



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.



**CONSEIL GÉNÉRAL DES
PONTES ET CHAUSSEES**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

Paris le **11 0 MARS 2006**

Le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

Le chef de l'Inspection générale de l'administration

À

Monsieur le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du
logement

Monsieur le ministre de l'outre-mer

Objet : mission sur le logement en Nouvelle-Calédonie

Référence : votre lettre du 3 août 2005

PJ : un rapport en deux exemplaires

Par lettre visée en référence, vous avez chargé le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration d'une mission d'expertise concernant le logement en Nouvelle-Calédonie afin d'établir un état des lieux objectif et de proposer des solutions techniques appropriées aux besoins.

Cette mission devait évaluer l'ensemble des outils normatifs, financiers et techniques concourant à la production du logement social. Elle devait également prêter une attention particulière au traitement de la question foncière et de l'aménagement, et apprécier les évolutions nécessaires en termes de logement pour accompagner les projets de développement économique des provinces, notamment les projets métallurgiques.

Nous avons l'honneur de vous transmettre le rapport établi dans ce cadre.

Les principales conclusions de ce rapport, sur lesquelles il nous semble opportun d'appeler plus spécialement votre attention, sont les suivantes :

1. L'évaluation des besoins en logements sociaux, toutes formes d'aides confondues (subventions des provinces, prêts d'organismes d'aides au logement, défiscalisation, exonérations de droits et taxes divers) réalisée par les institutions compétentes de la Nouvelle-Calédonie, pour les années 2006 à 2010, est pertinente, notamment en ce qui concerne le Grand Nouméa où la tension est la plus forte sur le marché du logement. Elle conduit à produire en moyenne, chaque année, un total de 1 620 à 1 700 logements, dont 1 200 en province Sud, 360 à 440 en province Nord et 60 dans la province des Iles Loyauté.

2. Ces besoins doivent être précisés pour les projets métallurgiques du sud et du nord.

Pour le complexe métallurgique du sud (Goro), les besoins par catégories de logements - essentiellement dans le Grand Nouméa - ne semblent pas clairement exprimés par l'industriel, alors que l'effectif permanent doit atteindre 800 emplois en 2008, et leur prise en compte est incertaine. Cette situation est de nature à accentuer la pression qui persistera alors sur le marché du logement, secteur privé compris.

Pour le complexe métallurgique du nord (Konambio), en principe opérationnel en 2015, les données prises en compte évaluent entre 900 et 1 300 le nombre de logements à produire dans les 5 ans à venir, dont environ 50 % de logements aidés, mais cette hypothèse, bien que plausible, ne peut être pour le moment affinée.

3. Cette évaluation se décompose en deux catégories :

- les logements devant bénéficier d'une subvention des provinces : ils sont au nombre de 1 330 à 1 370, dont 1 000 en province Sud, 270 à 330 en province Nord et 60 dans la province des Iles Loyauté ; il s'agit des logements dénommés « logements aidés » (LA) et « logements très aidés (LTA) ;
- une nouvelle catégorie de logements aidés, que la nature des besoins recensés conduit à introduire en secteur locatif, notamment en province Sud : les « logements aidés de transition » (LAT), destinés aux ménages dont les revenus sont supérieurs à ceux justifiant l'attribution d'un logement social classique, mais qui ne peuvent pour autant trouver à se loger dans le secteur privé en raison du montant des loyers et du coût de l'immobilier ; le financement des LAT prévoit le recours aux possibilités offertes par la défiscalisation - déjà largement employées en Nouvelle-Calédonie - complétées ou non par des subventions directes et des fonds propres des organismes ; cette nouvelle catégorie se révèle nécessaire pour fluidifier « le parcours résidentiel » des ménages locataires du parc social.

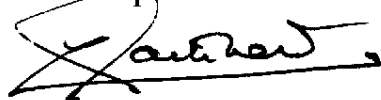
4. Les disponibilités foncières actuelles permettent en principe de satisfaire les besoins du Grand Nouméa et de l'ensemble des provinces pour les 5 années des contrats de développement à venir. Cependant, il est d'ores et déjà urgent d'anticiper les besoins de la période ultérieure en constituant des réserves foncières. Pour cela, il est nécessaire d'instituer un droit de préemption urbain - la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans cette voie -, puis de créer l'opérateur foncier (par exemple un établissement public foncier local) doté des moyens pour constituer ces réserves, notamment dans le secteur du Grand Nouméa et dans la province Nord où une certaine pression se manifeste déjà autour de la future implantation du complexe métallurgique, dans la zone dénommée « VKP » (Voh-Koné-Pouembout).
5. Les opérateurs et aménageurs disposent des capacités d'ingénierie pour répondre aux besoins en augmentation de logements sociaux. L'ingénierie financière des opérations serait facilitée par un accès plus large à la gamme des produits financiers autres que le seul prêt « PLS NC » de la Caisse des dépôts et consignations.
Pour ce qui concerne les professionnels du bâtiment, la mission estime que deux à trois années leur sont nécessaires pour atteindre le rythme de production requis, dans le Grand Nouméa notamment.
6. La réglementation applicable dans les terres coutumières, du point de vue de l'urbanisme et de la construction, est ambiguë voire incomplète. Une réflexion d'ensemble, conduite avec les autorités coutumières appropriées, est indispensable, notamment en raison des projets de mise en valeur économique de certaines parcelles de ces terres.

7. Une nouvelle appréciation - voire une adaptation - des réglementations en vigueur dans les domaines de l'urbanisme et de la construction est souhaitable. Elle l'est de même en ce qui concerne les régimes d'aide au logement, qu'il s'agisse de l'aide à la pierre ou de l'aide à la personne. A cet égard, la création d'une aide à la personne par fusion des régimes existants, accompagnée d'une pérennisation de l'aide apportée, et le financement du dispositif par la Nouvelle-Calédonie, les provinces concernées et le fonds social de l'habitat (FSH) est recommandée.
8. L'intercommunalité doit être favorisée en permettant aux acteurs concernés de l'aménagement de créer des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

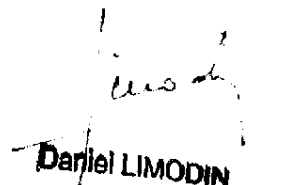
Bien entendu, les rapporteurs se tiennent à votre disposition pour compléter votre information, le cas échéant.

De par sa nature, ce rapport n'a pas, en principe, vocation à être rendu public, mais il peut être diffusé au sein de l'administration. Sauf objection de votre part, il sera transmis, au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC), au directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer (DAPAF), au directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer (DAESC), ainsi qu'au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Le vice-président du Conseil
général des ponts et chaussées



Le chef de l'Inspection générale
de l'administration



Daniel LIMODIN

Diffusion du rapport CGPC n° 2005-0292-01 / IGA n° 06-017-01

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
Ministère de l'outre-mer	
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le directeur des affaires politiques, administratives et financières	1 ex
- le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles	1 ex
- le haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie	1 ex
Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie (DAEI))	2 ex
- le chef du service de l'inspection générale de l'administration (IGA)	4 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les auteurs du rapport	2 ex
- archives CGPC	1 ex



**CONSEIL GÉNÉRAL DES
PONTS ET CHAUSSÉES**

n° 2005-0292-01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

n° 06-017-01

LE LOGEMENT SOCIAL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

- Février 2006 -



**CONSEIL GÉNÉRAL DES
PONTS ET CHAUSSEES**

n° 2005-0292-01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

n° 06-017-01

LE LOGEMENT SOCIAL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Rapport présenté par

Ramiro RIERA
Inspecteur général de l'administration

Pierre DUBOIS
Ingénieur général des ponts et chaussées

- Février 2006 -

Table des matières

RÉSUMÉ DU RAPPORT.....	9
INTRODUCTION.....	13
1.RAPPEL D'ÉLÉMENTS DU CONTEXTE NÉO-CALÉDONIEN.....	15
1.1. DONNÉES GÉOGRAPHIQUES, DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES	15
1.2. LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR CELLES-CI.....	16
1.3. LE CAS PARTICULIER DES AIRES COUTUMIÈRES ET DU SÉNAT COUTUMIER.....	18
2. LES POLITIQUES DE L'HABITAT SOCIAL DÉVELOPPÉES PAR LES PROVINCES.....	21
2.1. LA POLITIQUE D'AIDE À L'HABITAT DANS LA PROVINCE SUD	21
2.2. LA POLITIQUE D'AIDE À L'HABITAT DANS LA PROVINCE NORD	22
2.3. LA POLITIQUE D'AIDE À L'HABITAT DANS LA PROVINCE DES ÎLES LOYAUTÉ	23
3. LES BASES RÉGLEMENTAIRES.....	25
3.1. RÉGLEMENTATIONS CONCERNANT L'URBANISME.....	25
3.1.1. <i>Réglementation relative aux plans d'urbanisme et d'aménagement général.....</i>	25
3.1.2. <i>Réglementation relative aux zones d'aménagement concerté.....</i>	27
3.1.3. <i>Réglementation concernant les zones d'aménagement différé et le droit de préemption.....</i>	28
3.1.4. <i>Réglementation relative à la construction de groupes d'immeubles et de lotissements.....</i>	29
3.1.5. <i>Réglementation relative au permis de construire.....</i>	32
3.2. AUTRES RÉGLEMENTATIONS CONCERNANT L'ACTE DE CONSTRUIRE.....	35
3.2.1. <i>Réglementation concernant l'hygiène municipale.....</i>	35
3.2.2. <i>Réglementation concernant les établissements recevant du public.....</i>	36
3.2.3. <i>Réglementation concernant les installations classées pour la protection de l'environnement.....</i>	37
3.2.4. <i>Réglementation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.....</i>	38
3.2.5. <i>Réglementation concernant l'urbanisme commercial.....</i>	39
3.3. LA PROBLÉMATIQUE DE L'URBANISME ET DE LA CONSTRUCTION DANS LES TERRES COUTUMIÈRES.....	40
3.4. LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES.....	44
4. LES BESOINS EN HABITAT SOCIAL ESTIMÉS PAR LES PROVINCES.....	47
4.1. LA CONNAISSANCE DES DEMANDES À PARTIR DE L'ÉTAT ACTUEL.....	47
4.1.1. <i>Les besoins estimés dans la province Sud.....</i>	47
4.1.2. <i>Les besoins estimés dans la province Nord</i>	48
4.1.3. <i>Les besoins estimés dans la province des îles Loyauté.....</i>	49
4.2. LA CONNAISSANCE DES BESOINS INDUITS PAR LES PROJETS MÉTALLURGIQUES	50
4.2.1. <i>L'usine Goro-Nickel au sud.....</i>	50
4.2.2. <i>L'usine du nord et l'agglomération de Voh – Koné – Pouembout (VKP)</i>	51
5. LES « PRODUITS LOGEMENTS » PROPOSÉS.....	53
5.1. L'ADÉQUATION AUX MODES DE VIE DES FAMILLES.....	53
5.1.1. <i>Sur l'agglomération de Nouméa</i>	53

5.1.2. <i>Hors agglomération, dans les provinces Sud, Nord et des Iles Loyauté</i>	55
5.2. L'ADÉQUATION AUX RESSOURCES DES FAMILLES À LOGER	58
5.2.1. <i>Le logement locatif aidé en immeuble collectif</i>	58
5.2.2. <i>Le logement individuel en accession aidée à la propriété</i>	60
5.3. LES PROGRAMMES EXCEPTIONNELS.....	61
5.3.1. <i>Le programme « Erica »</i>	62
5.3.2. <i>Le programme « trémolite »</i>	63
6. LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT.....	65
6.1. LES PRINCIPES D'AIDES DE L'ÉTAT	65
6.1.1. <i>Les aides sous forme de subventions contractualisées</i>	65
6.1.2. <i>Les aides sous forme de « défiscalisation »</i>	66
6.2. LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION.....	67
6.3. L'APPORT DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.....	68
6.3.1. <i>Les participations des provinces</i>	68
6.3.2. <i>Les participations de la Nouvelle-Calédonie</i>	69
6.3.3. <i>Les participations des communes</i>	69
6.4. L'APPORT FINANCIER DES OPÉRATEURS SOCIAUX.....	70
6.5. L'APPORT DES MÉNAGES LOCATAIRES OU ACCÉDANT À LA PROPRIÉTÉ	71
6.5.1. <i>Le projet d'une aide personnelle au logement</i>	71
6.5.2. <i>L'accession à la « propriété » en terre coutumière</i>	72
7. LES OPÉRATEURS ET AMÉNAGEURS, LEUR CHAMP D'ACTION.....	75
7.1. LES OPÉRATEURS GESTIONNAIRES D'UN PARC LOCATIF SOCIAL.....	75
7.1.1. <i>La Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)</i>	75
7.1.2. <i>Le Fonds Calédonien de l'Habitat (FCH)</i>	76
7.1.3. <i>La Société d'économie mixte de l'agglomération (SEM agglo)</i>	76
7.2. LES AMÉNAGEURS ET OPÉRATEURS NE GÉRANT PAS DE PATRIMOINE.....	77
7.2.1. <i>La Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL)</i>	77
7.2.2. <i>Les opérateurs de statut associatif</i>	78
7.2.2.1. <i>L'association Renouveau TEASOA</i>	78
7.2.2.2. <i>L'Agence de l'habitat social (ADHS) et l'association Maramwa</i>	78
8. LA PRODUCTION DE TERRAINS AMÉNAGÉS ET LES DISPONIBILITÉS FONCIÈRES.....	81
8.1. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DANS LE GRAND NOUMÉA.....	81
8.1.1. <i>Le cas particulier de la ville de Nouméa</i>	81
8.1.2. <i>L'aménagement dans les autres communes de l'agglomération</i>	82
8.2. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT EN MILIEU DIFFUS.....	83
8.2.1. <i>Faibles enjeux sur le territoire d'une seule commune</i>	84
8.2.1.1. <i>Statut foncier de droit commun</i>	84
8.2.1.2. <i>Statut foncier coutumier</i>	84
8.2.2. <i>Forts enjeux de développement sur une ou plusieurs communes</i>	85
8.3. LA CONSTITUTION DE RÉSERVES FONCIÈRES À LONG TERME.....	86
9. LA CAPACITÉ DE LA CHAÎNE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	87
9.1. LE MARCHÉ DE CONSTRUCTION DES IMMEUBLES DE LOGEMENTS LOCATIFS.....	87
9.2. LE MARCHÉ DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS INDIVIDUELS.....	89
10. CONCLUSION.....	91
11. RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	93

12. ANNEXES.....	99
12.1. LETTRE DE MISSION.....	99
12.2. CARTE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	101
12.3. LISTE DES RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES.....	102
12.4. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	112
12.5. LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	116

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Le constat et les problèmes

Les politiques du logement social sont assez différentes d'une province à l'autre, chacune étant compétente depuis 1988 et ayant fait évoluer les aides de manière autonome, aides orientées exclusivement vers l'habitat individuel tribal au nord et dans les îles, et majoritairement vers l'habitat locatif au sud.

L'Etat accompagne de façon importante ces politiques dans le cadre des contrats de développement dont le volet « *habitat* » constitue un poste essentiel.

Les réglementations sont complexes et parfois même désuètes. Le partage des compétences n'est pas toujours lisible, l'exemple significatif étant le droit de l'urbanisme partagé entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les maires, avec un empilement de modifications successives de règles héritées du code de l'urbanisme de métropole des années 1960 voire antérieures, et où le permis de construire n'est pas partout exigé.

La qualité des constructions n'est pas toujours au rendez-vous.

Les « terres coutumières » échappent au droit commun. Elles sont régies par la coutume c'est-à-dire des règles non écrites, mais certaines règles de droit commun y sont applicables bien qu'il soit difficile d'en cerner l'assise juridique. Les règles d'urbanisme n'y semblent pas opposables, mais les communes doivent néanmoins assurer la desserte des habitations par les réseaux. En particulier, l'absence des garanties attachées au droit foncier commun y rend difficile l'application des mécanismes bancaires habituels de financement de l'habitat en pleine propriété.

Les communes n'ont pas encore atteint leur « *majorité* ». Elles ne disposent pas des ressources des taxes locales, ne sont pas compétentes pour approuver leurs documents d'urbanisme et ne peuvent pas se grouper en communautés intercommunales à fiscalité propre.

Un déséquilibre frappant existe entre le pôle économique concentré autour de Nouméa et le reste des territoires, d'où des besoins quantitativement importants en habitat social au sud où le niveau des loyers du secteur privé exclut de fait une grande partie de la population, certains trouvant alors une solution de fortune dans l'habitat indigne des « squats ».

Un grand espoir de rééquilibrage économique est placé dans le projet de mise en valeur de l'important gisement nickélifère de Koniambo, dans la province Nord, par la construction de l'usine devant entraîner le développement de l'agglomération nouvelle de Voh-Koné-Pouembout, mais des inquiétudes subsistent quant au démarrage effectif de ce projet.

Sur la périphérie de Nouméa, les opérations d'aménagement urbain sont faites de lotissements juxtaposés sans grande cohérence territoriale, souvent « subis » par les communes, qui n'ont pas de compétences propres dans le domaine de l'urbanisme, mais qui ont en revanche en charge d'assurer l'extension des réseaux publics. Seules deux ZAC ont été récemment engagées, permettant d'inclure des équipements publics induits.

Jusqu'à aujourd'hui, la constitution de réserves foncières a quasiment été le fait des seuls opérateurs du logement social.

Les objectifs de chaque province pour la production annuelle de logements sociaux sur les 5 ans à venir sont en rapport avec les besoins estimés de façon réaliste. En moyenne annuelle,

ces objectifs représentent un total de 1620 à 1700 logements, toutes catégories aidées confondues, répartis entre 60 logements / an dans la province des îles Loyauté, 360 à 440 / an dans la province Nord, y compris la satisfaction des besoins du futur centre minier, et 1 200 / an dans la province Sud où les besoins quantifiés comprennent cependant des demandes réelles en instance et des demandes potentielles estimées.

Le secteur professionnel du bâtiment est dominé par trois « majors » dans un marché en « surchauffe » où les opérations privées en défiscalisation ont la priorité, suivies par les grands projets d'équipements publics et ceux liés à la métallurgie, le domaine du logement social peu prisé (car moins rémunérateur et objet de plus grandes exigences de la part des opérateurs) en subissant l'effet négatif sur le niveau des prix.

Le milieu artisanal du bâtiment est important en nombre mais peu organisé. Ses moyens techniques et financiers sont limités.

Un déficit important de main-d'œuvre locale qualifiée existe, les grands chantiers ayant recours à des contingents importants de main-d'œuvre étrangère.

Une prise de conscience locale de l'importance des questions liées au logement social et de l'urgence des solutions à apporter existe. Elle s'est notamment concrétisée par les réflexions communes menées en 2004 autour des « états généraux du logement social », certaines améliorations étant déjà engagées et d'autres en projet.

Les propositions et avis de la mission

D'une manière générale, une mise en ordre et un toilettage des textes applicables en Nouvelle-Calédonie faciliterait le travail de tous. Pour les règles d'urbanisme et de construction notamment, leur regroupement dans un recueil de textes serait la bienvenue. Des normes de construction, de type « *documents techniques unifiés* » (DTU) pourraient être édictées afin de mieux sécuriser les promoteurs.

Les règles applicables dans les terres coutumières en matière d'urbanisme et de construction méritent d'être clairement précisées. A cet égard, une complémentarité entre l'autorisation coutumière et l'accord communal doit pouvoir être trouvée, dans le respect du rôle de chacun.

Cette démarche de clarification doit pouvoir être réalisée par les institutions de la Nouvelle-Calédonie (gouvernement, congrès et sénat coutumier) dans le cadre défini aux articles 99, 142, 143 et 145 de la loi organique du 19 mars 1999.

Elle pourrait utilement conduire à soumettre au droit commun de l'urbanisme et de la construction les parcelles de terres coutumières auxquelles les autorités coutumières veulent donner une valeur économique. Elle devrait également pouvoir aboutir à ce que l'information préalable et la consultation des administrations concernées soient organisées dans les hypothèses où lesdites autorités envisagent la mise à disposition de parcelles de terres coutumières, pour y édifier des constructions non soumises à quelque autorisation administrative que ce soit, sans pour autant poursuivre un objectif de valorisation économique.

Elle permettrait parallèlement à ces institutions, comme aux provinces et communes concernées, d'anticiper l'impact sur les dépenses publiques qu'elles prévoient d'affecter aux actions de développement économique et social.

Et à défaut de retenir ce cadre, les collectivités et autorités coutumières intéressées devraient chercher à satisfaire, par d'autres voies, les mêmes objectifs *a minima*.

Toujours en ce qui concerne l'édification de constructions dans les terres coutumières, la mise en place effective du cadastre coutumier, prévue par l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé le 5 mai 1998, est recommandée. Elle permettrait aux communes de planifier la desserte des parcelles en réseaux publics divers.

Les règles de l'expropriation, faisant intervenir des compétences qui sont encore de l'Etat, ont besoin d'être modernisées pour faciliter leur application aux opérations d'aménagement.

Les ressources fiscales des communes devraient être mises en cohérence avec leurs responsabilités en matière d'équipement en réseaux publics (institution d'une taxe locale d'équipement, déplaçonnage des centimes additionnels de certains impôts, par exemple).

Dans le même esprit, le code des communes de la Nouvelle-Calédonie devrait être complété par des dispositions permettant aux communes de constituer entre elles des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le manque de réserves foncières à long terme pour l'urbanisation devrait trouver un début de solution avec le projet dont le congrès est probablement aujourd'hui saisi pour l'institution d'un droit de préemption urbain et la possibilité de créer des zones d'aménagement différé. Pour sa mise en œuvre, il restera à créer un opérateur foncier (peut-être sur le modèle des établissements publics fonciers locaux) avec les moyens de préemption correspondants.

L'estimation des besoins précis en matière d'habitat social peut être améliorée - notamment en province Sud où ils sont importants - en complétant le système mis en place par le CIL pour le rapprocher du système dit « *numéro unique* » avec un ordre d'ancienneté des demandes et une standardisation des fichiers. Les besoins directs et induits par les projets métallurgiques, aussi bien au nord qu'au sud, méritent d'être affinés avec les sociétés concernées.

Les réserves foncières dont disposent les opérateurs sont actuellement suffisantes pour l'objectif des 5 ans à venir, mais le rythme de construction sera limité par la capacité des entreprises du secteur, la montée en charge espérée ne paraissant possible que dans 2 ou 3 ans.

L'évolution des politiques d'habitat social devrait ouvrir le champ, dans la province Nord, aux logements locatifs aidés, et dans la province Sud à de nouveaux produits de transition entre les loyers du secteur public et ceux du privé. L'accès demandé à tous les produits financiers de la CDC peut aller dans ce sens, accompagné d'une clarification des règles de montage financier des opérations « sociales » en défiscalisation.

Une politique de modèles types agréés pour l'accession aidée à la propriété serait susceptible d'encourager des systèmes constructifs pouvant faire baisser le niveau des prix.

Un mécanisme de garanties d'emprunt pour les constructions en terres coutumières est nécessaire pour les familles dont le niveau de ressources ne donne pas accès aux garanties de la province. La proposition d'une caisse générale de garantie pourrait répondre à ce besoin.

Pour les familles à très bas revenus, il est envisagé de créer une aide personnelle pérenne pour solvabiliser leur accès à un logement décent, y compris pour les non ressortissants aux aides du FSH. Le mécanisme de financement tripartite envisagé (Nouvelle-Calédonie, FSH et Province) nécessite toutefois d'autoriser le principe de distraire une partie des ressources du « 2% logement » pour l'affecter à un organisme nouveau à créer, n'intervenant pas uniquement en faveur de familles allocataires de la CAFAT.

La mission estime cette démarche utile à l'intégration sociale et à la résorption de l'habitat insalubre, mais elle attire l'attention sur le fait qu'elle pourra être difficilement limitée aux « nouveaux entrants » comme il est actuellement envisagé, son extension à tous les locataires bénéficiant ou désirant bénéficier d'un logement social, et répondant à ce niveau plafond de

ressources, semblant évidente au nom du principe d'égalité de traitement. Ceci demanderait d'en affiner la simulation financière.

De même, pour les personnes de statut civil coutumier autorisées à construire dans les terres coutumières mais ne pouvant réaliser leur projet sans recourir à l'emprunt, il serait grandement utile de créer un fonds de garantie interbancaire pouvant jouer le rôle d'assureur pour les organismes disposés à accorder des prêts à cette catégorie d'accédants.

Enfin l'institution en Nouvelle-Calédonie d'une commission de surendettement est conseillée.

Un nouveau bilan du logement social en Nouvelle-Calédonie est souhaitable en 2010.

La liste récapitulative de ces propositions est reproduite au chapitre 11 du présent rapport.

INTRODUCTION

Par lettre du 3 août 2005¹, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre de l'outre-mer ont demandé au vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) et au chef de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) de diligenter une mission d'expertise sur le logement social en Nouvelle-Calédonie.

M. Pierre DUBOIS, ingénieur général des ponts et chaussées, et M. Ramiro RIERA, inspecteur général de l'administration, ont été désignés fin septembre/début octobre 2005 pour conduire cette mission.

Selon les termes de cette lettre, la mission doit dresser « *un état des lieux objectif et proposer les solutions techniques appropriées aux besoins* » recensés par ses soins.

Et à ce titre, elle est plus particulièrement invitée à « *évaluer l'ensemble des outils normatifs, financiers et techniques concourant aujourd'hui à la production du logement social, et formuler des propositions d'amélioration de ces dispositifs, tant à l'égard de l'Etat ... que des provinces et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie compétents en matière de logement et d'action sociale* ».

En outre, la mission est priée de prêter « *une attention particulière ... au traitement de la question foncière et de l'aménagement qui, comme dans les autres collectivités d'outre-mer, constituent des points de blocages majeurs dans la chaîne de production du logement social* ».

Cette lettre indique encore que la mission « *devra ... étendre son champ d'investigations à l'ensemble du territoire et apprécier en particulier les évolutions nécessaires en termes de logement pour accompagner les projets de développement économique des Provinces, et notamment les projets métallurgiques* ».

Dans un premier temps, la mission a consacré son activité à rassembler le maximum de données sur ce dossier en prenant l'attache des acteurs concernés au niveau national.

C'est ainsi qu'elle a rencontré le conseiller technique au cabinet du Président de la République en charge des questions intéressant l'outre-mer, le directeur du cabinet du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et les conseillers techniques concernés au cabinet de ce ministre ainsi qu'à celui du ministre de l'outre-mer.

Elle a également rencontré les directeurs d'administration centrale intéressés, accompagnés de leurs collaborateurs en charge du dossier, tant au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) qu'à celui du ministère de l'outre-mer (direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer et direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer).

Elle a enfin auditionné des responsables de l'agence française de développement (AFD), de la caisse des dépôts et consignations (CDC), de la société de conseils et d'études des territoires

¹ Voir annexe n° 1.

(SCET), filiale du groupe CDC, et de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

Puis la mission a séjourné en Nouvelle-Calédonie du 3 au 19 novembre 2005. Elle y a rencontré, au cours d'une cinquantaine de réunions et d'entretiens, le haut-commissaire de la République et ses plus proches collaborateurs, les parlementaires et élus politiques, économiques et sociaux concernés ainsi que des membres du sénat coutumier. Elle y a également auditionné l'ensemble des autres acteurs du dossier alors présents en Nouvelle-Calédonie : fonctionnaires des différents services intéressés, financeurs, opérateurs, dirigeants des chambres consulaires, professionnels du BTP, dirigeants d'entreprises, etc.

La liste exhaustive des personnes rencontrées à Paris comme en Nouvelle-Calédonie est reproduite en annexe 4 au présent rapport.

Avant d'examiner plus précisément le dossier, la mission tient à exprimer à l'ensemble des personnalités et personnes rencontrées ainsi qu'à celles qui ont accepté de l'assister durant son séjour à Nouméa et dans les trois provinces ses plus vifs remerciements.

Dans sa démarche, la mission s'est attachée à appréhender le plus concrètement possible les besoins et enjeux du dossier compte tenu de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 et des dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Sur place, elle l'a fait en relation étroite avec les services du haut-commissaire de la République, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les trois présidents de province - auxquels elle a rendu visite - et les maires principalement concernés.

Elle a pu ainsi, au plus près du terrain, établir un constat, recenser les problématiques en jeu et dégager un ensemble de propositions.

Ce constat, ces problématiques et cet ensemble de propositions sont consignés dans le présent rapport qui traite successivement des thèmes suivants :

- ◆ les éléments du contexte néo-calédonien ;
- ◆ les politiques de l'habitat social en vigueur dans chaque province ;
- ◆ les bases réglementaires dans les domaines notamment de l'urbanisme, de la construction, de la coopération intercommunale et dans les terres coutumières ;
- ◆ les besoins en habitat social de chaque province ;
- ◆ les « produits logements » proposés ;
- ◆ les mécanismes de financement ;
- ◆ les opérateurs et aménageurs ;
- ◆ la production de terrains aménagés et les disponibilités foncières ;
- ◆ la capacité de la chaîne de production de logements.

*
* *

1. RAPPEL D'ÉLÉMENTS DU CONTEXTE NÉO-CALÉDONIEN

1.1. Données géographiques, démographiques et économiques

La Nouvelle-Calédonie est l'une des trois plus grandes îles du Pacifique après la Papouasie Nouvelle-Guinée et la Nouvelle-Zélande. Elle est distante de 20 000 km environ de la métropole.

Nouméa est son chef-lieu. Sa superficie est de 19 000 km² environ.

Elle comprend la Grande-Terre, l'île des Pins, l'archipel des Bélep, Huon et Surprise, les îles Loyauté (Maré, Lifou, Tiga, Beautemps-Beaupré et Ouvéa) ainsi que quelques autres îles et îlots.

Sa population, telle qu'elle résulte du dernier recensement opéré en 2004, est de 230 789 habitants dont 71 % résident dans la province Sud, 19 % dans la province Nord et 10 % dans la province des îles Loyauté.

Le périmètre du Grand Nouméa, c'est-à-dire le territoire des communes de Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore et Païta, regroupe 145 234 habitants (63 % de la population totale et 88,4 % de celle de la province Sud). La population de Nouméa représente 39,3 % de la population totale, 55 % de celle de la province Sud, et 62,5 % de celle de l'agglomération.

L'unité monétaire en vigueur est le « Franc Pacifique », symbole F CFP (Franc des Comptoirs Français du Pacifique), dont la parité antérieurement fixée par rapport au franc français était de 5,5 FF pour 100 F CFP, devenue officiellement avec le passage à l'euro 8,38 € pour 1 000 F CFP.

Avec un produit intérieur brut (PIB) évalué en 1999 à 16 760 €² par an et par habitant, la richesse créée par habitant de la Nouvelle-Calédonie se situe entre celles de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, et au niveau moyen observé dans les pays européens.

Le développement économique de la Nouvelle-Calédonie est essentiellement fondé sur le nickel, le tourisme et la pêche. Il demeure fragile et déséquilibré entre, d'une part, l'agglomération de Nouméa et, d'autre part, l'intérieur de la Grande-Terre et les îles enclavées.

L'exploitation et la transformation du nickel constituent les principales activités productrices de la Nouvelle-Calédonie et jouent un rôle moteur pour l'ensemble de l'économie calédonienne. Cette industrie représente plus de 90 % de la valeur des exportations et génère plus de 3 000 emplois.

Le tourisme emploie 6 % environ des salariés exerçant en Nouvelle-Calédonie. Les moyens dont il dispose lui permettent d'accueillir 100 000 visiteurs environ chaque année. Le développement du tourisme est de nature à contribuer au rééquilibrage, entre les différents territoires composant la Nouvelle-Calédonie, de la répartition de la richesse produite.

² Soit 2 millions de F CFP.

La pêche, y compris l'aquaculture, constitue également un pilier de l'économie calédonienne. Mais dans l'immédiat, elle reste soumise à des difficultés structurelles (investissements lourds à réaliser, coût élevé de la main-d'œuvre) et conjoncturels (diminution des stocks de thons dans le Pacifique sud).

L'effort financier de l'Etat a été, en 2004, supérieur à 1 milliard d'€.

Enfin et dans le respect de l'esprit de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé le 5 mai 1998 à Nouméa, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ont décidé de promouvoir deux grands projets miniers structurants.

Le premier est en cours de réalisation dans le sud de la Grande-Terre. Il est mis en œuvre par la société Goro-Nickel qui prévoit d'y implanter une usine métallurgique qui aura achevé le recrutement de ses salariés en 2008.

Le second projet est en cours de définition. Il s'agit de construire dans le secteur des communes de Voh, Koné et Pouembout (VKP), situé dans le nord de la Grande-Terre, une usine métallurgique destinée à la mise en valeur du massif de Koniambo. Cette réalisation devrait s'accompagner de la construction d'une centrale électrique, d'un barrage d'eau douce et d'un port en eaux profondes et entraîner l'arrivée de 8 000 habitants supplémentaires d'ici 2015.

1.2. Les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie et les compétences exercées par celles-ci

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité d'outre-mer dont le statut est défini par la loi organique du 19 mars 1999 précitée.

Cette loi consacre au plan institutionnel et juridique l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé le 5 mai 1998 à Nouméa dont le préambule stipule que :

« Les accords de Matignon signés en juin 1988 ont manifesté la volonté des habitants de Nouvelle-Calédonie de tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité.

« Dix ans plus tard, il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité Kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie, et par un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté.

« Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun.

« La France est prête à accompagner la Nouvelle-Calédonie dans cette voie.

...

« La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'Etat, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social ».

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social et les conseils coutumiers.

Le haut-commissaire de la République est dépositaire des pouvoirs de la République. Il représente le Gouvernement.

La Nouvelle-Calédonie comprend trois provinces – la province Sud, la province Nord et la province des Iles Loyauté – et trente trois communes.

Ces provinces et communes ont le statut de collectivités territoriales de la République. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Les communes n'ont cependant pas de fiscalité propre ni ne peuvent créer entre elles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Au niveau des personnes, celles qui ont un statut personnel dit « *statut civil coutumier Kanak* », sont régies en matière de droit civil par leurs coutumes.

Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local (GDPL) et des terres attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles sont régies, avec les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier, par la coutume.

Les litiges et requêtes relatifs au statut civil coutumier et aux terres coutumières relèvent de la compétence de la juridiction civile de droit commun, alors complétée par des assesseurs coutumiers.

La répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes est fixée par la même loi organique ainsi que par la législation concernant ces dernières.

En vertu de cette répartition, chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. L'Etat et la Nouvelle-Calédonie sont ainsi dotés de compétences limitativement énumérées.

En outre, le congrès de la Nouvelle-Calédonie peut, dans certaines matières et à la demande d'une province, donner à celle-ci compétence pour en fixer les règles; l'hygiène publique entre dans le champ de cette disposition. Il peut également confier aux autorités des provinces ou des communes le soin de prendre les mesures individuelles d'application des réglementations qu'il édicte.

Par ailleurs, cette répartition des compétences prévoit le transfert dans le temps à la Nouvelle-Calédonie de certaines compétences réservées à l'Etat. Le droit civil relève de ce dispositif.

Parmi les compétences de la Nouvelle-calédonie figure notamment la détermination des « *principes directeurs de l'urbanisme* ».

Il convient de signaler que l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de certaines de ses compétences relève de la procédure dite de « *loi du pays* ». Il s'agit de délibérations du congrès intervenant dans le domaine de la loi et qui sont, de ce fait, soumises à des règles spéciales quant à leur élaboration, leur adoption et leur contestation.

Ces règles sont principalement :

- ◆ la soumission préalable au Conseil d'Etat des projets de loi du pays après leur adoption par le gouvernement délibérant en conseil.
- ◆ l'adoption des lois du pays par le congrès au scrutin public et à la majorité des membres qui le composent.
- ◆ la possibilité pour le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou onze membres du congrès de demander une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.
- ◆ la possibilité pour les mêmes autorités précitées ou dix-huit membres du congrès de saisir le Conseil constitutionnel.
- ◆ la promulgation des lois du pays par le haut-commissaire.

Cette procédure spécifique doit être respectée notamment dans les matières suivantes : le statut civil coutumier, le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers et les limites des aires coutumières.

Elle doit être également respectée lorsqu'il s'agit de déterminer les « *principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ». Cette compétence n'est pas encore transférée de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie (voir *infra* § 3.2.4).

Quant au conseil économique et social, autre institution de la Nouvelle-Calédonie, il est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du congrès à caractère économique ou social. Les assemblées de province, le sénat coutumier et le gouvernement peuvent également le consulter sur les projets et propositions à caractère économique, social ou culturel. Ses rapports et avis sont rendus publics.

1.3. Le cas particulier des aires coutumières et du sénat coutumier

Au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie mises en place par la loi organique du 19 mars 1999 précitée, deux méritent une présentation particulière : le conseil coutumier et le sénat coutumier.

La Nouvelle-Calédonie, du point de vue de la coutume, est divisée en huit aires.

Dans chaque aire est institué un conseil coutumier dont la composition est fixée selon les usages de celle-ci.

Outre sa consultation par le sénat, le conseil coutumier peut être consulté sur toute question par le haut-commissaire, par le gouvernement, par le président d'une assemblée de province ou par un maire.

Il peut également être consulté par toute autorité administrative ou juridictionnelle sur l'interprétation des règles coutumières.

Enfin et en cas de litige portant sur l'interprétation d'un procès-verbal de palabre, les parties le saisissent pour décision.

Ce conseil coutumier a succédé au même conseil institué par la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998. Mais ses compétences ont été élargies. Auparavant, en effet, il était seulement consulté de plein droit par le « conseil consultatif coutumier du territoire » sur les projets et propositions de délibérations des assemblées de province relatives au statut de droit civil particulier et au droit foncier, ou par les présidents des assemblées de province sur toute autre matière.

Quant au sénat coutumier, qui a succédé au conseil consultatif susévoqué, son périmètre de compétences a également été élargi.

En effet et en premier lieu, le sénat coutumier est aujourd'hui représenté au conseil économique et social et aux conseils d'administration de certains établissements publics. En outre, il désigne les membres de l'académie des langues Kanak. Tel n'était pas le cas auparavant.

En deuxième lieu, le sénat coutumier est saisi pour avis par le président du congrès des projets et propositions de loi du pays relatifs aux signes identitaires, au régime des terres coutumières, au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières et aux modalités d'élection au sénat coutumiers et aux conseils coutumiers.

A ce titre, le texte qu'il adopte est soumis à la délibération du congrès. Si ce dernier adopte un texte différent, le sénat coutumier en est saisi, et dans l'hypothèse où il ne l'adopte pas dans des termes identiques, le congrès est appelé à délibérer une seconde fois pour statuer définitivement.

Aucun dispositif de cette nature n'existait auparavant.

En troisième lieu, le sénat coutumier est consulté, selon le cas, par le président du gouvernement, par le président du congrès ou par le président d'une assemblée de province sur les projets ou propositions intéressant l'identité Kanak. Il peut, d'initiative ou à la demande d'un conseil coutumier, saisir le gouvernement, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition sur le même sujet. Auparavant, les questions relatives à l'identité Kanak n'entraient pas dans le champ de compétence du conseil consultatif.

Il peut également être consulté par les mêmes autorités sur tout autre projet ou proposition de délibération et par le haut-commissaire sur les questions de la compétence de l'Etat.

A noter que s'il apparaît au sénat coutumier que les questions dont il est saisi intéressent une ou plusieurs aires coutumières, son président peut saisir les conseils coutumiers intéressés pour avis.

2. LES POLITIQUES DE L'HABITAT SOCIAL DÉVELOPPÉES PAR LES PROVINCES

Dès 1957, en application du décret du 22 juillet 1957 portant notamment extension de ses attributions, l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie a eu compétence pour prendre des délibérations portant réglementation territoriale dans un certain nombre de domaines, dont l'urbanisme, l'habitat et « les habitations à bon marché ».

Avec la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, « l'habitat social » est devenu une compétence décentralisée des quatre régions, mais cette organisation n'a été que de courte durée, les régions ayant été supprimées avec la création de trois provinces la même année.

En effet, la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination, en créant des provinces, leur a donné les compétences définies comme celles n'étant pas réservées à l'Etat, au territoire ou aux communes. Par déduction, ou presque par défaut, les trois provinces créées ont donc été notamment compétentes en matière d'urbanisme (hors des « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* » du ressort du congrès du territoire) et d'habitat social.

La loi organique précitée du 19 mars 1999 n'a pas modifié cette répartition des compétences pour l'urbanisme et l'habitat social, les provinces étant toujours compétentes pour tout ce qui n'est pas explicitement réservé aux autres collectivités.

Ainsi, à partir de 1989, les provinces ont eu la possibilité, soit d'adopter dans un premier temps les dispositions en vigueur avant qu'elles-mêmes ne soient installées, soit de faire évoluer séparément les politiques pour les adapter à leurs besoins spécifiques.

2.1. La politique d'aide à l'habitat dans la province Sud

La politique propre à la province Sud a son origine dans une délibération du 24 janvier 1990, modifiée en 1991, 1994, 1998, et en dernier lieu le 22 mars 2004. Elle est définie comme suit par l'article 1^{er} de cette délibération :

« La politique menée par la province Sud en matière d'habitat social vise à aider les familles à acquérir, construire, améliorer leur habitat ou à accéder à un logement locatif à loyer modéré. Ce logement, adapté à la taille de la famille, doit constituer la résidence principale et offrir aux intéressés sécurité, hygiène et durabilité.

Cette politique se traduit par une participation au financement de toute action y contribuant et notamment :

- ◆ *Constitution de réserves foncières.*
- ◆ *Opérations d'aménagement et d'équipement.*
- ◆ *Aides aux opérateurs institutionnels du logement social aidé et très aidé....*
- ◆ *Aides aux organismes oeuvrant pour la construction et l'amélioration de l'habitat social, notamment en milieu tribal et rural.*
- ◆ *Prêts ou aides personnels pour l'amélioration, l'accession à la propriété ou la location d'habitat social ».*

Les deux catégories de logements sociaux locatifs, « aidés » (LA) et « très aidés » (LTA), ont été distinguées, d'une part, par un montant maximal des aides (60 % du coût plafond pour le

LA, 75 % du coût plafond pour le LTA), d'autre part, par le loyer maximum défini comme le loyer d'équilibre des opérations (équivalent de 5,08 €/m² pour le LA, et 3,72 €/m² pour le LTA)³.

Les plafonds de ressources pour définir les conditions d'accès aux logements locatifs sociaux n'étaient pas fixés par les textes ni en 1998 ni en 2004, cette compétence étant déléguée aux commissions d'attribution. Ces plafonds de ressources ont été par contre définis pour l'attribution des prêts et subventions pour l'amélioration ou l'accession à la propriété.

En novembre 2005, une nouvelle définition de la politique et l'adaptation correspondante de la réglementation étaient en projet, comportant notamment la fixation de plafonds de ressources pour l'accès aux différentes catégories de logements locatifs.

Proposition n° 1 :

Adopter et mettre en œuvre dans la province Sud le projet de réglementation des plafonds de ressources pour l'attribution des différentes catégories de logements locatifs aidés, en cours d'élaboration ou tout récemment adopté.

2.2. La politique d'aide à l'habitat dans la province Nord

La province Nord a défini sa politique d'aide par une première délibération du 20 décembre 1989, modifiée en 1990, 1995, 1998 puis le 27 avril 2001 où a été institué un « *code des aides à l'habitat en province Nord* », modifié en juillet 2001 et où les principes suivants ont été définis :

« *La province Nord met en oeuvre sur l'ensemble de son territoire un programme d'aide à l'habitat social comprenant trois volets :*

- ◆ *le plan habitat tribal.*
- ◆ *l'aide subventionnelle et technique à l'habitat.*
- ◆ *l'accession sociale à la propriété.*

.....

Les aides à l'habitat social visent exclusivement à aider les ayants droit à acquérir, construire ou améliorer l'habitation qui constitue leur résidence principale.....

Sont exclus de fait les habitations en résidence secondaire et les logements destinés à la location.....

Les ayants droit devront remplir les conditions d'accès en matière de revenus des ménages pour chaque système d'aide..... ».

Ainsi, la province Nord a volontairement exclu de son intervention les logements locatifs sociaux qui, encore aujourd'hui, ne correspondent pas à une demande de la population du nord qui aspire en général à l'habitat individuel en pleine propriété, même s'il existe quelques logements locatifs (voir *infra*, chapitre 7, le parc de la SIC, Société d'Investissement de la Nouvelle-Calédonie).

³ Par référence au loyer maximum en 2004 d'un logement de trois pièces, 42 500 F CFP pour un LA de 70 m² et 28 000 F CFP pour un LTA de 63 m².

2.3. La politique d'aide à l'habitat dans la province des îles Loyauté

La définition d'une politique de l'habitat spécifique aux îles Loyauté apparaît dans une délibération datant du 20 février 1992 qui a été modifiée en 1995, 1996, 1997, 2000 puis le 24 janvier 2001 dont l'annexe constitue le « *règlement des aides à l'habitat social* » dans la province, en vigueur pendant le dernier contrat de développement. Les objectifs en sont définis comme suit :

« *La province des îles Loyauté entend conduire une politique d'habitat social permettant :*

- ◆ *d'assurer un logement décent au plus grand nombre, en aidant en particulier les familles les plus démunies.*
- ◆ *de promouvoir un habitat adapté au mode de vie dans les îles et à l'environnement architectural local, et respectueux des normes de résistance et d'hygiène sanitaire.*
- ◆ *de dynamiser et développer le tissu économique artisanal du bâtiment dans les îles Loyauté ».*

Pour la mise en oeuvre de cette politique, la province a désigné un opérateur proposant différents modèles de logements en dur ou en bois, complets ou par modules fonctionnels (module sanitaire, module sanitaire + cuisine), les interventions ne pouvant porter que sur du logement neuf avec des modules « *clé en mains* ».

Comme pour la province Nord, la notion de logement locatif aidé n'existe pas dans la politique ainsi définie.

Une condition de plafond de ressources est fixée pour les bénéficiaires, les aides étant modulées en conséquence, et un apport personnel représentant au moins 5 % du coût est toujours exigé.

3. LES BASES RÉGLEMENTAIRES

Pour bien appréhender les réglementations présentées ci-après, il faut conserver présent à l'esprit que depuis la mise en place des institutions de la Nouvelle-Calédonie créées par la loi précitée du 9 novembre 1988, la province est devenue compétente « *dans toutes les matières qui ne sont pas réservées, soit par la présente loi, à l'Etat et au Territoire, soit par la législation en vigueur, aux communes* ».

C'est ainsi qu'en matière d'urbanisme et depuis l'intervention de cette loi, le congrès n'a compétence que pour en fixer « *les principes directeurs* ».

Il est donc possible actuellement, à propos d'une réglementation donnée, de rencontrer l'une des situations suivantes, susceptibles au surplus de combinaisons entre elles du fait que la Nouvelle-Calédonie est composée de trois provinces :

- ◆ le congrès adopte une délibération qui, soit détermine les règles ayant valeur de principes directeurs, soit désigne les articles de la réglementation en vigueur ayant cette même valeur ;
- ◆ la province, une fois devenue compétente pour la fixer, adopte sa propre réglementation ou décide d'appliquer celle en vigueur en l'adaptant ou en la complétant, si elle le juge nécessaire.

Les réglementations ci-dessous exposées concernent notamment l'urbanisme, les règles de construction, la problématique de l'urbanisme et de la construction dans les terres coutumières, les structures intercommunales et les différents régimes d'aide au logement.

3.1. Réglementations concernant l'urbanisme

Au titre de l'urbanisme sont exposées ci-après les réglementations concernant l'aménagement et les plans d'urbanisme, les zones d'aménagement concerté, les zones d'aménagement différé, le droit de préemption, les groupes d'immeubles et les lotissements, et le permis de construire.

3.1.1. Réglementation relative aux plans d'urbanisme et d'aménagement général

La réglementation en vigueur en la matière a pour probable racine le code de l'urbanisme des années 1950 appliqué en métropole.

Malgré les modifications qui lui ont été apportées depuis lors, elle n'a pas institué les outils et procédures permettant d'assurer une cohérence supra communale aux actions d'urbanisme et d'aménagement qui sont conduites en Nouvelle-Calédonie. Des études de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et de programmes locaux de l'habitat (PLH) ont certes été réalisées, mais la compatibilité des autres documents d'aménagement et urbanisme à celles-ci ne s'impose pas en droit.

Or, le développement coordonné des agglomérations nécessite la mise en oeuvre de documents de planification supra-communaux, avec lesquels les documents thématiques (programmes locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains...) et surtout les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles. A cet effet, la loi du 13 décembre 2000 (dite loi SRU) a introduit dans le code de l'urbanisme de métropole le principe des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui succèdent aux anciens SDAU.

La réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie relève aujourd'hui de la compétence du congrès, pour en déterminer les principes directeurs, et des provinces, pour en fixer les autres règles.

Lors de la mise en place de cette répartition des compétences, soit à partir de 1989, la réglementation en vigueur était fixée par la délibération de l'assemblée territoriale n° 74 des 10 et 11 mars 1959 modifiée⁴.

Ultérieurement et par sa délibération n° 24 du 8 novembre 1989, le congrès du territoire a défini les deux principes directeurs suivants :

- ◆ premièrement, la décision d'élaborer un plan d'urbanisme et d'aménagement et d'en déterminer les zones qu'il couvre incombe au conseil municipal, s'il concerne seulement la commune, et à l'assemblée de province, dans les autres cas ; dans tous les cas, c'est la province qui l'approuve.
- ◆ deuxièmement, les provinces sont habilitées à créer un comité d'aménagement et d'urbanisme et à en fixer l'organisation et le fonctionnement.

Puis, il a complété ces principes directeurs par la délibération de sa commission permanente n° 227/CP du 5 mai 1993, notamment en confiant aux assemblées de province le pouvoir de décider d'élaborer les plans d'urbanisme, sur proposition ou après avis du ou des conseils municipaux concernés.

Au niveau des provinces, la réglementation de l'urbanisme est actuellement fixée comme suit :

• Province Sud

Par délibération n° 34-89/APS du 14 novembre 1989, l'assemblée de la province Sud a décidé que *« les plans d'urbanisme ou d'aménagement général qui peuvent concerner des communes, parties ou ensembles de communes de la province sud, sont élaborés ou révisés dans les conditions fixées par les articles 5 et suivants de la délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 et les textes subséquents, sous réserve des adaptations suivantes »*.

En 1989, l'assemblée de la province Sud a donc continué à appliquer la réglementation en vigueur en Nouvelle-Calédonie, sous réserve de certaines adaptations.

Depuis lors, ladite assemblée a modifié à cinq reprises cette réglementation⁵, laquelle demeure muette sur son applicabilité ou non dans les terres coutumières.

⁴ Cette délibération a été modifiée par les délibérations de la même assemblée n° 163 du 19 janvier 1960 et n° 215 du 21 janvier 1970.

⁵ Cette délibération a été modifiée par les délibérations n° 415-92/BAPS du 1^{er} octobre 1992, n° 22-94/APS du 24 juin 1994, n° 27-2000/APS du 18 octobre 2000, n° 46-2002/APS du 19 janvier 2002, et n° 21-2003 du 18 juillet 2003.

• Province Nord

Par délibération n° 112-98/APN du 22 décembre 1998, l'assemblée de la province a procédé à l'identique de la province Sud. En effet, l'article 1^{er} de cette délibération dispose que « *les plans d'urbanisme et d'aménagement général qui peuvent concerner des communes, parties ou ensembles de communes de la province nord, sont élaborés ou révisés dans les conditions fixées par les articles 6 et suivants de la délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 et les textes subséquents, sous réserve des adaptations suivantes : ...* ».

Cette réglementation, qui n'a pas été modifiée depuis lors par la province, est également muette sur son applicabilité dans les terres coutumières.

A noter que les communes de Voh, Koné et Pouembout, principalement concernées par le projet minier du massif de Koniambo, ont inclus des terres coutumières dans le périmètre des plans d'urbanisme directeur qu'elles viennent d'élaborer.

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation spécifique n'a été adoptée par l'assemblée de cette province depuis 1989.

La question de savoir si la réglementation édictée par la délibération précitée n° 74 des 10 et 11 mars 1959, en son état lors du transfert en 1989 des compétences entre l'Etat, le territoire et les provinces, est applicable dans cette province demeure entière dans la mesure où son territoire n'est constituée que de terres coutumières.

3.1.2. Réglementation relative aux zones d'aménagement concerté

Cette réglementation relève également des mêmes principes que ceux concernant les plans d'urbanisme et d'aménagement général quant à la répartition des rôles entre le congrès et les provinces.

Elle était fixée par la délibération n° 48/CP du 10 mai 1989 de la commission permanente du congrès du territoire au moment où les provinces sont devenues compétentes en la matière, soit en 1989.

Par sa délibération n° 24 du 8 novembre 1989, le congrès du territoire a recensé les articles de cette délibération ayant valeur de principes directeurs⁶.

A noter que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie envisage de soumettre à la délibération du congrès un projet de réglementation, inexistante à ce jour, concernant les zones d'aménagement différé et le droit de préemption aux fins d'urbanisme. Ce projet prévoit l'abrogation de plusieurs articles de la délibération n° 48/CP précitée.

Au niveau des provinces, la réglementation aujourd'hui en vigueur est fixée comme suit.:

⁶ Ces principes ont été depuis lors modifiés par la délibération n° 227/CP du 5 mai 1993 de la commission permanente du congrès du territoire.

• Province Sud

La province Sud applique sur son territoire de compétence la délibération modifiée n° 48/CP précitée⁷.

Cette réglementation est muette quant à son applicabilité dans les terres coutumières, en tout ou partie de ses dispositions.

• Province Nord

L'assemblée de la province Nord n'a pas adopté de réglementation propre concernant les zones d'aménagement concerté.

C'est donc la délibération précitée n° 48/CP modifiée qui s'y applique dans sa rédaction issue des travaux du congrès.

Cette réglementation est également muette quant à son applicabilité dans les terres coutumières, en tout ou partie de ses dispositions.

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation n'a été adoptée par l'assemblée de cette province en la matière.

La question de savoir si celle en vigueur lors du transfert de compétence aux provinces réalisé en 1989 est applicable, en tout ou partie de ses dispositions, dans la province des Iles Loyauté demeure entière.

S'ajoute au fait que ladite réglementation est muette sur son applicabilité dans les terres coutumières, la circonstance que l'ensemble des terres situées sur le territoire de la province des Iles Loyauté relève du statut des terres coutumières.

3.1.3. Réglementation concernant les zones d'aménagement différé et le droit de préemption

Aucune réglementation n'existe en Nouvelle-Calédonie concernant les zones d'aménagement différé et le droit de préemption aux fins d'urbanisme.

Le gouvernement se propose de modifier cet état de fait en faisant édicter par le congrès les principes directeurs qui doivent gouverner la matière.

En effet, il a saisi le tribunal administratif le 10 juin 2005 d'une demande d'avis sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne l'institution d'un droit de préemption en matière d'urbanisme.

Par avis n° 371.906 du 30 août 2005, le Conseil d'Etat a relevé que la loi organique ne confère aucune compétence à l'Etat en matière de droit de l'urbanisme, que les compétences en matière de droit civil demeurent pour l'immédiat de la compétence de l'Etat et que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour définir les principes directeurs du droit de l'urbanisme.

⁷ Cette délibération a été modifiée par la délibération n° 415-92/BAPS du 1^{er} octobre 1992 de l'assemblée de province.

En conséquence, il a considéré qu'il résultait de ce rappel de l'état du droit *« que le législateur organique a entendu confier à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces la détermination des règles et des instruments juridiques nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de l'urbanisme »*.

Il a également estimé que le droit de préemption, bien qu'affectant le droit de propriété, constituait un outil au service d'une politique de l'urbanisme et, à ce titre, se rattachait au droit de l'urbanisme.

Il en a alors conclu qu'il appartenait à la Nouvelle-Calédonie de définir les principes directeurs que doivent respecter les dispositions relatives à l'exercice du droit de préemption à des fins d'urbanisme.

Cet avis a conduit le gouvernement à transmettre aux provinces, pour avis, un projet de délibération du congrès déterminant les principes directeurs du régime juridique des zones d'aménagement différé et du droit de préemption que les provinces seront en droit d'instituer et mettre en œuvre.

Ce projet ne se prononce pas sur son applicabilité ou non dans les terres coutumières.

Il reste que la nature même des dispositions dont il fait état rend celles-ci inapplicables dans les terres coutumières, sauf à se mettre en infraction avec le statut desdites terres tel que défini au second alinéa de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée, lequel mentionne que *« les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables »*.

3.1.4. Réglementation relative à la construction de groupes d'immeubles et de lotissements

Comme en matière de plans d'urbanisme, la réglementation relative à la construction de groupes d'immeubles et de lotissements relève depuis 1989 de la compétence du congrès, pour la définition des principes directeurs, et des provinces, pour la fixation de la réglementation elle-même.

A cette époque, la réglementation en vigueur était fixée par le décret n° 51-1135 du 21 septembre 1951.

Par délibération n° 24 du 8 novembre 1989, le congrès du territoire a fixé un principe directeur. En effet, il a décidé que *« tout projet de lotissements ou de groupes de constructions, à usage d'habitations ou non, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation dans les conditions fixées par les assemblées de province »*.

Au niveau des provinces, la réglementation en la matière est actuellement définie comme suit.

• Province Sud

Par délibération n° 35-89/APS du 14 novembre 1989, l'assemblée de la province Sud a décidé que *« la réglementation des groupes d'immeubles et lotissements applicable dans la province sud est celle fixée par le décret modifié n° 51-1135 du 21 septembre 1951 sous réserve des adaptations suivantes »*.

Ladite assemblée a donc décidé, en 1989, d'appliquer sur son territoire de compétence le décret précité sous réserve de certaines adaptations.

Depuis lors, cette réglementation a été modifiée à plusieurs reprises⁸.

En son état actuel, cette réglementation ventile ses dispositions entre trois titres⁹, libellés comme suit :

- ◆ Titre Ier. Régime général des lotissements et divisions de propriété.
- ◆ Titre III. Règles relatives aux lotissements déjà existants et en cours de réalisation.
- ◆ Titre IV. Règles applicables aux remembrements d'immeubles et aux associations de propriétaires.

• Province Nord

La réglementation aujourd'hui en vigueur dans cette province est celle édictée par la délibération de l'assemblée de province n° 53-2005/APN du 15 avril 2005¹⁰.

Cette délibération comporte un préambule qui rappelle notamment qu'elle a pour objet « *de réglementer les différentes procédures de division ou de réunion foncières mais, en aucun cas, elle édicte de quelconques règles de constructibilité* ».

Elle comprend dix titres dont les neuf mentionnés ci-après :

- ◆ Titre 1. Règles applicables aux détachements d'une parcelle unique et subdivisions, aux terrains détachés d'une propriété dans le cadre d'une procédure d'expropriation d'utilité publique, ainsi qu'aux terrains réservés acquis par la collectivité publique.
- ◆ Titre 2. Règles applicables aux préviabilisations foncières.
- ◆ Titre 3. Règles applicables à la création de lotissements.
- ◆ Titre 4. Règles relatives à la création ou au développement de groupes d'habitations.
- ◆ Titre 5. Règles relatives aux morcellements agricoles.
- ◆ Titre 6. Règles applicables aux partages successoraux et actes assimilés.
- ◆ Titre 7. Règles spécifiques aux actions foncières de l'A.D.R.A.F.
- ◆ Titre 8. Règles relatives aux remembrements d'immeubles et aux associations de propriétaires.
- ◆ Titre 9. Règles applicables à la réunion de parcelles.

⁸ Cette réglementation a été successivement modifiée par les délibérations de son assemblée n° 11-90/APS du 24 janvier 1990, n° 65-90/APS du 8 juin 1990, n° 109-90/APS du 8 juin 1990, n° 28-92/APS du 31 juillet 1992, n° 415-92/BAPS du 1^{er} octobre 1992, n° 02-99/APS du 9 avril 1999, n° 15-99/APS du 20 juillet 1999 et n° 41-2003/APS du 16 octobre 2003.

⁹ Le titre II intitulé « Règles applicables aux lotissements sur lesquels la construction à usage d'habitation est interdite » a été abrogé par la délibération n° 02-99/APS précitée.

¹⁰ Cette délibération a abrogé la délibération n° 193-2002/APN du 3 septembre 2002 réglementant les différentes procédures de réunion et de division foncières, laquelle a abrogé la délibération n° 103-99/APN du 2 novembre 1999 qui, à son tour, a abrogé la délibération n° 173-98/APN du 28 décembre 1998.

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation n'a été adoptée à ce jour par l'assemblée de cette province.

Il convient toutefois de souligner que cette assemblée a édicté, par délibération n° 95-31/API du 20 septembre 1995, une réglementation fixant la procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre.

Le recours à cette procédure est obligatoire dans les hypothèses d'édification des constructions suivantes : bâtiments édifiés par les personnes publiques ou pour le compte de ces dernières, immeubles à usage commercial recevant du public, établissements classés, logements aidés par la province au titre de l'habitat social ou du régime d'aide au logement des fonctionnaires ou agents publics provinciaux, constructions bénéficiant de prêts émanant d'établissements bancaires ou de crédit et, d'une manière générale, les constructions générées par des projets agréés par la province dans le cadre du code provincial d'aide à l'investissement ou bénéficiant de la participation de la SODIL¹¹.

Cette procédure prévoit, en phase finale de sa mise en œuvre, que le procès-verbal de palabre décrit de façon détaillée *« le projet y compris les accès véhicules et piétons et les branchements aux réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone »*.

Une manière pour l'autorité administrative d'exercer un droit de regard sur les projets de certaines constructions dans le souci d'une plus grande efficacité de son action au service de ses administrés.

Observations particulières

Aucune de ces trois réglementations provinciales ne dispose quant à leur applicabilité dans les terres coutumières. Mais il ressort de leur examen, et notamment du libellé des titres qu'elles comportent, que la plupart de leurs dispositions paraissent par nature incompatibles avec les règles de la coutume ayant un impact juridique.

Par ailleurs, la mission souligne les trois autres considérations suivantes.

La première est qu'une délibération de l'assemblée territoriale n° 67 du 10 mars 1959 dispose que *« les réserves autochtones sont la propriété incommutable, insaisissable et inaliénable des tribus auxquelles elles ont été affectées. Elles ne peuvent être désaffectées sans le consentement des organes coutumiers »*.

De son point de vue et à la supposer non encore abrogée, cette délibération ne peut plus produire d'effets directs depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999, d'une valeur juridique supérieure, loi qui, d'une part, déclare les terres coutumières *« inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables »* et, d'autre part, ne prévoit pas leur désaffectation.

La deuxième est que la même assemblée territoriale a édicté, au visa de cette délibération n° 67, la délibération n° 253 du 28 octobre 1970.

Cette délibération, à la supposer elle aussi non encore abrogée, édicte des règles concernant la constitution, au sein de la réserve, de lots individuels d'une surface minimum de l'ordre de 5 ares, en vue de la construction de maisons d'habitation. Elle organise également les modalités d'emprunt et de remboursement de prêts à l'habitat. Elle prévoit, enfin, la constitution de droits fonciers.

¹¹ Il s'agit de la société de développement de la province.

En effet, dans son article 5, elle dispose que « *le titre prévu à l'article 3 – il s'agit d'un document établi par le syndic des affaires autochtones au vu du procès-verbal de palabre – confère à son bénéficiaire un droit permanent de possession et de jouissance du terrain, étant entendu que les réserves conservent, conformément à la délibération n° 67 du 10 mars 1959, leur caractère d'incommutabilité, d'insaisissabilité et d'inaliénabilité* ».

Mais comme il s'agit, en la circonstance, de dispositions qui entrent, par nature, dans le champ de la coutume, elles apparaissent elles aussi en contradiction avec la loi organique précitée. Comme par ailleurs d'autres dispositions ont été prises par au moins une province concernant la création d'un fonds de garantie des prêts à l'habitat¹², la mission considère que cette délibération est également entachée de caducité.

La troisième est que, toujours au visa de la délibération n° 67 précitée, la délibération n° 116 du 14 mai 1980 de l'assemblée territoriale fixe les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière.

Cette délibération dispose que lorsque les terres transférées sont placées sous le régime du droit coutumier, elles sont attribuées, soit aux tribus sous le régime de la délibération n° 67 du 10 mars 1959, soit aux clans à charge pour eux d'en régler l'usage et la répartition entre leurs membres.

Cette réglementation a certainement cessé de produire ses effets, à tout le moins depuis l'édition des décrets n° 89-570 et 571 du 16 août 1989 relatifs au groupements de droit particulier et à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.).

3.1.5. Réglementation relative au permis de construire

Comme pour de précédentes réglementations présentées, le régime du permis de construire relève, depuis 1989, de la compétence du congrès, pour ce qui concerne la définition des principes directeurs, et des provinces, quant à la détermination des autres règles.

A cette époque, le régime du permis de construire était fixé par la délibération de l'assemblée territoriale n° 19 du 8 juin 1973 modifiée.

L'article 1^{er} de cette délibération disposait notamment que « *les modalités d'application de la réglementation du permis de construire dans les réserves autochtones feront l'objet d'une délibération particulière* », mais cette dernière n'était toujours pas intervenue en 1989.

Par délibération n° 24 du 8 novembre 1989¹³ (article 9), le congrès du territoire a décidé que « *dans tous les cas prévus à l'article 1^{er} de la délibération n° 19 du 8 juin 1973 portant réglementation du permis de construire en Nouvelle-Calédonie, toute construction immobilière, c'est-à-dire attachée au fonds auquel elle s'applique, doit faire l'objet d'une demande de permis de construire dans les conditions fixées par les assemblées de province* ».

Il s'agit là d'une délibération fixant des règles ayant valeur de principes directeurs du droit de l'urbanisme, au sens défini par les lois du 9 novembre 1988 et 19 mars 1999 précitées.

Ultérieurement, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a substitué à cette disposition, par délibération n° 322 du 12 décembre 2002, le texte suivant :

¹² Voir la délibération n° 92-04/API du 20 février 1992 concernant la province des Iles Loyauté.

¹³ Un article 9 bis sera inséré à cette délibération par la délibération n° 73 du 21 août 1997 relative à l'architecture.

« Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction doit au préalable obtenir un permis de construire si le terrain d'assiette se trouve situé dans une zone soumise à cette obligation.

« Le permis n'est pas exigé pour les ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur faible dimension, ne peuvent être qualifiés de constructions.

« Les assemblées de province fixent le régime du permis de construire et déterminent les constructions qui en sont exemptées en vertu de l'alinéa précédent. »

Au niveau des provinces, la réglementation est aujourd'hui la suivante.

• Province Sud

La réglementation du permis de construire en vigueur dans la province Sud est celle fixée par la délibération sus évoquée n° 19 du 8 juin 1973, délibération à laquelle le bureau de l'assemblée de province et l'assemblée de province ont par la suite apporté des modifications et compléments dans les termes ci-après.

D'abord et par sa délibération n° 36-89/APS du 14 novembre 1989, l'assemblée de la province Sud a décidé que *« la réglementation du permis de construire applicable dans la province sud est celle fixée par la délibération modifiée de l'assemblée territoriale n° 19 du 8 juin 1973, sous réserve des adaptations suivantes »*.

Ensuite, l'assemblée de province comme le bureau de cette assemblée ont modifié à plusieurs reprises, de façon significative, ladite délibération n° 19 du 8 juin 1973¹⁴.

Soulignons que la dernière de ces délibérations modificatives – il s'agit de la délibération n° 23-2003 du 18 juillet 2003 –, tire les conséquences du changement de réglementation, au niveau des principes directeurs, opéré par la délibération du congrès n° 322 précitée du 12 décembre 2002.

Des exonérations à l'obligation d'obtenir un permis de construire deviennent alors possibles pour les constructions réalisées dans les zones soumises à cette obligation. Par ailleurs, la rédaction du paragraphe de l'article 1^{er} de la délibération du 8 juin 1973 est actualisée pour substituer aux termes *« réserves autochtones »* les termes *« terres coutumières »*.

Pour autant, aucune délibération de l'assemblée de la province Sud n'a à ce jour fixé le régime du permis de construire dans les terres coutumières.

Soulignons enfin que les constructions réalisées sur des parcelles d'une superficie de plus de 3 ha sont dispensées de permis de construire dès lors que la commune concernée n'est pas dotée d'un plan d'urbanisme.

• Province Nord

Le régime du permis de construire actuellement en vigueur dans la province Nord est fixé par la délibération de l'assemblée de cette province n° 51-2005/APN du 15 avril 2005¹⁵.

¹⁴ Cette délibération a été complétée par les délibérations n° 10-91/APS du 14 mars 1991, n° 415-92/BAPS du 1^{er} octobre 1992, n° 35-98/APS du 10 juillet 1998, n° 02-99/APS du 9 avril 1999, n° 29-2000/APS du 18 octobre 2000 et n° 23-2003/APS du 18 juillet 2003.

¹⁵ Cette délibération abroge elle-même la délibération n° 201-2002/APN du 3 septembre 2002, laquelle abroge les délibérations n° 171-98/APN du 28 décembre 1998 et n° 241-92/APN du 3 novembre 1992.

Cette délibération dispose notamment, en son article 1^{er}, que :

« Le permis est exigé pour toutes constructions, de quelque nature que ce soit, pourvues ou non de fondations, réalisées dans la province nord, à l'exception de celles érigées dans des terres coutumières ou sur des terres rétrocédées à des clans ou à des groupements de droit particulier local (GDPL).

[...]

« A l'intérieur des terres coutumières ou sur les terres rétrocédées à des clans ou à des groupements de droit particulier, restent soumises à déclaration ou à autorisation, en fonction de la nomenclature dont elles relèvent, les installations classées pour le protection de l'environnement. Il en est de même pour l'ensemble des autorisations nécessaires à l'exploitation des établissements recevant du public ou à l'implantation des opérations relevant de l'urbanisme commercial.

« L'ensemble de ces obligations s'impose à toutes personnes physiques ou morales publiques ou privées ».

A noter que l'assemblée de la province Nord, en disposant de la sorte, change de doctrine en la matière, puisque l'article 1^{er} de la délibération n° 241-92/APN du 3 novembre 1992, que cette délibération abroge, disposait que *« le permis de construire est exigé pour toutes constructions réalisées dans la province nord, à l'exception de celles érigées dans les réserves autochtones ou sur des terres rétrocédées à des clans ou à des groupements de droit particulier pour lesquelles les modalités d'application de la réglementation du permis de construire feront l'objet d'une délibération particulière ».*

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation du permis de construire n'a été édictée depuis 1989 par l'assemblée de la province des Iles Loyauté.

Dès lors et conformément à la délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 322 du 12 décembre 2002 sus évoquée, cette province ne comporte aucune zone soumise à un régime de permis de construire.

Il convient toutefois de rappeler que l'assemblée de cette province a édicté une réglementation fixant la procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre (voir *supra* § 3.1.4.).

Cette procédure permet à la province et, partant aux communes intéressées, de vérifier de façon anticipée si les constructions projetées et autorisées par les autorités coutumières seront ou non raccordées aux réseaux d'eau et d'électricité et quels accès pour les véhicules et les piétons sont prévus. Indirectement, cette procédure permet d'établir un dialogue entre les autorités coutumières, l'administration et le bénéficiaire de la construction.

En conclusion de cet exposé concernant les réglementations en matière d'urbanisme, la mission formule la proposition ci-après.

Proposition n° 2 :

En premier lieu, compléter la réglementation en vigueur concernant les plans d'urbanisme et d'aménagement pour donner aux acteurs publics de l'aménagement la possibilité d'établir des schémas de cohérence territoriale (SCOT, qui en métropole ont succédé aux SDAU) avec lesquels les autres documents d'urbanisme devront être compatibles.

En deuxième lieu, instituer un droit de préemption aux fins d'urbanisme qui serait mis en œuvre dans les conditions envisagées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en octobre 2005.

En troisième lieu, redéfinir les principes et préciser la réglementation en matière d'urbanisme applicable ou non dans les terres coutumières.

En dernier lieu, regrouper dans un unique recueil¹⁶ de textes l'ensemble des réglementations applicables en Nouvelle-Calédonie dans le domaine de l'urbanisme.

3.2. Autres réglementations concernant l'acte de construire

Il n'existe aucun code de la construction et de l'habitation en vigueur en Nouvelle-Calédonie, mais seulement des réglementations éparées sur le sujet.

Néanmoins, les règles édictées dans les documents techniques unifiés (DTU), applicables en métropole, sont appliquées en Nouvelle-Calédonie lorsque les documents contractuels établis pour l'édification de construction s'y réfèrent.

Sont dès lors exposées ci-dessous les réglementations relatives à l'hygiène municipale, aux établissements recevant du public, aux installations classées pour la protection de l'environnement, à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'urbanisme commercial.

3.2.1. Réglementation concernant l'hygiène municipale

Par délibération du 7 mars 1958, l'assemblée territoriale a adopté un règlement territorial relatif à l'hygiène municipale. Cette délibération a été rendue exécutoire par arrêté du 21 avril 1958.

Cette réglementation concerne plusieurs matières dont notamment celles relatives aux constructions réalisées « *sur toute l'étendue de la commune, commissions municipales et régionales* », à la salubrité des denrées alimentaires, aux hôtels garnis ou encore aux inhumations et exhumations, par exemple.

Plusieurs dispositions de cette réglementation ont été abrogées depuis lors. C'est ainsi que le congrès du territoire a abrogé les dispositions de ladite réglementation relatives à la salubrité

¹⁶ Cet unique recueil rassemblerait à la fois les réglementations relatives à l'urbanisme, celles relatives à la construction ainsi que certaines autres réglementations comme l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'urbanisme commercial.

des denrées alimentaires et à la santé publique vétérinaire, par une délibération en date du 29 décembre 1998.

En revanche, les dispositions de cette réglementation relatives aux constructions sont toujours en vigueur sur l'ensemble du territoire, sans certitude quant à leur applicabilité dans les terres coutumières¹⁷.

Pour sa part, la mission souligne qu'un nombre significatif de ses interlocuteurs se sont plaints de la qualité des constructions édifiées en Nouvelle-Calédonie.

3.2.2. Réglementation concernant les établissements recevant du public

Cette réglementation est une police administrative spéciale. Elle a été édictée par l'arrêté du territoire n° 2155 du 17 novembre 1956.

Depuis 1989, cette réglementation relève de la compétence des provinces. Elle est aujourd'hui la suivante pour chacune desdites provinces.

• Province Sud

Actuellement, la réglementation des établissements recevant du public implantés dans la province Sud est fixée par la délibération de l'assemblée de cette province n° 29-2000/APS du 18 octobre 2000.

Cette délibération, elle-même modifiée et complétée à plusieurs reprises par ladite assemblée¹⁸, est muette quant à son applicabilité dans les terres coutumières.

• Province Nord

Pour la province Nord, le régime des établissements recevant du public est déterminé par la délibération de l'assemblée de cette province n° 57-2005/APN du 15 avril 2005¹⁹.

Cette réglementation s'applique expressément dans les terres coutumières, ainsi que le rappelle la délibération de l'assemblée de la province Nord n° 51-2005/APN du 15 avril 2005 relative au permis de construire (voir *supra* § 3.1.5.).

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation concernant les établissements recevant du public n'a été édictée par l'assemblée de province à ce jour.

A noter que la procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre mise en place par la province des Iles Loyauté, par la délibération précitée n° 95-31/API du 20 septembre 1995, doit être respectée s'agissant des « *immeubles à usage commercial recevant du public* ».

¹⁷ Il s'agit cependant d'un point que la mission n'a pu vérifier sur place.

¹⁸ Il s'agit des délibérations n° 09-2002/APS du 13 mars 2002, n° 04-2003/APS du 2 avril 2003, n° 255-2004 du 3 mai 2004 et n° 416-2004/APS du 3 août 2004.

¹⁹ Cette délibération abroge la délibération n° 96-2000/APN du 2 août 2000.

3.2.3. Réglementation concernant les installations classées pour la protection de l'environnement

Cette réglementation est également une police administrative spéciale.

En 1989, au moment où les provinces deviennent compétentes en la matière, ladite réglementation est fixée par la délibération de l'assemblée territoriale n° 14 du 21 juin 1985²⁰.

Par province, cette réglementation est aujourd'hui la suivante.

• Province Sud

Par délibération n° 38-89/APS du 14 novembre 1989, l'assemblée de province a décidé que la délibération précitée du 21 juin 1985 est applicable dans la province Sud, sous le bénéfice des adaptations qu'elle définit.

Cette réglementation a été modifiée et complétée à plusieurs reprises. Elle est muette en ce qui concerne son applicabilité dans les terres coutumières.

• Province Nord

La réglementation en vigueur dans la province Nord est fixée par la délibération de l'assemblée de province n° 52-2005/APN du 15 avril 2005²¹.

Comme la délibération n° 14 précitée, cette délibération est muette sur son applicabilité dans les terres coutumières.

Mais il convient de souligner que l'article 1^{er} de la délibération n° 51-2005/APN du 15 avril 2005 relative au permis de construire mentionne que les installations classées pour la protection de l'environnement implantées dans les terres coutumières doivent faire l'objet d'une déclaration ou être autorisées selon la nomenclature dont elles relèvent.

• Province des Iles Loyauté

Cette province a édicté une réglementation en la matière par délibération de son assemblée n° 90-65/API du 20 juillet 1990.

Rappelons par ailleurs que les installations classées relèvent obligatoirement de la procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre édictée par cette même collectivité publique (voir *supra* § 3.1.4.).

²⁰ Cette délibération abroge la délibération de la même assemblée n° 315 du 29 juillet 1971, laquelle a abrogé dans ses dispositions contraires la délibération n° 79 du 2 juillet 1963.

²¹ Cette délibération abroge la délibération de la même assemblée n° 193-2003/APN du 28 novembre 2003, laquelle a abrogé la délibération n° 145-95/APN du 31 octobre 1995.

3.2.4. Réglementation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique

Au moment où la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 entre en vigueur, le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique en Nouvelle-Calédonie est fixé par un décret du 16 mai 1938.

Cette loi confie à l'Etat la compétence pour déterminer « *les principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels* » et, par application du principe de subsidiarité qu'elle définit en son article 7, elle donne compétence aux provinces pour fixer les autres règles en la matière.

Par délibération n° 1-92/APS du 17 janvier 1992, l'assemblée de la province Sud modifie plusieurs dispositions de ce décret relatives à la procédure préalable à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle indique notamment, en son article 2, que « *l'expropriation ne peut être prononcée qu'autant que l'utilité publique en a été constatée et déclarée dans les conditions suivantes : ... 2° pour les travaux publics réalisés par ou pour le compte d'une collectivité territoriale, par l'organe désigné à cet effet par l'assemblée délibérante de la collectivité ; 3° pour les travaux publics réalisés par un établissement public, par l'organe désigné à cet effet par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de rattachement* ».

Les dispositions de cet article 2 seront annulées par le Conseil d'Etat par son arrêt n° 142423 du 13 août 2002 au motif que « *la détermination des autorités compétentes pour prononcer la déclaration d'utilité publique touche ... aux principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels* ».

Le décret du 16 mai 1938 n'a plus été modifié par la suite. Il s'applique donc dans la province Sud, dans sa rédaction issue de la délibération précitée et compte tenu de l'arrêt susévoqué du Conseil d'Etat, et dans les deux autres provinces, dans sa rédaction en vigueur dans son état au 9 novembre 1988.

A l'égard de cette réglementation, il convient de préciser que la loi organique du 19 mars 1999 répartit autrement les compétences en la matière.

En effet, cette loi dispose en son article 20 que « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ».

Par ailleurs, elle indique au III de son article 21 que « *L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 26, les compétences suivantes : ... 4° Droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial* ».

En outre, son article 26 dispose que :

« *Les compétences attribuées à l'Etat par les dispositions du III de l'article 21 sont transférées à la Nouvelle-Calédonie au cours de la période correspondant aux mandats du congrès commençant en 2004 et 2009.*

« *Les compétences transférées et l'échéancier des transferts font l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début de chaque mandat* ».

Enfin, cette même loi mentionne au deuxième alinéa de son article 99 que « *Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente*

loi : ... 10° Principes fondamentaux concernant le régime de propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ... ».

A ce jour, il n'apparaît pas qu'une loi du pays ait opéré un transfert de compétence à la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne le droit civil et le droit commercial. Dès lors, ni le congrès, ni les provinces ne peuvent délibérer au sujet du régime « *de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ».

Le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique actuellement en vigueur en Nouvelle-Calédonie demeure donc celui rappelé ci-dessus.

Pour clore ce rappel de l'état du droit en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il y a lieu de souligner qu'il ne peut trouver à s'appliquer dans les terres coutumières, sauf à méconnaître les dispositions de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée.

La modernisation de cette réglementation est envisagée.

3.2.5. Réglementation concernant l'urbanisme commercial

Les provinces sont compétentes pour établir la réglementation en la matière depuis 1989.

A cette époque, la réglementation était fixée par la délibération n° 143 du 29 avril 1981 de l'assemblée territoriale.

Au niveau des provinces, la réglementation aujourd'hui applicable est la suivante.

• Province Sud

La réglementation aujourd'hui en vigueur est fixée par la délibération de l'assemblée de la province n° 18-96/APS du 27 juin 1996 modifiée²².

Cette réglementation mentionne qu'elle s'applique à toutes les situations, qu'elles relèvent ou non du régime du permis de construire, sans toutefois préciser si elle s'applique dans les terres coutumières.

• Province Nord

La réglementation aujourd'hui en vigueur est fixée par la délibération n° 54-2005/APN du 15 avril 2005 de l'assemblée de cette province.

Elle tient le même raisonnement que la province Sud en ce qui concerne son applicabilité aux situations ne relevant pas de la procédure du permis de construire.

Mais à la différence du dispositif en vigueur dans la province Sud, la délibération n° 51-2005/APN du 15 avril 2005 de la même assemblée, relative au permis de construire, rappelle que l'implantation dans les terres coutumières d'opérations relevant de l'urbanisme commercial est soumise à la réglementation spécifique à ces opérations.

²² Cette délibération a été modifiée par la délibération N° 24-2003/APS du 18 juillet 2003 de la même assemblée. Par ailleurs, elle abroge la délibération n° 10-91/APS du 14 mars 1991, ensemble la délibération n° 79-91/BAPS du 13 mai 1991 et la délibération n° 51-91/APS du 9 août 1991.

• Province des Iles Loyauté

Aucune réglementation de cette nature n'a été édictée par l'assemblée de la province des Iles Loyauté depuis le transfert de compétence précité.

La question de savoir si la délibération de l'assemblée territoriale n° 143 du 29 avril 1981 précitée, est applicable dans cette province en son état lors du transfert de compétence aux provinces, soit en 1988, demeure entière.

La mission ignore si elle y est effectivement appliquée. Cependant, elle relève que « *les opérations d'urbanisme commercial recevant du public* » doivent respecter les dispositions de la délibération n° 95-31/API du 20 septembre 1995 de l'assemblée de province concernant l'établissement des procès-verbaux de palabre²³.

En conclusion de cet exposé concernant les réglementations relatives aux règles de construction, la mission formule la proposition ci-après.

Proposition n° 3 :

En premier lieu, adopter des règles techniques à caractère normatif afin d'assurer la qualité des constructions édifiées en Nouvelle-Calédonie.

En deuxième lieu, clarifier sans délai le droit de la construction applicable dans les terres coutumières.

En dernier lieu, regrouper dans un unique recueil de textes (cf. proposition n° 2) l'ensemble des réglementations applicables en Nouvelle-Calédonie en matière de construction et d'autres réglementations (droits de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'urbanisme commercial, notamment).

3.3. La problématique de l'urbanisme et de la construction dans les terres coutumières

L'habitat dans les terres coutumières est un habitat très dispersé, composé de maisons individuelles aujourd'hui équipées de blocs sanitaires et conçues pour être raccordées aux divers réseaux publics existants : eau, électricité, téléphone...

Quelquefois réalisées dans le cadre de programmes d'auto construction, ces maisons ont très rarement un lotissement comme assiette.

Comme indiqué ci-dessus (voir *supra* § 3.1.5.), la réalisation de cet habitat, ainsi d'ailleurs que de toutes les autres constructions immobilières, n'est actuellement pas assujettie à la délivrance d'un permis de construire.

²³ Voir *supra* § 3.1.4.

Aussi en résulte-t-il pour les collectivités publiques intéressées – ce fait a été de multiples fois souligné devant la mission lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie – des difficultés à anticiper de façon ordonnée et à un coût acceptable pour les finances publiques l'accès des bénéficiaires de ces constructions aux divers réseaux publics en service ou en projet : eau, électricité, voirie publique, téléphone...

Or, cette situation ne va pas s'améliorer, bien au contraire, pour deux raisons au moins.

La première est que les besoins en logements individuels dans les terres coutumières sont croissants et que les collectivités locales s'attachent à juste titre à lever les obstacles qui en limitent la satisfaction (contingement de fait des aides au logement, accès aux prêts bancaires ou de sociétés de crédit...).

La deuxième découle de la volonté manifestée par les autorités coutumières – volonté également exprimée par l'ensemble des acteurs politiques et économiques de la Nouvelle-Calédonie – de mettre en valeur certaines des terres dont elles ont la responsabilité, ceci dans le strict respect de la coutume.

De sorte que les collectivités publiques concernées vont très probablement connaître des difficultés dans de nouveaux domaines de leur action (enseignement primaire et secondaire, niveau des équipements sportifs, culturels et sanitaires, desserte des zones considérées par les transports en commun, voirie publique, approvisionnement desdites zones en eau potable, collecte et traitement des déchets, notamment).

Ainsi se pose la question des mesures à prendre pour corriger la dégradation prévisible des conditions de l'intervention des collectivités publiques dans les terres coutumières, s'agissant des constructions qui y sont édifiées.

Pour répondre à cette interrogation, il est indispensable de prendre en considération les éléments fondamentaux de l'identité kanak.

Cette identité, le point 1.4 du document d'orientation de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 le souligne avec force, « *se définit d'abord en référence à une terre* », laquelle est inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable aux termes de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999.

Cette identité, ensuite, s'exprime dans le cadre de la coutume qui, elle-même, régit l'usage qui est fait des terres coutumières.

Toute réglementation de droit public relatif à cet usage ne saurait donc porter atteinte, ni au statut desdites terres, ni à la coutume qui conduit à en fixer l'usage.

Or, ce qui caractérise la coutume Kanak, c'est qu'elle constitue un ensemble cohérent formé de règles coutumières, d'usages, de comportements et de traditions qui n'ont pas, loin s'en faut, systématiquement une portée juridique. Elle encadre la relation que chaque membre du clan a avec cette entité, compte tenu du rang et du rôle qui lui sont dévolus en son sein.

Dans ces conditions, il n'est pas envisageable de décider que les réglementations en vigueur en Nouvelle-Calédonie dans le domaine de l'urbanisme et de la construction s'appliquent de plein droit dans les terres coutumières, sous réserve des adaptations nécessaires, même si elles ne méconnaissent pas, ou si certaines de leurs dispositions ne méconnaissent pas, les caractères précités desdites terres, ni les règles de la coutume ayant une portée juridique les concernant. Car tout en respectant ces deux termes, la règle de droit public peut néanmoins se révéler contraire à la coutume et ainsi porter atteinte à son expression.

Dès lors et dans ce contexte, plusieurs autres réponses sont possibles.

La première réponse consisterait à satisfaire les enjeux que représente en termes d'aménagements, d'équipements et de réseaux publics le développement des constructions immobilières dans les terres coutumières en les appréhendant dans le cadre le plus vaste et le plus opérant envisageable.

Cette démarche pourrait poursuivre deux objectifs :

- ◆ d'une part, inscrire de manière harmonieuse la valorisation économique des terres coutumières dans l'action en faveur du développement économique et social de la Nouvelle-Calédonie. Cette démarche permettrait d'apprécier l'impact de cette valorisation du point de vue de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Dans ce cadre, il pourrait être décidé que les constructions réalisées dans ces terres relèveraient du droit commun des réglementations de l'urbanisme et de la construction, sous réserve de ne pas méconnaître les dispositions du second alinéa de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 qui soulignent le caractère inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable desdites terres.
- ◆ d'autre part, anticiper le mieux possible les conséquences des constructions réalisées dans les terres coutumières pour le seul hébergement de ses habitants. Dans ce cadre, les autorités coutumières pourraient convenir d'avance, avec les collectivités publiques concernées, des parcelles qu'il y aurait lieu de raccorder dans les années à venir aux divers réseaux publics existant ou à créer. A défaut de procéder de la sorte, elles pourraient au minimum convenir avec elles de les consulter systématiquement lorsqu'elles envisagent de mettre à la disposition d'une personne une parcelle de terre aux fins d'y édifier une telle construction. Cette démarche permettrait aux unes et aux autres d'appréhender les conséquences en résultant au niveau des équipements publics et de prendre la décision qui leur appartient en toute connaissance de cause.

Les résultats de cette démarche seraient consacrés au niveau des réglementations en vigueur.

La mission relève que la conduite d'une telle opération pourrait s'effectuer dans un cadre juridique propice au consensus en la matière.

En effet, l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que :

« Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : « lois du pays ».

« Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente de la présente loi : ...

5° Statut civil coutumier, régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, limites des aires coutumières, modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers... »

Par ailleurs, l'article 142 de cette même loi dispose que :

« Tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires tels que définis à l'article 5, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers est transmis au sénat coutumier par le président du congrès.

« Le sénat coutumier délibère sur ce projet ou cette proposition... Le texte adopté par le sénat coutumier est ensuite soumis à la délibération du congrès.

« Si le congrès n'adopte pas un texte identique à celui adopté par le sénat coutumier, le sénat coutumier est saisi du texte voté par le congrès. Si le sénat coutumier n'adopte pas ce texte en termes identiques dans un délai d'un mois, le congrès statue définitivement. »

La deuxième réponse, à défaut d'avoir pu faire prospérer la première ou en raison de l'urgence, pourrait prévoir une démarche comparable à celle exposée ci-dessus, en la mettant en œuvre de façon pragmatique, au niveau de la province et en relation avec l'aire ou les aires coutumières concernées.

Elle pourrait avoir une traduction au niveau réglementaire, suivant des modalités restant à déterminer.

La troisième réponse - que la mission perçoit comme une réponse *a minima*, c'est-à-dire incomplètement satisfaisante - pourrait prévoir que les autorités coutumières (les clans et les chefferies), lorsqu'elles envisagent l'affectation d'une terre placée sous leur responsabilité pour y édifier une construction non soumise à autorisation administrative, consulteraient préalablement les collectivités publiques concernées sur les conséquences en résultant au niveau des équipements publics ; une fois cette consultation opérée, elles prendraient leur décision en toute connaissance de cause.

Bien entendu, en décrivant comme elle le fait ci-dessus les solutions qu'elles a étudiées concernant les futures constructions de logements sociaux dans les terres coutumières, la mission souhaite uniquement sensibiliser les acteurs du dossier sur l'intérêt de régler aussi rapidement que possible le problème posé aux collectivités locales par le développement des constructions dans les terres coutumières. Car il s'agit avant tout, en l'espèce et dans le respect de l'esprit de l'accord de Nouméa, de faciliter la réalisation de ces constructions et non d'en contrarier la réalisation.

D'autres réponses existent sûrement pour remédier à cette situation. Il appartient donc aux dits acteurs de choisir celle qui leur paraît la plus appropriée et de la mettre en œuvre.

Enfin et pour compléter le dispositif à mettre en place pour permettre aux collectivités publiques concernées d'anticiper le développement des constructions dans les terres coutumières, il serait opportun de mettre en place le cadastre coutumier, ainsi que le mentionne le document d'orientation de l'accord de Nouméa précité.

Cette démarche imposera le bornage des parcelles, ce qui est de nature à faciliter non seulement la tâche des acteurs de leur développement, mais également celle des communes pour déterminer l'implantation des réseaux divers appelés à desservir lesdites parcelles.

Proposition n° 4 :

En premier lieu, créer le cadastre des terres coutumières prévu par l'accord de Nouméa.

En deuxième lieu, apporter rapidement une solution à la situation de flou juridique existante en matière de constructions dans les terres coutumières. Il est suggéré à ce titre que cette problématique soit prise en charge au niveau des institutions de la Nouvelle-Calédonie (gouvernement, congrès et sénat coutumier) ou, à défaut, au niveau de chaque province qui agirait alors en relation avec la ou les aires coutumières intéressées.

L'objectif recherché serait de soumettre au droit commun de l'urbanisme et de la construction les terres coutumières sur lesquelles des constructions doivent être érigées aux fins de les valoriser économiquement, ceci sous réserve des adaptations nécessaires et dans le respect des dispositions du second alinéa de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999.

Il serait aussi, pour les autres constructions, de faire que les autorités coutumières et les collectivités locales concernées conviennent à l'avance des parcelles qui seront à raccorder aux divers réseaux publics gérés par ces dernières ou, à défaut, qu'elles se consultent systématiquement avant qu'une affectation de parcelle de terre coutumière ne soit décidée.

3.4. Les structures intercommunales

Les communes de la Nouvelle-Calédonie sont régies par un régime juridique spécifique dont les principales dispositions sont reproduites par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie publié par le décret n° 2001-579 du 29 juin 2001.

Ce code comporte une partie législative et une partie réglementaire. La partie législative a reçu force de loi en vertu de l'article 4-V de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, dans sa rédaction issue de l'article 66-VII de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

La composition des recettes de la section de fonctionnement et de la section d'investissement de ces collectivités locales est fixée par la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969 modifiée.

Au nombre de ces recettes figurent entre autres :

- ◆ le produit des centimes additionnels et les versements du fonds intercommunal de péréquation, pour la section de fonctionnement.
- ◆ les versements du même fonds et les subventions d'équipement de l'Etat provenant notamment du fonds d'investissement et de développement économique et social (F.I.D.E.S.), pour la section d'investissement.

Enfin et en application du code général des collectivités territoriales, les communes de la Nouvelle-Calédonie émargent à la dotation globale de fonctionnement sous la forme de l'allocation d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement.

Il convient de souligner que les communes de la Nouvelle-Calédonie ne disposent pas d'une fiscalité propre, mais qu'elles peuvent voter des centimes additionnels à certains impôts institués par la Nouvelle-Calédonie sur décision de cette dernière et dans la limite d'un taux qu'elle fixe. Ces impôts sont : les patentes, les droits de licence, la contribution foncière, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et les droits d'enregistrement.

Un projet de déplaçonnement des centimes additionnels à la contribution des patentes et à la contribution foncière des communes du grand Nouméa est actuellement à l'étude.

Globalement, les communes de la Nouvelle-Calédonie sont dans une situation financière qui présente peu d'indicateurs défavorables. Elles consacrent cependant en grande majorité leurs recettes de fonctionnement provenant du fonds de péréquation et de la dotation globale de fonctionnement au paiement des frais de personnel et au règlement de l'annuité. Quant à leur épargne nette pour financer des investissements, elle n'est pas très élevée. Enfin, les communes de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas surendettées. En effet, 7 communes seulement sur les 33 existantes ont atteint le seuil critique au regard du risque financier, c'est-à-dire qu'elles ont un encours de la dette sur la marge brute d'autofinancement excédant 5 années.

Si bien que leur capacité financière pour satisfaire les besoins de leurs administrés en équipements collectifs reste dépendante, d'une part, des mesures qu'elles mettent en œuvre pour maîtriser leurs charges, d'autre part, des ressources supplémentaires dont elles pourront bénéficier et, enfin, des dispositions qui seront prises pour éviter qu'elles ne soient mises devant le fait accompli comme ce fut souvent le cas dans le Grand Nouméa.

En ce qui concerne la coopération intercommunale et au-delà des possibles ententes et conventions qu'elles sont autorisées à établir entre elles, les communes de la Nouvelle-Calédonie sont seulement autorisées à créer des établissements publics sans fiscalité propre.

Elles peuvent ainsi instituer un syndicat de communes « *en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal* » (article L.163-1 du code des communes précité) ou un syndicat mixte entre des syndicats de communes, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* » (article L.166-1 du même code). De même, elles peuvent créer un syndicat mixte avec les personnes morales précitées et avec la Nouvelle-Calédonie ou les provinces « *en vue d'activités ou de services présentant une utilité pour chaque personne morale intéressée* » (article L.166-6 dudit code).

Elles ne peuvent en revanche se regrouper en communautés urbaines, communautés de communes, syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle ou communautés d'agglomération et confier à ceux-ci des compétences propres et le droit d'établir une fiscalité propre.

Or, si la coopération intercommunale en Nouvelle-Calédonie n'est pas encore très développée, la croissance de la population globale, d'une part, et de celle que certaines communes connaissent déjà ou sont appelées à connaître rapidement, d'autre part, suscitent de la part des institutions et autres collectivités locales de la Nouvelle-Calédonie une nouvelle appréciation des outils à leur disposition pour réaliser de façon harmonieuse et la moins onéreuse possible les nouveaux équipements et réseaux publics requis.

C'est ainsi que les quatre communes du Grand Nouméa, qui ont souscrit un contrat d'agglomération avec l'Etat, envisagent de créer une structure unique centralisant les actions

développées et à développer en commun. Elles s'intéressent notamment à la forme de coopération intercommunale dite « *communauté d'agglomération* », apte non seulement à recueillir les compétences à transférer mais aussi à émarger à la dotation d'intercommunalité de l'Etat²⁴.

En conclusion de cet examen des structures intercommunales pouvant être créées en Nouvelle-Calédonie, la mission formule la proposition suivante.

Proposition n° 5 :

Modifier le code des communes de la Nouvelle-Calédonie afin d'autoriser la création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Autoriser le déplafonnement des centimes additionnels de certains impôts pour permettre aux communes qui en expriment le besoin de bénéficier de ressources fiscales supplémentaires.

²⁴ L'attention du ministère de l'outre-mer a été appelée sur ce point par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie par lettre n° 254/SIFCB du 12 mai 2005.

4. LES BESOINS EN HABITAT SOCIAL ESTIMÉS PAR LES PROVINCES

La préparation des nouveaux contrats de développement 2006-2010, après le bilan des actions réalisées, devait permettre une projection à moyen terme aussi fiable que possible des besoins en matière d'habitat aidé dans chaque province.

Cette estimation devait prendre en compte deux types de données essentielles : d'une part, l'état des lieux en 2005 pour en déduire les besoins destinés à répondre à l'objectif qualitatif défini dans les politiques d'habitat des provinces, d'autre part, les incidences à court et moyen terme en matière d'habitat des emplois directs et indirects créés par les projets métallurgiques (réalisation en cours de l'usine du sud par la société Goro-Nickel et projet de l'usine du nord par la société Falconbridge) dont la connaissance est beaucoup plus aléatoire.

L'analyse des besoins pris en compte fait donc la distinction entre ces deux types de données.

4.1. La connaissance des demandes à partir de l'état actuel

Les outils et moyens d'évaluation sont différents suivant les provinces où l'ampleur des problèmes à traiter est proportionnelle aux poids de population. Rappelons qu'au recensement de 2004, la province Sud regroupait 71 % de la population, la province Nord 19 % et la province des Iles 10 %.

4.1.1. Les besoins estimés dans la province Sud

Au sein de cette province, la population est très inégalement répartie car près de 90 % des habitants résident dans l'agglomération du Grand Nouméa (4 communes) et un peu plus de 10 % dans les 9 autres communes dites « de brousse ».

Les besoins ont été évalués à partir des demandes réelles de logement social en instance, déposées auprès des bailleurs sociaux ou des mairies, et à partir des demandes potentielles estimées pour l'éradication des « squats », la résorption des immeubles insalubres ou la décohabitation des familles dans certains logements surpeuplés.

Les causes de surpeuplement des logements tiennent, d'une part, au nombre d'enfants par famille²⁵ qui, arrivant à l'âge adulte, n'ont pas accès à un nouveau logement, d'autre part, à une tradition d'hébergement – difficilement quantifiable - entre membres d'un même clan jusqu'à ce que les nouveaux arrivants trouvent eux-mêmes à se loger.

Il n'existe pas de système du type « numéro unique » permettant d'établir de façon automatique l'unicité du demandeur, quels que soient le nombre et le lieu des dépôts de dossiers, ainsi qu'un rang d'ancienneté des demandes.

Un système voisin a cependant été mis en place par la province avec le Centre d'Information du Logement (CIL), créé principalement pour apporter les informations utiles aux demandeurs de logement locatif ou aux candidats à l'accession, et qui réalise en outre au niveau de la province une compilation des demandes, élimine les double-comptes, tente d'harmoniser les

²⁵ Bien que la moyenne en province Sud soit de 3,4 personnes par famille, près de 4 % des ménages en Nouvelle-Calédonie ont 10 personnes et plus.

fichiers et en fait le traitement statistique. Il enregistre également des demandeurs lui faisant part de leur recherche de logement bien que n'ayant encore déposé aucun dossier de candidature auprès d'un bailleur social.

Le CIL est actuellement dans une phase de réorganisation exposée *infra* chapitre 7.

Les bailleurs sociaux, qui ont chacun leur type de fichier²⁶, procèdent périodiquement à une mise à jour des dossiers en instance en invitant les demandeurs à renouveler leur demande après 6 mois ou un an, puis en annulant les demandes non confirmées.

Une demande non confirmée ne signifie pas pour autant que le demandeur ait trouvé un logement par ailleurs, car bien souvent il est dans la même situation qu'auparavant – soit dans un logement surpeuplé, soit dans un « squat » - mais, par lassitude, il ne renouvelle pas sa demande et fait alors partie des « demandeurs potentiels ».

En particulier, au vu des considérations développées plus loin à propos des modes de vie et des ressources des familles, il n'est pas certain qu'un ménage installé en « squat » soit facilement demandeur pour entrer dans un logement de droit commun, malgré les aides dérogatoires prévues pour faciliter son insertion.

En mars 2005, le CIL avait enregistré 6 576 demandes en instance correspondant à 21 600 personnes. Parmi ces demandes, 37 % émanaient de personnes déjà locataires et souhaitant accéder à la propriété, 87 % avaient un emploi, 10 % étaient sans activité mais avec quelques revenus (retraite, indemnités, pensions diverses) et 3 % se déclaraient sans aucun revenu.

A partir du recoupement de ces informations, du recensement des immeubles insalubres et de l'estimation (difficile) de la population vivant dans les « squats », la province Sud a affiché son ambition de réaliser pendant les 10 prochaines années environ 1 200 logements sociaux nouveaux par an, dont 1 000 de catégories « aidées » (LA) et « très aidées » (LTA) et 200 dits « de transition » (LAT), répartis sensiblement entre 65 % de locatifs et 35 % d'accession à la propriété). Un millier de ces logements concerne le Grand Nouméa, et environ 200 le milieu diffus (principalement en accession à la propriété). En outre, la résorption de l'insalubrité d'immeubles anciens porterait sur environ 70 améliorations par an.

Sur la durée du prochain contrat de développement, cet objectif ambitieux que la mission estime en rapport avec la réalité des besoins dont elle a pu cerner l'importance, représente au minimum un triplement voire un quadruplement de la moyenne réalisée de logements sociaux au cours du précédent contrat. Si l'on compare cependant cet objectif annuel avec le rythme de production atteint en fin du contrat précédent, l'effort de production supposé peut sembler plus réaliste et pourrait progressivement être atteint à mi parcours du futur contrat, compte tenu notamment des disponibilités foncières actuelles des opérateurs et des zones d'aménagement concerté engagées.

Cet objectif sera toutefois réexaminé plus loin sous l'aspect de la capacité de la chaîne de production du secteur « bâtiment » à absorber cet accroissement du rythme.

Un nouveau point des besoins devra alors être réalisé en fin du contrat 2006-2010.

4.1.2. Les besoins estimés dans la province Nord

Pour la satisfaction des besoins courants, correspondant à la poursuite de la politique précédemment définie par l'assemblée de province, celle-ci a estimé à 180 logements par an le rythme de production moyen souhaitable dans le prochain contrat de développement. Ce rythme est conforme au bilan constaté ces dernières années, déduction faite des programmes exceptionnels « Erica » et « trémolite » décrits plus loin.

²⁶ Un début d'harmonisation se met en place en 2005.

Ces aides ne concernent, rappelons-le, que l'habitat individuel en accession à la propriété ou son amélioration, le programme « habitat tribal », et ne tiennent pas compte des besoins nouveaux sur l'agglomération de Voh–Koné–Pouembout (VKP) induits par le projet métallurgique dont il sera question *infra* § 4.2.2.

Au total, en incluant les besoins concernant VKP (avec leur marge d'imprécision), définis *infra*, le nombre total de logements aidés par la province, à construire par an pendant les cinq prochaines années, se situerait entre 270 et 330. Vient s'y ajouter un nombre estimé entre 90 et 130 logements « *de transition* » faisant appel aux financements défiscalisés.

4.1.3. Les besoins estimés dans la province des îles Loyauté

L'état des lieux, réalisé par les services de la province à l'occasion du bilan des programmes du précédent contrat de développement, a distingué les besoins théoriques suivants pour parvenir à ce que tous les ménages disposent d'un logement décent (estimation à partir de la structure démographique de la population et d'un état des logements datant toutefois du recensement général de la population de 1996) :

- ◆ renouvellement de logements anciens : 1 900 logements sur 10 ans.
- ◆ décohabitations : 570 logements sur 5 ans.
- ◆ installations de jeunes ménages : 2 600 logements sur 10 ans (50 % de la population a moins de 20 ans).

Ces chiffres sont toutefois assortis de commentaires rappelant que dans les îles « *l'auto subsistance communautaire est la règle* » et que « *80 % des logements ont été réalisés grâce à l'auto construction collective ou familiale* », ce qui doit donc être pris en compte et dynamisé pour contribuer à l'amélioration de l'habitat, sachant que l'aide publique ne pourra résoudre tous les problèmes. La moitié des logements étant dépourvus de WC, la priorité devrait aller à l'amélioration des conditions sanitaires d'environ 60 % des ménages dont les revenus sont inférieurs au salaire minimum garanti²⁷.

Il faut également rappeler que l'objectif de la province est de développer et dynamiser le milieu artisanal du bâtiment, mais que les capacités de celui-ci sont limitées.

Le programme réaliste de la province des îles se situe donc, pour la période 2006-2010, aux environs de 300 maisons, à un rythme moyen de 60 par an, chiffre pouvant concerner à la fois des maisons complètes et des modules. Cet objectif semble tout à fait raisonnable, avec les priorités d'intervention ci-dessus qui seront également évoquées plus loin à propos de l'adaptation aux ressources des familles à loger.

Proposition n° 6 :

Mettre en œuvre un système uniformisé de recensement des demandes de logement locatif social au sein des provinces, comportant l'attribution d'un numéro d'ordre unique permettant d'établir l'ancienneté des demandes et leur actualisation.

²⁷ Salaire minimum garanti (SMG)= 964 € par mois en 2006.

4.2. La connaissance des besoins induits par les projets métallurgiques

4.2.1. L'usine Goro-Nickel au sud

Compte tenu de la situation géographique de cette usine et de son environnement, le milieu urbain principalement concerné par les effets induits est l'agglomération de Nouméa, en particulier la commune de Mont-Dore.

Quelques constructions sont toutefois envisageables sur la côte Est, en extension du bourg de Yaté.

Curieusement, alors que cette usine est en phase active de construction (avec une main-d'oeuvre temporaire de 2 500 à 4 000 ouvriers cantonnés dans la « base vie » du chantier et dont une majorité est étrangère), les élus concernés ne semblent pas avoir connaissance de besoins précis concernant les familles à loger pour la main-d'oeuvre permanente en phase d'exploitation de l'usine.

Le directeur général de la société, M. Ron Renton, avec qui la mission a eu un entretien à Nouméa, a exposé le planning de montée en charge des emplois permanents de l'usine et de la mine, allant de 300 emplois en 2006 à 800 en 2008. Le travail en phase d'exploitation sera organisé de telle sorte que les employés auront à demeurer 4 jours par semaine sur place dans des logements de la « base vie » et viendront ensuite rejoindre leur famille qui ne pourra résider sur place et trouvera vraisemblablement un logement dans l'agglomération de Nouméa.

M. Ron Renton considère en outre que les salariés de Goro Nickel ne relèveront que très peu du logement social et trouveront sur le marché privé de quoi satisfaire leur besoin en logement.

Toutefois, les salaires indiqués allant de 2 à 5 fois le SMG, il est évident qu'un certain nombre de familles correspondant à ces emplois nouveaux entreront, d'une part, dans les critères d'accès au logement aidé (locatif ou accession), d'autre part, dans les critères en cours de définition pour les logements dits « *aidés de transition* », et il est peu probable que ces futurs salariés soient déjà tous logés sur l'agglomération.

Si aucune disposition spécifique n'est prévue pour l'accueil de ces familles, leur recherche de logement ne pourra qu'aggraver la tension déjà forte sur ce marché, que ce soit dans le secteur privé ou le secteur public.

Ce sujet a laissé à la mission l'impression d'un déficit de communication entre les responsables de la société Goro-Nickel et les élus qu'elle a rencontrés, quant à la préparation de l'entrée en fonctionnement de l'usine. Ce point peut évidemment encore être réglé de manière à faciliter l'intégration de ces nouveaux emplois, mais il semble qu'il y ait urgence en ce qui concerne par exemple les réservations de logements locatifs sociaux à construire.

Proposition n° 7 :

Améliorer la connaissance des besoins en logement pour les familles des futurs employés de la société Goro-Nickel et anticiper leur accueil.

4.2.2. L'usine du nord et l'agglomération de Voh – Koné – Pouembout (VKP)

L'actualité récente concernant les engagements fermes qui étaient à prendre avant le 31 décembre 2005 par la société Falconbridge pour construire l'usine du nord, avec, dans le même temps, l'offre publique d'achat lancée par la société INCO (maison mère de Goro Nickel) sur Falconbridge, a donné un aperçu de la complexité de ce dossier.

Rappelons que le projet de l'usine de production de nickel, destinée à mettre en valeur l'important gisement du massif de Koniambo²⁸, est l'enjeu majeur du développement de la région de VKP et de la province Nord toute entière, condition nécessaire au rééquilibrage économique entre le nord et le sud de la Grande-Terre.

Pour prendre en compte les retombées de ce projet dans le développement urbain de l'agglomération, la province Nord et les trois communes concernées ont élaboré un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) répartissant les zones d'activités et d'habitat, prévoyant notamment de promouvoir un type d'habitat locatif aidé ou « intermédiaire ».

Ce type d'habitat pourrait correspondre à une mutation importante de la politique de la province si elle entend y apporter une aide, il reste cependant à en affiner les besoins en fonction de l'évolution du projet de l'usine.

Des chiffres entre 900 et 1300 logements sur les 5 ans à venir ont été évoqués pour le contrat de développement, dont 50 % environ considérés comme logements aidés par la province, le reste entrant dans la catégorie « défiscalisée », chiffres pour lesquels la mission n'a pas de vérification précise en dehors d'une hypothèse d'emplois directs semblable à celle de l'usine du sud.

Selon ces hypothèses, les besoins annuels sur l'agglomération de VKP seraient donc de 90 à 130 logements aidés par la province, et de 90 à 130 logements défiscalisés (de la catégorie dite des « *logements aidés de transition* »).

Il faut saluer ici la bonne initiative prise par les collectivités de planifier l'aménagement de la zone, même si le SDAU ne constitue qu'un objectif non opposable et portant notamment sur des terres coutumières. En revanche, il est permis de s'interroger sur l'absence de « gouvernance » de cette agglomération sans structure intercommunale, où les communes semblent vouloir abandonner entièrement leur pouvoir de décision à une future société d'économie mixte (SEM). Cet aspect sera à nouveau évoqué au chapitre 8 *infra* concernant la production de terrains aménagés.

Proposition n° 8 :

Affiner la connaissance des effets directs et indirects de la future usine du nord sur les besoins en logement dans l'agglomération de VKP et dans la province Nord en général, ainsi que le type de marché (locatif ou accession) susceptible de se développer.

²⁸ La ressource de ce gisement est estimée à 150 millions de tonnes de minerai à 2,24 % de teneur en nickel, le double si l'on tient compte des minerais à 1,5 % de teneur en nickel.

5. LES « PRODUITS LOGEMENTS » PROPOSÉS

5.1. L'adéquation aux modes de vie des familles

D'une manière générale, les modes de vie traditionnels ont orienté tout naturellement les aspirations et les choix d'habitat vers le logement individuel en accession à la propriété sur une parcelle de terre où peuvent être cultivés les indispensables ignames, tarots et autres produits constituant encore la base de l'alimentation, ou simplement pour disposer d'un espace d'agrément autour de l'habitation.

Malheureusement, cette aspiration à l'habitat idéal en pleine propriété a vite trouvé ses limites sur le territoire densément urbanisé de la ville de Nouméa où s'est concentrée près de 40 % de la population de la Nouvelle-Calédonie – et près de 70 % des emplois - et où les modes de vie doivent, par la force des choses, s'adapter aux contraintes de la forme urbaine induite par la rareté des terrains constructibles.

Cette concentration urbaine sur Nouméa conduit à une situation très contrastée des modes d'habitat en Nouvelle-Calédonie, pouvant se résumer par « *il y a Nouméa, puis il y a la brousse* ». La zone tampon entre ces deux extrêmes est constituée par les trois communes périphériques de Nouméa (Mont-Dore, Dumbéa, Païta), en cours de densification, constituant avec la ville centre l'agglomération du « Grand Nouméa ».

5.1.1. Sur l'agglomération de Nouméa

Pour les candidats au logement, la solution de compromis actuelle²⁹ entre proximité des emplois et habitat financièrement abordable se situe plutôt sur la périphérie de l'agglomération de Nouméa où les familles devraient pouvoir trouver de quoi satisfaire un « parcours résidentiel » allant du locatif aidé en petit collectif vers une accession à la propriété en habitat individuel, adapté à leurs besoins et à leurs moyens.

Cependant, pour certains immigrants de l'intérieur du « caillou » ou des îles (Loyauté voire Wallis-et-Futuna), l'attraction de Nouméa dans l'espoir d'y trouver un emploi ne conduit pas toujours à la « case départ » du parcours résidentiel ainsi décrit : à défaut d'avoir accès à un logement locatif aidé, ceux-ci trouvent dans les « squats » des quelques terrains vacants ou inconstructibles de Nouméa une solution d'habitat précaire indigne d'une ville moderne, source d'insalubrité et d'insécurité. Ces squats, qui n'ont toutefois pas la densité de certains bidonvilles d'autres collectivités d'outre-mer³⁰, reconstituent un mode d'habitat avec jardin proche de l'habitat traditionnel, mais dans des conditions d'insalubrité déplorables³¹.

²⁹ Tant que le rééquilibrage économique nord-sud n'aura pas véritablement commencé. Selon les informations reproduites dans le plan quinquennal 2003-2007 du FSH, la répartition des salariés par province est 3 % dans les îles, 10 % en province Nord et 87 % en province Sud.

³⁰ A Cayenne, par exemple, quartier « Eaux Lisette », ou à Mayotte dans plusieurs quartiers de Mamoudzou.

³¹ Absence de réseaux d'eau potable et d'assainissement notamment.



Deux types d'habitat en « squat » à Nouméa

Sur les programmes de logements locatifs aidés en cours de réalisation sur le territoire même de Nouméa (résorption des « squats » dans le val de Magenta par exemple), la mission a pu constater les efforts d'adaptation de l'offre d'habitat à un mode de vie que l'on pourrait qualifier de « transition », proposant de petits immeubles collectifs de 2 à 4 niveaux, bien intégrés dans les mouvements du terrain, et comportant en rez-de-chaussée un petit jardin privatif pour quelques cultures vivrières.



Petit immeuble locatif de la SIC avec jardin en rez-de-chaussée

La conception des logements s'efforce de composer avec le climat, cependant la mission s'étonne du peu d'utilisation de l'énergie solaire, pourtant abondante, pour l'eau chaude sanitaire notamment. Certains logements locatifs neufs visités ne comportent en effet que les tuyauteries pour l'eau chaude sur lesquelles les locataires pourront installer – s'ils le désirent, car l'eau chaude sanitaire n'est pas encore indispensable – un chauffe-eau à gaz ou électrique (solution peu économe pouvant en outre conduire à des « bricolages » peu compatibles avec la sécurité). Ceci est d'autant plus surprenant que, par ailleurs, les logements construits « en défiscalisation » bénéficient d'un taux de défiscalisation majoré de 4 % pour l'utilisation de

l'énergie solaire. Dans le même esprit, il pourrait être envisagé de majorer les subventions accordées pour les « LA » et les « LTA » en cas d'utilisation de l'énergie solaire.

Cette nouvelle génération de petits logements collectifs en location marque en tout cas, sur l'agglomération, un indéniable progrès – qualitatif à défaut de satisfaire au quantitatif - pour l'adaptation à la vie urbaine, en contrepoint des malencontreuses « tours de Saint-Quentin »³², produits d'un urbanisme métropolitain des années 70, dont la démolition est aujourd'hui envisagée.



Les tours de Saint-Quentin, et leur représentation sur un mur de l'aire de jeux

5.1.2. Hors agglomération, dans les provinces Sud, Nord et des Iles Loyauté

La maison individuelle en accession à la propriété constitue le point commun des logements produits sur l'ensemble de ces territoires, qu'il s'agisse d'habitat groupé en lotissements dont la superficie minimum des lots varie de 8 à 15 ares, de constructions isolées sur des terres coutumières ou de parcelles de droit commun dont la superficie peut dépasser plusieurs hectares.



Lotissement près de Koné et maison type en accession aidée à la propriété

³² Comportant 8 tours de 16 niveaux en limite communale nord de Nouméa.

Les constructions de logements « en tribu » sur les terres coutumières sont exclusivement des maisons individuelles dont le bénéficiaire est « propriétaire » lorsque le terrain lui a été affecté par le clan et qu'un procès-verbal de palabre a été établi en confirmation.

Les maisons récentes construites avec l'aide de la province sont en général de type T2 ou T3, comportant sanitaires, salle d'eau, cuisine, séjour et une ou deux chambres. Le système d'assainissement est essentiellement du type fosse septique individuelle. En offrant les éléments indispensables d'hygiène et de confort, elles contribuent à une incontestable amélioration des conditions sanitaires de l'habitat, répondant sur ce point aux priorités évoquées *supra* au § 4.1.3. et *infra* au § 5.2.2.

Les matériaux utilisés ont été le plus souvent l'aggloméré de béton et la couverture de tôles laquées colorées, mais des modèles agréés de constructions se sont développés comportant des murs et cloisons en panneaux de bois sur un socle en béton, plus rapidement montés et d'un coût moindre³³ mais demandant un entretien plus régulier. Il est à souligner que dans les îles Loyauté notamment, tous les matériaux de base (agglomérés de béton, panneaux de bois, éléments de toiture) sont produits à Nouméa, ce qui augmente notoirement le coût de la construction.

La conception classique de certaines maisons ne répond cependant pas toujours au mode de vie traditionnel qui se perpétue dans cet habitat moderne, à en croire certains exemples d'usages que la mission a pu constater lors de ses visites de réalisations, notamment à Lifou et hors lotissements :

- ◆ Très souvent, la construction neuve sur la parcelle individuelle vient en complément de la case ronde traditionnelle qui est conservée, restaurée, et continue d'être utilisée comme pièce commune³⁴. Le séjour de la maison neuve est alors utilisé comme pièce à dormir.
- ◆ La cuisine traditionnelle sur le fourneau à bois ne peut être faite à l'intérieur et est installée à l'extérieur sous un appentis de tôle ou de feuilles de cocotier, non prévu à l'origine pour s'intégrer à la nouvelle construction, la pièce prévue à cet effet servant alors de dépôt, l'évier non utilisé.
- ◆ Selon certaines habitudes de vie, ou en raison de certains tabous, la lessive ne se fait pas à l'intérieur, et la mission a été étonnée de constater des machines à laver posées à l'extérieur de la maison tout en étant raccordées à l'intérieur où l'emplacement était prévu.

Ces quelques exemples anecdotiques ne permettent évidemment pas de porter un jugement d'ensemble, mais parmi les différentes réalisations que la mission a pu visiter à Lifou, elle retient que la conception par modules séparés (bloc sanitaire, pièces à dormir, appentis à cuisiner ou cuisine ouverte, pièce commune) reliés par des passages couverts et permettant des adjonctions ultérieures prévues dès l'origine, semble bien répondre à l'évolution progressive des modes de vie, considérant que souvent plusieurs générations cohabitent sous le même toit ou sur la même unité foncière.

Cette conception par modules a été utilisée dans les premiers programmes des îles Loyauté, puis elle semble avoir été délaissée au profit de la conception de maisons « modernes » d'un seul bloc, ayant semble-t-il la préférence des demandeurs³⁵ lors du montage des dossiers, ce

³³ Selon l'étude diagnostic 2005 des programmes réalisés dans les îles Loyauté, le coût des maisons de bois est de 30 % inférieur à celui des maisons « en dur » (parpaings béton) et les ¾ des maisons subventionnées sont en bois.

³⁴ Concession faite au progrès, l'antenne de télévision est parfois fixée sur la case ronde.

³⁵ D'après les conclusions sur le choix du type de logement dans l'étude diagnostic réalisée par la Province des îles Loyauté (juillet 2005).

que ne confirme pas toujours l'usage qui en est fait. Il est d'ailleurs observé que la réglementation prévoit toujours la possibilité de construire par modules séparés successifs.

Ceci conduit également à suggérer, comme dans toute adaptation à l'utilisation d'un nouveau produit, que soit assuré pour les accessions aidées à la propriété l'équivalent d'un « service après vente » permanent pour la « bonne » utilisation du logement, permettant de délivrer les conseils utiles d'utilisation et d'entretien³⁶. Ceci permettrait en outre de tenir compte de l'utilisation réelle des pièces du logement pour l'adaptation éventuelle de sa conception.



Habitat traditionnel restauré et maison de bois en accession aidée à la propriété sur l'île de Lifou.



Coexistence habitat ancien et moderne à Lifou



Construction modulaire à Lifou

Proposition n° 9 :

Organiser un « service après vente » à destination des nouveaux propriétaires de logements aidés, délivrant les conseils nécessaires à la bonne utilisation de l'habitat moderne et à son entretien.

³⁶ En particulier pour l'entretien des maisons de bois dont la durée de vie risque d'être limitée par défaut de peinture.

5.2. L'adéquation aux ressources des familles à loger

La compétence en matière de politique de l'habitat ayant été transférée aux provinces dès leur création comme exposé *supra*, celles-ci ont pu faire évoluer les formes d'aides en fonction des spécificités économiques et culturelles de leurs populations. En conséquence, les types d'aides et les règles d'attribution applicables à chaque province en ce domaine, bien qu'ayant conservé des traits communs, présentent aujourd'hui des différences assez sensibles.

L'année 2005, qui a marqué la transition entre les contrats de développement 2000-2004 prolongés et les futurs contrats 2006-2010, a donné lieu à des bilans chiffrés dans les trois provinces. La mission a pu ainsi comparer les réalisations aux objectifs affichés.

Cet exercice, loin de vouloir constituer dans le délai imparti une évaluation complète des politiques mises en oeuvre, s'inscrit dans le prolongement des réflexions menées localement pour l'élaboration des nouveaux contrats de développement, afin de suggérer des pistes éventuelles d'ajustement ou de fournir un avis sur les adaptations déjà étudiées et qui ont pu être exposées à la mission.

Pour examiner l'adéquation aux ressources des familles, il convient d'évoquer séparément les deux types de situations majoritairement rencontrées : le logement locatif « aidé » en immeuble collectif, et celui de la maison individuelle en accession « aidée » à la propriété.

5.2.1. Le logement locatif aidé en immeuble collectif

Ce type d'habitat se rencontre surtout en province Sud dans la ville de Nouméa et la partie très urbanisée des communes de l'agglomération où, comme il a été mentionné *supra*, la forte demande confrontée à la rareté et au coût du foncier aménagé nécessite, pour répondre aux besoins quantitatifs, de développer l'habitat collectif en location.

Pour faire face au défi de loger quelques 25 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2010 dans l'agglomération (+ 17 %), l'étude d'un plan local de l'habitat a notamment été engagée à l'échelle du Grand Nouméa dont l'un des objectifs est de définir une répartition consensuelle entre les communes des logements locatifs aidés à construire, répondant à un souci partagé de mixité de l'habitat.

Dans la province Nord, l'agglomération de Voh–Koné–Pouembout (VKP) et quelques autres communes vont également voir se développer ce type d'habitat locatif, comme le prévoit notamment le schéma d'aménagement et d'urbanisme de VKP, mais les exemples concrets sont encore relativement peu nombreux³⁷.

Les conditions d'attribution des logements « aidés » et « très aidés », telles que définies dans les réglementations applicables, en particulier celle de la province Sud, sont déléguées à des commissions d'attribution où, sur la base des dossiers de candidature instruits, « *les critères à prendre en compte sont, notamment, le niveau de revenu régulier du ménage, la quotité cessible et la pérennité de l'emploi* », et où, en outre, « *doivent être pris en considération les ressources annexes, les cautions solidaires et toute autre garantie* ». Le type du logement attribué est réglementairement fixé en fonction de la taille du ménage, et l'objectif est que la charge locative prise en compte reste inférieure à 20 % du revenu du ménage.

Si l'on se réfère à l'analyse statistique au 31 mars 2005 des 6 500 demandes en instance centralisées pour la province Sud par le Centre d'Information du Logement (CIL), où 70 % des

³⁷Pour la SIC par exemple, les logements locatifs en province Nord représentaient environ 5 % de son patrimoine locatif total au 31/12/2004.

demandeurs résident dans la commune de Nouméa, près de 63 % des ménages candidats ont des revenus mensuels inférieurs à 2 fois le SMAG (salaire minimum agricole garanti), soit 1 638 € en valeur 2006³⁸.

Ces données sont cohérentes avec celles fournies par le Fonds Social de l'Habitat (FSH) dans son plan quinquennal où la majorité des demandeurs de logement locatif se situe dans la tranche de revenus comprise entre une et deux fois le SMAG (819 à 1 638 €).

Ces études statistiques portent sur les demandeurs, et non pas sur les seuls attributaires - dont la mission n'a pas connaissance des chiffres - après prise en considération des critères énoncés *supra*, notamment les niveaux réels de revenus, sachant en particulier que, selon l'étude du CIL, près de 43 % des demandeurs sont endettés, 18 % ayant un taux d'endettement supérieur à 20 %.

Les bailleurs sociaux, qui font état par ailleurs d'un pourcentage relativement modeste d'arriérés de loyers (2,4 % des loyers appelés pour la SIC en 2004), attribuent ce bon résultat à un important travail de proximité, mais certains reconnaissent volontiers opérer un tri sécurisant parmi les nombreuses candidatures en instance.

Il y a lieu de rappeler qu'il n'existe pas de commission de surendettement pouvant aider à résoudre les cas critiques. En contrepartie, il n'y a aucune obligation des bailleurs à suivre l'évolution des ressources de leurs locataires, le principe de surloyer pour ressources dépassant le plafond étant sans objet puisque le plafond de ressources n'était pas réglementairement défini en province Sud, en novembre 2005.

Cette lacune devrait être comblée dans le projet de nouvelle réglementation remis à la mission, où ce plafond de ressources est prévu égal à 2,6 fois le SMG (environ 2 500 €) pour les logements aidés (LA) et très aidés (LTA).

Quant aux délais d'attente courants avant l'obtention d'un logement, l'absence de dispositif du type « numéro unique » - malgré la centralisation effectuée par le CIL - ne permet pas de définir officiellement un « délai anormalement long », bien qu'ait été mis en place un mécanisme d'actualisation des demandes conduisant à éliminer les demandes non renouvelées.

A défaut de statistiques précises, il ressort cependant, aux dires des bailleurs et des responsables provinciaux de l'instruction des dossiers, que les demandes non satisfaites concernent majoritairement :

- ◆ les très faibles revenus, malgré les dispositifs d'aide exceptionnelle aux familles du FSH ou de la province (mais le bénéfice de ces dispositifs est limité dans le temps), conduisant notamment la province Sud à envisager un dispositif d'aide personnalisée pour solvabiliser les familles à très bas revenus. Ce dispositif pourrait associer des financements de la province Sud, de la Nouvelle-Calédonie et du FSH (qui perçoit la collecte de 2 % sur les salaires) et pourrait également concerner l'accession sociale à la propriété.
- ◆ les revenus situés au-dessus de la moyenne mais encore trop faibles pour accéder à la propriété et aux logements locatifs privés, justifiant le projet d'extension des « aides publiques à la pierre » vers une catégorie de logement intermédiaire dite « logement aidé de transition » (LAT), adaptée à cette catégorie de revenus. Dans le projet de nouvelle réglementation des aides de la province Sud, le plafond de ressources correspondant à ces LAT est fixé à 3,6 SMG (3 470 €).

³⁸Au 1^{er} janvier 2006, le SMG est de 115 000 F CFP (~964 €) et le SMAG est de 97 750 F CFP (~819 €) pour 169 h/mois.

Proposition n° 10 :

Mettre en œuvre une commission de surendettement sur le modèle de celles instituées dans les départements de métropole, susceptible d'aider les familles endettées à sortir d'une situation difficile et à mieux maîtriser leur budget.

5.2.2. Le logement individuel en accession aidée à la propriété

Hors agglomération de Nouméa, cette catégorie représente l'essentiel des « aides à la pierre », notamment dans les provinces du Nord et des îles Loyauté où la réglementation des aides ne concerne d'ailleurs que cette seule catégorie.

Les aides sont destinées à la construction de logements neufs, à l'amélioration de logements existants, à l'acquisition de lots bâtis ou à bâtir.

Telles que définies par les réglementations applicables, les aides financières concernent :

- ◆ des subventions aux opérateurs permettant d'abaisser le prix de vente des logements.
- ◆ des subventions ou des prêts aux particuliers destinés à soulager voire minimiser leur effort financier en fonction des revenus et de la composition familiale.

L'essentiel de ces aides est délivré sous forme de subventions, et relativement peu sous forme de prêts. Lorsque l'aide accordée est un prêt à taux d'intérêt très modique (prêt provincial à 0,6 % des îles Loyauté, ou prêt à taux nul de la province Sud), celui-ci vient en complément d'un prêt bancaire classique ou conventionné, d'un apport personnel minimum, et s'adresse par là même aux tranches de revenus mensuels supérieures des ayants droit, tranches se situant approximativement dans l'équivalent de 2 à 3 SMG³⁹.

Dans l'ensemble, les différents dispositifs des provinces couvrent de manière dégressive les niveaux de ressources compris entre 0 et un peu plus de 3 SMG (2 891 €) avec des limitations particulières pour certaines formes d'aides faisant en sorte que l'essentiel des subventions s'adresse surtout aux revenus mensuels inférieurs à 2 SMG (1 928 €). Pour la province Nord, par exemple, l'aide à l'auto construction dite « subventionnelle et technique » est réservée aux ménages dont les revenus sont compris entre 0 et 2 SMG.

En complément des aides des provinces, le Fonds Social de l'Habitat (FSH) destinataire de la collecte des « 2 % logement » (participation des employeurs à l'effort de construction) attribue aux salariés ayants droit des aides à l'accession sous forme de subvention (16 % de son budget) ou de prêt (13 % de son budget), mais souhaite plutôt orienter maintenant ses aides vers le logement locatif via sa filiale du Fonds Calédonien de l'Habitat (FCH).

L'examen des délais entre la décision d'octroi d'une aide et la livraison du logement, tels qu'analysés par les opérateurs ou les services des provinces, montre dans certains cas des retards importants qui se sont traduits par une sous consommation des crédits votés et engagés.

C'est notamment ce qui ressort de l'audit réalisé en 2004 par la Société d'Équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL) concernant son activité dans la province Nord pour le

³⁹ Environ de 1 900 à 2 900 €. Il est observé que les réglementations des Provinces, lorsqu'elles fixent des plafonds de ressources, utilisent soit des montants en F CFP, soit des références au SMAG, soit des références au SMG, ce qui ne facilite pas les comparaisons.

programme « *habitat tribal en province Nord* », où il apparaît un délai moyen de 25 mois entre décision et livraison, soit plus de deux fois le délai de construction, mais où l'on relève surtout que 50 % des décisions de la commission d'attribution des aides n'aboutissent pas à une construction.

Les explications sont diverses, incluant notamment quelques lourdeurs administratives d'instruction des dossiers et de coordination des projets entre les communes, la province et l'opérateur, mais ces retards sont surtout révélateurs des difficultés rencontrées par certains bénéficiaires pour mettre en place l'apport personnel nécessaire, réaliser les travaux préalables parfois exigés⁴⁰, ou obtenir un prêt bancaire.

Suivant le règlement des aides de la Province des îles Loyauté, le bénéficiaire d'une décision de subvention dispose d'un délai maximal d'un an pour constituer son apport personnel, faute de quoi la décision est annulée, et cet apport personnel est très souvent constitué à partir des dons de la famille et de l'entourage.

Dans les îles Loyauté, selon le diagnostic des programmes d'habitat de 1992 à 2005 qu'ont fait réaliser les services provinciaux, la photographie de la situation issue du recensement général de la population de 1996 montrait que plus de la moitié des ménages ne vivait que de « l'autosubsistance communautaire », seule 10 % de la population étant salariée. Quant au niveau d'équipement des logements, 70 à 90 % (suivant les îles) n'avaient pas d'eau courante et plus de 50 % n'avaient pas de WC.

Il est donc évident que dans cette situation particulière les programmes d'aides trouvent d'abord leur justification dans les mesures prioritaires d'hygiène et de salubrité que procure au minimum la construction d'un bloc sanitaire pour chaque logement, avec la fourniture d'eau potable et l'assainissement, quel que soit le niveau de ressources des familles. Il faut rappeler que la ressource en eau potable souterraine des îles est limitée et qu'une pollution de la nappe phréatique entraînerait d'énormes problèmes sanitaires.

La mission relève qu'il y a encore un grand écart entre le prix d'une maison complète et les ressources mobilisables de certaines familles qui, malgré les aides à près de 90 %, ne parviennent pas à boucler un dossier de réalisation. Il lui semble alors que pour ces familles - à défaut de pouvoir faire baisser de manière importante les prix - les modèles types de constructions par modules, commençant obligatoirement par le module sanitaire dans le cadre de la modernisation d'un logement existant ou d'une construction nouvelle évolutive, doivent pouvoir répondre - dans la même enveloppe financière prévue - aux besoins urgents non encore satisfaits.

5.3. Les programmes exceptionnels

Parmi les programmes d'aide à la pierre mis en œuvre récemment, deux programmes spécifiques concernant la Grande-Terre (provinces Nord et Sud) méritent une mention particulière quant à leur intérêt technique et sanitaire : l'un concerne la reconstruction d'urgence de maisons pour le relogement des sinistrés après le passage du cyclone *Erica* le 14 mars 2003, l'autre concerne l'éradication des constructions traditionnelles comportant de la trémolite dans leurs enduits de murs.

⁴⁰ Dans certains cas, le bénéficiaire doit réaliser la plate forme de la future maison, cet apport en nature constituant une partie d'apport personnel.

5.3.1. Le programme « Erica »

Après les dégâts provoqués aux habitations par le cyclone *Erica*, l'Etat au titre de la solidarité nationale a pris en charge un programme d'urgence destiné à offrir aux sinistrés ayant tout perdu un logement décent, répondant aux conditions minimales d'hygiène et de confort, réalisé dans les meilleurs délais possibles en partenariat avec les provinces. La participation financière des provinces à ce programme de constructions neuves est cependant restée faible, l'apport de l'Etat variant de 90 à 100 % (100 % en province Nord qui a choisi d'indemniser plutôt les réparations, 90 % en province Sud).

Les personnes physiques sinistrées étaient recensées dans chaque commune, un constat de gendarmerie attestant de la destruction de leur logement. Les attributions étaient décidées par une commission provinciale qui prenait en compte la situation économique et la composition de la famille sinistrée ainsi que l'importance du bien perdu.

Les bénéficiaires devaient en outre être propriétaires du terrain au sens du droit commun, ou titulaires d'une autorisation coutumière, ce terrain devant être exempt de risques naturels (glissement de terrain ou inondation).

Deux opérateurs ont été désignés pour la mise en œuvre du programme : l'Association Renouveau TEASOA intervenant dans la province Nord, et la SECAL dans les provinces Sud et Nord.

Au total, environ 1 000 maisons ont été livrées, chaque attributaire ayant à prendre en charge des travaux de finition, tels que peintures intérieures, plafonds, gouttières, chauffe-eau, ces travaux constituant son apport personnel.

La standardisation des modèles et la commande ferme d'un nombre important ont ouvert la possibilité d'une préfabrication industrialisée à partir de systèmes constructifs déjà utilisés (notamment en province Nord), présentant le double avantage d'un court délai de montage (1,5 mois pour le plus grand modèle selon le bilan de TEASOA) dans une gamme de prix raisonnable comparée aux autres programmes d'accession aidée à la propriété.

Programme exceptionnel par son financement spécifique de l'Etat suite à la catastrophe naturelle, l'opération « *Erica* » doit cependant permettre de tirer certains enseignements utiles pour la réalisation des programmes courants. En particulier, l'utilisation d'un catalogue de modèles agréés et la fabrication industrialisée de composants peut contribuer à baisser le coût de construction, diminuer les délais, facilitant la tâche de mise en œuvre par le milieu artisanal que les provinces souhaitent conforter.

5.3.2. Le programme « trémolite »

La trémolite⁴¹ est un minéral de la famille des amphiboles, comme l'amiante. Elle se présente sous forme d'une poudre blanche ou bleutée dont il existe des gisements dans la chaîne centrale de la Grande-Terre.

Dans la construction traditionnelle de l'habitat tribal, elle est utilisée pour enduire les murs des habitations, à l'intérieur et à l'extérieur, en raison dit-on d'un certain pouvoir d'éloigner les insectes.

Les études menées au cours des vingt dernières années ont mis en évidence que cette poudre, comme l'amiante, avait également des pouvoirs maléfiques car un lien de cause à effet a pu être établi entre sa présence et l'apparition anormalement élevée de cancers de la plèvre.

Afin de traiter radicalement ce problème de santé publique, une campagne a été entreprise pour interdire l'utilisation de la trémolite, mais également pour éliminer les constructions traditionnelles où elle a été utilisée et où elle a migré à l'intérieur des murs.

Techniquement, le programme de construction est comparable au programme « Erica ». Il a fait l'objet en province Nord d'un programme spécifique confié en 2003 à l'opérateur TEASOA. En province Sud, il est réalisé par la SECAL dans le cadre des programmes de droit commun. La rapidité de mise en œuvre est un point commun avec l'opération « Erica », cependant la construction nouvelle doit s'accompagner de la destruction des constructions à trémolite, toujours avec l'assentiment des propriétaires, ce qui peut entraîner des délais supplémentaires.

Ce programme présente le même intérêt que le programme « Erica » quant à l'utilisation d'un catalogue simplifié de modèles et quant à l'effet bénéfique, pour la formation des prix, du nombre important de constructions nouvelles programmées donnant aux entreprises concernées une visibilité correcte pour l'organisation des chantiers et un minimum de préfabrication.

Proposition n° 11 :

Donner la priorité à l'aide à l'amélioration des conditions sanitaires de l'habitat individuel lorsque le minimum n'existe pas, en privilégiant la conception des logements neufs par modules autour d'un module sanitaire permettant des extensions successives en fonction des besoins et des ressources des familles.

⁴¹ Tirant son nom du « val Tremola » dans le massif du Saint-Gothard, la trémolite est un silicate naturel hydraté de calcium et de magnésium contenant également du fer et de l'aluminium, dont la structure peut être fibreuse. C'est une amphibole issue de la transformation des roches magmatiques comme la plupart des minéraux de la Grande-Terre en Nouvelle-Calédonie.

6. LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Le financement du logement aidé fait intervenir de nombreux partenaires, que ce soit pour les aides à l'aménagement et à la construction, désignées couramment « aides à la pierre », ou pour les aides s'adressant aux ménages bénéficiaires des logements, dites « aides à la personne ».

Les dispositifs énumérés ci-après correspondent à l'état des lieux lors du passage de la mission. Il est toutefois possible que certains mécanismes financiers évoluent avec la signature des nouveaux contrats de développement et en fonction d'une nouvelle orientation des politiques d'aide à l'habitat dans les provinces.

6.1. Les principes d'aides de l'État

Ces aides peuvent être apportées sous forme de subventions aux collectivités pour la réalisation de certains programmes (contrats) ou sous forme d'aide indirecte aux promoteurs et acquéreurs de logements par les mécanismes d'incitations fiscales.

6.1.1. Les aides sous forme de subventions contractualisées

Pour accompagner l'effort de développement des collectivités dans les domaines jugés prioritaires, l'Etat conclut avec elles des contrats de développement s'étalant en général sur des périodes de cinq ans, dont le mécanisme est assez semblable à celui des contrats de plan Etat-Région. Ces contrats pluriannuels sont conclus en application de la loi organique du 19 mars 1999.

Les programmes d'amélioration des conditions de vie des populations ont ainsi constitué un volet « *habitat social* » des contrats de développement conclus avec chacune des trois provinces ayant la compétence en ce domaine pour la période 2000-2004, prorogés pour 2005.

La poursuite de ces actions est prévue dans les futurs contrats de la période 2006-2010. La participation de l'Etat dans le volet habitat reste importante, elle varie cependant suivant les provinces, tenant compte de leurs capacités respectives et des enjeux de rééquilibrage économique. Ainsi, pour les « *actions logement* », l'Etat participe à hauteur de 80 % du montant du programme dans les provinces Nord et des îles Loyauté, ce taux étant de 50 % dans la province Sud.

Dans l'état récapitulatif des projets de contrats dont la mission a eu connaissance lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie⁴², la participation de l'Etat au titre des actions « *logement - habitat* », rapportée à sa participation totale dans chaque contrat de développement représentait :

- ◆ pour la province Sud : 63 % (poste le plus important du contrat).
- ◆ pour la province Nord : 46 % (poste le plus important du contrat).
- ◆ pour la province des îles Loyauté : 19 % (2ème poste en importance après le volet « enseignement-formation-insertion »).

⁴² Tableau récapitulatif du 17/8/2005 Haut Commissariat de la République – DAE-AE.

D'autres contrats sont conclus avec les autres collectivités, dont un contrat de développement avec la Nouvelle-Calédonie pour ce qui concerne ses compétences, des contrats avec les communes et un « *contrat d'agglomération* » avec les communes de Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore, Païta (bien qu'il n'existe pas juridiquement de communauté d'agglomération).

Le projet de ce dernier contrat pour 2006-2010 comporte notamment des volets « *aménagements urbains* », « *politique de la ville* », « *maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale* », qui sont directement liés à l'amélioration des conditions de vie et à l'habitat. Le taux de participation de l'Etat dans les actions de ce contrat serait en moyenne de 37 %, le volet « *aménagements urbains* » (eau potable, assainissement, équipements publics, aménagement des quartiers) constituant le plus gros poste de dépense.

Les actions prévues sur l'agglomération du Grand Nouméa comportent notamment une part de « rattrapage » d'équipements publics faisant suite à l'implantation dans les années passées de « *lotissements sociaux* » dans les communes périphériques sans prise en charge des équipements publics induits (ceci sera développé *infra* au chapitre 8 à propos des opérations d'aménagement et de la production de terrains aménagés).

6.1.2. Les aides sous forme de « défiscalisation »

Afin d'encourager les investissements outre-mer dans le secteur immobilier, l'Etat a introduit par différentes lois successives (dites « loi Pons », « loi Paul », puis « loi Girardin » en 2003) des systèmes d'incitations fiscales applicables aux investisseurs pour notamment construire, louer et éventuellement revendre des logements dans les collectivités d'outre-mer. La « loi Girardin », loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, a étendu la validité de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2017.

Ces dispositions sont applicables en Nouvelle-Calédonie, elles sont largement utilisées par le secteur privé pour des logements de standing n'entrant pas dans la catégorie des logements sociaux. Elles commencent à être également utilisées par les opérateurs du logement social pour mobiliser des fonds auprès d'investisseurs métropolitains afin de mettre sur le marché des logements locatifs dits « intermédiaires » ou « de transition » destinés à combler le vide existant entre le niveau maximum des loyers des logements « aidés » et le premier niveau du secteur privé. Les collectivités compétentes de Nouvelle-Calédonie – notamment la province Sud – prévoient d'instituer un « label social » pour ces logements, désignés « *logements aidés de transition* ».

Les opérations sont construites sous maîtrise d'ouvrage d'une société civile immobilière (SCI), gérées par l'opérateur social qui rachète en général les logements à la SCI après 6 ans.

Selon les opérateurs, cette mesure permet de diminuer d'environ 30 % le prix de revient d'un programme de logements, économie toutefois minorée par une gestion plus complexe du dossier, mais cette économie se répercute sur le loyer d'équilibre des logements.

L'impact de cette mesure sur le marché du logement en général est difficile à cerner : le coût pour l'Etat n'est pas identifiable localement, car les opérations ne sont soumises à agrément préalable qu'à partir d'un seuil de 4,6 M€ et, pour éviter cette procédure longue, les opérations privées sont parfois découpées artificiellement entre plusieurs SCI.

Les services du Haut-commissariat de la République qui sont appelés à donner un avis sur les demandes d'agrément ne sont pas toujours informés en retour de l'obtention de ces agréments ni de leur date, et le Trésorier-Payeur Général, avec qui la mission a eu un entretien, reconnaît qu'il n'a qu'une information partielle du fait des procédures ne permettant pas de saisir sur place l'impact de la défiscalisation.

Quant aux opérateurs, ils font état d'un délai fort long pour obtenir ces agréments qui arrivent en fin d'année⁴³, se traduisant par une concentration d'appels d'offres peu favorable à l'étalement des chantiers et ayant des répercussions négatives sur le niveau des prix.

La mission elle-même n'a pu se procurer sur place des règles précises concernant l'octroi des agréments, qui sont affaires de spécialistes, de même qu'elle n'a pu savoir s'il existait un quota d'agréments ou si les opérateurs pourraient présenter « à guichet ouvert » au cours de la période 2006-2010 des opérations comportant des logements dits « aidés de transition » (LAT) bénéficiant de la défiscalisation.

Pour une opération présentée en 2005, un opérateur (SIC) a pour la première fois sollicité l'aide publique à un double titre : subvention directe au titre des logements aidés, et défiscalisation. L'obtention de l'agrément n'était pas confirmée à la date de la mission, mais ce mécanisme – si sa multiplication devient possible – pourrait apporter de nouvelles possibilités aux opérateurs.

La mission estime sur ce point qu'une clarification de la part des services centraux serait utile localement à tous pour lever les incertitudes et placer les opérateurs dans des conditions identiques.

Elle suggère également que les accords sur les agréments sollicités puissent être notifiés au fur et à mesure de l'avancement de leur instruction, avec information des services du haut-commissariat de la République, de manière à ne pas provoquer – par un envoi groupé en fin d'année - une concentration des appels d'offres néfaste à un bon étalement des commandes dans ce marché déjà « en surchauffe ».

Proposition n° 12 :

Suggérer aux services centraux de la direction générale des impôts (DGI) de notifier au fur et à mesure des résultats de leur instruction les réponses aux demandes d'agrément présentées, afin d'éviter que le groupement de ces réponses en fin d'année n'entraîne la concentration des appels d'offres et des répercussions défavorables sur le niveau des prix des logements.

Suggérer également que tous les opérateurs locaux puissent disposer d'une meilleure information quant aux limites d'application des mesures de défiscalisation aux logements aidés.

6.2. La participation des employeurs à l'effort de construction

Sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, les employeurs sont assujettis au versement d'une contribution assise sur les salaires, destinée à aider leurs salariés à accéder à un logement locatif social ou à la propriété.

Cette contribution est fixée à 2 % du montant des salaires et gains des travailleurs, l'assiette de cette contribution étant plafonnée à 2 169 €⁴⁴ en valeur 2006. Elle est recouvrée par la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs (CAFAT) qui agit comme prestataire de service. Le montant de la collecte était d'environ 13,5 M€ en 2004.

⁴³ Sauf demande de précisions complémentaires, le délai d'instruction ne devrait cependant pas dépasser trois mois.

⁴⁴ 258 900 F CFP.

Pour gérer ce fonds et mettre en oeuvre les aides correspondantes dans le cadre des politiques de l'habitat définies par les provinces, une société mutualiste dénommée « Fonds Social de l'Habitat » (FSH) a été créée par délibération du congrès du 30 octobre 1992, modifiée le 3 avril 2003.

Le FSH attribue des aides à la pierre sous forme de prêts et de subventions aux salariés pour l'accession à la propriété, ainsi que des aides sous forme de subventions aux constructeurs et gestionnaires d'opérations d'habitat social.

Il attribue des aides à la personne sous forme d'un « complément logement » correspondant à une fraction des loyers dus aux bailleurs, ainsi que des aides particulières individuelles.

La délibération modificative du 3 avril 2003 précise que l'ensemble des aides accordées par le FSH est réservé aux ménages dont les revenus mensuels sont compris entre 0,5 et 4 SMG (entre 482 € et 3 855 € au 1/1/2006). Un maximum de 15 % des aides à la pierre peut toutefois être attribué à des ménages dont les revenus sont supérieurs à 4 SMG.

Le FSH dispose d'une filiale, le Fonds Calédonien de l'Habitat (FCH) créée fin 2003, chargée de la construction et de la gestion du parc locatif social et intermédiaire financé par le FSH, l'ensemble du patrimoine locatif social du FSH construit avant 2003 ayant été transféré au FCH.

6.3. L'apport des collectivités publiques

6.3.1. Les participations des provinces

La compétence en matière d'habitat étant attribuée aux provinces, celles-ci financent les actions selon les politiques qu'elles ont définies, abondées des apports de l'Etat au titre des volets « habitat » des contrats de développement cités *supra*.

En dehors des actions contractualisées avec l'Etat, les provinces peuvent apporter des aides à la pierre sous forme de subventions (aides à l'amélioration) ou sous forme de prêts à taux très bas (prêts à taux nul de la province Sud, prêts à 0,6 % de la province des îles Loyauté), des garanties d'emprunt, ou des aides exceptionnelles temporaires à la personne pour les familles les plus démunies.

Dans la province Sud, en particulier, a été mise en oeuvre une opération exceptionnelle d'aide au logement pour permettre à des familles parmi les plus démunies d'accéder et de se maintenir dans un logement décent. Cette opération, qui présente des similitudes avec les « *fonds de solidarité pour le logement* » (FSL) des départements, mobilise un accompagnement social important et se traduit par des aides accordées pour une période de 3 mois renouvelables au maximum 3 fois.

Les provinces peuvent également conclure des conventions avec les communes et les opérateurs sociaux pour les relogements d'urgence : c'est notamment le cas en province Sud avec les protocoles dits « *des 150 familles* » et « *des 50 familles* ». Ces protocoles ont pour objectif d'assurer le relogement d'un nombre minimum annuel de familles occupant notamment des logements précaires sur des terrains « squattés » sur lesquels des opérations d'aménagement sont à mettre en oeuvre. Ces opérations bénéficient, de la part de tous les signataires du protocole, d'un accompagnement et d'un suivi social particulier.

La province Nord, qui envisage d'ouvrir sa politique d'aide au logement au secteur locatif notamment dans l'agglomération de VKP, s'interroge sur les possibilités d'aide directe aux investisseurs privés dans l'hypothèse où ceux-ci ne pourraient obtenir par la défiscalisation

toute l'aide souhaitée. La mission reste perplexe quant à cette éventualité qui demandera un examen plus approfondi lorsque la province aura précisé ses intentions, étant ajouté que les opérateurs publics déjà présents ont les moyens et la compétence pour investir et gérer un secteur locatif dans la province Nord.

6.3.2. Les participations de la Nouvelle-Calédonie

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, ayant compétence en matière de fiscalité, a adopté notamment en 2002 et en 2003 diverses mesures d'incitations fiscales, d'exonérations de droits et taxes, ou de crédits d'impôt pour favoriser les investissements.

Certaines de ces mesures bénéficient au logement social et concernent notamment :

- ◆ les actes d'acquisition des terrains et immeubles exonérés du droit proportionnel d'enregistrement.
- ◆ le régime fiscal des opérateurs en matière d'habitat social.
- ◆ les exemptions de contribution foncière portées à 20 ans pour les maisons d'habitation construites dans le cadre d'opérations de logement social.

Pour la réalisation d'opérations immobilières recevant le label « social », ces mesures fiscales peuvent se cumuler avec celles du ressort de l'Etat évoquées ci-dessus.

6.3.3. Les participations des communes

En préalable et comme il est indiqué *supra* au § 3.4, il est utile de rappeler que les ressources des communes sont limitées aux dotations globales qui leur sont réparties (Fonds intercommunal de péréquation – FIP - par la Nouvelle-Calédonie et dotation globale de fonctionnement – DGF - par l'Etat), et qu'en matière de fiscalité, elles ne peuvent décider que des « centimes additionnels » à certains impôts territoriaux, ne disposant pas de fiscalité propre.

Elles ne bénéficient ni de la taxe locale d'équipement (TLE) qui n'a pas été instituée en Nouvelle-Calédonie, ni des trois taxes habituelles (habitation, foncier, taxe professionnelle). La contribution foncière évoquée ci-dessus, du ressort de la Nouvelle-Calédonie, ne leur revient pas directement.

Ces communes ont en revanche la charge des réseaux de viabilisation, ce qui les met dans des situations difficiles en l'absence notamment de TLE : la réalisation de nombreux lotissements n'ayant pris en charge que les réseaux internes a en effet contraint certaines communes, en particulier à la périphérie de Nouméa, à réaliser d'importants travaux de mise à niveau des réseaux primaires sans contrepartie des aménageurs (cet aspect sera développé *infra* au chapitre 8 à propos de la production des terrains aménagés). Ce « rattrapage » est une des actions entrant dans les aides contractualisées de l'Etat, mais pour faire face à ces investissements les communes doivent d'abord maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

Ces dépenses seraient typiquement du ressort d'une structure intercommunale du Grand Nouméa qui n'en est encore qu'à son balbutiement, mais l'idée fait son chemin y compris au plan juridique⁴⁵.

⁴⁵ Le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ne permet pas de créer des structures intercommunales à fiscalité propre. Seuls les syndicats intercommunaux sont actuellement possibles. Une adaptation de la

Concernant les charges des communes, il a en outre été signalé à la mission par la présidente de l'une des associations de maires, que pour certaines communes « de brousse » n'ayant pas de plan d'urbanisme, la réglementation dispensant de permis de construire les habitations édifiées sur les terrains de plus de 3 hectares dans la province Sud était parfois détournée pour réaliser plusieurs constructions par des SCI, sans division parcellaire, notamment à proximité d'un futur parc naturel, mais que la desserte par les réseaux incombait ensuite à la commune qui se trouvait de ce fait en difficultés.

Certaines opérations d'habitat locatif social ont toutefois été réalisées avec un apport par la commune du terrain viabilisé, mais ces situations deviennent rares.

En dehors des dépenses d'investissement liées à la viabilité, les communes – notamment celles de l'agglomération de Nouméa – sont également appelées à jouer un rôle de suivi social de proximité, en particulier dans le cadre des protocoles conclus avec la province et les opérateurs sociaux pour les opérations de relogement liées à la résorption de l'habitat insalubre (éradication des squats en particulier).

6.4. L'apport financier des opérateurs sociaux

Pour la réalisation des opérations de logements locatifs, les opérateurs sociaux ont recours - en complément des subventions et aides évoquées ci-dessus - principalement aux emprunts auprès des différents établissements de crédit, et dans une bien moindre part, à des fonds propres ou autres participations (comme le produit des ventes).

Les parts respectives de ces financements dans les montages d'opérations, telles qu'elles ressortent par exemple de l'analyse du tableau de suivi annuel des programmes lancés par la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) sur la période 2000-2004, sont en moyenne de :

- ◆ 43 % à 54 % suivant les années pour les emprunts divers (principalement de l'Agence Française de Développement, de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Banque Calédonienne d'Investissement).
- ◆ 0 à 5 % pour les fonds propres.
- ◆ 46 % globalement pour les subventions.

Trois opérations montées en 2005 par la SIC (par l'intermédiaire de SCI) ont fait l'objet d'une demande d'agrément pour défiscalisation en faisant intervenir également des subventions Etat-province Sud (globalement 21 %), les participations d'investisseurs représentant 23 % et les emprunts 56 % du coût total des opérations.

Pour le Fonds Calédonien de l'Habitat, opérateur bénéficiant de l'apport des subventions issues des cotisations employeurs au Fonds Social de l'Habitat dont il est la filiale, les plans de financement types figurant dans le plan quinquennal 2003-2007 sont les suivants :

- ◆ Logements « très sociaux » : 40 % de subvention FSH, 20 % de subvention Etat/Province, 40 % de prêts « PLS NC » (prêt pour locatif social en Nouvelle-Calédonie) de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).
- ◆ Logements « sociaux » : 35 % de subvention FSH, 10 % de subvention Etat-Province, 55 % de prêts PLS NC.

Dans leur recherche des produits financiers les plus appropriés pour faire entrer les coûts d'opérations sous les prix plafonds fixés par la province, les opérateurs souhaitent élargir le réglementation a été proposée par le Haut-commissaire de la République.

champ des possibilités qui leur sont offertes en matière d'emprunts, en regard notamment des diverses catégories de prêts dont peuvent bénéficier les opérateurs sociaux de métropole et des DOM.

Les caractéristiques du prêt PLS NC ont cependant été améliorées au 1^{er} novembre 2005 par une baisse du taux et un allongement de la durée du prêt.

Cette démarche, qui va dans le sens d'une amélioration quantitative et qualitative de l'offre de logements sociaux, mérite un examen attentif.

Proposition n° 13 :

Suggérer aux organismes prêteurs concernés (notamment CDC et AFD), déjà sensibilisés au souhait des opérateurs, d'approfondir l'étude de l'élargissement de leur offre de produits financiers en liaison avec les représentants des provinces responsables de la politique du logement social.

6.5. L'apport des ménages locataires ou accédant à la propriété

Cet aspect ayant déjà été évoqué à propos de l'adéquation des logements aux ressources des familles à loger, la mission souhaite ici insister sur deux points concernant :

- ◆ l'entrée et le maintien dans un logement locatif pour les familles à très faible revenu.
- ◆ l'accession à la propriété en terre coutumière.

6.5.1. Le projet d'une aide personnelle au logement

Il a été exposé *supra* que les familles à très faibles revenus avaient peu de chances d'accéder à un logement social même « très aidé » et de pouvoir s'y maintenir, leur « *reste pour vivre* » après déduction du loyer le plus bas étant souvent insuffisant pour un maintien durable dans un logement locatif (en dehors des programmes spéciaux de relogement).

Des aides exceptionnelles aux plus démunis peuvent être attribuées, comme dans la province Sud, mais il est rappelé que celles-ci sont limitées à 3 mois et renouvelables seulement 3 fois. Le FSH attribue également des aides dites « *complément logement* », destinées aux salariés enregistrés à la CAFAT, ces aides étant également limitées dans le temps.

Lors des états généraux du logement social qui se sont tenus à Nouméa en décembre 2004, il a été envisagé de créer une aide destinée à rendre solvables les familles accédant à un logement social (aide à la personne), aide qui serait maintenue tant que le niveau de ressources resterait inférieur à un « minimum vital », inspirée du principe de l'aide personnalisée au logement (APL) existant en métropole.

Le financement de cette nouvelle aide est envisagé par la création d'un fonds alimenté de façon tripartite par le FSH, les provinces et la Nouvelle-Calédonie, un organisme gestionnaire étant chargé de le mettre en oeuvre.

L'objectif poursuivi n'est pas contestable, tendant à favoriser l'accès à un logement décent pour des familles n'entrant pas dans le champ des aides existantes et de ce fait exclues du

droit au logement. Pour sa mise en œuvre, la mission souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

- ◆ Cette nouvelle aide pouvant s'adresser à des ménages non salariés, son financement partiel par la collecte du « 2 % logement » nécessite en amont une délibération du congrès pour étendre la possibilité d'usage des fonds collectés à des aides personnelles au logement pour des non salariés ou non allocataires de la CAFAT, ce qui n'en modifie pas fondamentalement l'objet.
- ◆ Le FSH pourra être autorisé par la même délibération à s'associer avec les provinces et la Nouvelle-Calédonie pour créer l'aide personnelle au logement.
- ◆ Il peut être envisagé de créer soit une seule entité gestionnaire de l'aide (un groupement d'intérêt public, GIP, par exemple si cette forme juridique est applicable en Nouvelle-Calédonie) dans laquelle seraient associés les trois provinces, le FSH et la Nouvelle-Calédonie (ce dispositif pouvant s'avérer complexe à faire fonctionner), soit d'ouvrir la possibilité de créer cette entité à l'initiative de chaque province, ce qui pourrait offrir plus de souplesse en fonction de la politique de chacune.
- ◆ L'organisme gestionnaire unique (prestataire de service) pourrait être la CAFAT par convention avec le ou les GIP (la CAFAT gère d'ailleurs à l'origine le 2 % logement).
- ◆ L'octroi de cette aide est envisagé – tout au moins dans un premier temps – uniquement pour les nouveaux entrants dans un logement social. Or, cette limitation de l'aide aux seuls nouveaux locataires pouvant s'avérer contraire au principe d'égalité de traitement entre les locataires du parc social, ou à tout le moins manquant d'équité, il semble que le droit à cette aide devrait s'appliquer indistinctement dans toute la province où elle serait instituée. Pour appréhender l'impact réel de cette mesure nouvelle, il serait donc utile d'étendre la simulation financière aux locataires existants (donc de connaître l'évolution de leurs ressources) de manière à déterminer précisément le plafond de revenu à prendre en compte. Pour un ordre de grandeur, si l'on considère que les locataires actuels pouvant être concernés par cette mesure sont ceux ayant des difficultés de paiement de loyer, il faut rappeler que le taux d'impayés n'est que de 2 à 3 % du montant des loyers appelés (selon le rapport d'activité de la SIC).

6.5.2. L'accèsion à la « propriété » en terre coutumière

Ces terres échappent au droit commun en matière de propriété foncière, étant inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles, comme il est rappelé à propos des réglementations applicables.

L'une des conséquences en est l'impossibilité de fonder des sûretés sur la propriété du sol pour bénéficier d'un prêt bancaire courant en vue de la construction d'une maison individuelle pour un ménage ne bénéficiant pas des subventions et de la prise en charge des garanties par la province. Ceci concerne les ménages dont les revenus seraient suffisants pour construire avec un apport personnel et un prêt du marché, même s'ils bénéficient comme dans la province Nord d'une assistance gratuite à la maîtrise d'ouvrage.

Dans certains cas, le procès-verbal de palabre attribuant l'usage de la parcelle concernée au bénéficiaire pour y construire une habitation peut être accepté comme « titre foncier », cependant le prêteur n'aurait aucune possibilité de saisir et de vendre l'immeuble en cas de

défaillance de l'emprunteur. Des garanties personnelles ont pu être apportées dans certains cas sous forme de cautions solidaires de membres du clan, mais cette solution n'est plus viable dans les conditions actuelles.

Cette situation va à l'encontre de l'objectif de mixité sociale, car seuls les ménages à faibles ressources, pris en charge par la province, peuvent ainsi construire en milieu tribal.

Proposition n° 14 :

Mettre en oeuvre le vœu du 5 décembre 2003 du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, relatif à l'habitat social, qui préconisait notamment « *la création d'un fonds de garantie interbancaire jouant le rôle d'assureur pour les organismes de financement allouant des crédits aux personnes susceptibles de construire sur des terres coutumières* ».

7. LES OPÉRATEURS ET AMÉNAGEURS, LEUR CHAMP D'ACTION

7.1. Les opérateurs gestionnaires d'un parc locatif social

En termes de capacités de montage d'opérations et de gestion locative, les objectifs de production de logements sociaux dans la province Sud peuvent être atteints avec les trois opérateurs suivants.

Les deux premiers ont également vocation à intervenir en province Nord dans l'hypothèse d'une nouvelle politique de cette province s'ouvrant vers le logement locatif social.

7.1.1. La Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)

Cette société anonyme d'économie mixte est issue de la scission opérée en 1988 entre les activités bancaires et immobilières de la « *société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie* », qui disposait déjà à cette époque d'un parc locatif de 2 500 logements à Nouméa.

Son capital est constitué de participations égales de la Nouvelle-Calédonie et de l'Agence Française de Développement (AFD), son président est depuis 2004 M. Philippe GOMES, élu en qualité d'administrateur membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, et par ailleurs président de l'assemblée de la province Sud.

Son parc locatif, selon le rapport d'activités de 2004, était constitué fin 2004 d'environ 6 400 logements dont 16 % de gamme dite « économique », 57 % de la gamme « aidée », 24 % de gamme « très aidée » et environ 3 % en accession différée à la propriété. Peu présent en province Nord avec quelques 300 logements – pour les raisons exposées *supra* liées à la politique d'habitat dans cette province - ce parc constitue 87 % du parc locatif implanté dans la province Sud.

La SIC faisait état à fin 2004 d'une liste de près de 3 400 demandeurs de logement en instance, la quasi totalité recherchant un logement locatif. Près de 500 autres demandes correspondaient à des locataires voulant changer de logement, la majorité recherchant une accession à la propriété.

Parmi les demandeurs de logements locatifs enregistrés, la SIC estime qu'environ 17 % des familles ne peuvent envisager de signer un bail sans une aide personnalisée pour acquitter le loyer, après déduction du minimum alimentaire.

La production moyenne de logements neufs de la SIC sur les 5 dernières années a été d'un peu plus de 300 logements par an. Compte tenu des besoins recensés, son président a fixé comme objectif de doubler la production sur la prochaine période du contrat de développement, voire pendant au moins 10 ans.

Pour ce qui concerne les capacités propres de la SIC en maîtrise d'ouvrage et en gestion locative, cet objectif bien qu'ambitieux ne semble pas soulever de difficultés, y compris dans les disponibilités foncières au moins pour les 4 ou 5 ans à venir, sous réserve des moyens financiers correspondants. Le frein n'est pas de ce côté, il viendrait plutôt de la chaîne de production des logements, de la conception à la réalisation, comme exposé *infra* à propos des capacités des entreprises.

7.1.2. Le Fonds Calédonien de l'Habitat (FCH)

Second opérateur par l'importance du parc locatif, le FCH a été créé en 2003 pour acquérir, construire et prendre en gestion des biens à usage d'habitation en vue de leur location aux ayants droit du FSH dans le cadre du secteur locatif à loyer modéré.

C'est une société par actions, présidée par M. Patrick LAFLEUR, à laquelle son associé unique, le FSH, a transféré en 2004 un patrimoine locatif de 485 logements correspondant à la catégorie « aidée ».

Le FSH a conservé en gestion le reste de son patrimoine comprenant 1 060 logements construits en défiscalisation.

L'objectif assigné au FCH lors de sa création, dans le plan quinquennal 2003-2007, était le doublement de son parc à la fin du plan et le triplement à l'horizon 2010 (arrivant ainsi à environ 1 500 logements locatifs).

La montée en puissance de sa production annuelle de logements, selon ce plan quinquennal, passerait de 80 à 150 logements en province Sud, répartis par moitié entre logements « aidés » et « très aidés » sous forme de petits collectifs avec appartements en duplex. Sa production pourrait également comporter des logements « aidés de transition » financés en défiscalisation.

Comme la SIC, le FCH possède les moyens logistiques lui permettant d'intervenir aussi dans la province Nord, notamment pour les besoins nouveaux de l'agglomération de Voh-Koné-Pouembout, dans la mesure où une meilleure connaissance de ces besoins confirmerait l'existence d'un marché locatif ouvert aux opérateurs publics.

7.1.3. La Société d'économie mixte de l'agglomération (SEM agglo)

Cette société anonyme d'économie mixte a été créée le 5 décembre 2003. Son capital social est constitué à 43,75 % par la province Sud, 36,25 % à parts égales par la Nouvelle-Calédonie et les quatre communes de Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore, Païta, 10 % par la Caisse des dépôts et consignations, et 10 % par la Caisse d'épargne et de prévoyance de Nouvelle-Calédonie. Elle est présidée par Mme Sonia LAGARDE, vice-présidente de la province Sud.

C'est à la fois un aménageur ayant vocation à produire des terrains viabilisés, un prestataire de service pour le compte de communes ou de tiers, et un constructeur-gestionnaire de logements sociaux créé surtout pour augmenter la capacité de production de logements locatifs sur le secteur du Grand Nouméa.

Son objectif, tel qu'il a été fixé par le conseil d'administration en avril 2005, est de produire environ 350 logements par an jusqu'en 2010, dont 110 logements « aidés », 110 « très aidés », 80 dans la catégorie « aidés de transition » et 50 en accession aidée à la propriété.

Du fait de sa création récente, ses premières opérations de construction lancées en 2004 arrivent à leur stade de mise en location. Ses opérations de construction seront réalisées de préférence sur des terrains viabilisés dans le cadre d'opérations d'aménagement d'initiative publique (en ZAC notamment).

7.2. Les aménageurs et opérateurs ne gérant pas de patrimoine

7.2.1. La Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL)

C'est historiquement l'aménageur le plus ancien, sa création datant de 1971.

Société anonyme d'économie mixte, son capital social est aujourd'hui constitué à hauteur de 20 % par l'Etat, 58 % globalement par la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces, les communes du Grand Nouméa, et 22 % par des organismes de crédit (CDC, AFD, Banque calédonienne d'investissement).

Présidée à tour de rôle par un représentant de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, son président est actuellement M. YEIWENE, représentant la province des îles Loyauté.

Ses métiers concernent l'aménagement de terrains (ZAC ou lotissements) pour la création de nouveaux quartiers d'habitat ou d'activités, la conduite d'opérations de construction (en particulier pour le FSH et la SEM aggro), et la conduite de programmes d'habitat (notamment le programme d'habitat tribal en province Nord, les programmes spéciaux « *Erica* » et « *trémolite* »)

Elle a une implantation dans les trois provinces, mais celle de la province des îles Loyauté est fermée depuis 2000, faute d'activité, et les prévisions d'activités dans la province Nord présentent des incertitudes liées :

- d'une part, aux conditions financières de la poursuite du programme « *habitat tribal* », la société faisant état d'une différence importante entre le prix plafond fixé en 2001 par la province et le coût réel des travaux ; cette différence, que la SECAL évalue à 15 % du prix global d'une construction, résulte selon son bilan d'octobre 2004 d'une sous-évaluation du prix de base (où la SECAL a peut-être une part de responsabilité) et de l'absence d'ajustement contractuel ultérieur aux conditions réelles du marché ; cette situation entraîne de nombreuses ruptures de contrats avec la désaffection progressive des artisans pour ce marché⁴⁶ qui leur est pourtant exclusivement réservé ; elle se traduit également par une baisse de la qualité pour ceux qui acceptent de faire les travaux ;

- d'autre part, au choix incertain d'un opérateur de logement sur l'agglomération de Voh-Koné-Pouembout et à l'éventuelle orientation nouvelle de la politique du logement social de la province Nord, en particulier en ce qui concerne le logement locatif.

Proposition n° 15 :

Pour la poursuite durable du programme « *habitat tribal* » correspondant à des besoins non encore satisfaits, généraliser des systèmes constructifs s'appuyant largement sur des composants préfabriqués produits au meilleur coût (telles que ossatures bois ou structures mixtes béton-bois), le montage étant assuré par des artisans fidélisés par contrat avec des clauses de révision de prix réalistes.

En outre, suggérer à la province Nord de préciser rapidement les adaptations qu'elle entend apporter à la poursuite de ses programmes d'habitat social, leur ouverture éventuelle à l'habitat locatif aidé, les outils opérationnels qu'elle souhaite créer ou transformer (SEM ou autre), permettant ainsi aux opérateurs publics existants d'adapter leur stratégie d'évolution.

⁴⁶ Certains de ces artisans iraient cependant, selon la SECAL, vers TEASOA où ils seraient mieux rémunérés.

7.2.2. Les opérateurs de statut associatif

7.2.2.1. L'association Renouveau TEASOA

Cette association de type « loi 1901 » a été fondée en 1983 à l'initiative des communes de la côte nord-est de la Grande-Terre, puis elle s'est étendue progressivement aux autres communes de la province Nord dont 15 sur 17 adhèrent à l'association.

Elle a pour objet l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, ainsi que la protection de l'environnement sur le territoire de la province Nord.

L'essentiel de son activité porte sur la réalisation de trois programmes d'habitat social de la province Nord :

- ◆ l'aide subventionnelle et technique à l'habitat, où elle accompagne les personnes physiques (revenus non salariés inférieurs à 1 930 €⁴⁷ par mois) désirant construire un logement subventionné par la province, sur un terrain dont elles sont propriétaires ou titulaires d'un droit coutumier de construction. Une partie des travaux est réalisée par le bénéficiaire, constituant son apport personnel, avec l'assistance technique de TEASOA.
- ◆ les actions sociales intégrées concernant les constructions neuves destinées aux personnes âgées ou handicapées.
- ◆ l'accession aidée à la propriété, programme mené en partenariat avec la province, les banques et le FSH, où TEASOA intervient en assistance à la maîtrise d'ouvrage pour les personnes salariées (salaires inférieurs à 1 930 € par mois).

Globalement, 90 % de l'activité de l'association porte sur la construction neuve et 10 % sur la rénovation. A l'origine de sa création, cette association a d'ailleurs conduit des chantiers écoles pour la formation des artisans, activité désormais prise en charge par le milieu professionnel.

Les difficultés signalées par le directeur, M. FAIVRE, que la mission a rencontré à Koné, concernent notamment l'obtention de garanties de prêts bancaires pour la construction en terre coutumière lorsque les constructeurs ne bénéficient pas de l'aide maximum de la province, plaidant pour l'institution d'un fonds général de garantie déjà évoqué *supra*.

L'association manque également de visibilité quant à son avenir à court terme en raison de projets encore vagues de création de nouvelles structures opérationnelles par la province Nord (opérateur foncier, opérateur de logements).

7.2.2.2. L'Agence de l'habitat social (ADHS) et l'association Maramwa

Créée en 1986 sous forme d'une association « loi 1901 », l'ADHS est en province Sud le pendant de TEASOA en province Nord, avec pour objet l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie dans la province Sud, principalement dans les 11 communes adhérentes.

Son activité est principalement orientée vers l'aide à l'accession à la propriété, l'aide à l'auto construction et à la réhabilitation, l'information et l'orientation des demandeurs de logement.

Les ménages accompagnés dans la démarche d'auto construction sont d'environ 10 à 15 par an, leurs revenus moyens mensuels sont inférieurs à 1 640 €⁴⁸. Ils reçoivent des conseils techniques, la fourniture de plans types, et l'aide aux formalités administratives et à la recherche de financements.

⁴⁷ 1 930 € = 2 fois le salaire mensuel minimum garanti (SMG) en 2006 pour 169 heures par mois.

⁴⁸ 1 640 € = 2 fois le salaire minimum agricole garanti (SMAG) en 2006 pour 169 heures par mois.

L'aide à l'habitat économique en accession à la propriété pour les ménages dont le revenu mensuel ne dépasse pas 2 730 € ⁴⁹ représente de 110 à 120 constructions par an.

L'association héberge en outre le Centre d'information du logement (CIL), créé en son sein en 1995, dont l'activité a déjà été évoquée *supra* à propos de l'estimation des besoins en logement dans la province Sud.

L'association MARAMWA est une association identique à l'ADHS et ayant le même objet, exerçant son activité sur le territoire de 6 communes adhérentes de la province Sud où le nombre de ses chantiers en cours à mi 2005 était de 220.

A la suite des états généraux du logement social organisés fin 2004, la province Sud a décidé de constituer un nouvel opérateur susceptible d'intervenir de manière plus efficace en matière de logement social en milieu diffus. Dans ce but, les associations ADHS et MARAMWA sont dans une phase transitoire de réorganisation, y compris le CIL. Dans un premier temps, l'association MARAMWA n'instruit plus de nouveaux dossiers et son personnel intègre l'ADHS, l'ensemble devant ensuite être intégré dans la nouvelle structure à créer.

Cette structure nouvelle est envisagée sous forme d'un établissement public local, une « *maison de l'habitat* », qui regrouperait les fonctions de recensement de la demande en fichier unique, la gestion des aides et l'assistance à l'accession sociale à la propriété en secteur diffus.

La mission considère cette restructuration des opérateurs associatifs comme un élément positif pour la mise en oeuvre de la politique d'amélioration de l'habitat en milieu diffus.

Le regroupement des moyens et du savoir-faire des associations dans la nouvelle structure renforcée devra permettre de répondre à la fois aux objectifs globaux d'augmentation de la production de logements et aux choix d'habitat adapté au milieu rural, diminuant d'autant la pression de la demande sur l'agglomération.

⁴⁹ 2 730 € = 3,33 fois le salaire minimum agricole garanti (SMAG) en 2006 pour 169 heures par mois.

8. LA PRODUCTION DE TERRAINS AMÉNAGÉS ET LES DISPONIBILITÉS FONCIÈRES

8.1. Les opérations d'aménagement dans le Grand Nouméa

L'historique du développement de l'agglomération, déjà évoqué *supra* à propos des choix d'habitat, a conduit au développement des trois communes périphériques de Mont-Dore, Dumbéa et Païta, lorsque la densité d'occupation du territoire communal de Nouméa n'a plus permis d'y construire en habitat individuel pour des raisons à la fois techniques (consommation d'espace) et financières (prix d'un terrain nu devenant aberrant pour une maison individuelle), les règles d'urbanisme réservant d'ailleurs les terrains urbanisables disponibles à l'habitat collectif.

La rareté du foncier dans la ville chef-lieu, donc son coût, a rejeté en périphérie les amateurs d'espace et les opérations d'accession à caractère social, y compris des opérations d'habitat collectif aidé.

Il se construit cependant encore des logements sociaux à Nouméa, et il convient donc de distinguer les modes de production du foncier aménagé dans la ville de Nouméa et dans les trois autres communes de l'agglomération.

8.1.1. Le cas particulier de la ville de Nouméa

La plupart des opérations d'aménagement pour l'habitat locatif aidé se sont réalisées – et le sont encore – sous la forme de programmes de construction de groupes d'immeubles, en une ou plusieurs tranches, sur des unités foncières appartenant soit à la collectivité soit plus souvent aux opérateurs (la SIC notamment).

Ces terrains publics sont aménagés en général par l'opérateur de logement, ils peuvent être également viabilisés par un aménageur (SECAL ou SEM agglo) pour le compte de l'opérateur.

L'opération d'aménagement et de construction porte sur les besoins propres au groupe de logements (réseaux, voirie, espaces verts, bâtiments), avec éventuellement une participation pour renforcement des réseaux, les services urbains et équipements publics étant ceux du quartier.

Les grandes unités foncières qui étaient disponibles jusqu'à ces dernières années (et non occupées par des « squats »), propriétés de la collectivité ou des opérateurs, sont maintenant pour la plupart en phase terminale de construction.

Pour des opérations très importantes et complexes, l'opérateur peut être lié à la ville et à la province par une convention d'aménagement : c'est le cas notamment sur le site de « Tuband nord » où la SIC poursuit un important programme en 8 tranches de construction de 600 logements locatifs (250 aidés, 150 très aidés, 200 « économiques » ou « de transition ») sur une superficie d'une vingtaine d'hectares. Ce nouveau quartier, près de l'hippodrome dans la partie sud de Nouméa, comportera les équipements publics induits par la population nouvelle (école, collège, plateau sportif, station d'épuration).

La complexité de cette opération tient surtout au fait que ce site était « squatté » par environ 150 familles qui font l'objet d'un relogement dans le cadre du protocole signé par les mêmes partenaires que la convention d'aménagement (province Sud, ville de Nouméa, SIC).

Comme a pu le constater sur place la mission, ce programme s'apparente en partie à une opération de résorption d'habitat insalubre, avec une partie des « squatters » constituant un noyau dur d'irréductibles désirant être relogés sur place et nécessitant un phasage délicat de l'opération.

Des disponibilités foncières sont encore à aménager dans Nouméa, et le plan quinquennal de production des opérateurs montre qu'ils ont prévu d'utiliser ces réserves lors du prochain contrat de développement, mais il faut souligner que ces disponibilités sont de plus en plus complexes à aménager : soit elles nécessitent des relogements préalables de « squatters », soit elles comportent des sujétions techniques lorsqu'elles sont situées en bordure de mer, sur d'anciennes mangroves remblayées par exemple (notamment l'opération de la SIC dénommée « le Parc de la Mangrove »).

8.1.2. L'aménagement dans les autres communes de l'agglomération

Jusqu'à un passé encore récent, la seule voie de réalisation d'opérations d'aménagement dans ces communes a été la procédure de lotissement, au gré d'opportunités foncières, par des promoteurs privés ou des opérateurs sociaux, essentiellement pour l'accession à la propriété de maisons individuelles.

L'extension urbaine s'est donc constituée d'une juxtaposition discontinue de ces lotissements, bien souvent sans cohérence et sans autre logique que celle de la disponibilité immédiate du foncier pour répondre aux besoins d'un marché.

Il en résulte un éclatement des zones habitées, peu propice à une implantation rationnelle des équipements publics dont le critère de proximité est parfois difficile à satisfaire. Le cas surprenant de la mairie de Dumbéa, implantée seule dans un paysage champêtre où aucune autre construction alentour n'est visible, est une illustration de cette discontinuité.

La commune de Païta fournit un autre exemple d'étalement urbain : cette commune est la plus étendue de l'agglomération (700 km²), c'est la dernière commune rurale rattrapée par l'agglomération (plus de 50 % d'accroissement de population au dernier recensement), c'est aussi celle où l'urbanisation est la plus éclatée⁵⁰.

Il faut ajouter que ces communes, n'ayant pas la compétence complète en urbanisme, ont quelquefois subi plus qu'accueilli certains lotissements qu'elles avaient cependant la charge de desservir par les réseaux publics sans participation des lotisseurs et sans taxe locale d'équipement (qui n'existe pas, ainsi qu'il est exposé *supra* § 6.3.3.). Le projet de contrat de développement 2006-2010 au niveau de l'agglomération tient d'ailleurs compte de ces besoins de « rattrapage d'aménagement ».

Une disposition d'urbanisme en vigueur dans la province Sud autorise même, pour les lotissements à caractère social, des dérogations aux règles fixant la largeur des voies de circulation et trottoirs, ce que certains maires ont critiqué auprès de la mission, ne souhaitant plus voir ainsi affiché dans la forme urbaine « l'étiquetage » de la catégorie sociale des habitants. Les opérateurs sociaux interrogés sur ce point affirment cependant ne plus faire usage de cette possibilité de dérogation.

⁵⁰ C'est notamment sur son territoire qu'est situé l'aéroport international de La Tontouta.

Actuellement, du fait peut-être de ces insatisfactions, les municipalités des quatre communes semblent prêtes pour engager ensemble une politique d'agglomération : celle-ci ne concerne pour le moment que des études (plan local de l'habitat, schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plan de déplacements urbains...) à défaut de cadre juridique approprié (voir *supra* § 3.4), mais la politique d'aménagement qui s'engage en concertation – financièrement encouragée par le « contrat d'agglomération » - porte déjà l'empreinte de cette volonté commune.

Dans un premier temps, un nouvel opérateur de logement social a été créé en 2003, la société d'économie mixte de l'agglomération (la « SEM aggro », voir *supra* § 7.1.3), destinée à renforcer le potentiel de production de logements sur l'agglomération.

Deux zones d'aménagement concerté (ZAC) sont maintenant en cours de réalisation au niveau de l'agglomération, dont la plus importante se situe sur la commune de Dumbéa, dénommée « *Dumbéa sur mer* ».

Bien que les procédures permettant de créer des ZAC soient applicables depuis 1989 dans la province Sud (voir *supra* § 3.1.2), ce mode de réalisation d'opérations d'aménagement n'avait été jusqu'ici que très rarement voire jamais employé, alors qu'il permet d'équiper de façon cohérente de vastes secteurs et de prendre en compte l'ensemble des équipements nécessaires au fonctionnement de la zone.

L'aboutissement de la procédure peut néanmoins nécessiter de recourir à l'expropriation lorsque la maîtrise foncière ne peut être obtenue à l'amiable, entraînant des difficultés soulignées par certains élus évoquant l'ancienneté des textes réglementaires (voir *supra* § 3.2.4). Ces difficultés semblent toutefois de nature à être juridiquement surmontées et ne devraient pas occulter les avantages à attendre d'un aménagement cohérent à l'inverse des successions non maîtrisées de lotissements.

Proposition n° 16 :

Utiliser plus largement les procédures de ZAC pour produire de manière coordonnée sur l'agglomération de Nouméa les terrains viabilisés et les équipements correspondant aux quelques 10 000 logements aidés à construire pendant les 10 prochaines années.

8.2. Les opérations d'aménagement en milieu diffus

Hors agglomération de Nouméa, en province Sud comme dans les deux autres provinces, plusieurs types de situations sont à considérer selon le droit applicable et selon les enjeux en présence.

Les territoires considérés sont soit de droit commun, où les règles d'urbanisme s'appliquent, soit des terres coutumières où la question est d'abord de savoir quelles règles appliquer (ainsi qu'il est exposé *supra* au § 3.3).

Ils peuvent être ensuite concernés soit par des enjeux de développement limités au seul territoire d'une commune, soit par de très forts enjeux de développement économique intéressant plusieurs communes et une province. C'est notamment le cas dans la future agglomération de Voh-Koné-Pouembout en province Nord où l'enjeu de développement économique lié à la construction de l'usine métallurgique concerne à la fois des terres de droit commun et des terres coutumières.

8.2.1. Faibles enjeux sur le territoire d'une seule commune

8.2.1.1. Statut foncier de droit commun

Comme dans les communes périphériques de Nouméa à l'origine de leur urbanisation, les seules rares opérations d'aménagement en matière d'habitat groupé dans ces communes se réalisent sur des terres de droit commun et sous forme de lotissements destinés à la construction individuelle en accession à la propriété qui, dans ce cas, sont des modes bien adaptés aux enjeux et à l'échelle de la commune.

Très souvent, ces communes ne disposent pas encore de document d'urbanisme et l'autorisation de lotissement est du ressort de la province après avis communal. La bonne concertation province-commune est alors indispensable, s'agissant notamment de la desserte possible par les réseaux publics.

Afin d'éviter le contournement de la règle d'urbanisme n'exigeant pas de permis de construire sur les terrains de plus de 3 hectares, applicable en province Sud, et pouvant conduire à l'apparition de faux lotissements, il serait souhaitable de généraliser l'exigence de permis de construire pour toutes constructions d'une certaine importance sur les terrains de droit commun.

8.2.1.2. Statut foncier coutumier

Pour les communes situées en totalité sur des terres coutumières, comme c'est notamment le cas dans la province des îles Loyauté, la procédure de lotissement ne peut en tout état de cause s'y appliquer telle quelle, à la supposer applicable, en raison du principe d'inaliénabilité des terres. Les terrains nécessaires aux équipements publics sont en général mis à disposition de la commune par un procès-verbal de palabre.

L'accession à la « *propriété* » dans une opération d'habitat groupé réalisée dans ces circonstances au bénéfice de personnes n'ayant pas le statut civil coutumier n'a pas de solution dans l'immédiat.

Le projet à l'étude pour donner aux procès-verbaux de palabre une valeur juridique autre que celle qui est la leur actuellement peut constituer un élément utile au passage d'un « droit oral » à un droit écrit.

Mais il ne répond pas à la problématique qui est celle de savoir quelle forme juridique peut être donnée, dans l'hypothèse où il serait recouru au mécanisme du bail emphytéotique, voire du bail à construction, au droit réel immobilier, susceptible ou non d'hypothèque, à conférer au preneur dans le respect des principes applicables dans les terres coutumières.

En outre et une fois cette interrogation résolue, subsiste celle de savoir comment réaliser les étapes indispensables aux opérations d'aménagement sur ces terres, si petites soient-elles. Faut-il ou non les placer sous maîtrise communale ?

Du point de vue de la mission, ces interrogations relèvent de la réflexion que le présent rapport (§ 3.3.) recommande aux institutions de la Nouvelle-Calédonie de conduire sur la problématique des terres coutumières.

8.2.2. Forts enjeux de développement sur une ou plusieurs communes

Dès lors que des enjeux communs de développement sont identifiés sur un territoire concernant plusieurs communes, un schéma directeur d'aménagement (du type des schémas de cohérence territoriale⁵¹) s'avère indispensable pour ordonner dans l'espace les objectifs d'aménagement avec lesquels les documents d'urbanisme communaux devront être compatibles.

Le problème demeure cependant entier lorsque ces enjeux de développement intéressent aussi des terres coutumières, même si un schéma directeur y a représenté des options d'aménagement qui ne peuvent concrètement s'imposer, comme le décrit la problématique de l'urbanisme et de la construction sur ces terres (*supra* § 3.3).

L'agglomération de Voh-Koné-Pouembout (VKP) qui, malgré cette appellation, correspond encore à la typologie d'un milieu diffus, a déjà franchi la première étape de la réflexion avec l'élaboration et l'approbation d'un SDAU par la province, ce qui constitue un point fort, même s'il n'a aucun des effets juridiques d'un SCOT, et bien qu'il n'y ait pas de structure intercommunale pour le « porter ». Ces communes vont en outre disposer d'un plan d'urbanisme où – selon les maires de Voh et Koné - certains terrains de droit commun sont gelés de manière à favoriser le développement des terres coutumières (si la solution juridique est trouvée).

Des promoteurs privés disposent déjà de réserves foncières de droit commun, de même que les opérateurs publics (dont la SIC et le FSH).

Il reste maintenant pour ces communes à constituer une entité intercommunale en association avec la province (syndicat mixte ou toute autre structure possible à défaut d'une véritable communauté) pour coordonner et décider de la forme juridique et du mode de réalisation des opérations à lancer dans le cadre de la mise en oeuvre du SDAU et en fonction de la politique de l'habitat arrêtée par la province.

Comme dans l'agglomération de Nouméa, et afin d'éviter que des successions de lotissements (dont certains sont déjà autorisés) ne viennent compromettre la cohérence d'ensemble, la mission recommande la création de ZAC qui semble être la procédure la mieux adaptée aux enjeux des opérations d'aménagement sur ce secteur. Cette procédure s'entend évidemment sur les terres de droit commun⁵², tant que le problème de l'aménagement sur les terres coutumières ne sera pas juridiquement résolu (rappelons que les terres coutumières représentent près de 50 % des zones incluses dans le schéma d'aménagement de VKP).

La création d'un « outil d'aménagement », vraisemblablement une société d'économie mixte (SEM), est envisagée et fortement souhaitée par la province Nord, ce qui peut être justifié par l'importance du site à aménager sur les trois communes.

Le rôle qui serait assigné à cette future SEM n'a cependant pas semblé très clair à la mission, tout au moins par ce qu'elle a retiré des entretiens avec les maires : ceux-ci ne voient pas l'intérêt d'une structure de gouvernance au niveau de l'agglomération et pensent que leur présence au sein du conseil d'administration de la SEM leur suffira à prendre part aux décisions de mettre en oeuvre les options d'aménagement du SDAU. Il semble qu'il y ait là confusion entre le rôle de la SEM et celui de la structure intercommunale devant confier des missions à cette SEM.

⁵¹ Les schémas de cohérence territoriale ou SCOT ont été introduits dans le code de l'urbanisme par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (dite loi SRU) en remplacement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

⁵² Voir *supra* § 3.1.2.

Proposition n° 17 :

Suggérer aux communes de Voh, Koné et Pouembout, de créer avec la province Nord une structure d'association (de type syndicat mixte ou autre), indépendamment de la SEM envisagée, ayant pour objet de prendre en charge collégialement les décisions de mise en oeuvre des options du SDAU dont les compétences sont partagées entre la province et les communes.

Suggérer en outre à cette instance de décision d'utiliser largement les procédures de ZAC pour la production de terrains viabilisés.

8.3. La constitution de réserves foncières à long terme

Au rythme actuel de croissance de la pression foncière et des prix en Nouvelle-Calédonie, la condition *sine qua non* pour poursuivre l'aménagement des territoires au delà de l'échéance des prochains contrats de développement 2006-2010, dans des conditions financièrement acceptables, est la constitution de réserves foncières sur les secteurs à fort enjeu où se manifestent déjà des achats à tendance spéculative.

La première des conditions consiste à créer juridiquement le droit de préemption aux fins d'urbanisation et à définir les principes généraux des procédures de création de zones d'aménagement différé (ZAD), ce qui en cours ainsi qu'il est exposé *supra* § 3.1.3.

La création de ZAD devenant alors possible, l'exercice du droit de préemption sur ces zones (créées par les provinces ou les communes) devra être exercé par un opérateur foncier à qui les actes de création des zones auront délégué ce droit.

L'opérateur foncier pourrait être un établissement public existant ayant cette compétence, une SEM, ou un établissement public foncier local (EPFL) à créer selon le principe, à adapter à la Nouvelle-Calédonie, des EPFL créés par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Suivant les principes à définir par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, la compétence pourrait être générale pour les trois provinces (un seul opérateur) ou limitée au territoire d'une province (donc un opérateur par province). Après la constitution d'un fonds initial nécessaire pour démarrer les réserves, la revente de celles-ci lors de la réalisation des opérations permettrait de reconstituer au fur et à mesure ces réserves foncières.

Proposition n° 18 :

Après l'instauration d'un droit de préemption aux fins d'urbanisation future, recommandé dans la proposition n° 2, créer pour sa mise en oeuvre un ou plusieurs opérateurs fonciers à qui serait délégué l'exercice de ce droit dans les zones d'aménagement différé.

9. LA CAPACITÉ DE LA CHAÎNE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

Selon les informations contenues dans le rapport 2005 de l'Institut d'émission d'outre-mer pour la Nouvelle-Calédonie, le nombre d'entreprises immatriculées au répertoire d'identification dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) en 2004 était de 5 380, le nombre d'employeurs inscrits à la CAFAT étant de 1 022. Les activités spécifiques « bâtiment » (gros œuvre, charpente couverture, finitions) concernaient environ 75 % de ces entreprises.

Le secteur employait 8 508 personnes au 31 décembre 2004 (source CAFAT), ce qui représentait 14,6 % de la population salariée de Nouvelle-Calédonie et le situait en 2^{ème} place des employeurs privés après le secteur du commerce.

Seules 18 entreprises de BTP (0,3 %) disposent d'un effectif supérieur à 50 salariés, celles de moins de 5 salariés formant la grande majorité (95 %). Les entrepreneurs individuels représentent 88 % des entreprises du secteur.

Ces entreprises sont fortement concentrées dans la province Sud (79 %), particulièrement sur l'agglomération de Nouméa (45 %). La province Nord en compte 14 % et la province des îles Loyauté 7 %.

9.1. Le marché de construction des immeubles de logements locatifs

Sont concernés au titre de ce marché, pour les entreprises du BTP et les professionnels de l'ingénierie du bâtiment, les logements locatifs « aidés », « très aidés » et les logements « aidés de transition », réalisés en quasi totalité sur l'agglomération de Nouméa sous forme de petits immeubles collectifs par tranches de quelques dizaines voire dépassant la centaine de logements.

Vont être également concernées, avec le développement de l'agglomération de Voh-Koné-Pouembout (VKP) en province Nord, les opérations de logements locatifs en habitat collectif, pour des tranches de la dizaine à la cinquantaine de logements.

Sur ce même segment de marché se trouvent les nombreuses résidences privées construites à Nouméa ou dans l'agglomération, en bord de mer, sous le régime de la défiscalisation par des promoteurs, à des fins de location ou d'accession à la propriété, activité qui ne présente pour le moment aucun signe de tassement, bien au contraire.

Dans cette catégorie d'opérations de construction se rangent également les grands équipements publics en cours et projetés (lycées, université, hôpital).

Pour satisfaire aux besoins de ce marché des bâtiments d'une certaine importance, seules trois sociétés implantées en Nouvelle-Calédonie présentent actuellement les capacités pour répondre à ces appels d'offres (deux sont des « majors » métropolitains du BTP, la troisième est une grosse entreprise locale).

Plusieurs entreprises de catégorie moyenne sont également présentes sur le secteur, en association ou en sous-traitance avec les plus importantes, mais elles ne présentent pas en général les capacités et n'offrent pas les garanties pour réaliser seules des opérations importantes dépassant 50 à 60 logements.

Par ailleurs, les diverses constructions en cours pour l'usine Goro-Nickel au sud, et plus tard les mêmes types de travaux pour l'usine du nord, bien qu'il ne s'agisse pas de logements, font partie du domaine des constructions industrielles dans lequel au moins deux des trois sociétés

ci-dessus évoquées ont également des compétences et entendent bien être présentes en répondant aux appels d'offres. Ce marché représente temporairement, à lui seul, une part très importante d'activité potentielle du secteur, bien supérieure au marché de construction des logements, et ses commandes correspondent à un plan de charge s'étalant sur plusieurs années.

La chaîne de production de bâtiments commence en outre par la maîtrise d'oeuvre, dont la compétence est une condition essentielle pour la qualité du résultat, depuis la conception architecturale et les études techniques, jusqu'au contrôle du chantier. Dans ce domaine, les opérateurs sociaux (SIC notamment) regrettent que peu de cabinets d'architecture installés en Nouvelle-Calédonie présentent des compétences complètes en la matière, de la conception à la surveillance des travaux.

La qualification insuffisante de certaines entreprises, la pression du marché et /ou le défaut de contrôle de la maîtrise d'oeuvre aboutissent parfois à ce que des désordres ou des dégradations anormales apparaissent dans les constructions. Certaines opérations en accession à la propriété ont ainsi mis leur promoteur en difficultés et ont négativement marqué le secteur.

Les conséquences de cet état des lieux sont de plusieurs ordres en ce qui concerne la stratégie des grandes entreprises, selon les informations recueillies au cours de divers entretiens avec les responsables consulaires, professionnels et opérateurs :

- ◆ Elles répondent en priorité aux appels d'offres des projets métallurgiques.
- ◆ Elles donnent ensuite la préférence aux marchés privés des résidences défiscalisées où, semble-t-il, les marges seraient confortables et les contrôles moins sévères.
- ◆ Elles se positionnent sur les marchés publics des gros investissements locaux (hôpital, université).
- ◆ En dernier lieu, sous réserve que leur plan de charge le leur permette, elles choisissent les appels d'offres auxquels elles acceptent de répondre pour la construction des logements sociaux.

Les conséquences sur les prix sont celles d'un marché en « surchauffe » avec des augmentations dont les taux cités dépassent les 10 % par an pour de nombreux corps d'état (mais que la mission n'a pu contrôler par le détail).

Cette augmentation des prix des travaux se cumulant, dans le prix de revient d'un logement, avec celle du coût du foncier aménagé qui est également considérable, en particulier dans l'agglomération de Nouméa, ceci conduit les opérateurs sociaux à déclarer beaucoup d'appels d'offres infructueux en raison du dépassement des prix plafonds fixés pour les logements.

Les représentants des entreprises rencontrés confirment que l'état actuel de « surchauffe » du marché crée des conditions peu favorables à une brusque augmentation de la commande de logements sociaux dont le prix est encadré. Ils sont évidemment attentifs aux besoins annoncés, en particulier par la province Sud, mais ils mettent en avant un certain nombre de difficultés qui peuvent contrarier ou freiner leur capacité d'adaptation pour répondre immédiatement à un doublement ou un triplement de la production de logements sociaux. Ces difficultés concernent notamment :

- ◆ Le manque de main-d'oeuvre qualifiée disponible localement. Selon un responsable professionnel, il y aurait besoin d'environ 300 jeunes techniciens supérieurs à former par an pour le BTP alors qu'il en sort moins de 20 et qu'ils sont « aspirés » par le chantier de Goro-Nickel. La demande de création d'un observatoire de l'emploi est en outre rappelée afin d'ajuster l'offre de formation

aux besoins, ainsi que la nécessité d'un gros effort de formation professionnelle dans tous les niveaux de qualification du secteur BTP.

- ◆ Le manque de vision à long terme du marché de l'habitat social, ne permettant pas aux entreprises d'investir par exemple dans la préfabrication lourde. La mission estime toutefois que les orientations élaborées avec les états généraux du logement social en 2004 ont au moins contribué à préciser les choses pour la décennie à venir, même si toutes les décisions ne sont pas encore prises.

L'objectif de la province Sud de livrer en moyenne annuelle, pendant le prochain contrat de développement (2006-2010), près de 1 200 logements toutes catégories confondues – LA, LTA et LAT, (dont 1 000 dans le Grand Nouméa et 200 dans le reste de la province), suppose, par rapport à la production actuelle (environ 600 logements au total livrés en 2005), le lancement de tranches unitaires portant sur un nombre encore plus élevé de logements collectifs que seules les entreprises les plus importantes pourront réaliser.

Dans ces conditions, il ressort des observations faites ci-dessus que l'état du marché et les capacités d'adaptation mobilisables des grandes entreprises ne permettront qu'une montée en charge progressive de la production de logements sociaux qui pourrait atteindre dans deux à trois ans le rythme escompté.

Pour accompagner cet effort, la mission formule la proposition suivante.

Proposition n° 19 :

Mettre en oeuvre un plan d'urgence de formation initiale (niveau BTS) et de formation professionnelle qualifiante pour tous les métiers de la filière « bâtiment et travaux publics », ainsi qu'un observatoire de l'emploi permettant d'établir un lien entre les capacités locales de formation et les besoins du marché.

Proposition n° 20 :

Engager très en amont les études et les marchés des opérations importantes réalisées en plusieurs tranches, laissant aux entreprises des délais de préparation leur permettant d'investir dans la préfabrication lourde adaptée à l'accroissement de la commande.

9.2. Le marché de construction des logements individuels

Ce domaine est essentiellement celui des artisans et des petites ou moyennes entreprises. Dans les provinces Nord et des îles Loyauté, il constitue l'essentiel du marché aux mains des entreprises artisanales.

Ces logements individuels concernent les projets en habitat groupé (lotissements), ceux répondant à des programmes spécifiques (habitat tribal, programmes « *Erica* » et « *trémolite* ») et toutes les constructions privées sur des parcelles isolées.

Certains des produits proposés, comme pour le programme « *Erica* », sont des produits sur catalogue dont l'importance de la commande a permis une fabrication à caractère industriel, le montage étant effectué par des artisans.

Ce milieu artisanal est en général peu organisé, les groupements d'artisans sont rares, les moyens techniques et financiers sont très limités.

Dans la province Nord et dans les îles, les politiques provinciales de l'habitat ont clairement affiché la priorité donnée au développement du tissu artisanal. Ainsi, les opérateurs désignés pour la réalisation des programmes (SECAL et TEASOA) ont eu un rôle important dans l'assistance aux artisans, allant même jusqu'au paiement direct des fournisseurs pour des achats groupés de matériaux. Cependant, le bilan du programme « *habitat tribal* » en province Nord a mis en évidence les difficultés à respecter l'encadrement des prix, de nombreuses ruptures de contrat étant constatées.

De son côté, la Chambre des métiers cherche à structurer les entreprises en groupements d'intérêt économique (GIE) qu'elle encourage. Deux de ces GIE sont créés sur l'agglomération de VKP.

Les prévisions de production de logements individuels dans les provinces du Nord et des îles Loyauté, telle que les prévoient les projets de contrats de développement, correspondent aux possibilités numériques du milieu artisanal qui pourrait même faire face à une part des besoins nouveaux générés par les effets induits des projets industriels sur l'agglomération de VKP, sous réserve de mettre en œuvre les préconisations suivantes.

Proposition n° 21 :

Inciter les entreprises artisanales à se structurer dans des groupements tous corps d'état capables de réaliser un projet complet du gros œuvre aux finitions. Assister ces groupements dans les domaines administratif et comptable, former des artisans volontaires à la fonction de pilote et renforcer la formation professionnelle.

Proposition n° 22 :

Développer les modèles de constructions individuelles permettant de produire à l'échelle industrielle des composants de modules standardisés facilement transportables et au coût maîtrisé, dont le montage simplifié serait à la portée d'un grand nombre d'artisans du bâtiment avec un minimum de formation.

10. CONCLUSION

Il appert des investigations conduites par la mission que l'évaluation réalisée par les autorités compétentes de la Nouvelle-Calédonie des besoins en logements sociaux, toutes formes d'aides confondues, est pertinente pour les cinq années des contrats de développement 2006-2010. Elle conduit à produire en moyenne, chaque année, un total de 1 620 à 1 700 logements, dont 1 200 en province Sud, 360 à 440 en province Nord, et 60 dans la province des îles Loyauté. Pour les cinq années postérieures, elle est réaliste mais méritera d'être confirmée avant la souscription des contrats de développement suivants.

Cette évaluation englobe les besoins de 290 à 330 logements sociaux dits « intermédiaires », en voie d'être dénommés « *logements aidés de transition* » (LAT) dans la province Sud, destinés à un public qui ne répond plus ou pas aux critères d'accès au logement aidé, sans toutefois pouvoir accéder au secteur privé, notamment compte tenu des prix qui y sont actuellement pratiqués.

Elle mérite également d'être précisée concernant les besoins en logements de toutes catégories induits par les futures mises en exploitation des usines de production de nickel de Goro et de Konambio. Il existe en effet un déficit ou une insuffisance de communication à ce sujet.

En outre, elle suggère la mise en place d'un système informatisé de recensement des demandes de logement locatif social comportant l'attribution d'un numéro unique avec un ordre d'ancienneté, permettant ainsi une meilleure analyse des besoins en la matière.

Les réglementations relatives à l'aide au logement doivent être adaptées à cette nouvelle donne, aussi bien pour la province Sud que pour la province Nord.

A ce titre, les dispositifs d'aide à la personne mis en œuvre par la province Sud et par le Fonds social de l'habitat, complémentaire à celui d'aide à la pierre qu'elles promeuvent, doivent être fusionnés et le nouveau dispositif doit, si possible, exister dans les trois provinces, être mieux doté financièrement et bénéficier à ses ressortissants de manière pérenne. Il est également recommandé, d'une part, de mettre en place une commission de surendettement et, d'autre part, de créer un fonds de garantie interbancaire jouant le rôle d'assureur pour les organismes accordant des crédits aux personnes qui sont autorisées par les autorités coutumières à construire dans les terres coutumières.

Les organismes constructeurs de logements sociaux, qui ont à répondre à la demande de production en forte augmentation pour les 5 à 10 prochaines années, ont à faire face à une double contrainte : celle d'un marché local en surchauffe et celle des loyers plafonds des diverses catégories de logements à produire. En matière d'ingénierie financière pour le montage de leurs opérations, ils doivent pouvoir bénéficier de toutes les ressources de la défiscalisation applicable aux logements sociaux, ainsi que le plus large accès possible aux produits financiers des organismes prêteurs.

Les réserves foncières disponibles dans le Grand Nouméa permettent en principe de satisfaire les besoins pour les cinq années des contrats de développement 2006-2010. Pour la période postérieure, la pression foncière existant dans cette agglomération complique la tâche des acteurs du logement social. Une pression du même ordre s'installe dans la province Nord, plus particulièrement dans les communes de Voh-Koné-Pouembout (VKP) où de nouveaux

habitants vont s'installer à l'occasion de la mise en exploitation de l'usine de production de nickel du massif de Koniambo.

Il est donc urgent que la Nouvelle-Calédonie se dote d'une réglementation permettant la création de zones d'aménagement différé et l'exercice du droit de préemption en matière d'urbanisme. Une réglementation sur ce point est en cours d'élaboration. Mais il faut veiller une fois celle-ci adoptée à mettre en place sans délai l'outil de ce droit de préemption, qui pourrait revêtir le statut d'établissement public foncier local, et à doter celui-ci des moyens financiers adéquats.

En matière d'aménagement du territoire, un niveau fait actuellement défaut : celui auquel sont établis des schémas de cohérence territoriale avec lesquels les plans d'urbanisme doivent être compatibles. Il est donc recommandé de pallier rapidement cette insuffisance.

Il est aussi suggéré de mettre en place des règles techniques à caractère normatif afin d'améliorer la qualité des constructions réalisées en Nouvelle-Calédonie, de déplaçonner les centimes additionnels de certains impôts perçus par les communes et de permettre à ces dernières de créer des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le droit applicable dans les terres coutumières du point de vue de l'urbanisme, de la construction et de quelques autres réglementations applicables aux constructions, n'est pas d'une limpidité indiscutable. En outre, les régimes provinciaux du permis de construire en vigueur n'y sont pas applicables. Il arrive ainsi que les communes soient mises devant le fait accompli et qu'elles rencontrent ensuite de grosses difficultés pour raccorder les constructions édifiées dans ce contexte aux divers réseaux existants ou dont la réalisation est programmée pour desservir les habitants en eau potable, en électricité et en voies de circulation.

L'engagement d'une réflexion d'ensemble sur cette problématique est vivement recommandé ; elle l'est d'autant plus que l'idée de conférer une valeur économique à certaines terres coutumières prospère. De même et pour les mêmes fins, devient-il nécessaire de créer le cadastre coutumier mentionné dans l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998.

Il ressort encore des constats de la mission que les entreprises de BTP ont globalement la capacité pour répondre et s'adapter aux besoins en logements de la Nouvelle-Calédonie, les plus importantes étant cependant très sollicitées par le marché privé, au détriment de celui du logement social.

A cet égard, ces entreprises devront, d'une part et en relation avec les institutions de la Nouvelle-Calédonie concernées, trouver une solution au manque de main-d'œuvre locale qualifiée, d'autre part, produire à l'échelle industrielle des composants de modules standardisés et, enfin et lorsqu'elles sont artisanales, se structurer dans des groupements tous corps d'état inclus.

En contrepartie, les autres acteurs du logement social (institutions de la Nouvelle-Calédonie, provinces, communes, aménageurs, opérateurs, etc.) doivent avoir pour objectif de favoriser une meilleure régulation du marché du BTP.

Compte tenu de l'état actuel de "surchauffe" du marché dans le secteur du bâtiment, des délais de formation, d'un temps minimal d'organisation et d'études, il faut prévoir deux à trois années avant d'atteindre la pleine capacité de production requise pour les logements sociaux.