet d'aviculture, au sein du GIE Merù : la filière est intégrée, les poulets sont élevés, engraisés, achetés et conditionnés par des membres du GIE.



Au final, sur les 20 ans d'existence du CODEV, les augmentations de revenus dues aux projets sont estimées, à partir des déclarations des promoteurs, à 8,6 milliards FCFP (en francs de 2010). Ramenées au total des aides octroyées, ces augmentations de revenu correspondent à 2,5 fois les aides à l'investissement versées.

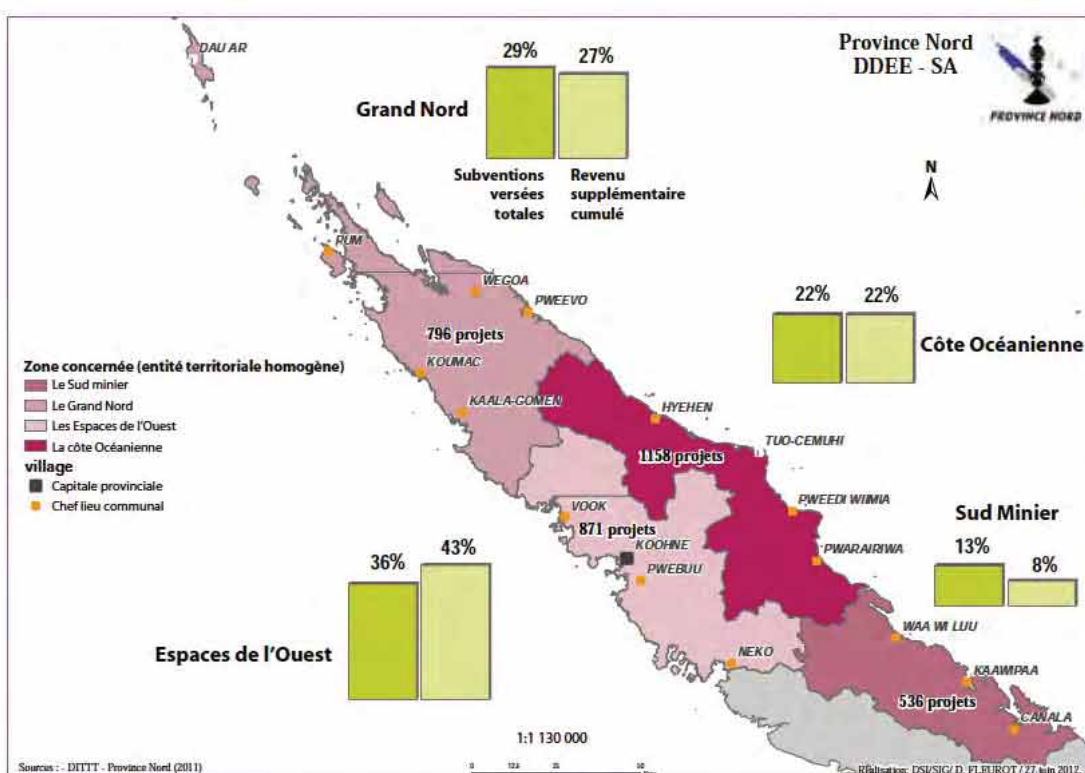


« 48% des projets ont permis une augmentation des revenus des promoteurs sur l'ensemble de la période. »

La carte suivante présente la répartition* de ces 8,6 milliards FCFP de revenus supplémentaires cumulés sur le territoire de la province Nord (par Entité Territoriale Homogène).



La part plus faible des revenus dégagés dans le Sud Minier s'explique surtout par le fait que la part des projets récents est plus importante qu'ailleurs, les effets cumulés sont donc moindres. Le poids prépondérant des Espaces de l'Ouest renvoie à l'ancienneté des projets financés, à la part importante occupée par les projets d'entreprise, à l'existence de projets de plus grande ampleur, mais aussi au dynamisme économique d'ensemble du pôle de développement provincial (VKP).



* L'échantillonnage des projets ayant été fait sur les classes de projets et non sur leur situation géographique, ces résultats extrapolés et leur répartition sont seulement indicatifs.



Le CODEV contribue à la formation des promoteurs. Un peu moins de la moitié des promoteurs (plus de 1 000 personnes), a renforcé ses compétences professionnelles grâce à des formations courtes. Selon les promoteurs, la valeur ajoutée produite par les projets, a souvent été utilisée pour les études des enfants. Ceci est surtout vrai pour les projets traditionnels et d'insertion.

26

27



Toujours dans le registre du capital humain, 40% des projets ont permis, selon les promoteurs, d'améliorer la qualité de vie en réduisant la pénibilité du travail. 59%, principalement localisés en tribu, contribuent via la consommation des biens produits, à une meilleure alimentation tout en réduisant les dépenses des ménages.

Plus généralement, 56% des promoteurs pensent que leur quotidien s'est nettement amélioré grâce aux ressources générées par les projets CODEV. Ceux-ci participent à l'augmentation du bien-être de la famille via l'achat d'équipements domestiques, en particulier dans les villages.



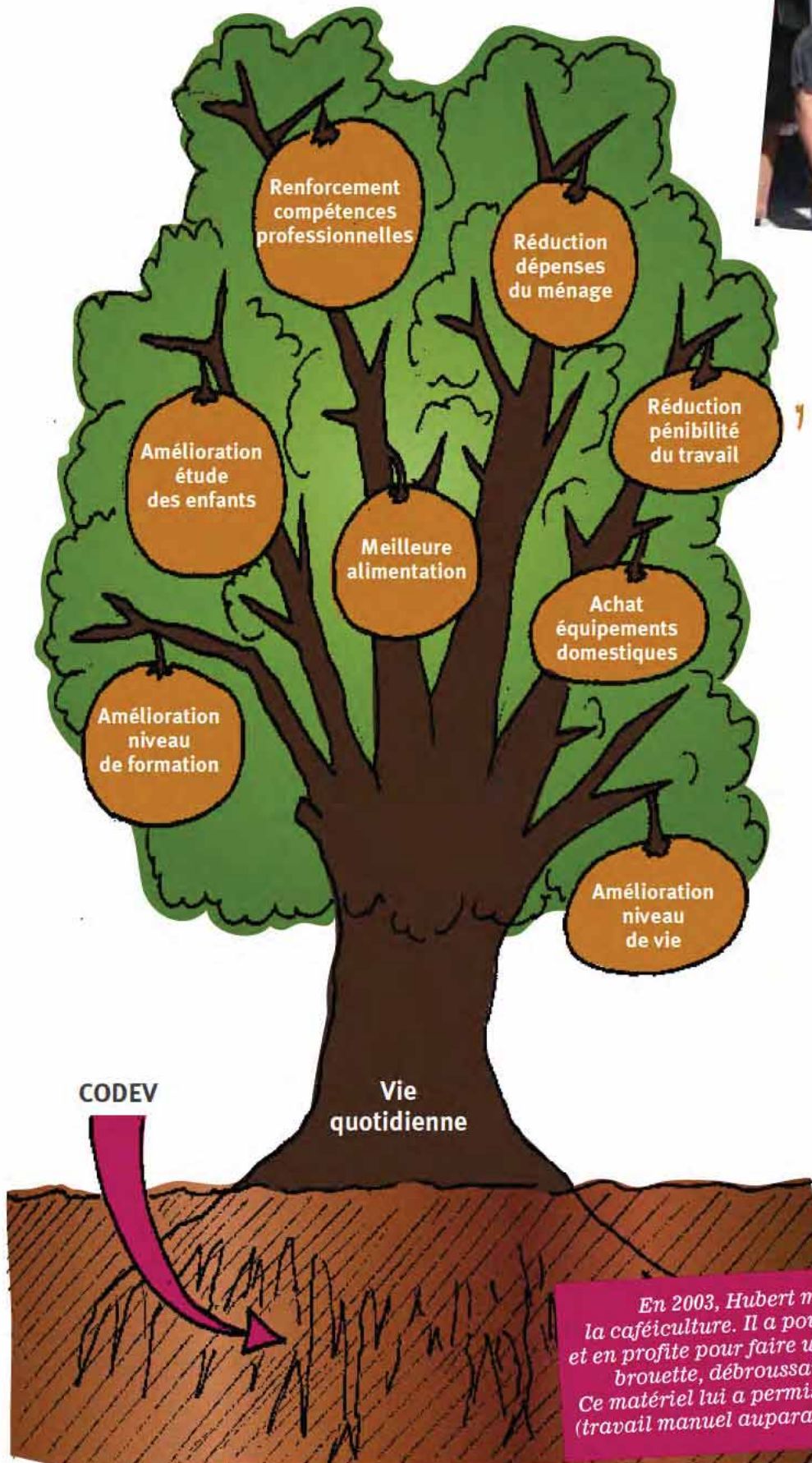
En 2003, Bernadette reçoit une subvention pour monter une pépinière, puis deux autres aides en 2006 et 2008, pour améliorer la structure et accroître la productivité. En 2003, elle emploie deux salariés et sa mère l'aide ponctuellement. En 2006, grâce au deuxième projet, elle recrute deux personnes supplémentaires. Le dernier projet lui permet de stabiliser son revenu mensuel, d'employer plus de personnels et d'améliorer les conditions de travail : en 2010, neuf personnes sont désormais salariées de Bernadette.



Moins d'un tiers des projets améliorent significativement l'environnement social des promoteurs. Les changements portent sur une plus grande sociabilité, une plus grande réputation professionnelle. Ils sont surtout signalés par des femmes. A l'inverse, un quart des projets a eu un impact négatif sur la qualité de vie des ménages : jalousie, disputes familiales, etc.



« Le CODEV participe à l'amélioration du niveau de formation des promoteurs. »

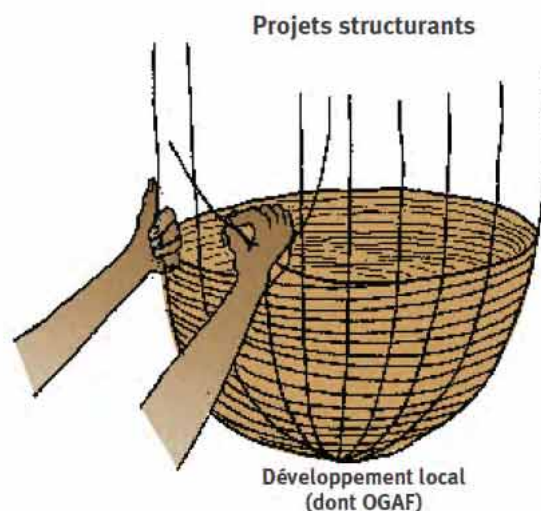


En 2003, Hubert monte un projet OGAF autour de la caféiculture. Il a pour objectif de planter du café Catimor et en profite pour faire une demande en matériel : motoculteur, brouette, débroussailluse, « j'ai pris ce qui est utile ». Ce matériel lui a permis de réduire la pénibilité de son travail (travail manuel auparavant) : « ça facilite un peu le travail ».

LE CODEV EST-IL UN DISPOSITIF IMPORTÉ, DÉCONNECTÉ DES RÉALITÉS LOCALES ?

L'évaluation montre au contraire que le CODEV est emblématique des politiques publiques conduites dans la province Nord. Il s'inscrit en particulier dans la logique de la combinaison entre projet structurant, dont l'usine du Nord évidemment, et projets de développement local permettant de profiter des effets d'entraînement. De plus en plus, le CODEV se réfère au second pilier de cette stratégie, en même temps que d'autres dispositifs viennent le compléter.

Le CODEV est devenu une référence locale, voire un « label », même si, sur la durée, le pragmatisme a prévalu et la souplesse de cet outil a été largement, et avec raison, utilisée par les élus et les services techniques. Son originalité réside dans la recherche de synergie avec les actions de développement local, incarnée par le couplage avec les OGAF. Elle réside aussi dans le soutien différencié à des catégories d'acteurs très variées, souvent exclues des programmes de développement par le passé.



**Combinaison de deux types de projets
pour rechercher des synergies**



l'évaluation



« L'évaluation montre que le CODEV est emblématique des politiques publiques conduites dans la province Nord »

LE CODEV EST-IL RÉSERVÉ À CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION DU NORD ?

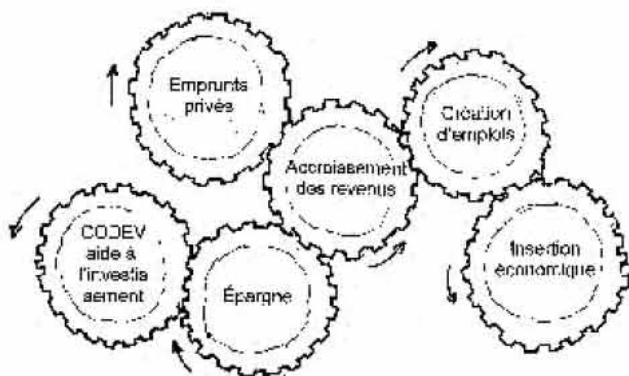
L'évaluation montre que les investissements soutenus par le CODEV concernent toutes les populations de la province Nord, quelle que soit leur localisation et appartenance communautaire.

Les aides vont, depuis 1990 par l'intermédiaire du CODEV, à des populations autrefois largement exclues des dispositifs de développement, voire marginalisées ou niées dans leur identité. Mais ceci se fait sans exclure d'autres composantes de

la population de la province, historiquement plus en phase avec les dynamiques économiques de développement.

Les enquêtes révèlent que des promoteurs ne résidant pas en tribu et disposant d'un accès aux aides agricoles d'origine territoriale (aides liées aux prix ou autres dispositifs de soutien aux agriculteurs marchands) ont pu bénéficier des soutiens du CODEV.

LE CODE EST-IL SYNONYME D'ASSISTANAT ?



Les chiffres produits dans le cadre de cette évaluation montrent que non. Le CODEV parvient à mobiliser à des fins d'investissement de l'épargne et des emprunts privés – certes variables selon les secteurs – mais qui témoignent d'un réel effort consenti par les promoteurs, dans des activités ancrées sur le territoire provincial. Les promoteurs sont réellement les acteurs du dispositif, ils s'en saisissent et les subventions sont d'abord et avant tout des aides à l'investissement productif.

Les effets économiques induits dans la sphère marchande comme dans la sphère de l'économie domestique ou des échanges non marchands de proximité sont du reste incontestables. Ils se traduisent en termes de revenus, de création d'emplois et d'insertion économique des promoteurs. Des projets à vocation non économique au départ sont aussi majoritairement générateurs de revenus.

Le Code a également réussi à instaurer un lien direct et de responsabilisation entre les populations et l'exécutif. Il repose sur des principes incitant à l'engagement et à la mobilisation dans le champ de l'économie, mais en respectant la diversité des attentes des promoteurs, et notamment ceux ne souhaitant pas aller vers une insertion marchande. Au final, l'évaluation montre d'ailleurs que la frontière entre marchand et non marchand n'est pas si claire. Ainsi les projets agricoles sur la côte Est, plutôt à vocation sociale et de soutien à l'économie domestique, se sont révélés être des sources de revenus à une échelle non négligeable.

LE CODEV EST-IL UN DISPOSITIF STATIQUE ET FIGÉ ?

L'évaluation montre que non. Le dispositif a été constamment amélioré depuis 1989, ses procédures et responsabilités ont été clarifiées. Le montage des projets est aujourd'hui considéré comme satisfaisant par les promoteurs.

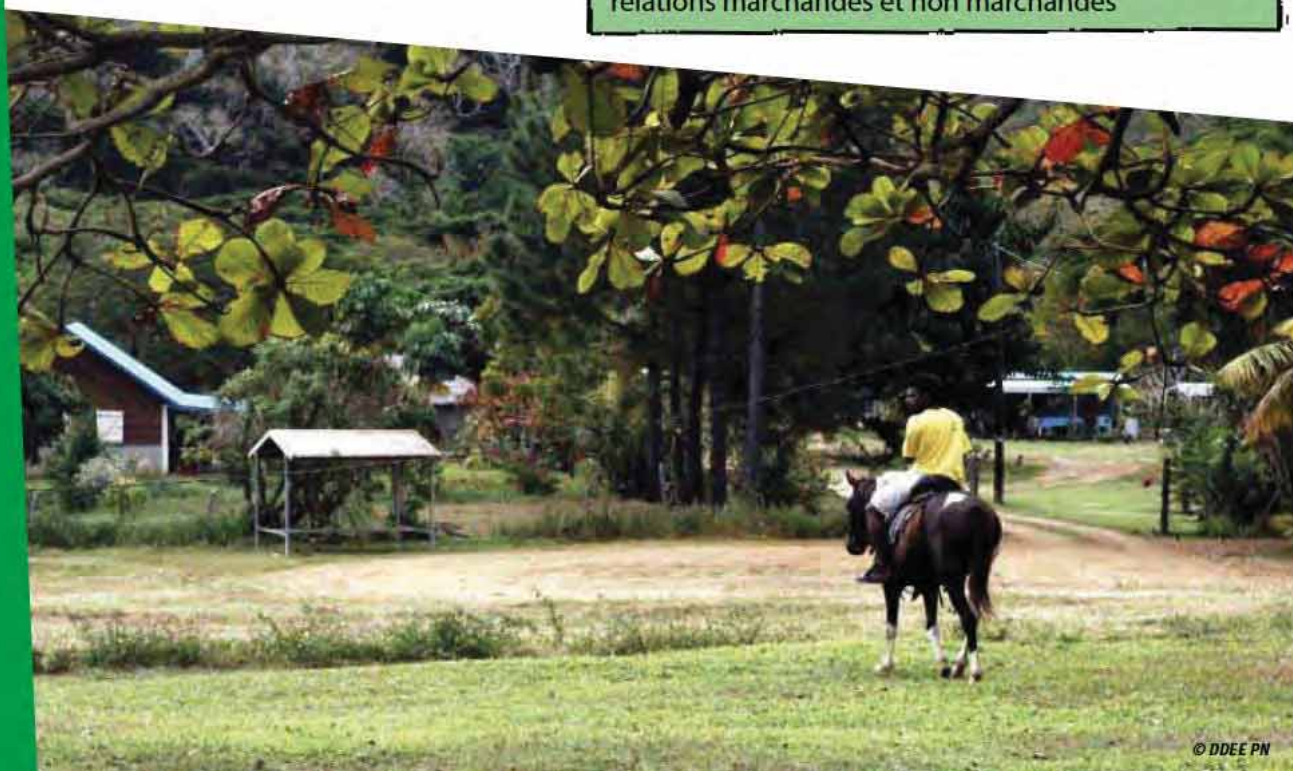
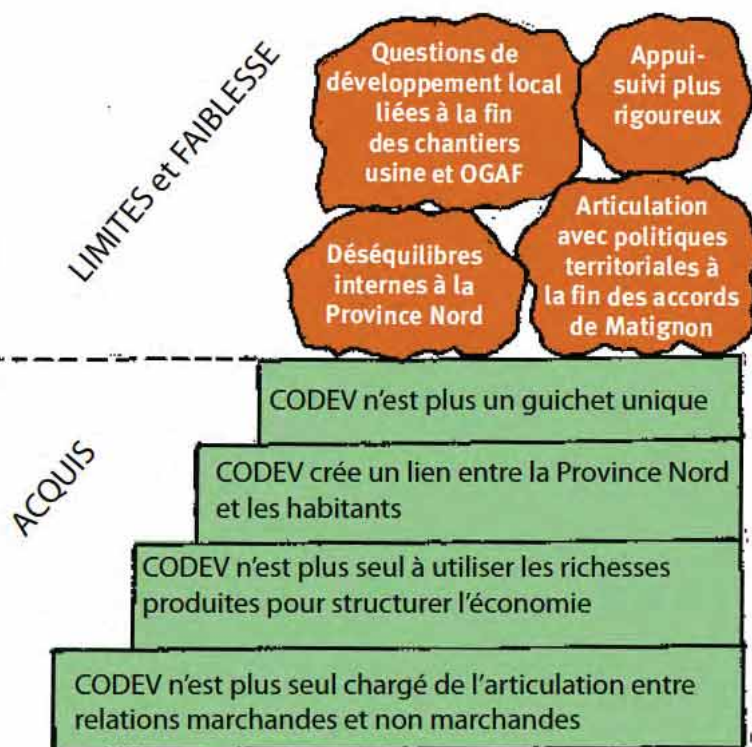
Les évolutions qui se dessinent dans le développement économique de la province rendent indispensable la pérennisation d'un tel dispositif qui demeure l'outil principal pour atteindre des populations souvent en dehors des cadres conventionnels du développement.

Grâce à une subvention CODEV, Mauricette achète un bus en 2000 et crée une activité de transport scolaire. Les bénéfices de l'activité lui permettent de créer une SARL en 2003 pour le transport sur mine. Peu après, les bénéfices du transport sur mine permettent à la SARL de racheter le fonds de commerce du transport scolaire et de fusionner les deux activités au sein de la même société.

10 Le Codev dans l'avenir ?

Avec la multiplication et la diversification des formes de soutien provincial ou territorial aux initiatives économiques, le CODEV n'est plus un guichet unique au service du projet politique de la province Nord. Il n'est plus seul chargé de capter et d'utiliser localement les richesses produites dans le cadre de grands projets structurants pour organiser un tissu économique. Il n'est aussi plus seul en charge, au sein d'un même dispositif, de l'articulation entre relations marchandes et non marchandes. Pourtant, en se concentrant davantage sur le développement local et en restant au plus près des populations, il continue d'être indispensable, car il crée du lien entre la province et ses habitants.

En 2000, Odette reçoit une subvention du CODEV pour acheter un véhicule utilitaire afin de développer son activité de vente de gâteaux. Le projet lui permet d'élargir sa clientèle et ses relations professionnelles, ce qu'elle apprécie. Il lui permet par ailleurs d'être autonome financièrement et d'augmenter son revenu mensuel d'environ 60 000 XPF.





© COULON Aurélie



© COULON Aurélie

« Le CODEV continue d'être indispensable, car il crée du lien entre la province et ses habitants. »



L'un des premiers enseignements livrés par cette évaluation est sans conteste l'apport du CODEV dans un contexte tiré par la demande autour du pôle VKP.

Comment répartir cette demande au delà du pôle VKP ? A-t-elle suffisamment pris de l'ampleur pour aller au delà des murs de VKP ? Est-ce que la nature de ces demandes est économiquement délocalisable ? L'offre hors VKP est-elle suffisamment développée pour capter ces demandes du pôle industriel et urbain de VKP ?

Des réalités structurelles auxquelles le CODEV doit à l'avenir répondre tant sur le fond que sur la forme.

D'autres expertises plus ciblées pourront aussi venir compléter l'évaluation de cet outil mais la collectivité provinciale dispose déjà, par cette évaluation du CODEV, d'un certain nombre d'éléments lui permettant d'orienter l'action publique pour conforter la répartition des induits vers les autres ETH tout en poursuivant la densification d'activités dans la zone VKP.



En 1996, la SARL d'Alphonse est créée dans une tribu, pour proposer un service de lamanage à la SLN. En 2001, elle bénéficie d'un projet CODEV pour acquérir un bateau et, en 2003, d'une nouvelle subvention suite au cyclone Erika. Sa clientèle se diversifie (Enercal, Shell), la SLN demeurant son principal client.

L'évaluation du CODEV-PN a été confiée à l'axe III de l'IAC « « Nouvelles ruralités et destin commun », qui a réalisé l'étude en collaboration avec le Cirad.

L'Institut Agronomique néo-Calédonien est un organisme de recherche finalisée créé en 1999 à partir des dispositifs de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Son axe 3 dédié aux sciences sociales et aux politiques publiques, développe des expertises et des recherches académiques en direction des collectivités locales et du monde rural calédonien.

Le Cirad est un centre de recherche français qui produit et transmet, en partenariat avec les pays du Sud, de nouvelles connaissances, pour accompagner le développement agricole et contribuer au débat sur les grands enjeux mondiaux de l'agriculture, de l'alimentation et des territoires ruraux. Il dispose d'un réseau mondial de partenaires et de directions régionales, à partir desquelles il mène des activités de coopération avec plus de 90 pays.

La présente plaquette a été écrite par

Catherine GAILLARD IAC

Jean-François BELIERES CIRAD

Pierre-Marie BOSC CIRAD

Jean-Michel SOURISSEAU IAC/CIRAD

Michel PASSOUANT CIRAD

Photos de couverture

GAILLARD Catherine

COULON Aurélie

Dessins originaux

Jacques Mercoiret

Maquette et mise en page

Laurence Laffont

Coordination

Cathy Rollin - Délégation à la communication Cirad



Le Code de Développement (CODEV) est, avec le dispositif d'Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF) auquel il a été couplé à partir de 2002, l'un des principaux outils d'appui au développement économique et aux initiatives individuelles et collectives en province Nord.

Le Code de Développement est un dispositif d'appui aux initiatives sans ciblage sectoriel a priori : il est ouvert à toute personne résidant en province Nord et désireuse de développer une activité. Le Code intervient en subventionnant l'investissement réalisé par les promoteurs privés sous certaines conditions, selon des modalités et conditions d'attribution définies en 1989 et 1990, puis révisées en 2003 et en 2008.



Pour plus d'informations, le rapport complet d'évaluation est disponible auprès de la Direction du Développement Economique et de l'Environnement de la province Nord.

