

## Atelier 8

### Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

Président

**Monsieur Eric Gay,**

*maire de la commune du Mont-Dore*



Décembre 2008

## Atelier 8

# Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

## Résumé

Les relations entre Nouméa et le reste du territoire relèvent d'un **rapport rural/urbain relativement classique** : l'inégalité spatiale est présente dans tous les territoires au monde, à toutes les échelles, et les pôles urbains continuent de se développer au détriment des campagnes. En Nouvelle-Calédonie, ce phénomène est bien visible : bien que **les politiques de rééquilibrage** instituées depuis les accords de Matignon aient largement contribué à limiter le contraste existant entre Nouméa et l'intérieur et les îles Loyauté, **l'exode rural perdure** ; il s'est même peut-être accéléré ces dernières années.

En effet, la taille globale du territoire, son retard en équipements et la très faible densité des **communes de l'intérieur** posent de **grandes difficultés** pour y assurer, à un coût acceptable, **un niveau de services et d'équipements publics satisfaisant**. Les importants efforts faits, notamment depuis la provincialisation, pour l'équipement de ces communes, ont permis d'y améliorer la qualité de vie, mais il reste encore d'importants besoins. Ce problème est un facteur d'aggravation de l'exode rural, et, dans le même temps, ce dernier rend plus coûteuses les politiques d'équipement.

D'autre part, l'activité économique calédonienne, qui repose pour beaucoup sur les services et l'industrie, a structurellement tendance à se concentrer sur Nouméa et **à ne générer que peu de retombées en brousse** ; l'agriculture périclité, le tourisme peine à se développer, et seule la mine a parfois un effet structurant sur l'aménagement du territoire.

Au total, **le monde rural manque de perspectives**, et, sans la mise en œuvre d'une politique globale de développement et d'aménagement, prenant mieux en compte les **enjeux propres** de chaque partie de l'archipel, il ne pourrait être exclu une amplification du phénomène d'exode rural. Aujourd'hui, la planification n'est pas cadrée par une vision globale, faute de concertation efficace entre les acteurs de l'aménagement.

Le développement du pôle **Voh-Koné-Pouembout (VKP)** constitue **une opportunité très forte** vis-à-vis de l'enjeu de rééquilibrage : maximiser **l'effet d'entraînement** de l'usine métallurgique sur l'ensemble du développement économique du Nord, dans tous les secteurs, permettra d'assurer un fonctionnement plus endogène de l'économie locale (aujourd'hui, les interventions dans le Nord sont en forte proportion assurées par des entreprises du Sud) ; de même, l'augmentation de la taille de l'agglomération VKP, et du niveau des services qui y seront accessibles, induira un effet de **rayonnement** sur l'ensemble du Nord.

Les **outils** au service des **politiques d'aménagement** sont peu satisfaisants : les **PUD** sont **peu développés** ; les schémas intercommunaux (Grand Nouméa et VKP) n'ont aucun statut ; il n'existe pas de **droit de préemption** ni d'**opérateur foncier** (l'ADRAF n'agissant que sur les terres coutumières) ; l'expropriation n'a quasiment jamais été utilisée dans un but de réserve foncière, etc. **Ce manque d'outils** rend difficile, pour les collectivités à caractère urbain, toute opération de développement ayant une dimension foncière ; d'autre part, l'augmentation naturelle des prix du foncier n'est en rien contrée par l'action publique.

Les communes du Grand Nouméa ont du mal à bien maîtriser un développement urbain rapide. Notamment, en l'absence d'adaptation de leurs recettes à leur besoins en équipements publics, elles peinent à suivre le rythme des aménagements d'initiative privée ou des opérations de logement social.

# Sommaire

<b>1. Introduction : l'aménagement du territoire, une politique-clef pour le développement .....</b>	<b>258</b>
<b>2. Le grand Nouméa, l'intérieur et les îles : une dynamique contrastée traduisant un manque de politique territoriale .....</b>	<b>258</b>
2.1 Une grande agglomération très attractive .....	258
2.2 Le caractère très stratégique du pôle Voh-Koné-Pouembout .....	258
2.3 Des pôles urbains secondaires au développement très contrasté .....	259
2.4 Un fort contraste Est/Ouest .....	259
2.5 Un monde rural manquant de perspectives .....	261
2.6 Un exode rural qui perdure .....	261
2.7 Une agglomération ayant du mal à bien conduire son développement .....	262
2.8 Une concurrence urbain-rural classique, mais une situation accentuée .....	263
2.9 Le secteur mine/métallurgie comme organisateur de l'espace .....	264
2.10 Des enjeux Nouméa / brousse relativement liés entre eux .....	265
2.11 Une compréhension des relations entre territoires limitée par le manque de données .....	265
<b>3. Un manque d'outils en faveur d'une politique cohérente et efficace d'aménagement .....</b>	<b>265</b>
3.1 Peu de principes directeurs en matière d'urbanisme .....	265
3.2 Des règles d'urbanisme fixées par les provinces .....	266
3.3 Un certain flou sur les responsabilités respectives des communes et des provinces en matière de documents d'urbanisme .....	266
3.4 Une planification non cadrée par une vision globale .....	266
3.5 Des PUD peu développés .....	267
3.6 Des outils d'urbanisme opérationnel local (ZAC, lotissement) utiles, mais qui ne répondent pas à tous les besoins .....	267
3.7 Des outils existants mais peu utilisés .....	267
3.8 Des outils absents... ..	268
3.9 Un outil majeur qui manque cruellement : le droit de préemption .....	268
3.10 Un foncier peu accessible car cher .....	268
3.11 La difficulté de mettre en valeur les terres coutumières .....	268
3.12 Des terres coutumières échappant aux règles de bonne gestion communale .....	270
3.13 Une 1 <sup>re</sup> conséquence importante : l'inflation du prix du foncier .....	271
3.14 Une 2 <sup>e</sup> conséquence importante : une logique d'aménagement subie et non conduite par les collectivités .....	271
3.15 Une 3 <sup>e</sup> conséquence importante : en milieu périurbain, le statut des terres coutumières, et le manque de terres privées, sont un frein notable à l'aménagement .....	271
<b>4. Des politiques d'aménagement coûteuses et mal financées .....</b>	<b>271</b>
4.1 Des collectivités n'ayant pas la maîtrise de leurs ressources .....	271
4.2 D'indispensables contrats de développement, dans lesquels sont principalement inscrites des opérations de rattrapage .....	272
4.3 Une opportunité offerte par la défiscalisation .....	272
4.4 Utilisation des ressources et limites .....	273
<b>5. De forts enjeux, des difficultés institutionnelles et un manque de perspectives .....</b>	<b>273</b>
<b>Annexe I</b> Rappel du mandat de l'atelier .....	274
<b>Annexe II</b> Membres inscrits à l'atelier .....	274
<b>Annexe III</b> Bibliographie .....	275

### 1. Introduction : l'aménagement du territoire, une politique-clef pour le développement

**Article 211 de la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, modifiée, relative à la Nouvelle-Calédonie :** (extrait)  
*Le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel. Il veille à un développement équilibré du territoire, en particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et communes. Il fixe les objectifs à atteindre et prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.*

La question de l'organisation de l'espace constituera un des points centraux du schéma d'aménagement et de développement : la planification maîtrisée de l'espace, à travers des outils adéquats, permettra en effet d'organiser de façon équilibrée, de valoriser et d'utiliser rationnellement l'espace, pour mieux répondre aux besoins de la population et lui assurer les conditions

d'un développement durable.

L'atelier « occupation du sol, ruralité et urbanisation » avait pour mission de faire le point sur les questions de répartition de la population et des activités, d'analyser les phénomènes constatés, et de proposer des explications.

Le présent rapport d'atelier constate certains phénomènes comme le manque de vision globale d'aménagement, la prépondérance de l'initiative privée dans les décisions d'aménagement sans réel cadre réglementaire d'autorité, un exode rural non maîtrisé avec son cortège d'effets induits, etc. L'absence de mise en œuvre de politiques cohérentes et équilibrées de développement spatial entraînera inéluctablement une amplification de ces phénomènes : un développement non maîtrisé peut engendrer l'accroissement des distorsions sociales.

La diversité d'occupation des sols dans l'espace est une richesse du pays. Elle doit être connue, maîtrisée et encouragée. Toutes les collectivités sont concernées par ce défi. Mais une orchestration cohérente est indispensable.

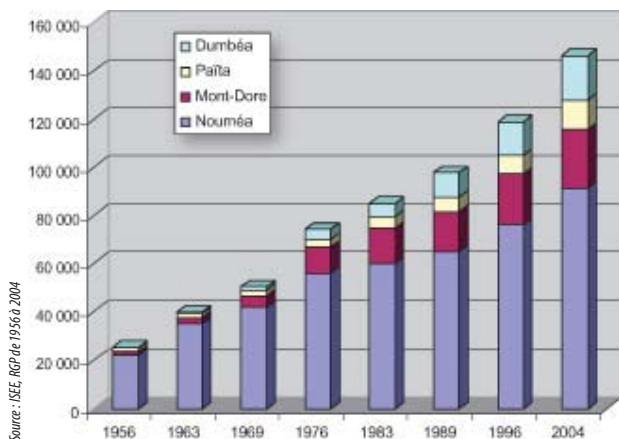
### 2. Le grand Nouméa, l'intérieur et les îles : une dynamique contrastée traduisant un manque de politique territoriale

#### 2.1 Une grande agglomération très attractive

L'activité économique est l'un des principaux moteurs de l'organisation spatiale, par son influence directe sur la répartition des activités et des populations. Or, grâce notamment à l'implantation du port, puis d'une usine de valorisation du minerai, depuis 1910, et grâce à son statut de centre administratif (capitale), Nouméa s'est développée plus rapidement que le reste du territoire.

Aujourd'hui encore, plus de 90% des nouvelles offres d'emploi sont concentrées sur Nouméa.

La croissance de la population est importante (voir graphique) : elle a été en moyenne de 4,4% par an entre 1956 et 2004, contre +1,5% pour le reste du territoire.



Ces données officielles de l'ISEE ne tiennent pas compte d'un nombre pourtant assez important de personnes qui vivent à Nouméa, et qui se sont fait recenser sur une commune rurale, notamment en tribu.

La croissance de la population et le développement économique entraînent parallèlement le développement des services, qui sont très largement concentrés sur la capitale : voir à ce sujet le rapport de l'atelier 7, et l'illustration cartographique que ce rapport donne de la centralisation des services sur la principale agglomération de l'archipel.

#### 2.2. Le caractère très stratégique du pôle Voh-Koné-Pouembout

Le pôle Voh-Koné-Pouembout (VKP) s'est notablement développé ces dernières années : le taux de croissance de la population entre 1989 et 2004 y a été égal à celui du Grand Nouméa. Ce développement va inmanquablement se poursuivre, sous l'effet du projet de l'usine du Nord.

Bien au-delà de la seule activité minière et métallurgique, le développement économique va y toucher tous les secteurs : artisanat et petite industrie, transports, commerce et services, etc. Le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) prévoit les zones prioritaires en matière d'aménagement, notamment pour satisfaire les besoins en logement et en zones artisanales permettant d'accueillir les nouvelles entreprises. A terme, on devrait constater un effet levier, du fait d'un caractère de plus en plus endogène du fonctionnement économique local : on devrait voir diminuer la relative fuite de revenus vers le Sud constatée aujourd'hui, liée au fait que la majorité des achats de biens et de services effectués par

les pouvoirs publics, les ménages ou les entreprises du Nord sont faits auprès d'entreprises qui n'y sont pas implantées.

L'emploi induit, directement et indirectement, par l'usine du Nord bénéficiera de façon prépondérante aux populations locales mais, pour autant, une partie des emplois ira à de nouveaux arrivants, notamment étrangers, dont les besoins favoriseront le développement de nouveaux services, inexistantes aujourd'hui sur VKP.

Les pouvoirs publics accompagnent ce mouvement, par l'implantation de nouveaux services publics : hôpital, collège, écoles, équipements sportifs et socioculturels, zones d'activité ainsi que les équipements de base (AEP, traitement des déchets...).

La réussite du développement de la zone VKP est une condition essentielle de l'objectif de rééquilibrage inscrit dans les accords de Matignon et dans l'accord de Nouméa. La façon dont VKP va à terme « rayonner » sur la province Nord sera largement conditionnée par les politiques conduites par les pouvoirs publics et par l'entreprise Koniambo Nickel SAS (KNS), ce qui nécessite d'anticiper sur de nombreuses questions :

- part des emplois occupés par des personnes résidant dans d'autres communes ;
- politique de logement : en effet, on constate déjà une pénurie de logements sur le pôle ; l'insuffisance de logement freine la mobilité géographique en province Nord car de plus en plus, les entreprises imposent d'avoir un logement avant de réaliser l'embauche ;
- projet urbain devant nécessairement compléter le SDAU : l'étalement de VKP posera nécessairement la question du coût des infrastructures à y développer et celle du coût du fonctionnement des services publics ;
- accompagnement par les autres communes du Nord dans une optique d'équilibre interne à la province.

### 2.3 Des pôles urbains secondaires au développement très contrasté

En l'absence de données sur la diffusion géographique de l'activité économique, nous avons prioritairement analysé les taux de croissance démographique des différentes communes de l'archipel, sur la période 1989-2004 (voir graphique).

Les 6 communes ou groupes de communes ayant connu la plus forte croissance sont tous situés sur la côte Ouest. Il s'agit, par ordre décroissant de :

- Voh/Koné/Pouembout
- Grand Nouméa
- Boulouparis
- La Foa/Sarramea/Farino/Moindou
- Poya
- Koumac

Sur les 5 zones citées hors VKP et Grand Nouméa, on constate à chaque fois un certain niveau d'activité économique et/ou de services, même si c'est à un niveau très différent de ce qui est constaté sur le Grand Nouméa.

Poya, Koumac ont notamment bénéficié du développement d'activités liées à la mine.

Des zones telles que La Foa/Sarramea/Farino/Moindou et Boulouparis disposent du double avantage de la proximité de Nou-

méa et de la qualité de vie en monde rural. On y constate par ailleurs un phénomène de développement des résidences secondaires de personnes résidant à Nouméa, même si cela apporte relativement peu à l'économie locale.

Bourail ne semble pas avoir moins d'atouts, mais figure paradoxalement au 2/3 du classement. Son attractivité pourrait être améliorée par un projet d'envergure tel que celui de Gouaro-Deva. Bourail pourrait également bénéficier de sa relative proximité par rapport à Voh-Koné-Pouembout : des personnes travaillant sur VKP s'installent jusqu'à Bourail.

### 2.4 Un fort contraste Est/Ouest

La côte Est est dans une situation très différente de la côte Ouest. 3 communes ou groupes de communes seulement se démarquent, mais ne sont pourtant qu'en milieu de classement :

- Poindimié, probablement par l'effet du « Grand H », les services qui y ont été développés (commerces, hôpital, établissements d'enseignement, etc.), ainsi qu'un relatif développement agricole (Groupement des Agriculteurs et des Producteurs de la Côte Est : GAPCE)
- Yaté, probablement par l'effet Goro
- Canala-Kouaoua, de par la présence d'activités minières (mais pourtant Thio est en fin de classement)

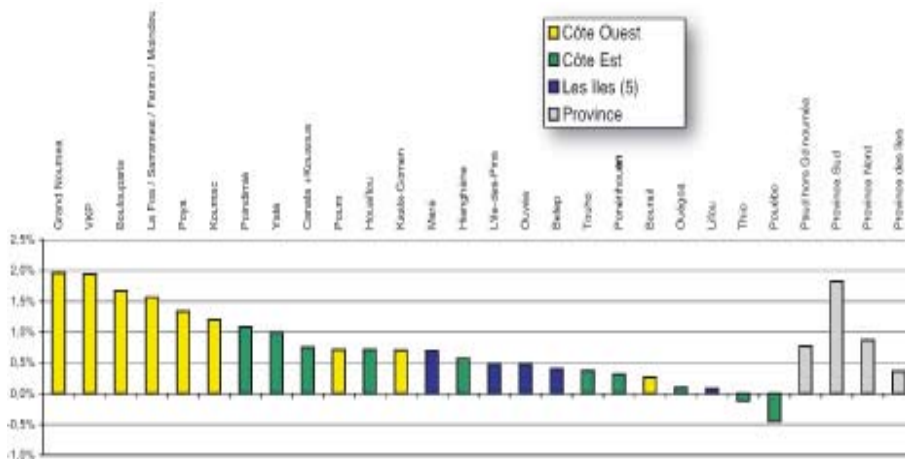
Les autres communes de la côte Est sont en fin de classement, ce qui témoigne de leur défaut d'attractivité. Ces communes, qui ont souffert pendant longtemps de leur éloignement, ne bénéficient pas forcément de zones d'influence des pôles urbains. Elles ont également souffert des départs lors de la période des « événements » entre 1984 et 1988. Le désenclavement de ces communes et les politiques volontaristes de développement, quand elles existent, mettent du temps à produire leurs effets.

Le contraste spatial réside dans ce constat, parfois étendu à d'autres communes de la côte Est.

Les 5 communes insulaires sont en milieu de classement, et relèvent d'une logique spécifique.

On constate que le développement démographique est assez bien corrélé au niveau d'emploi : ce sont les communes où la population croît le plus qui connaissent le taux d'emploi le plus élevé (voir carte).

TAUX MOYEN DE CROISSANCE DE LA POPULATION COMMUNALE 1996-2004 PART DUE AUX MIGRATIONS



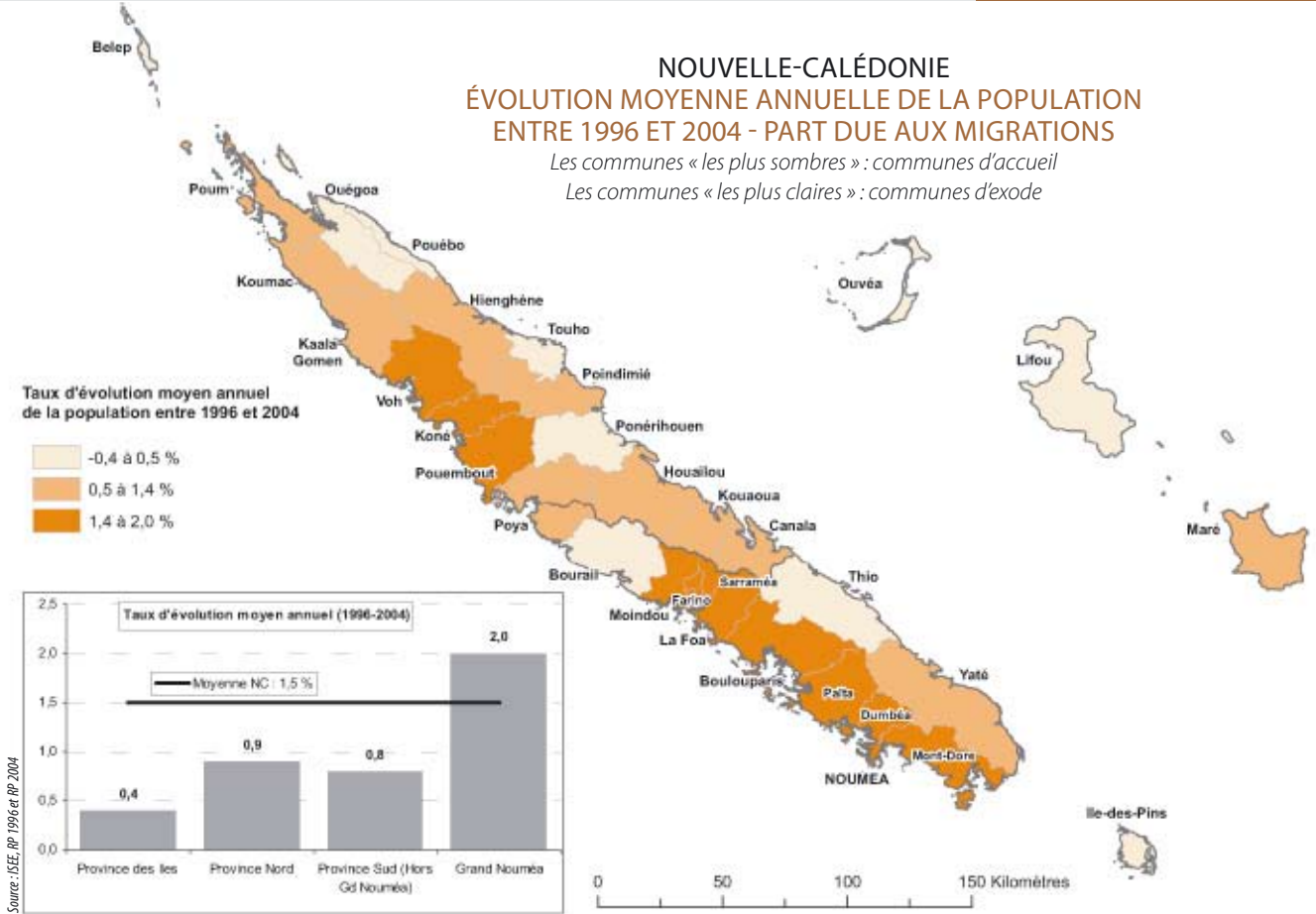
Source: ISEE, ISEP de 1996 et 2004

# Atelier 8

## Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

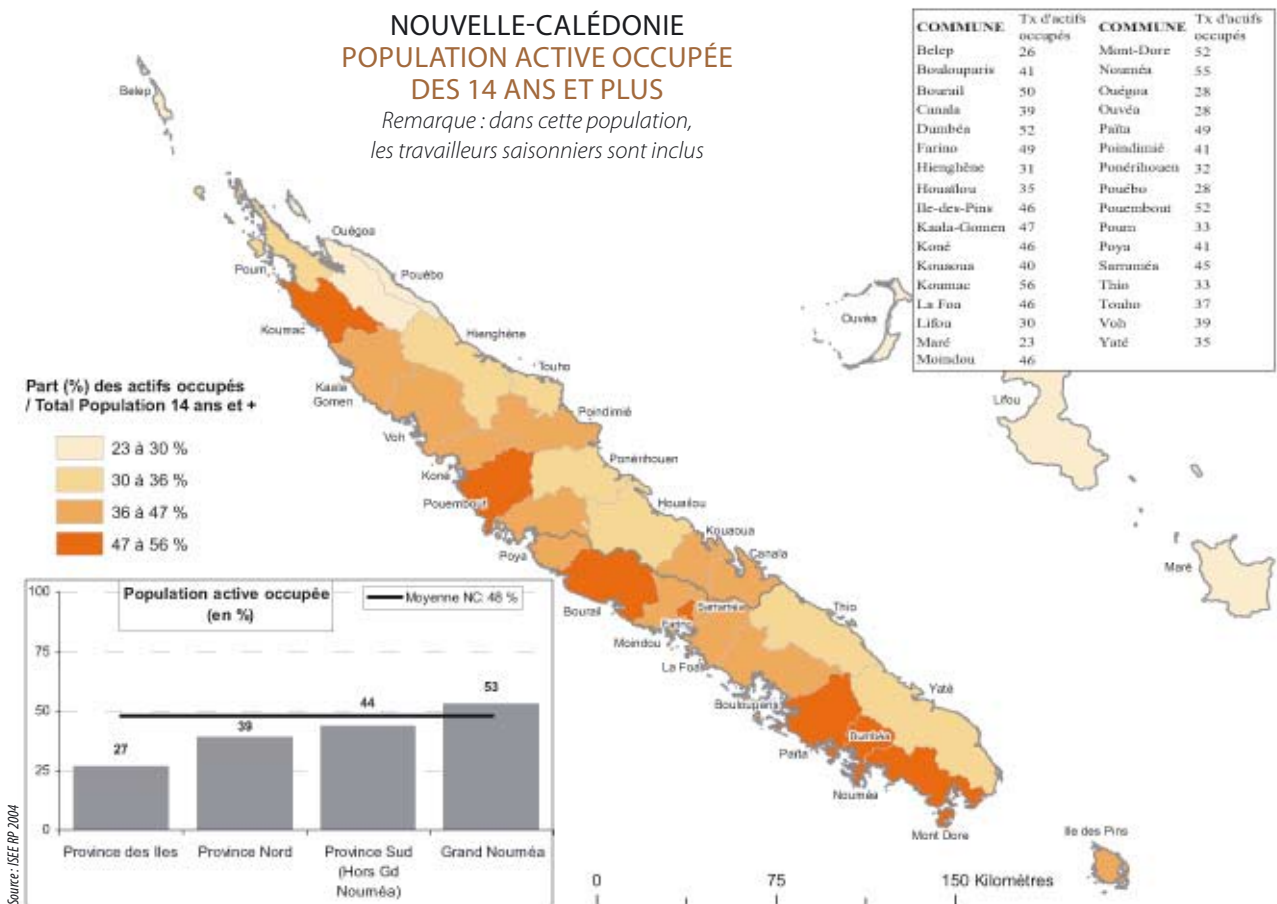
### NOUVELLE-CALÉDONIE ÉVOLUTION MOYENNE ANNUELLE DE LA POPULATION ENTRE 1996 ET 2004 - PART DUE AUX MIGRATIONS

Les communes « les plus sombres » : communes d'accueil  
Les communes « les plus claires » : communes d'exode



### NOUVELLE-CALÉDONIE POPULATION ACTIVE OCCUPÉE DES 14 ANS ET PLUS

Remarque : dans cette population, les travailleurs saisonniers sont inclus



## 2.5 Un monde rural manquant de perspectives

Certaines activités économiques irriguent le territoire rural, principalement la mine, l'agriculture, et l'aquaculture, le tourisme et les activités de pleine nature, le petit commerce. Ici comme ailleurs, le développement de l'emploi ces dernières années semble avoir bien plus profité au monde urbain qu'au monde rural.

L'activité agricole, emblématique du monde rural, est en déclin ; quelques indicateurs le traduisent :

- vieillissement de la population agricole : la moyenne d'âge des chefs d'exploitation était de 50 ans au RGA de 2002
- diminution du nombre d'exploitations (baisse de 34% entre 1991 et 2002)

Ce déclin s'explique par divers facteurs, qui mériteraient d'être détaillés à travers une réflexion spécifique : faible organisation générale des professions et des filières agricoles, prix de revient élevé des productions agricoles et marges parfois faibles, nécessité de grandes surfaces pour des pratiques agricoles extensives, accès difficile au foncier (prix de vente élevé, absence d'offre de location), SMAG inférieur au SMG, absence de retraite agricole, etc.

La faible organisation des filières agricoles traduite notamment par l'absence de circuit de commercialisation dans les communes productrices engendre des coûts élevés des produits locaux car le circuit de commercialisation les achemine dans leurs communes d'origine via un passage par Nouméa.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS ET DE LA SAU PAR PROVINCE (RGA 1991 ET 2002)

	1991		2002	
	Exploitations	SAU	Exploitations	SAU
Province des îles Loyauté	2 254	4 964	1 623	1 164
Province Nord	4 279	99 233	2 230	121 647
Province Sud	1 927	124 010	1 721	125 066
Nouvelle-Calédonie	8 460	228 208	5 574	247 878

Source : ISEE, IEC 2007

Unités : nombre, ha

La Surface Agricole Utile est faible en regard de la superficie du territoire (environ 15%). La taille moyenne des exploitations est de 50 Ha, mais en fait, une fois enlevées les exploitations de moins de 1 Ha, la taille moyenne passe à 96 Ha (à comparer à la taille moyenne de l'ensemble des exploitations en métropole : 77 Ha de SAU).

SUPERFICIE AGRICOLE UTILISÉE MOYENNE DES EXPLOITATIONS PAR COMMUNE (RGA 2002)



Source : DAMR-ISEE, Recensement Général Agricole 2002/ Principaux résultats, Notes et Documents n° 94, mai 2005.

La terre occupe une place très importante dans la mentalité calédonienne, et se traduit par le fait que certains souhaitent

posséder toujours plus de terres. Cette place est plus culturelle qu'économique, car les terres ne sont pas forcément mises en valeur. La pratique de la location agricole (fermage) est d'ailleurs relativement rare (14% de la SAU).

Ce constat d'un attachement à la terre, sans forcément un souci de rentabilité, est particulièrement vérifié sur les terres coutumières.

Globalement, les Nouméens perçoivent le reste de la Nouvelle-Calédonie comme un espace où il n'y a pas et où il ne peut y avoir de valeur ajoutée. Très peu d'entreprises s'installent dans les communes de l'intérieur ou dans les îles Loyauté. Se pose alors la question des incitations et des garanties pour que les entreprises s'installent en brousse.

De plus, l'atelier a souligné un manque de moteurs de la part des broussards pour dynamiser l'économie. Ce manque de dynamisme et la concentration des acteurs du développement et de l'aménagement à Nouméa font en sorte qu'il y a un recours systématique aux compétences basées à Nouméa lorsque l'on veut construire dans le Nord.

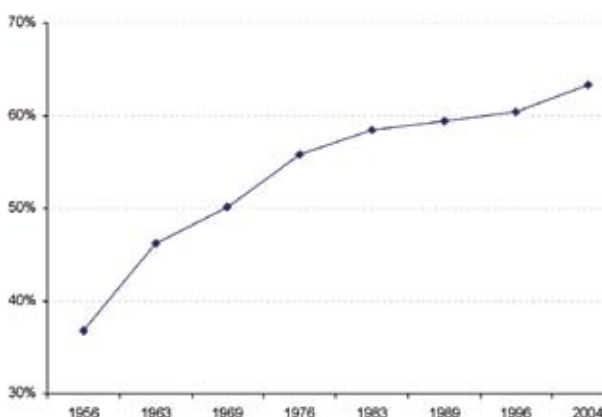
## 2.6 Un exode rural qui perdure

Le tableau et le graphique ci-dessous montrent la croissance plus rapide de la population des communes du grand Nouméa depuis 1956. Pourtant, les taux de natalité y sont plus faibles, et l'accroissement plus rapide ne s'explique que par l'exode rural.

	Nombre d'habitants en 1996	Nombre d'habitants en 2004	Taux d'évolution 1996-2004
Province Nord	41 507	44 596	+ 7%
Province des îles Loyauté	20 877	22 080	+ 6%
Province Sud hors Grand Nouméa	15 629	17 868	+ 14%
Grand Nouméa	118 823	146 245	+ 23%
Nouvelle-Calédonie	196 836	230 789	+ 17%

Source : ISEE, RGP de 1996 et 2004

ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DE LA POPULATION CALÉDONIENNE RÉSIDANT SUR LE GRAND NOUMÉA ENTRE 1956 ET 2004



Source : ISEE, RGP de 1956 à 2004

Ce phénomène est dû au manque d'activité économique et au manque d'équipements : déjà décrit plus haut : les petites communes posent le problème de la taille critique pour l'installation d'activités et d'infrastructures.

Pour mesurer l'exode rural, l'idéal serait de compter, à chaque recensement, le nombre de personnes qui habitent sur le Grand Nouméa, alors qu'elles habitaient en brousse au recensement précédent. Malheureusement ces données ne sont pas exploitables dans le dernier recensement. (Les données peuvent être

# Atelier 8

## Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

faussées par le fait que certaines personnes habitant à Nouméa et provenant de brousse se font recenser en brousse).

Faute de pouvoir exploiter ces données, plusieurs pistes pourraient permettre de mesurer en partie cet exode, comme notamment l'étude sur le recensement des squats dans l'agglomération du Grand Nouméa réalisée par l'institut Taylor Nelson Sofres (TNS) pour le compte de la province Sud en 2006 et actualisée en novembre 2008.

L'enquête montre qu'en 2006, sur les 9000 personnes habitant dans les squats, 60% habitaient auparavant en tribu ; pour ceux-ci, les régions de provenance sont :

- 34% province Nord Est ;
- 20% province Nord Ouest ;
- 28% province des îles Loyauté ;
- 18% province Sud rurale.

Les motivations des personnes qui habitent en squats sont à la fois économiques, financières et sociales : 26 % des interrogés sont venus dans l'espoir de trouver un emploi, 20% à cause de problèmes financiers ou d'expulsions, 20% pour l'espace que procure le squat, 12 % par recherche de meilleures conditions de vie, 11 % pour le rapprochement familial.

L'actualisation de l'étude en 2008 montre que les gens de brousse viennent s'installer en squat pour deux principales raisons :

- trouver un emploi afin d'améliorer leurs conditions de vie ;
- la scolarisation des enfants (semble-t-il du fait d'un enseignement perçu comme meilleur à Nouméa).

D'autres données pourraient permettre de mesurer l'exode comme les inscriptions dans les établissements scolaires du Grand Nouméa avec la provenance des élèves.

L'attractivité du Grand Nouméa s'est exercée sur l'ensemble du territoire, y compris sur la partie rurale de la province Sud, comme le prouvent les données sur la période 1989-1996.

Même si les données relatives à la période 1996-2004 ne sont pas disponibles du fait des problèmes rencontrés lors du dernier recensement, il semble très probable que le solde migratoire interne à la Nouvelle-Calédonie dont a bénéficié le Grand Nouméa dépasse largement les 3700 personnes.

Source : ISEE, INSEE de 1989, 1996 et 2004

	Solde migratoire interne au territoire	
	Période 1989-1996	Période 1996-2004
Au bénéfice de la province Sud	791	3764
Au bénéfice du Grand Nouméa	1059	Non disponible

### 2.7. Une agglomération ayant du mal à bien conduire son développement

De 1956 à 2004, la population du Territoire de la Nouvelle-Calédonie (T-N.C.) a plus que triplé et celle du Grand Nouméa (G.N.) a presque sextuplé : son prorata de la population totale était proche du tiers (36%) en 1956, il est aujourd'hui proche des 2/3 (63,5%).

EVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN LONGUE PÉRIODE (POPULATION EN M.)

	1956	P2004/P1956	2004
T-N.C.	68,5	3,4	231
Grand Nouméa	25	5,9	146,5
Prorata G.N./T-N.C.	36,5%		63,5%

Source : ISEE - INSEE



Le Grand Nouméa connaît encore une croissance rapide, continue et difficile à maîtriser. Des effets induits se manifestent : manque de logements, développement des squats, déséquilibres sociaux, saturation des transports, pollution grandissante.

L'exigüité conduit à renforcer la densité urbaine, même si à ce jour la densité reste encore raisonnable (on compte environ 7,9 logements par hectare d'espace urbanisé sur la commune de Nouméa). On constate une forte disparité entre Nouméa et les trois autres communes, qui « se traduit dans l'organisation spatiale par des densités et des typologies de formes urbaines variant graduellement, du tissu dense du centre de Nouméa au mitage diffus du relief alentours ». (source : diagnostic du SCAN). Ainsi, seulement 8% des parcelles font plus de 3000 m<sup>2</sup> sur Nouméa, alors qu'on en trouve 32% sur les trois autres communes. De même, 50% des logements sont collectifs sur la commune de Nouméa, alors que ce taux est inférieur à 1% sur les autres communes de l'agglomération.

Par contre, le dynamisme global de l'économie calédonienne profite plus, comme on l'a vu, au Grand Nouméa qu'aux autres



communes. Le taux de demandeurs d'emploi sur le Grand Nouméa est donc plus faible qu'en brousse.

Les nombreuses promotions immobilières et les projets de logements sociaux fleurissent avec la croissance exponentielle de l'agglomération mais se pose alors le problème des équipements collectifs associés. Le plus souvent, les communes n'ont pas les ressources financières nécessaires pour accompagner l'arrivée de nouveaux logements en termes d'équipements. On parle de rattrapage permanent. Ce point est développé plus loin.

Bien que les constructions de logements se développent, l'agglomération souffre encore d'une pénurie d'offres immobilières, phénomène amplifié par un coût élevé des loyers par rapport au SMA ou SMG, et des coûts de construction élevés.

On assiste alors à un développement des squats dans l'agglomération de Nouméa, générant des problèmes d'urbanisme (réseaux), de délinquance, de déstructuration du milieu tribal. En 2006, le nombre d'abris précaires sur Nouméa et Dumbéa était de 1 755 cabanes, logeant 1961 familles soit 9 000 personnes; de plus le nombre d'arrivées de familles nouvelles était de 94 par an ; une actualisation de ces données est en cours et devrait être connue pour la fin 2008.

Concernant l'habitat social, les chiffres fournis par la maison de l'habitat montrent que, malgré l'accroissement de la production de logements constaté à partir de 2004, le nombre de demandeurs de logements ne cesse de croître à hauteur de 5% par an, soit environ 300 demandes par an, sur l'agglomération nouméenne. 7 167 demandes ont été enregistrées en 2007 et 6234 demandeurs étaient dénombrés au mois de juin 2008 dont 75% sont des demandeurs à la recherche d'un logement et 25% sont des demandeurs souhaitant changer de type de logement,

La répartition des compétences est assez claire : logement social aux provinces, permis de construire et infrastructures d'accompagnement aux communes. Mais, malgré les efforts de coordination, se traduisant par exemple par les États généraux du logement social de 2004, et les suivis édités depuis, la politique de l'habitat social ne se développe pas, aux yeux de certains participants à l'atelier, de manière harmonieuse entre acteurs.

On constate également une faible mixité sociale avec une augmentation des disparités entre quartiers riches et quartiers pauvres.

Dans les dix dernières années, la question foncière devient de plus en plus un handicap pour une politique active de construction de logements sociaux. En effet, d'une part, les réserves foncières des communes et des provinces qui ont été largement utilisées par le logement social et les réserves des opérateurs (en l'occurrence SIC et FSH) se réduisent voire s'épuisent (car il n'y a pas ou peu de reconstitution des stocks fonciers) et ; d'autre part, pour partie corrélativement, les prix du foncier se sont accrus fortement. Il faut aussi ajouter à cela que le développement de l'habitat précaire en squats sur le foncier public et sur celui des opérateurs gèle une partie des réserves et ont retardé un certain nombre de projets. (extrait des EGLS de décembre 2004).

L'absence d'un opérateur foncier (EPF) a favorisé cette rarefaction des réserves foncières. Cet outil a pourtant été plébiscité lors des États Généraux du Logements Social mais il n'a pas encore vu le jour, notamment pour les trois raisons suivantes :

- une proposition a été faite par la province Sud, mais a été jugée par les autres partenaires trop orientée sur le logement social, alors qu'ils souhaitent un outil foncier plus généraliste ;
- cet outil doit être concomitant avec la mise en place d'une

règlementation permettant la préemption, sans laquelle une politique d'acquisition aurait pour effet de renchérir le foncier ;

- la question du financement de cet outil foncier n'a pas été résolue, et suppose d'arrêter des règles relatives à la contribution respective de chacune des collectivités concernées, voire un abondement via une taxe.

Toutes ces questions sont abordées dans la réflexion en cours sur le projet de schéma de cohérence de l'agglomération de Nouméa (SCAN).

## **2.8 Une concurrence urbain-rural classique, mais une situation accentuée**

Selon Gilles Pestana, géographe à l'université de la Nouvelle-Calédonie, les mots déséquilibre et équilibre paraissent tous les deux des mots-pièges si on les applique à l'organisation spatiale et l'aménagement du territoire. En effet, aucun territoire, national ou régional, n'est équilibré au sens d'une répartition régulière et égale des habitants, des activités ou des équipements. L'inégalité spatiale est constitutive de tous les territoires quels qu'ils soient et à toutes les échelles, notamment parce que les forces à l'œuvre en matière de développement sont des forces qui ont naturellement tendance à faire grossir les pôles déjà développés. On le voit bien au plan mondial, puisque le seuil de 50% de la population vivant en ville vient d'être dépassé. En particulier, un de nos pays voisins, l'Australie, voit naturellement sa population se concentrer dans quelques grandes villes côtières.

La question, tout à fait fondamentale, du rééquilibrage, est plutôt celle de savoir comment, malgré l'attractivité naturelle de la ville capitale, limiter le contraste avec les communes de l'intérieur et des îles, et comment permettre à ces dernières de mieux vivre. Quel niveau de contrastes entre les différentes parties du territoire sommes-nous (nous, la société calédonienne) prêts à accepter ? Quel niveau d'équipement minimal est souhaitable dans les territoires de brousse (sachant qu'à chaque échelle la réponse peut être différente) ?

Cela pose aussi la question de la ruralité de demain. L'espace « broussard », le mode de vie rural, notamment la vie en tribu, sont originaux et constituent une richesse du pays. Ils sont unanimement reconnus comme devant perdurer, en tant que repère identitaire et en tant que garant d'une ruralité et d'une agriculture calédonienne vivante, active. Pourtant, ils évoluent, car les efforts entrepris pour améliorer la vie en brousse et dans les îles n'ont jusqu'ici que très partiellement compensé le différentiel d'attractivité avec Nouméa. C'est là une question difficile, car la taille du territoire rendrait coûteuse une réelle généralisation des équipements de proximité, et car sa faible densité génère aussi une sous-utilisation de ces équipements.

Certains exemples montrent en outre la difficulté d'une politique de rééquilibrage. Le principe de développement du « Grand H » et notamment la Koné-Tiwaka, la création des lycées de Touho et de Poindimié, etc. constitue un atout réel pour le développement de la province Nord et de la côte Est notamment. Mais l'amélioration de la desserte routière, en même temps qu'elle désenclavait le territoire, a facilité l'accès aux services présents à Nouméa, parfois de meilleure qualité qu'en brousse. De même, il faut signaler qu'une organisation du territoire reposant sur une « distribution » très éparse des équipements sur plusieurs communes constitue un handicap, par contraste avec le Grand Nouméa qui reste le seul lieu de l'archipel à concentrer en un seul lieu tous les services attendus par la population. A ce titre,

## Atelier 8

# Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

l'effort actuel de tenter de reconcentrer certains équipements sur VKP semble aller dans le sens d'une meilleure attractivité.

La compensation des handicaps de la brousse suppose de briser un cercle vicieux : le territoire est peu dense donc toute activité y est coûteuse. La vie y est par conséquent chère, ce qui favorise l'exode, qui lui-même aggrave le problème de densité.

### 2.9 Le secteur mine/métallurgie comme organisateur de l'espace

L'organisation spatiale de la Nouvelle-Calédonie est indissociable de l'activité minière. Depuis la découverte du territoire par les européens, de nombreuses richesses ont été découvertes et exploitées : charbon, or, cuivre, cobalt, chrome, antimoine, etc. mais la richesse la plus importante est bien évidemment celle du nickel.

L'exploitation du nickel a structuré le territoire, notamment par les villages miniers et le développement des communes à proximité des centres d'extraction.

#### Extrait de « La Mine en Nouvelle-Calédonie, 101 mots pour comprendre » :

Après la Seconde Guerre mondiale et la mécanisation, (les villages miniers) trop isolés disparaissent graduellement. De larges routes sont tracées pour acheminer les pelles et camions sur mine. Les compagnies minières acquièrent des véhicules de transport du personnel, font bâtir des maisons et relogent les ouvriers dans les communes.

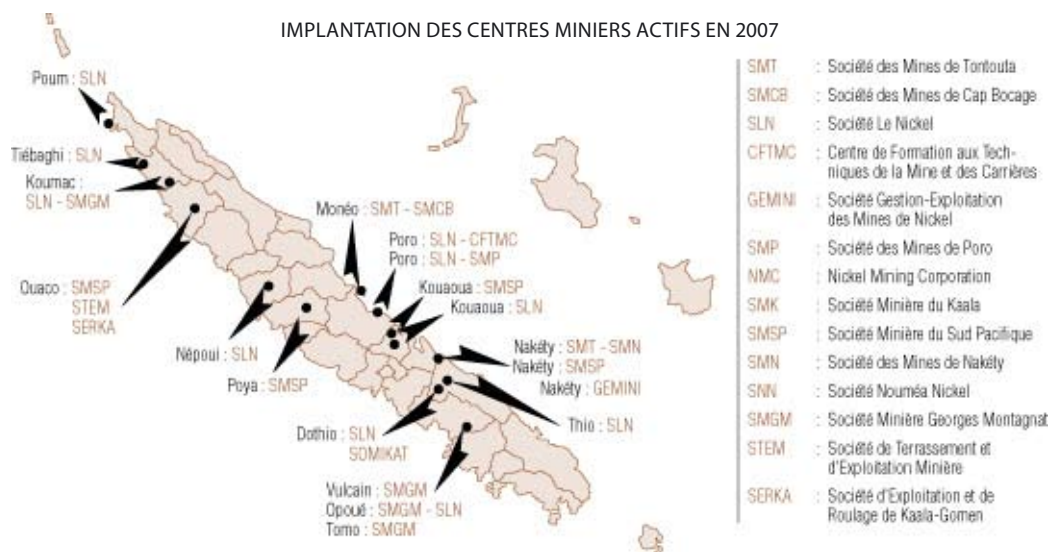
Quand il n'y a pas de structure municipale, on construit à nouveau des villages miniers, mais situés en plaine. C'est le cas de sites aujourd'hui bien connus, tels que ceux de Nakalé et des Pétyroglyphes, à Thio. On peut également citer Népoui, Poro, Kouaoua, ce dernier village étant devenu une commune à part entière dans les années 1990.

Cependant des villages isolés subsistent ou sont créés au gré de la mise en exploitation de nouveaux gisements. A Ouinné, le village minier appartenant à la Société Minière Georges Montagnat n'est accessible que par mer ou par air. La Socamifer construit un village sur les ruines de l'ancien bagne de Prony dans les années soixante. Enfin, le village de la mine de Tiébaghi a connu une vie très animée avant l'arrêt de l'exploitation en 1962.

De nos jours les villages miniers sont appelés à disparaître, les compagnies minières préférant maintenant laisser le soin aux employés de se loger, en leur allouant une indemnité. Aujourd'hui, véritables villages fantômes, comme celui des mines de la Ouenghi abandonné en 1943 et celui de Tiébaghi, ils font partie du patrimoine calédonien.

La carte et le tableau suivant montrent la distribution actuelle de l'activité minière du Nickel

La superficie minière concédée est sensiblement identique dans les deux provinces. Par contre, la répartition par communes est très inégale : 8 communes couvrent à elles seules 80% du domaine minier total (par importance décroissante : Yaté, Thio, Poya, Boulouparis, Le Mont-Dore, Houailou, Kouaoua, Canala, Koumac).



#### LES POINTS DE CHARGEMENTS EN MER UTILISÉS EN 2007 PAR LES SOCIÉTÉS MINIÈRES

Lieu	Utilisateur	Propriétaire	Destination du minerai de nickel	Mode de Chargement
Karembé	SMGM	SLN	Australie (via SLN), Doniambo	Chalandage
Ouaco	NMC	NMC	Japon, Australie, Chine	Chalandage
Népoui	SLN	SLN	Japon, Doniambo	Convoyeur en mer
Poya	NMC	NMC	Japon	Chalandage
Monéo	SMCB	SMT	Japon, Australie	Convoyeur en mer
Kouaoua 1	NMC	NMC	Japon, Australie, Chine	Chalandage
Kouaoua 2	SLN	SLN	Doniambo	Convoyeur en mer
Nakéty 1	NMC	NMC	Japon, Australie, Chine	Chalandage
Nakéty 2	SNN	SNN	Japon, Australie	Chalandage
Poro	SLN	SLN	Australie	Chalandage
Bogota	GEMINI	GEMINI	Japon, Australie (via SMT)	Chalandage
Tiébaghi	SLN	SLN	Japon, Doniambo	Chalandage
Thio	SLN	SLN	Japon, Doniambo	Convoyeur en mer
Tontouta	SMGM	SMGM	Japon, Japon (via SMT), Doniambo	Chalandage

## 2.10 Des enjeux Nouméa / brousse relativement liés entre eux

Le rapport Nouméa/reste du territoire est souvent placé sous le seul paradigme de l'opposition, sans doute hérité de l'histoire politique et coloniale. Il est pourtant logique et intéressant d'envisager ce rapport sinon sous l'angle de la complémentarité, au moins sous celui de l'interpénétration. En effet, ce qui contribue au développement ou à l'équipement de Nouméa ne se fait pas nécessairement aux dépens de la brousse, et a contrario, le développement ou l'équipement de l'Intérieur et des îles ne freine pas nécessairement Nouméa et son rayonnement. Il peut certes y avoir des oppositions d'intérêts, et peut-être parfois une concurrence en termes de financement, mais cela n'exclut pas dans le même temps des rapports de complémentarités.

Deux exemples bien différents illustrent bien ces questions : les squats et le tourisme.

Les squats, pourraient paraître comme exclusivement un problème urbain et donc d'une problématique qui relève seulement de la province Sud et des communes du Grand Nouméa. Mais comme chacun le sait, l'exode rural alimente, directement ou indirectement, une partie (pas la totalité) de la croissance de ces squats et les facteurs de cet exode rural ne sont pas contenus uniquement dans des territoires qui s'arrêtent à Païta ou au Sud de Poya et de Canala. Il s'agit donc d'un problème qui concerne l'ensemble du territoire et qui nécessite une réflexion globale. Les squats se multiplient dans le Grand Nouméa mais engagent l'ensemble du territoire. En cela, Nouméa, l'intérieur et les îles ne s'opposent pas du tout, ils sont intimement liés.

Le tourisme, lui, ne s'arrête pas aux portes de Nouméa en Nouvelle-Calédonie. D'ores et déjà, les touristes, qu'ils soient japonais, métropolitains ou australiens ne se cantonnent pas à Nouméa. Ils vont à l'île des Pins ou aux îles Loyauté, ils fréquentent la brousse, au moins sous forme d'excursion. L'intérieur et

les îles offrent des atouts touristiques que n'offrent pas Nouméa et inversement Nouméa constitue un hub touristique pratiquement incontournable pour les touristes. Il y a donc beaucoup plus complémentarité qu'opposition. Un bon niveau d'infrastructures touristiques en brousse et aux îles ne ferait qu'accroître la fréquentation touristique à Nouméa.

## 2.11 Une compréhension des relations entre territoires limitée par le manque de données

On constate que le contraste spatial est intimement lié à une répartition démographique et géographique complexe. Par exemple, dans le cas de la ruralité, la structure de la population semble évoluer en fonction de la répartition spatiale des activités. Néanmoins, ce type d'assertion, s'il apparaît évident aux professionnels, n'est pas forcément étayé par des informations fiables et homogènes.

En effet, l'agglomération de Nouméa a fait l'objet depuis de nombreuses années d'études émanant de plusieurs collectivités ; en revanche pour d'autres régions de la Nouvelle-Calédonie on manque d'éléments de mesure malgré certaines études existantes.

Des éléments statistiques et démographiques font défaut aux professionnels. En effet, le recensement de 2004 n'est pas fiable car il a été en partie boycotté. De même, l'enquête budget/consommation des ménages n'est pas encore éditée même si elle ne devrait tarder.

Il est nécessaire d'identifier des indicateurs, de façon à quantifier la disparité d'équipements et d'activités sur l'ensemble du pays. Les professionnels réunis font officiellement la demande que soient organisées des collectes de données permettant de disposer d'une meilleure visibilité sur la Nouvelle-Calédonie.

# 3. Un manque d'outils en faveur d'une politique cohérente et efficace d'aménagement

## 3.1 Peu de principes directeurs en matière d'urbanisme

Depuis la provincialisation, il revient à la Nouvelle-Calédonie d'arrêter les « principes directeurs du droit de l'urbanisme »<sup>1</sup>. Cette notion n'est pas plus précisément définie, mais on peut penser qu'il s'agit là de ce qui relève de la loi en métropole (code de l'urbanisme), et donc que cette notion inclut la responsabilité de fixer :

- les règles générales qui vont encadrer l'élaboration, l'approbation, le contenu et la portée des plans d'urbanisme directeurs (PUD), des permis de construire ou de lotir, des arrêtés créant des zones d'activités, etc. ; idem pour les documents d'urbanisme de niveau supra-communal (tels que le SDAU-VKP ou le futur SCAN) ;
- les objectifs généraux d'aménagement et de développement durables que doivent respecter les documents d'urbanisme, notamment ceux découlant des grandes orientations arrêtées par le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie, en matière d'équilibre spatial et de développement économique, ainsi que les règles permettant de prendre en compte dans les documents d'urbanisme et dans les décisions individuelles, par exemple, l'environnement (es-

paces boisés, littoral, paysages, etc.), les risques naturels ou technologiques, etc. ;

- les règles applicables en matière de préemption, ou de réserves foncières à vocation d'aménagement, d'habitat, ou de grands équipements d'intérêt général.

Il existait, avant la provincialisation, divers textes encadrant les questions d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, notamment :

- ordonnance 45-1423 relative à l'urbanisme dans les colonies ;
- délibération N°74 des 10 et 11 mars 1959 relative à l'urbanisme ;
- délibération N°48/CP du 10 mai 1989 réglementant les ZAC ;
- décret n°51-1135 du 21 septembre 1951 réglementant les groupes d'immeubles et les lotissements en Nouvelle-Calédonie ;
- délibération n°19 du 8 juin 1973 relative aux permis de construire, modifiée notamment par les délibérations n° 41 du 14 décembre 1979, n° 471 du 3 novembre 1982 et n° 47 du 17 avril 1985.

Au lendemain de la provincialisation est intervenue la délibération N°24 du 8 novembre 1989, qui a notamment :

- formulé quelques règles relatives à l'élaboration des plans d'urbanisme et précisé qu'il revenait aux provinces de fixer par

<sup>1</sup> La loi référendaire n°88-1028 du 9 novembre 1988 et la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 utilisent en effet exactement les mêmes termes à ce sujet

délibération « *les conditions d'application (de ces règles) et notamment les procédures d'élaboration et révision, la composition des documents d'urbanisme ou d'aménagement* » ;

- établi que les permis de construire relevaient de règles à définir par les provinces ; cette disposition a été précisée comme suit par la délibération n° 322 du 12 décembre 2002 : « *Les assemblées de province fixent le régime du permis de construire et déterminent les constructions qui en sont exemptées (...)* » ;
- stipulé que les demandes d'autorisation relatives aux groupes d'immeubles et les lotissements, sont à faire « *dans les conditions fixées par les assemblées de province* » ;
- établi la liste explicite des dispositions de la délibération N°48/CP valant pour les ZAC « principes directeurs d'urbanisme », les autres dispositions pouvant être modifiées par les provinces.

On voit donc que la Nouvelle-Calédonie a choisi, à l'exception notable des ZAC, de ne pas arrêter des principes structurants, mais de laisser une très grande marge de manœuvre aux provinces. Toutefois, arrêter les principes directeurs d'urbanisme n'étant pas seulement une possibilité, mais une obligation incombant à la Nouvelle-Calédonie, on s'aperçoit que l'ensemble des décisions, réglementaires ou individuelles, prises par les provinces et les communes en matière d'urbanisme, est dans une situation de relative insécurité juridique.

### 3.2 Des règles d'urbanisme fixées par les provinces

Les provinces Nord et Sud ont pleinement suivi la logique de cette délibération N°24 du 8 novembre 1989, et ont adapté ou remplacé les textes régissant :

- les règles générales d'urbanisme : modifications apportées à la délibération N°74, en province Sud, notamment par les délibérations 32-89, 415-92, 22-94, 27-2000, 46-2002, et, en province Nord, par les délibérations 112-98 et 2008-55 ;
- les permis de construire : nombreuses modifications apportées délibération n°19, en province Sud, récapitulées dans un texte consolidé publié au JONC le 22 juillet 2008 ; et réglementation nouvelle édictée en province Nord à travers plusieurs textes, dont le dernier est la délibération n° 2008-137/APN du 20 juin 2008 ;
- les groupes d'immeubles et les lotissements (décret n°51-1135) : réglementation nouvelle adoptée en province Sud par la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006 ; réglementation nouvelle adoptée en province Nord par la délibération 97/90 du 26 février 1990 ;
- les ZAC (en province Sud seulement) : cf. délibération 415-92/BAPS du 1<sup>er</sup> octobre 1992 modifiant certaines dispositions de la délibération 48/CP.

### 3.3 Un certain flou sur les responsabilités respectives des communes et des provinces en matière de documents d'urbanisme

Depuis 1995, les règles ont en effet changé, car l'article 24-1 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988, tel que modifié par la loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 se lit ainsi : « *dans le respect des principes directeurs du droit de l'urbanisme fixés par le territoire, l'assemblée de province approuve les documents d'urbanisme de la commune sur proposition du conseil municipal.* » La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 a confirmé en son article 50 ces dispositions, exactement dans les mêmes termes, et a rajouté : « *Le document est considéré comme approuvé si l'as-*

*semblée ne s'est pas prononcée dans le délai d'un an* ».

En fait, les textes en vigueur, qu'ils proviennent des provinces ou du congrès, n'ont pas tenu compte de ce changement introduit par la loi, et une refonte, décidée collectivement, paraît indispensable pour mieux asseoir les décisions prises en matière d'urbanisme. Ainsi, la décision d'élaborer ou de réviser un PUD relève, selon la procédure arrêtée tant en province Nord qu'en province Sud, d'une délibération provinciale, ce qui n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

Cette remise à jour des textes nécessitera de trancher sur un point préalable important, car la formulation retenue par la loi référendaire modifiée laisse en fait une part à l'interprétation : certains juristes pensent que la province a bien toute latitude pour approuver ou non un projet de PUD ou de ZAC proposé par une commune ; mais d'autres pensent qu'un éventuel refus ne peut être valable que s'il s'agit de motifs de droit (non-conformité aux principes ou à la procédure définis par la réglementation), et qu'un simple désaccord sur le fond ne permettrait pas à la province de refuser d'approuver le document proposé. Cette seconde interprétation rendrait indispensable de donner une valeur en droit aux documents de cadrage supra-communales adoptés par la province, à l'image du SDAU-VKP ou du projet de SCAN.

En pratique, fort heureusement, l'élaboration des PUD communaux se passe en bonne intelligence entre les services provinciaux et les services municipaux, et les communes ne revendiquent a priori pas le droit d'imposer leur PUD à la province.

### 3.4 Une planification non cadrée par une vision globale

On constate une absence de politique d'aménagement et de mise en valeur des terres.

Les différents acteurs se concertent peu. Les documents d'urbanisme se font essentiellement à partir de dossiers, instruits par les services des collectivités concernées. Seuls des comités techniques constituent des organes de concertation et de coordination, mais ils n'interviennent qu'en phase opérationnelle du projet. Les entreprises sont très rarement représentées dans les organes de consultation. Seuls quelques rares processus obligent les différents acteurs à travailler ensemble comme les dossiers d'appels d'offres au sein des ZAC (mais en aval des décisions d'aménagement) et les enquêtes de déclaration d'utilité publique.

De plus, aucune instance ne collecte les diverses informations relatives aux documents d'urbanisme (permis de construire, de lotir, PUD...) au niveau territorial.

Se pose également le problème des moyens :

- les communes, faute d'assise financière suffisante, peuvent avoir des difficultés à réaliser les ZAC dont elles souhaitent assumer la maîtrise d'ouvrage ; seules les provinces peuvent alors les aider, en prenant cette maîtrise d'ouvrage, ou en se la faisant déléguer ;
- les services communaux sont souvent sous-dimensionnés et ne disposent pas des compétences pour pouvoir répondre aux interrogations des administrés en matière d'urbanisme.

Enfin, la situation est aussi celle d'un manque d'anticipation et de stratégie. Sans doute manque-t-il à ce sujet un vrai projet stratégique au niveau du pays, qui permette aux communes de mieux situer leurs priorités sur le moyen et le long terme, et donc de passer d'un aménagement au coup par coup à une planifica-

tion réfléchi et en tenant compte des contraintes locales.

Il est vrai également qu'avant de planifier à long terme des aménagements sur terres privées, il faudrait d'abord savoir mieux gérer à un stade opérationnel les projets qui nécessitent des achats de terres voire des expropriations d'intérêt collectif. Or on a vu plus haut que la force du lien à la terre (rappelé dans l'accord de Nouméa) et la faiblesse des outils réglementaires sont à ce titre deux freins importants.

Il existe également une difficulté de cohérence entre maîtrise du foncier sur terres de droit commun et terres coutumières. Ce point est développé plus loin.

### 3.5 Des PUD peu développés

L'outil réglementaire principalement utilisé en Nouvelle-Calédonie est le PUD (Plan d'Urbanisme Directeur) qui relève d'une adaptation de la réglementation métropolitaine, mais qui est ancien. D'ailleurs, il a été remplacé en métropole par les POS (Plan d'Occupation des Sols), puis dans les années 2000 par les PLU (Plan Local d'Urbanisme), confortés par le développement de l'intercommunalité. Cette évolution montre bien son caractère obsolète.

De plus, ce dispositif est lourd sur un plan administratif : son élaboration, comme sa révision est longue et onéreuse. Les petites communes ne se dotent alors d'aucun outil de ce type.

Parfois même, étant donné que la procédure est longue, il est dans l'intérêt des communes de ne pas finaliser le PUD pour garder une certaine souplesse à modifier les zones. Le délai de 5 ans avant modification du PUD est totalement inadapté avec l'évolution actuelle des communes.

#### Stade d'instruction des PUD par commune de la province Nord (au 09.04.2008)

##### PUD approuvés ou révision approuvée :

- Koumac
- Pouembout

##### PUD en cours d'élaboration ou en révision mais pas encore approuvés :

- Kaala-Gomen
- Koné
- Ponérihouen
- Touho

- Voh
- Canala
- Kouaoua
- Poya (pour la partie située en province Nord)
- Houailou

##### PUD dont l'élaboration est suspendue :

- Ouegoa
- Poindimié
- Poum

#### Stade d'instruction des PUD par commune de la province Sud

##### PUD approuvé :

- Nouméa

##### PUD approuvés mais en cours de révision :

- Dumbéa
- La Foa
- Bourail (extension du périmètre à toute la commune et non plus Bourail-village seul)

##### PUD en cours d'élaboration mais pas encore approuvés :

- Thio
- Boulouparis
- Poya
- Païta
- Mont-Dore

Pour l'ensemble des projets de PUD, leurs règles sont appliquées par anticipation sur l'approbation. Il n'y a pas de PUD sur les îles Loyauté car 97% des terres sont coutumières.

### 3.6 Des outils d'urbanisme opérationnel local (ZAC, lotissement) utiles, mais qui ne répondent pas à tous les besoins

#### Le permis de construire

Concernant la construction individuelle, le permis de construire relève d'un dispositif bien maîtrisé par les collectivités. Le maire doit cependant disposer d'un PUD approuvé pour pouvoir délivrer lui-même ledit permis.

#### Le permis de lotir

Pour des projets à partir de 3 parcelles (il est possible d'utiliser la procédure de permis de lotir simplifié pour 2 parcelles), le lotissement est l'outil le plus couramment utilisé. Ce type de projet répond généralement à des objectifs de maximisation de profit, et plus rarement à un objectif d'aménagement du territoire. Certains lotissements sont présentés sous la forme de succession de permis de construire individuels et non sous un permis de lotir global. Les communes sont rarement en position de force face au promoteur privé, et peinent à imposer leurs exigences en terme d'équipements publics, faute de cadre réglementaire clair.

A l'issue de la construction, les communes se retrouvent avec une charge de fonctionnement supplémentaire à assumer, sans avoir de ressources complémentaires, faute de fiscalité propre associée.

Pour les communes sans PUD en province Sud, il existe une délibération sur les permis de lotir et une autre sur les permis de construire.

#### La Zone d'Aménagement Concerté

Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Ce mode de projet permet d'intégrer plus facilement les besoins en équipements publics et aménagement.

### 3.7 Des outils existants mais peu utilisés

Le droit d'expropriation existe en Nouvelle-Calédonie, avec un texte qui date de 1938, mais les clauses d'expropriation sont très restrictives. Le texte n'a donc été mis en application que 2 fois.

Il existe aussi des outils pour la réservation d'emplacements<sup>2</sup> aux principales installations d'intérêt général et aux espaces libres. Par contre, il n'existe aucun texte et/ou circulaire d'application ; en conséquence, si le principe existe, sa mise en œuvre est très difficile, hormis la notion d'inconstructibilité autre que celle découlant de l'usage de l'emplacement réservé.

De même, à l'article 6 de la délibération n°74 des 10 et 11 mars 1959, «consistance des projets», il est écrit en outre que le PUD doit comporter l'indication des espaces boisés à maintenir ou à créer, ce qui n'est pas toujours fait dans les PUD.

Il a été souligné que si les aspects fonciers sont pris en compte par toutes les provinces, la sauvegarde du patrimoine bâti est encore assez peu prise en compte dans les aménagements.

<sup>2</sup> A propos des emplacements réservés, il existe dans la délibération 74 du 10 et 11 mars 1959, un article (6) faisant état de la consistance des projets d'urbanisme. Il est question des « emplacements réservés aux principales installations d'intérêt général et aux espaces libres ». Or, il n'y a pas eu de délibération créant le régime des emplacements réservés. Certains PUD utilisent de manière abusive cet outil (on utilise un mot qui ne correspond à rien dans le code de l'urbanisme : réserve d'emprise). Il existe une loi mais pas de décret d'application. Un travail a été mené par la DEPS à l'initiative de la Ville de Nouméa et de la province Nord afin de palier cela. Deux projets de textes ont été réalisés (une délibération du congrès et une délibération provinciale). Ces projets sont en stand by depuis mi-2007.

### 3.8 Des outils absents...

La dimension supra communale n'existe pas ou encore très peu, ce qui pose des problèmes d'approche stratégique des territoires. En effet, l'intercommunalité oblige à un travail de concertation et d'harmonisation entre communes voisines et amène donc de la cohérence territoriale. Cet échelon semble manquant en Nouvelle-Calédonie.

Le tableau de la page suivante montre les différents syndicats intercommunaux existants sur le territoire. Il montre qu'il n'existe qu'un seul syndicat de réflexion stratégique intercommunale, le SIGN (Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa).

Auparavant, l'agglomération de Nouméa s'était dotée d'un outil en matière d'urbanisme : l'AD'UA (Agence d'Urbanisme et d'Aménagement). Avec la création du SIGN dont les missions de réflexion au niveau du grand Nouméa reprennent celles de l'AD'UA, l'agence est en cours de dissolution.

Le schéma de cohérence, permettant de prendre en compte les différents PUD d'une zone, n'est pas utilisé sur le territoire, faute d'avoir pu identifier un chef de file en charge de la formalisation.

### 3.9 Un outil majeur qui manque cruellement : le droit de préemption

Autre lacune en matière d'outils, c'est l'absence des droits de préemption et de réservation. Cela rend donc plus difficile l'anticipation des aménagements par une maîtrise du foncier au profit des collectivités publiques. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement volontariste en est d'autant plus difficile. De plus, les procédures réglementaires font que les communes ne sont pas obligatoirement tenues informées des cessions sur leur territoire.

Les collectivités ne disposent d'aucun moyen pour constituer une réserve foncière dans une optique d'aménagement (exception faite du droit de préemption dans le cadre d'une ZAC uniquement). La notion de Zone d'Activité Différée (ZAD)<sup>3</sup> a été avancée comme pouvant répondre, au moins en partie, à cette problématique. Des textes sur le droit de préemption et sur la ZAD sont étudiés depuis 5 ans, mais ils ne sont toujours pas mis en application. Le droit de préemption est toujours mal vécu par les propriétaires, et c'est sans doute une des raisons pour lesquelles les textes ne sont toujours pas mis en œuvre.

Il manque également une mise à jour des textes relatifs aux expropriations pour cause d'utilité publique, afin d'intégrer notamment la possibilité de constituer des réserves foncières.

Le cadastre existe mais il est encore perfectible. Son imperfection peut être un frein au développement du fait de la méconnaissance du plan parcellaire de certaines zones et donc des propriétaires correspondants, dans le cas d'une volonté de rachat par les collectivités.

Pour la publicité foncière, en cas de cession, c'est un texte de 1946 d'origine métropolitaine qui régit encore la procédure. Il n'y a pas non plus véritablement de code du domaine qui est régi par une multitude de textes qui le rend donc peu efficace.

Il est souligné qu'il n'existe pas de cadastre ni publicité foncière dans le périmètre des terres coutumières.

### 3.10 Un foncier peu accessible car cher

Il y a de plus en plus de demande pour du foncier rural, à finalité de lotissement ou de résidence secondaire, et les prix de vente augmentent. C'est là un problème classiquement constaté sur

toute la planète, qui induit que les jeunes agriculteurs ne peuvent pas s'installer (coût d'investissement prohibitif, absence d'offres de location de terres), et que les agriculteurs en place sont moins motivés à bien produire (sachant qu'ils peuvent vivre assez confortablement en vendant régulièrement des parcelles). Ce problème est particulièrement vrai en zone périurbaine.

Ce phénomène trouve son origine, en périphérie des villes, dans le développement démographique et l'étalement urbain, et, ailleurs, dans le fait qu'un nombre important d'urbains ont largement les moyens d'accéder à des résidences secondaires rurales. Il faut noter l'absence d'outil réglementaire de protection des sols à vocation agricole<sup>4</sup>, ainsi que l'absence d'outil type SAFER, permettant de fluidifier le marché des transactions foncières en milieu rural. Rien ne freine la spéculation immobilière, faute d'outils adéquats comme par exemple une taxe sur les plus-values foncières, ou encore de taxe sur les terres privées exploitables en friche, comme cela peut exister ailleurs.

Il faut noter surtout que l'agriculture néo-calédonienne est globalement très extensive, et génère donc, en moyenne, un faible bénéfice par hectare : la valeur financière d'une terre, dans une logique purement agricole, est donc faible, et très en dessous de la valeur réelle des transactions lorsque existe un droit, ou un espoir de droit de construction.

D'ailleurs, des surfaces importantes ne sont pas exploitées, ce qui rend paradoxal le phénomène de relative pénurie de terrains.

Mais les terres privées ne sont pas non plus les seules à présenter des potentiels de développement, puisque les collectivités, toutes confondues, possèdent 63% de la superficie globale de la Nouvelle-Calédonie, certes en très grande majorité en zone naturelle à protéger ou sur les reliefs. Les terres coutumières représentent 17% de la surface du pays, l'ADRAF 1% et les terres privées 19% (voir carte répartition des régimes fonciers par commune).

#### Rôle de l'ADRAF

L'ADRAF, dont la mission principale est de « répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre » (cf. accord de Nouméa), a permis de régler nombre de conflits fonciers et contribué à la paix sociale. Cet établissement ne peut répondre à la totalité des besoins en matière d'aménagement, car ses actions se concentrent sur le monde kanak : réforme foncière, installation des GDPL, OGAF, désenclavement et habitat en milieu tribal, etc.

De même, l'existence de différends claniques empêche la distribution et donc la mise en valeur potentielle de plusieurs milliers d'hectares détenus par l'ADRAF. Certains considèrent que la priorité ainsi donnée à la valeur du lien à la terre, constitue un frein pour le développement économique du pays. Pour d'autres, c'est là une situation dont la légitimité découle directement de l'accord de Nouméa, et qui n'est pas un frein dans la mesure où des surfaces considérables de terres privées sont également sous-valorisées. De plus, la plupart des terres coutumières font l'objet d'une mise en valeur de type coutumier : cultures vivrières, etc ; et surtout culturelle.

### 3.11 La difficulté de mettre en valeur les terres coutumières

Le point sur les terres coutumières a été plus particulièrement développé dans l'atelier 5 (Développement, culture et valeurs identitaires)

On distingue en Nouvelle-Calédonie, comme partout, la propriété privée et la propriété publique (celui-ci regroupant les

<sup>3</sup> En France, la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) est un secteur où une collectivité publique, un établissement public y ayant vocation ou une SEM titulaire d'une convention d'aménagement dispose, pour une durée de 14 ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux

<sup>4</sup> Par exemple, à la Réunion, le schéma d'aménagement régional (dont la valeur découle d'un article du code général des collectivités territoriales spécifique aux DOM) identifie d'une part des « espaces agricoles de protection forte », secteurs où tout urbanisation est interdite, du fait de la forte valeur agronomique des sols, et d'investissements publics importants consentis en faveur de l'agriculture (irrigation) ; et d'autre part des « espaces à vocation agricole », territoires dont la vocation agricole reste dominante, mais dont la valeur agronomique est moindre, et où une diversification de l'usage des sols est possible, dans des proportions limitées. Cet outil ➔

Nom du Groupement	Communes	Électrification rurale	Lutte contre l'incendie et secours	Ordures ménagères	Projets de services publics ou d'équip'	Piscine	Eau potable	Assainissement	Développement économique	Gestion d'un parc	Fourrière	Transports scolaires	Études sur l'intercommunalité
SIVM de la côte Est	Touho, Poindimié, Pouébo, Hienghène, Houailou, Ponérihouen.	X											
SIVU TIPEEP	Touho, Poindimié			X									
SIVM du Nord	Kaala-Gomen, Koumac		X	X									
SIVM de la côte Ouest	Voh, Poum et Kaala-Gomen				X								
SIVU VKP	Voh, Koné, Pouembout								X				
SIVOM VKP	Voh, Koné, Pouembout			X			X	X					
SIVM de la région de La Foa	Boulouparis, Thio, Farino, La Foa, Moindou, Païta, Sarraméa, Bourail	X	X	X									
SIVU de la côte Ouest	Boulouparis, Farino, La Foa, Moindou et Sarraméa					X							
SYND. MIXTE des grandes fougères	Farino, Moindou, Sarraméa								X	X			
SIVU des eaux du grand Nouméa (sera intégré au SIGN en 2009)	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta						X						
SIGN	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta										X		X
SIVU TRANSCO	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta											X	
SIVU TOM du grand Nouméa	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta			X									
Total communes		14	10	19	3	5	7	1	6	3	4	1	1

domaines public et privé des personnes morales de droit public), mais un troisième statut existe : les terres coutumières. Celles-ci, qui sont constituées des ex-réserves autochtones et des terres attribuées au titre du lien à la terre, se caractérisent par un statut particulièrement protecteur ces terres sont :

- inaliénables et incessibles : les terres coutumières ne sont ni cessibles, ni transmissibles ;
- insaisissables : de ce fait, elles ne peuvent être hypothéquées et n'offrent donc aucune garantie présentable par l'investisseur ;
- incommutables : le statut d'une terre coutumière ne peut être remis en question.

L'ancien statut des terres autochtones stipulait également l'im-

prescriptibilité des terres coutumières mais ce terme ne figure plus dans la Loi Organique.

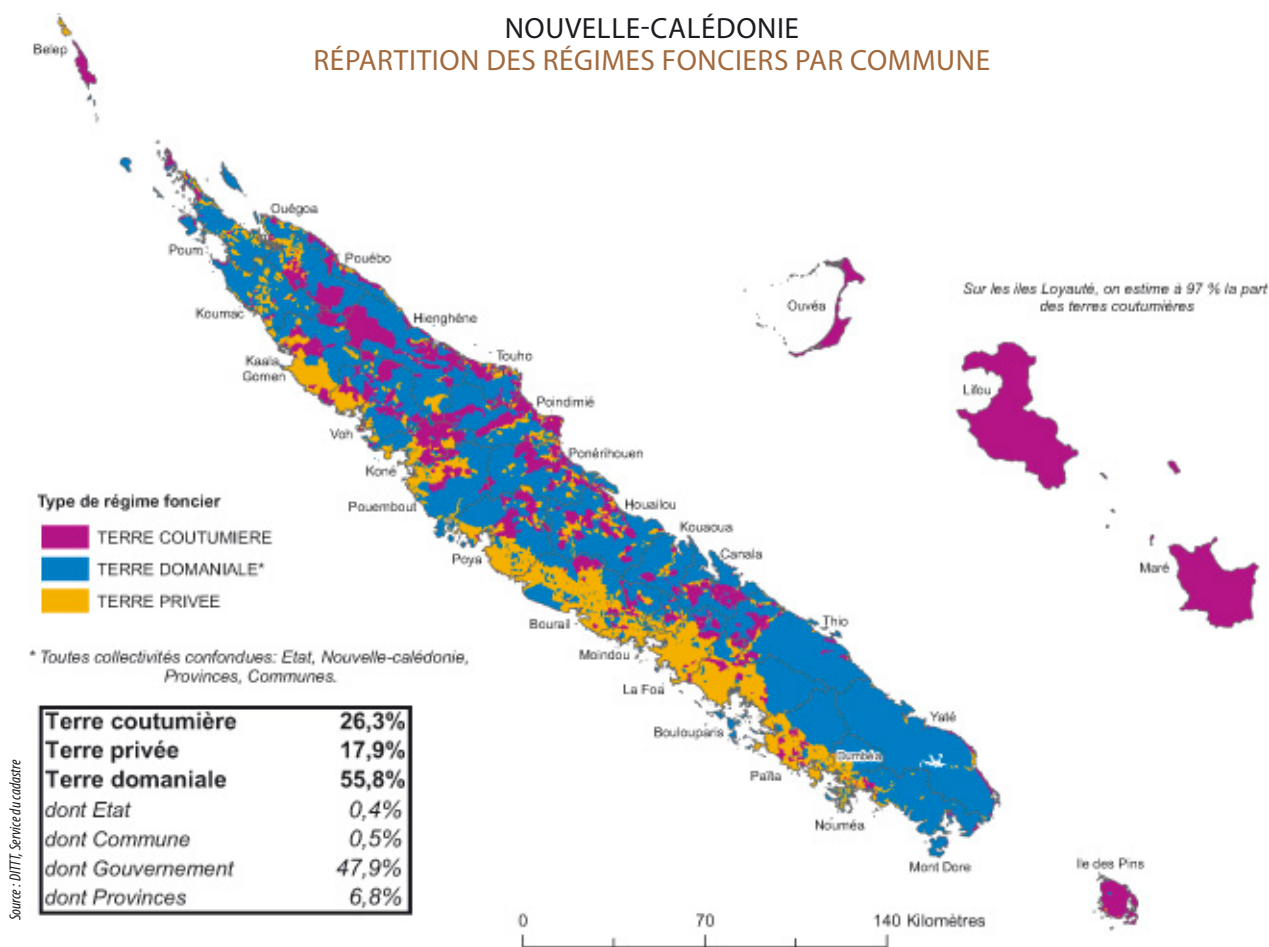
La loi organique prévoit bien un fonds de garantie destiné à sécuriser les investissements en terres coutumières mais celui-ci n'a à ce jour pas été créé.

Par ailleurs, un séminaire organisé par le gouvernement en 2001, sous l'égide de l'ADRAF, avait déjà soulevé le problème cité plus haut et concluait à la nécessité de réfléchir à l'évolution du statut juridique des terres coutumières, à l'unanimité des participants y compris les coutumiers. Des réflexions ont déjà été conduites mais elles n'ont pas eu de suites législatives.

L'aménagement sur terres coutumières passe le plus souvent par une structure de statut GDPL (Groupement de Droit Parti-

## Atelier 8

# Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation



culier Local), utilisée comme structure juridique intermédiaire permettant l'exploitation commerciale d'un projet et non pas comme outil purement foncier.

Le développement sur ce type de foncier se fait également via des sociétés civiles de participation comme pour la zone artisanale de Baco ou les projets hôteliers dans les Îles Loyauté.

Notons également l'importance de la concertation entre autorités coutumières et acteurs économiques : l'exemple de la chefferie de Wetr, qui a créé à cet effet un « comité de développement » est à ce titre intéressant.

Il est indéniable que les principes d'inaliénabilité, d'incessibilité, d'insaisissabilité et d'incommutabilité des terres coutumières constituent un frein à la conclusion de contrats permettant leur mise en valeur. Quelques opérations, reposant sur des montages complexes (construction par un opérateur louant le terrain à travers un bail qui pourrait s'inspirer du principe du bail emphytéotique) sont en cours, mais on manque d'expérience à ce sujet. Au delà des questions posées par les 4 i, il existe surtout un réel manque de clarification du droit des contrats sur terres coutumières qu'il convient de combler au plus vite.

Il faut donc commencer à intégrer des zones coutumières dans des démarches de planification spatiales, parce que le développement harmonieux de la Nouvelle-Calédonie suppose que les terres coutumières fassent partie des zones de développement du territoire, sous risque de distorsions sociétales.

Enfin, il faut noter que des terres de droit commun et des

terres coutumières peuvent souvent être enchevêtrées les unes aux autres, ce qui rend plus complexe leur valorisation, et même la planification spatiale à l'échelle communale.

### 3.12 Des terres coutumières échappant aux règles de bonne gestion communale

Sur les terres coutumières, les autorisations de construire sont délivrées par l'autorité coutumière, sous forme d'un acte coutumier (anciennement PV de palabre), sans que la commune ne soit consultée, ni même informée. Un immeuble peut donc être construit, sans aucune concertation avec la commune quant au raccordement aux différents réseaux (eau, assainissement, électricité, transport...). Néanmoins, le fondement est posé et le droit qui va découler de l'acte coutumier, encadré par la loi de pays n°2006-15 du 15 janvier 2007, devrait être appliqué bien plus qu'il ne l'est aujourd'hui même si, dans les mœurs, cette application prendra du temps.

Dans la délibération sur les permis de construire modifiée pour la dernière fois en 2006, la province Sud a fait apparaître les modalités d'application.

Le maire, responsable de la sécurité de ses administrés, peut donc se retrouver en défaut vis-à-vis d'une construction dont il n'avait pas connaissance (en zone inondable par exemple). On constate une véritable disjonction entre le maire et les autorités coutumières, qui interviennent pourtant sur un territoire très similaire. Seules les demandes de subventions peuvent permettre une certaine maîtrise par la commune.



Mais l'acte coutumier permet aussi de mobiliser des terres coutumières pour autre chose que l'habitat (certains clans sollicitent d'ailleurs des promoteurs pour engager des opérations de valorisation), et donc pour des projets de développements, même si les expériences en la matière sont encore trop rares. Cela demande de consacrer un temps au dialogue avec les coutumiers. Et il y a souvent un décalage entre l'urgence imposée par le projet, et le temps du dialogue. Pourtant, il y a une prise de conscience de la part des coutumiers, et la volonté de développement économique sur terres coutumières est croissante.

La question de savoir quelles sont les règles de droit commun qui se superposent aux règles coutumières pour les constructions situées sur terres coutumières n'est pas limpide. Par exemple, la province des îles applique bien la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement aux constructions concernées, qui doivent donc recevoir une autorisation de la part de la province et d'une autre de la part des autorités coutumières.

D'autres réglementations se superposent aux règles coutumières, notamment les réglementations en matière d'environnement et d'établissements recevant du public.

### **3.13 Une 1<sup>re</sup> conséquence importante : l'inflation du prix du foncier**

Une des conséquences du manque de maîtrise foncière est une politique de « coups partis » conduite par les communes pour l'acquisition des terrains. Ils sont achetés dans l'urgence et sans capacité de négociation de leurs prix, par défaut d'anticipation sans forcément correspondre à un besoin bien évalué, au prix

du marché. Cela a un coût pour les communes, et pour avoir certains terrains indispensables à leurs projets, elles doivent participer à la surenchère et donc favoriser l'inflation foncière que connaît la Nouvelle-Calédonie.

### **3.14 Une 2<sup>e</sup> conséquence importante : une logique d'aménagement subie et non conduite par les collectivités**

Du fait du manque d'outils qui permettraient la mise en place des politiques d'aménagement globales et stratégiques, de l'absence d'outils réglementaires, de la difficulté à maîtriser le foncier par les collectivités, d'un coût du foncier élevé, la logique privée prédomine parfois et des terrains sont acquis par des promoteurs qui sont loin des préoccupations d'intérêt général, et ne sont pas en cohérence avec les projets des collectivités. L'aménagement en partie aux mains du secteur privé est plutôt un aménagement subi et d'opportunité.

La question à se poser là encore est celle du système que l'on veut suivre : souhaite-t-on un système libéral pour le développement spatial ou préfère-t-on une certaine maîtrise par le secteur public ?

### **3.15 Une 3<sup>e</sup> conséquence importante : en milieu périurbain, le statut des terres coutumières, et le manque de terres privées, sont un frein notable à l'aménagement**

Par exemple, le futur lycée du Mont-Dore ne pouvant pas être excentré, le meilleur emplacement trouvé est situé sur terres coutumières à Saint-Louis. Or les autorités coutumières sont en désaccord entre elles, et la décision tarde.

## **4. Des politiques d'aménagement coûteuses et mal financées**

### **4.1 Des collectivités n'ayant pas la maîtrise de leurs ressources**

Les communes et les provinces disposent de très peu de marges de manœuvre pour adapter leurs recettes à leurs besoins : l'essentiel de ces recettes provient en effet des dotations de fonctionnement et d'investissement versées par la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre strictement défini par la loi organique, des dotations obligatoires versées par l'État (DGF, DGE), et des autres concours et subventions de l'État (au titre des contrats de développement notamment), de la Nouvelle-Calédonie et de la Communauté européenne.

Les autres recettes, à savoir les impôts et taxes créés par la Nouvelle-Calédonie et spécifiquement affectés au bénéfice des collectivités, et les centimes additionnels votés par ces dernières, sont modestes en volume et peu susceptibles d'augmenter même lorsque les collectivités le souhaitent : celles-ci ne maîtrisent pas les impôts et taxes affectés, qui sont votés par le congrès, et les centimes additionnels sont encadrés par un plafond, qui se trouve être le plus souvent déjà atteint.

Cette situation est d'autant plus inadaptée, que les versements effectués par la Nouvelle-Calédonie au titre de la loi organique varient en fonction de la conjoncture économique : lorsque les dotations reçues par les communes ou les provinces sont bonnes, il reste difficile de s'engager dans des opérations lourdes, ou dans des dépenses de fonctionnement à caractère récurrent, puisque

l'on n'a pas la certitude que l'aisance financière du moment soit durable. Dans le même temps, des systèmes de « cliquets » ou de « sauvegarde » garantissent une fourchette maximale de variation d'une année sur l'autre.

Au total, les communes manquent par exemple de moyens pour accompagner la création de lotissements ou de zones artisanales. Leurs marges de manœuvre en terme de fiscalité propre (centimes additionnels, patentes, immatriculations) sont assez réduites, et la plupart d'entre elles sont déjà au plafond des taux applicables. Certaines taxes supplémentaires sont utilisées par certaines communes, dont la légalité porte à débat (taxe de raccordement aux réseaux). L'emprunt est très peu utilisé, et seulement en investissement ; il existe par contre une possibilité d'avance sur trésorerie.

Cette tension sur la question financière, qui touche particulièrement les communes du grand Nouméa du fait des charges découlant de l'exode rural, est l'une des causes du débat permanent relatif aux clefs de répartition prévues par la loi organique pour cette redistribution des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie. Le débat est complexe car, d'une part, les besoins sont avérés sur à peu près toutes les communes, et pas seulement celles du Grand Nouméa ; d'autre part, revoir les clefs de financement n'est pas la seule « solution » pour améliorer les dotations des communes : augmenter les plafonds des centimes additionnels, ou lever de nouveaux impôts, produirait par exemple le même effet.

# Atelier 8

## Organisation spatiale - occupation du sol, ruralité et urbanisation

DOTATIONS COMMUNALES 2007

Année 2007 (unité : millier de FCFP)	FIP-fonctionnement + dotation excep- tionnelle Nouvelle-Calédonie	DGF et autres dotations de fonc- tionnement versées par l'État	FIP investissement	Dotation globale d'équipement (État)	Centimes additionnels	TOTAL	Montant par habitant
BÉLEP	110 443	71 271	2 134	8 584	132	192 563	156
BOULOUPARIS	174 731	91 646	28 325	10 280	25 866	330 847	146
BOURAIL	407 767	186 716	31 793	14 253	28 906	669 434	116
CANALA	331 109	152 553	30 000	-	31 021	544 683	117
DUMBÉA	811 574	406 369	-	-	244 325	1 462 268	78
FARINO	60 062	34 823	4 488	4 125	6 773	110 272	240
HIENGHÈNE	382 450	148 761	36 000	18 000	1 047	586 258	169
HOUAÏLOU	415 574	193 673	29 400	-	33 660	672 307	111
ILE DES PINS	160 982	81 007	2 312	11 565	2 107	257 973	107
KAALA-GOMEN	242 694	116 448	13 840	19 707	42 001	434 691	200
KONÉ	364 472	166 918	28 562	-	25 804	585 756	108
KOUAOUA	164 199	66 539	11 678	11 280	19 006	272 702	148
KOUMAC	262 645	132 590	54 000	-	28 523	477 758	135
LA FOA	295 635	117 581	40 371	-	22 330	475 918	140
LIFOU	931 770	500 515	78 703	4 159	10 039	1 525 184	79
MARÉ	657 468	292 859	29 203	45 187	3 270	1 027 988	93
MOINDOU	111 962	57 589	1 324	-	411	171 287	251
MONT-DORE	1 097 820	549 869	-	31 590	217 243	1 896 523	78
NOUMÉA	4 213 263	2 488 043	-	118 895	3 177 898	9 998 100	108
OUEGOA	296 493	119 493	46 231	-	1 148	463 365	163
OUVÉA	310 505	190 280	59 866	1 579	1 534	563 763	76
PAÏTA	683 691	343 765	-	14 140	291 245	1 332 841	98
POINDIMIÉ	381 304	180 657	19 993	-	10 384	592 337	101
PONÉRIHOVEN	273 761	132 035	45 500	3 485	2 276	457 057	120
POUÉBO	196 248	111 475	-	18 000	391	326 114	99
POUEMBOUT	211 247	98 038	55 380	-	13 726	378 392	226
POUM	200 521	97 316	25 743	-	2 223	325 802	176
POYA	294 391	113 846	22 800	4 200	20 720	455 956	159
SARRAMÉA	61 545	44 050	6 536	-	987	113 118	138
THIO	288 664	119 051	38 500	-	9 300	455 515	146
TOUHO	194 850	106 501	6 026	-	2 294	309 672	103
VOH	312 639	122 253	31 285	-	8 610	474 786	176
YATÉ	210 917	98 929	39 440	-	5 481	354 767	152
	15 113 396	7 733 459	819 430	339 028	4 290 683	28 295 996	107

Source : Haut-commissariat, direction des actions de l'État, service des interventions financières et du contrôle budgétaire

### 4.2 D'indispensables contrats de développement, dans lesquels sont principalement inscrites des opérations de rattrapage

Les contrats de développement sont perçus comme des outils financiers adaptés, car nécessitant un engagement des parties prenantes (communes, provinces, État). Ils répondent essentiellement à des politiques de rattrapage (investissements). Le côté attractif de l'investissement des contrats de développement n'est pas en adéquation avec les budgets de fonctionnement des communes.

L'estimation en besoin d'équipements d'accompagnement aux

logements sociaux par les EGLS est de 2 millions FCFP par logement, les contrats d'agglomération ne parvenaient qu'à en financer la moitié, d'où le rattrapage.

Ces contrats de développement manquent d'adaptabilité en cours de vie (révision des objectifs, des moyens à mettre en œuvre...).

### 4.3 Une opportunité offerte par la défiscalisation

Dans les opérations immobilières, la défiscalisation prend en compte la charge foncière qui peut comprendre les réseaux secondaires et tertiaires. C'est le cas par exemple de l'opération

Tuband à Nouméa où l'aménagement comprend les routes secondaires et les réseaux associés. Par contre, les services de Bercy (Direction Générale des Impôts) excluent de la charge foncière qu'ils acceptent de prendre en compte dans les enveloppes défiscalisables, la « participation aux équipements » qui s'y trouve en général contenue (considérant que ces équipements relèvent des collectivités et pas du crédit d'impôt accordé pour les investissements immobiliers) et ne conserve que la partie terrain « pur ».

#### 4.4 Utilisation des ressources et limites

##### Clés de répartition des contrats de développement :

Les clés de répartition des financements du développement ne prennent pas assez en compte les problématiques spécifiques des provinces.

La province Sud cherche à maîtriser son développement alors que les provinces Nord et îles Loyauté ont notamment pour objectif de fixer leur population. Néanmoins la population continue à migrer en province Sud : la répartition figée par les textes ne prend pas assez en compte l'évolution des besoins. Le rééquilibrage n'a pas été au rendez-vous tout de suite après la provincialisation et les besoins de fonctionnement de la province Sud sont toujours plus importants à cause du solde migratoire élevé.

##### Le manque de moyens des collectivités :

Les communes sont souvent confrontées à une problématique de manque de moyens dans la gestion des projets d'aménagement. La capacité des communes à être concessionnaires est réduite dès que l'on dépasse un certain montant, seules les provinces peuvent assumer cette charge : la mise en œuvre de la ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) de Dumbéa sur Mer a finalement été portée par la province, plus armée financièrement.

##### Politique de gestion du foncier :

Face à la valorisation croissante du foncier, les collectivités sont obligées de faire face à une hausse des coûts d'aménagement,

notamment faute de gestion prévisionnelle du foncier (réserves foncières).

Les communes de l'agglomération nouméenne sont dépourvues de foncier et n'ont pas les ressources propres pour en acheter. Les communes ne les ayant pas utilisées auparavant, les dotations pour les acquisitions foncières des contrats d'agglomération précédents n'ont pas été reproduites dans le dernier contrat. Les bailleurs sociaux, eux, en achètent et on constate notamment alors les heurts entre les communes qui ne peuvent répondre en termes d'équipements associés aux nouveaux logements.

Sur VKP, on constate un envol du prix du foncier et aucun outil n'est utilisé pour surveiller la mutabilité du foncier (ex : foncier agricole réaffecté à une fonction d'habitat). Pourtant l'ADRAF a en principe un droit de regard sur la potentialité agricole ou rurale de la parcelle et peut alors purger son droit de préemption. Ce n'est pas la future affectation du foncier qui est observée.

Concernant le développement sur foncier coutumier, le principal frein au développement est la non-sécurisation du financement car le fonds de garantie n'a pas été mis en place malgré son inscription dans la loi organique. Il est souligné que ces terres ne sont pas particulièrement coûteuses mais que leur viabilisation le serait en l'absence de schéma d'aménagement. En effet, l'implantation non réfléchie d'habitations génère des surcoûts aux communes qui se voient obligées de raccorder les usagers aux différents réseaux.

L'atelier a souligné la nécessité d'une politique publique prioritaire et d'un schéma d'aménagement préalable à la recherche d'outils de financement.

Peut-on continuer un développement de la Nouvelle-Calédonie alors que les collectivités locales ne s'appuient que sur les dotations dont elles n'ont pas la maîtrise ? Peut-on continuer un développement de la Nouvelle-Calédonie alors que le développement des territoires des collectivités n'est pas générateur de moyens supplémentaires pour ces dernières ?

## 5. De forts enjeux, des difficultés institutionnelles et un manque de perspectives

L'évolution de l'organisation spatiale du pays est subie plutôt que maîtrisée, organisée. Du coup, on assiste à un sous-développement au sein d'un pays développé.

Les outils réglementaires et ceux de la maîtrise du foncier présente donc des enjeux importants :

- sur un plan financier car, face à des aménagements d'opportunités, le coût est supérieur à celui d'un aménagement anticipé ;
- l'aménagement au coup par coup enlève de la cohérence et rend plus onéreux le fonctionnement des territoires : plus de réseaux, plus de déplacements. Cependant, il faut veiller à bien tenir

compte des spécificités locales pour réfléchir l'aménagement ;

- sur un plan social, car il faudra pouvoir loger les habitants à un coût correct.

Au regard des travaux de l'atelier, il se dégage clairement un manque de projet prospectif ambitieux qui puisse motiver les équipes – comme les bénéficiaires des projets d'aménagement – et donc faire comprendre la nécessité de faire évoluer les dispositifs en réponse aux besoins exprimés.

C'est un véritable choix de société : il semble qu'il manque un rêve, une « utopie » autour desquels les acteurs de l'aménagement pourraient décliner les axes de développement.

### Annexe I

#### Rappel du mandat de l'atelier

La question de l'organisation de l'espace constitue un des points centraux des schémas d'aménagement et de développement. Les réponses qui lui sont apportées conditionnent en effet le développement équilibré et harmonieux d'un territoire. Un tel développement n'est concevable que dans le cadre d'une planification maîtrisée de l'espace et par la mise en place des outils adéquats.

Le thème particulier de « l'occupation du sol, ruralité et urbanisation » recouvre essentiellement, dans le contexte néo-calédonien, la problématique de la planification spatiale, pour une répartition équilibrée de la population, des activités et des espaces naturels. La définition des activités et des besoins en infrastructures et services fait l'objet, dans le cadre du diagnostic, d'un second atelier du thème général « organisation spatiale ». Une liaison permanente sera bien entendu nécessaire entre les deux ateliers.

Le présent thème doit notamment prendre en compte et aborder les situations particulières au contexte :

- le déséquilibre territorial entre l'agglomération de Nouméa et le reste du territoire et les problèmes nombreux et importants qui en découlent en termes d'exode rural, de gestion de l'agglomération et de développement des zones rurales ;
- les problématiques différentes d'aménagement des villes, villages et tribus. L'atelier travaillera notamment sur l'évaluation de la situation en terme d'aménagement rural et de croissance urbaine et d'interactions entre ces deux phénomènes (Grand Nouméa / zones rurales, centres des communes / territoires environnants) ;
- la question liée de l'existence de régimes fonciers spécifiques et des dispositifs possibles d'adaptation au développement local ;
- le marché foncier ;
- l'état des outils réglementaires et financiers existants dans le domaine de l'urbanisme ;
- les politiques de l'habitat et d'habitat social.

L'atelier doit étudier globalement toutes ces questions, et produire, à travers un large débat, une analyse des enjeux.

### Annexe II

#### Membres inscrits à l'atelier

**AIFA Taieb (Jean-Pierre)**, mairie de Bourail  
**ANCEY Jacques**, Mutuelle des Fonctionnaires  
**ARHOU Viviane**, Alliance Scolaire de l'Eglise Evangélique (ASEE)  
**ARLIE Ghislaine**, Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMF) et mairie de Farino  
**BABIN Eric**, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie  
**BATAILLE Luc**, Cellule Koniambo de la province Nord  
**BENONI Christelle**, Subdivision Administrative Sud du Haut-commissariat - Antenne de Nouméa  
**BOUE-MANDIL Bernard**, SAEML Grand Projet VKP  
**BOYEAU Yann-Eric**, Direction des Technologies et Services de l'Information (DTSI)

**BREUGNON François**, mairie de Nouméa  
**BURTET Jean-Daniel**, Notaire  
**CEVAER Xavier**, Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC)  
**CHATELAIN Pierre**, Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF)  
**CHATELIER Jean**, Association des Consommateurs de Nouvelle-Calédonie (UFC-Que Choisir)  
**CHENOT Reine-Marie**, congrès de la Nouvelle-Calédonie, assemblée de la province Sud et commission de l'habitat de l'assemblée de la province Sud  
**COQUELET Benoît**, mairie de Païta  
**DALY Dominique**, La Restauration Française - MEDEF Nouvelle-Calédonie  
**DELATHIERE Jean-Jacques**, mairie de La Foa  
**DRIENCOURT Aline**, mairie de Dumbéa  
**DUBOIS Isabelle**, Direction de l'Equipement de la province Sud  
**FAIVRE François**, Association Renouveau Teasoa  
**FERRIOT Laurent**, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie  
**FOHRINGER Guy**, Association Ensemble pour la Planète (EPLP)  
**FONG Jean-Paul**, mairie de Dumbéa  
**FRIGERE Marie-Louise**, Direction de l'Equipement de la province Sud  
**GALZIN Eric**, DITTT  
**GAY Eric**, congrès de la Nouvelle-Calédonie, Assemblée de la province Sud et mairie du Mont-Dore  
**GIBERT Jean**, Société d'Economie Mixte de l'Agglomération - SEM de l'Agglo  
**GIRARD François-René**, Direction de l'Aménagement et du Foncier de la province Nord (DAF)  
**GIUBERGIA Robert**, Haut-commissariat  
**GOA Patricia**, congrès de la Nouvelle-Calédonie et Assemblée de la province Nord  
**GOURMELEN Morgan**, Société d'Equipement de Nouvelle-Calédonie (SECAL)  
**GRANGER Bruno**, Association Ensemble pour la Planète (EPLP)  
**GUILLOT Gérard**, Délégation au Logement de la province Sud (DL)  
**HABAULT Christian**, SLN - Syndicat des Industries de la Mine (SIM)  
**HOUWILI Victor**, mairie de Poum  
**LECLERQ Jean-Loup**, Cabinet THEOME  
**LECOURIEUX Eddie**, mairie du Mont-Dore  
**LEHERLE Yan**, Direction de l'antenne de la province Sud à La Foa  
**LEMAISTRE Yves**, mairie du Mont-Dore  
**LOGLI Paola**, Direction des Technologies et Services de l'Information (DTSI)  
**MADEMBA-SY François**, Direction du Développement Rural de la province Sud (DDR)  
**MAPOU Raphaël**, sénat coutumier  
**MARRENS Jean-François**, Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa (SIGN)  
**M'BOUERI Jean-Guy**, sénat coutumier  
**MENNESSON Thierry**, Institut Agronomique néo-Calédonien (IAC)  
**MESTRE Cyril**, Agence D'Urbanisme et d'Aménagement de la province Sud (AD'UA)  
**MEYER David**, Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique (FSFAOFP)  
**MIR Jean-Louis**, Retraité (ex. chargé de mission cabinet Cortot)  
**MONNERET Armelle**, Syndicat des Commerçants en Nouvelle-Calédonie

**MONVOISIN Guy**, Syndicat des Eleveurs de Nouvelle-Calédonie  
**MUNKEL Mireille**, BTP (CELECO BTP)  
**NAOUNA Pascal**, Assemblée de la province Nord et congrès de la Nouvelle-Calédonie  
**NATUREL Georges**, mairie de Dumbéa  
**NESTAR Florus**, Subdivision administrative Sud - Haut-commissariat  
**OBLED Christophe**, Direction de l'Environnement de la province Sud (DENV)  
**PABOUTY Raymond**, mairie de Touho  
**PADA Joseph**, mairie de Pouébo  
**PAIMBOU-POUMOINE Marcel**, mairie de Ouégoa  
**PASCAL Guy**, ELECTRA - MEDEF Nouvelle-Calédonie  
**PITOUT Thierry**, DITTT  
**POIROI Didier Gaston**, congrès de la Nouvelle-Calédonie  
**POIROT Thomas**, Institut de Développement des Compétences en Nouvelle-Calédonie (IDCNC)  
**PORTAL Jean-Yves**, SEI - MEDEF Nouvelle-Calédonie  
**REGENT Brice**, mairie de La Foa  
**REVERCE Olivier**, mairie de Bourail  
**ROBERT-NICOUD Delphine**, Syndicat des Professionnels du Bâtiment et des Travaux Publics (SP BTP)  
**ROSAIRE Edmond**, Direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie (DSF)  
**SARTENA Gianni**, Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)  
**SCHMITT Bertrand**, Société Blue Immo et Association Régionale Nouvelle-Calédonie des auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN)  
**SEVERIAN Philippe**, Direction du Développement Rural de la province Sud (DDR)  
**SIAPO Pierre**, Direction de l'équipement et de l'aménagement de la province des îles Loyauté  
**SOLAL Guy**, mairie de Nouméa  
**TALEM Xavier**, DAVAR – Gouvernement et Agence pour la Prévention et l'Indemnisation des Calamités Agricoles ou Naturelles

**THIRION Bruno**, Direction de la Jeunesse et des Sports du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (DJS)  
**TRUVANT Edouard**, Direction de l'Aménagement et de Foncier de la province Nord (DAF)  
**TUYENON Gilbert**, mairie de Canala  
**TYUIENON Raymond**, DEA Sociologie  
**VEYRET Jean-Louis**, Association Fondation des Pionniers  
**VIRAPIN Laure**, Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA)  
**VOUDJO Georges**, mairie de Poya  
**WADRAWANE Jacques**, Assemblée de la province Sud  
**WAMYTAN André**, Syndicat de la Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique (FSFAOFP)  
**WENEHOA Macate**, Cabinet BET «MW Etudes et Conseils

#### Secrétariat :

**HARRE Olivier**, service de l'aménagement et de la planification, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie  
**DOS SANTOS Muriel**, service de l'aménagement et de la planification, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie  
**KERJOUAN Roger**, service de l'aménagement et de la planification, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie  
**LECLERQ Jean-Loup**, Cabinet THEOME  
**LEMAISTRE Yves**, directeur de cabinet du maire du Mont-Dore  
**TRABUC Gaël**, KPMG

## Annexe III

### Bibliographie

- Tableaux de l'économie calédonienne, ISEE
- RGP 1989, 1996 et 2004, ISEE,
- Recensement Général de l'Agriculture 2002 en Nouvelle-Calédonie, DAVAR, ISEE
- Les journées de l'habitat social 2007, Présentation du suivi des États Généraux du Logement Social, novembre 2007
- 101 mots pour comprendre la Mine en Nouvelle-Calédonie, Publication du Groupe de Recherche en Histoire Océanienne Contemporaine, Éditions Ile de Lumière, 1999

