

6.7 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES

6.7.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité

a. Le contexte

La structure foncière de la Nouvelle-Calédonie présente plusieurs originalités :

■ la coexistence de trois statuts fonciers : privé, public et coutumier. Ce dernier est propre à la Nouvelle-Calédonie et se caractérise par la règle des « 4i » : inaliénable, incommutable, incessible, imprescriptible. Le foncier coutumier, régi par la coutume, nécessite ainsi des approches spécifiques, comme cela peut se voir par exemple à Baco (Zone VKP) ou au Mont-Dore. Les terres coutumières représentent 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie et la quasi-totalité des îles Loyauté (cf. figure 1).

■ Une politique de réforme foncière, dans un contexte de décolonisation, qui s'inscrit dans « *la catégorie des réformes agraires de type redistributif*. » Il s'agit de convertir des terres privées ou domaniales, en terres coutumières et de les attribuer à des collectifs (clans, GDPL), tout en reconnaissant et en affirmant des droits dits « *coutumiers* » : l'attribution se fait au nom d'un « *lien à la terre* », postulé comme principe fondateur de l'identité kanak dans le préambule de l'accord de Nouméa (Réflexions sur un oxymore - Le débat du « cadastre coutumier » en Nouvelle-Calédonie, in, E.F. Merle, *La Nouvelle-Calédonie, vers un destin commun ?*). Cette réforme foncière a été conduite depuis 1988 par un établissement public d'État, l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF).

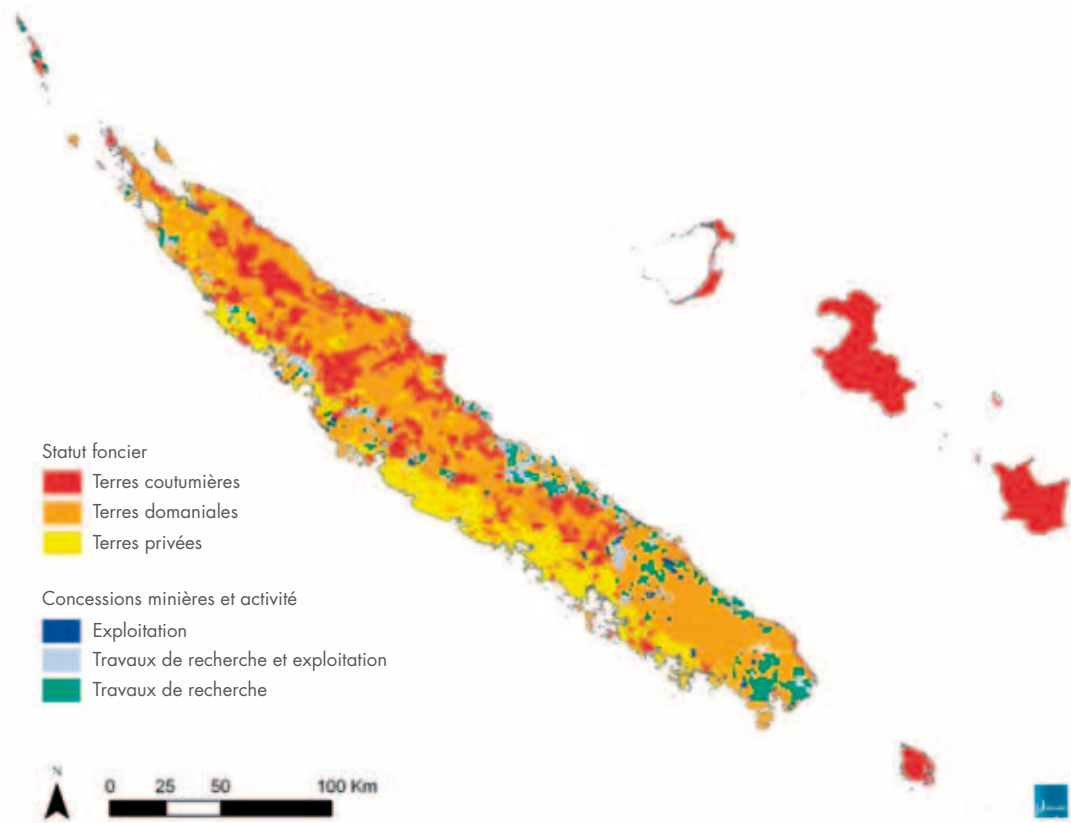
■ Un domaine des collectivités conséquent, représentant plus de 55 % de la superficie du territoire, appartenant en grande partie au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il convient cependant de noter que ce domaine est avant tout constitué de la chaîne centrale de la Grande Terre.

La gouvernance et les outils permettant d'engager des politiques foncières volontaristes apparaissent très limités en Nouvelle-Calédonie, au regard de l'absence de droit de préemption urbain, d'un droit d'expropriation stratifié et du défaut d'établissement public foncier.

En milieu urbain, la spéculation foncière, qui pèse sur le budget des ménages et des opérateurs de logements sociaux, entraîne la recherche de fonciers moins coûteux mais plus éloignés, accélérant l'étalement urbain. L'absence de maîtrise publique foncière empêche la conduite de projets de territoire clairement définis et aboutit à des stratégies de développement par opportunité.

La fragmentation et l'imbrication des domaines coutumiers, domaniaux et privés, créent des situations régionales et locales, voire micro-locales, très diversifiées, et d'autant plus variées en présence d'activités minières. Cette diversité implique des rapports différents entre acteurs locaux, des contraintes d'aménagement à chaque fois spécifiques, et des complications dans l'articulation et la mise en cohérence des projets et des outils de planification mobilisés.

La mine, les fortes densités de terres privées, à l'inverse les fortes densités de terres coutumières, les situations mixtes où s'équilibrent les différents statuts fonciers, celles au contraire qui mettent une partie des terres et les groupes culturels s'y rapportant en minorité, sont autant de critères qui créent des « arènes locales » structurant différemment les paysages, les projets des territoires locaux, les modalités de développement, les rapports sociaux, etc.



b. Les indicateurs d'opportunité

Quelques indicateurs d'opportunité justifient de la nécessité de mener des stratégies foncières :




- le taux d'utilisation des différents types de foncier et la carte des potentiels (réalisée par l'ADRAF) ;
- l'évolution des coûts fonciers et de la charge foncière dans les projets d'aménagement qui justifie une politique de maîtrise foncière en milieu urbain afin de réguler les prix du foncier ;
- le taux d'utilisation du foncier des collectivités afin d'illustrer le potentiel exploitable.

6.7.2 Les choix possibles et les priorités

a. Stratégies foncières et modèle de société

Les modèles de société ont une influence et des interrelations multiples avec la question foncière en Nouvelle-Calédonie, en particulier au regard du statut des terres coutumières. En effet, suivant les modèles, des objectifs différents seront recherchés avec des dispositifs propres (cf. tableau ci-après). Les modèles assimilationniste et ségrégationniste n'étant pas conformes à l'esprit de l'accord de Nouméa, ils ne seront pas traités ci-après.

2 FONCIER ET MODÈLES DE SOCIÉTÉ

Modèle de société	 Interculturel	 Communautariste	 Autochtoniste
Objectifs fonciers associés	<ul style="list-style-type: none"> Soutien à la mixité sociale et ethnique Soutien la convergence des pratiques et des droits 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien à la différenciation spatiale communautaire Soutien à la différenciation des pratiques et des droits, au regard des cultures de référence des différents groupes culturels 	<ul style="list-style-type: none"> Extension maximum du foncier coutumier Souci de reconnaissance de l'antériorité kanak : la politique foncière vise à encourager la reconnaissance des groupes locaux, de manière symbolique et économique
Dispositifs fonciers associés	<ul style="list-style-type: none"> Coexistence des fonciers privés et coutumiers Dispositifs de baux fonciers permettant d'offrir la possibilité à tous de développer des projets, quel que que soit le type de foncier Gestion du domaine public soutenant un aménagement du territoire et des infrastructures en faveur de la mixité et des échanges entre citoyens Dispositifs de transmission des biens fonciers et immobiliers pour les personnes de statut coutumier Organisme foncier dédié Possible renégociation des « 4i » et de la réforme foncière. 	<ul style="list-style-type: none"> Développement des terres coutumières au profit des Kanak : baux fonciers permettant d'ouvrir la possibilité à toute communauté ou individu kanak de développer des projets sur foncier coutumier ; mise à disposition des terres coutumières destinées uniquement à des projets kanak (pas forcément originaires de la zone) Incitation aux Kanak à s'installer et à développer leurs projets en terres coutumières Gestion du domaine public favorisant la constitution de « quartiers » ou « villages » communautaires Sécurisation du foncier coutumier et maintien des « 4i » Lisibilité, pour les ayants-droits et les investisseurs, pour le développement de projets sur foncier coutumier Dispositifs de clarification du lien à la terre (généalogie, histoire, trajectoire des clans, toponymie et droits d'usage) Organisme foncier dédié Cadastre coutumier Possible renégociation de la réforme foncière 	<ul style="list-style-type: none"> Instauration du principe de « consentement préalable » pour tout grand projet économique ou infrastructure importante, sur tout type de foncier Dispositifs de baux fonciers permettant d'offrir la possibilité à tous de développer des projets, quel que que soit le type de foncier, avec « consentement préalable » selon la nature du projet, et des bénéfices économiques assurés (rente) pour les communautés locales concernées Dispositifs de clarification du lien à la terre (généalogie, histoire, trajectoire des clans, toponymie et droits d'usage) Création et gestion d'un marché de baux fonciers sur terres coutumières Développement d'outils fonciers (préemption, expropriation) pour accentuer la réforme foncière sur les terres privées gelées Tribunal dédié aux terres coutumières et institutions foncières

Ce tableau illustre ainsi l'étendue des différentes stratégies foncières, en fonction de l'inclinaison du pays vers un modèle de société ou vers un autre.

b. Foncier coutumier : entre assouplissement et rigidité

Les modèles décrits ci-avant ont, en particulier, un impact fort sur les politiques à mener au regard du foncier coutumier. Notamment, au regard de leur statut, soit rigide, tel qu'il l'est aujourd'hui avec les « 4i », ou plus flexible en permettant des baux facilités, hypothécables et aux droits réels transférables, en particulier via une renégociation des « 4i ».

Par ailleurs, alors que l'accord de Nouméa stipule clairement que « les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés », n'est-il pas possible d'interroger cette volonté et de la confronter à l'alternative d'une démarche par projet, avec des outils d'accompagnement pour recueillir les demandes et les décisions et enregistrer les droits, qui ne posent les questions foncières qu'en la présence de projets de développement déterminés ?

Enfin, la poursuite de la réforme foncière, dans un contexte d'évolution sociale important, entre individualisation et urbanisation, et au regard des contraintes juridiques sur terres coutumières, en particulier pour les maires, mérite aussi d'être posée.

c. Modérer les marchés fonciers : libéralisation ou régulation ?

Alors que le coût du foncier a des impacts importants, tant sur la forme des développements urbains que sur le mitage des paysages agricoles, ou encore sur le budget des ménages ou des collectivités, il convient de modérer le montant des charges foncières. Pour cela, deux visions s'opposent :

- une première approche considère que le marché foncier obéit classiquement à la loi de l'offre et de la demande, et estime ainsi qu'en libéralisant les marchés, en permettant la mise sur le marché d'un maximum de biens fonciers et en diminuant les contraintes de droit des sols sur les vendeurs, le coût du foncier diminuera de fait. Dans cette approche, le contrôle public du foncier n'a d'autre objet que la construction d'équipements publics ou d'infrastructures, la fiscalité visant principalement à la fluidification et à l'extension du marché ;
- une autre approche consiste à augmenter le degré de maîtrise publique. Selon cette approche, et contrairement à celle de la loi de l'offre et de la

demande par nature spéculative, le coût d'un bien ne dépend pas de l'offre, mais de la capacité de financement de la demande. Aussi, cette approche propose-t-elle d'user de la puissance publique comme acteur du marché foncier à même de réguler les coûts du marché. Cette approche induit la nécessité et l'activation permanente des outils fonciers, tels que les établissements publics fonciers, le droit de préemption ou l'expropriation, associé à un arsenal fiscal cherchant à limiter la spéculation et la rétention.

d. Quel degré de mobilisation du foncier public ?⁽¹⁾

De plus en plus, les collectivités publiques mènent une action volontariste de mobilisation de leurs propriétés foncières ou immobilières, mutables ou devenues inutiles aux missions de service public.

Cependant, de véritables choix politiques doivent être opérés sur cette mobilisation du foncier public, ces choix définissant le degré de mobilisation des fonciers publics.

Ces choix supposent de répondre aux questions suivantes :

- Jusqu'à quel degré le domaine public peut-il être mobilisé pour alimenter les marchés fonciers ?
- Est-ce que tout foncier public peut être mobilisé ?
- Quelles sont les modalités (baux emphytéotiques, crédits-baux, reconnaissance des droits de propriété aux occupants) ?
- Quels sont les objectifs (opérations d'aménagement, projets de développement local, construction de logements) ?
- À quel coût ? Faut-il établir des catégories de mise à disposition des fonciers publics (en fonction notamment de l'objectif de la mobilisation) ?

(1) Est entendu par foncier public l'ensemble des domaines de collectivités

6.7.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Construire une collaboration interinstitutionnelle

En premier lieu, il convient de rappeler des points de vigilance au regard des politiques foncières :

- les tensions sur le foncier sont révélatrices de la difficulté à opérer des choix de modèles de société. Le débat sur le foncier peut être détourné dans le cadre du jeu politique sur ces choix fondamentaux, empêchant d'avancer sur les adaptations techniques nécessaires dans tous les cas ;
- le risque d'opposition entre collectivités territoriales et institutions coutumières peut émerger et créer des blocages de gouvernance dans le contexte du pluralisme juridique calédonien. Il est important de conserver une agence interinstitutionnelle technique, susceptible de jouer un rôle de médiation dans la recherche d'une gouvernance équilibrée ;
- les terres coutumières représentent un domaine d'intervention sensible. Plusieurs visions coutumières coexistent et s'opposent parfois, selon que l'on privilégie les droits d'usage ou les droits de gestion du foncier. Aucun outil miracle ne peut régler la question de la sécurisation et de la valorisation sur terre coutumière. Seuls des dispositifs souples, des protocoles de négociation et des instruments diversifiés permettent de répondre, au cas par cas, aux situations locales.

Ces difficultés conduisent à aborder des démarches partenariales déclinées ici en deux sous-objectifs.

■ Institutionnaliser la tenue d'assises du foncier

Il est proposé d'institutionnaliser la tenue d'assises du foncier destinées à discuter et à répondre des objectifs déclinés ci-après. Ces assises doivent mener à la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'action quinquennal.

■ Établir une stratégie partagée et un plan d'action quinquennal en matière foncière

Il s'agit de décliner avec précision les mesures qui répondent aux objectifs définis ci-après et précisés par les assises. Ce plan d'action devra en particulier veiller à définir des indicateurs *ex ante*, *ex itinéri* et *ex post*, afin de mesurer le

chemin parcouru et à parcourir entre deux assises du foncier.

b. Favoriser la gestion et la mise en valeur des terres coutumières

Il s'agit, par cet objectif, d'appliquer l'accord de Nouméa qui stipule : « *De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.* » Si les outils financiers sont d'ores et déjà projetés ou établis, en particulier avec le Fonds de garantie et les Zones de Développement Prioritaires (ZODEP), les outils juridiques et réglementaires doivent encore être mis en œuvre.

■ Intégrer les terres coutumières dans les projets de territoires

Aujourd'hui, les documents de planification (qui régissent le droit des sols) ne s'appliquent pas aux terres coutumières, ce qui les exclut de fait des projets de territoires. Afin de favoriser la mise en valeur des terres coutumières, il convient donc de les intégrer dans ces projets de territoires. Pour cela, il est proposé de développer des protocoles de planification et d'organisation des territoires coutumiers :

- en intégrant les **territoires coutumiers** dans les projets d'aménagement des **documents d'urbanisme** (en particulier les plans d'urbanisme directeurs) ;
- en généralisant, progressivement, la réalisation de **schémas d'aménagement des tribus** basés sur la concertation avec les populations locales.

Par ailleurs, il convient de développer et de coordonner des **structures d'accompagnement méthodologique** au sein de plateformes interinstitutionnelles d'échange, afin de mettre en œuvre des approches novatrices liées aux spécificités du foncier coutumier.

■ Sécuriser les ayants-droits et les investisseurs sur terres coutumières

La sécurisation des ayants-droits et des investisseurs sur terres coutumières constitue un impératif pour permettre la valorisation des terres coutumières. Pour cela il est proposé trois objectifs :

- favoriser la délimitation et la reconnaissance de droits fonciers coutumiers sur terres coutumières sur la base du consensus local, en particulier par l'intermédiaire de plateformes d'accompagnement et de médiation qu'il convient de développer et de consolider ;
- construire une panoplie d'instruments permettant une gestion foncière compatible avec le droit et les pratiques coutumières : inventaires fonciers partiels ou cadastres coutumiers localisés, protocoles et instances coutumières de résolution de conflits fonciers, etc. Pour cela, avant de généraliser l'un ou l'autre de ces instruments, il est proposé de procéder à des missions d'étude dans le cadre de projets pilotes, et à un comparatif contextualisé ;
- élaborer le cadre juridique du droit des contrats et des droits réels sur terres coutumières. En particulier, cela conduit à développer les protocoles et instruments juridiques facilitant la mise à disposition de parcelles foncières sur terres coutumières (actes coutumiers de palabre, baux fonciers).

c. Maîtriser et réguler les pressions foncières

Il s'agit ici de soulager les pressions foncières particulièrement présentes dans les zones à fort développement, en particulier la zone VKP et le Grand Nouméa, mais aussi de préserver les terres agricoles ou à forts services éco-systémiques.

■ Consolider et créer les outils de gestion foncière

Il s'agit d'examiner et d'adapter les instruments juridiques et financiers permettant de consolider l'action publique et la capacité des collectivités à constituer des réserves foncières à vocation de développement des infrastructures (transports, énergie, bâtiments et services publics, etc.), et de gestion de l'espace (zones protégées, zones de développement prioritaire, zones minières, habitat social, etc.).

Pour cela, il est proposé de développer trois grands outils :

□ Les établissements publics fonciers (deux types envisagés)

Un établissement public foncier directement dévolu à l'agglomération du Grand Nouméa (et à termes un

pour VKP), destiné à constituer des réserves foncières pour les collectivités et les opérateurs d'habitat aidé ; et un établissement foncier rural, à l'échelle du pays, dans le but de soutenir l'agriculture et d'éviter la concentration des propriétaires agricoles. Ce dernier établissement, dans l'esprit des SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural), pourrait être associé à l'actuelle ADRAF.

□ Le droit de préemption

Il s'agit d'un outil, mis à disposition des établissements publics et des collectivités, destiné à offrir une meilleure maîtrise publique du foncier. La priorité devra, en particulier, porter sur la mise en œuvre du droit de préemption urbain qui manque beaucoup pour la maîtrise des développements urbains du Grand Nouméa et de VKP.

□ La modernisation du droit d'expropriation

Il s'agit de redéfinir les modalités d'utilisation du droit d'expropriation et de le rendre plus aisément utilisable en cas de besoin.

Ces outils devront être utilisés en bonne intelligence, d'une part avec les politiques de planification et les projets de territoire (cf. politique 6.6), d'autre part dans le respect des documents de planification en matière de prévention des risques (cf. politique 6.19) et de protection des littoraux (cf. politique 6.20).

■ Comprendre et dynamiser les marchés fonciers

Il s'agit ici de se donner les moyens d'agir sur les marchés fonciers. En premier lieu, cela repose sur la compréhension de ces derniers, notamment à travers trois outils majeurs :

□ La transparence du marché foncier

L'accès aux données des marchés fonciers, actuellement assuré par les conservatoires aux hypothèques, ne permet pas d'établir d'analyses des marchés fonciers et s'avère, du fait de la nature juridique de ces données, difficile, rendant le marché immobilier opaque.

Il est proposé ici de rendre obligatoire, par les services fiscaux, la transmission des informations au sujet des valeurs foncières déclarées, à l'occasion de mutations à destination des collectivités et établissements publics concernés. Par ailleurs, il est proposé d'inciter à l'informatisation de la Conservation des Hypothèques.

□ La création d'un observatoire foncier

Il est proposé de créer, à l'échelle du pays, un observatoire foncier permettant d'analyser et de mieux connaître les dynamiques des marchés fonciers urbains et ruraux et du marché immobilier, et de suivre la consommation foncière des espaces urbains, agricoles et naturels. Cet observatoire foncier sera nécessairement de nature partenariale et il pourrait être rattaché aux établissements publics fonciers ci-avant.

□ La fiscalité et les incitations

La fiscalité et les incitations constituent souvent des moyens d'assurer la fluidification des marchés et leur dynamisme. À ce propos, et au regard de la technicité du sujet, nous proposons de :

- commander une mission d'étude sur la fiscalité foncière (taxe foncière, taxe sur les plus-values latentes, *property tax*, taxe sur les plus-values immobilières, taxe d'équipement, droits de mutation, taxe sur les successions, etc.) : comparaison internationale, applicabilité à la Nouvelle-Calédonie ;
- établir une commission au Congrès se prononçant, au regard des objectifs politiques, pour des modalités de fiscalité ;
- écrire une proposition de loi en ce sens.

d. Valoriser les terres domaniales

Avec 55 % de la superficie du pays, les terres domaniales peuvent être valorisées afin de participer au développement du pays. Pour cela, il apparaît nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des fonciers publics et de disposer d'outils juridiques et de gestion modernisés.

■ Clarifier les fonciers publics

Effectuer un état des lieux de la situation des domaines des collectivités (occupation, location, potentiel des terrains, etc.) comprenant un recensement des situations administratives et juridiques préjudiciables à une valorisation optimale des domaines des collectivités (découpages administratifs, fragmentation excessive des parcelles, enclavement, incertitudes juridiques sur l'autorité de gestion, etc.).

Pour mener à bien cette tâche, une structure interinstitutionnelle pourrait être créée (dans l'esprit du service France Domaine, mais avec la participation de toutes les collectivités). Cette structure constituera une plateforme d'échange (SIG commun) et d'identification des potentiels du foncier public.

■ Coordonner les politiques de gestion des domaines des collectivités publiques

Il est proposé ici de :

■ **moderniser et rénover le droit domanial calédonien**, en particulier à travers l'écriture de principes directeurs de la propriété des personnes publiques, déclinés en un code de la propriété des personnes publiques. Les différents domaines - maritimes, routiers ou fluviaux -, feront l'objet d'une attention particulière, notamment en milieu coutumier où il conviendra de définir une hiérarchisation des droits.

■ mettre en œuvre **un programme de mobilisation du foncier public** au regard d'objectifs définis politiquement et de la mutabilité des sites, de leur potentiel de valorisation et de la complexité de la mise en œuvre de la mobilisation.

6.7.4 Les prérequis et conditions de réalisation

La question foncière en Nouvelle-Calédonie est intimement liée à la décolonisation et à la construction du « futur partagé entre tous », tant le lien à la terre marque les questions identitaires et d'appartenance à des territoires. Aussi, le prérequis majeur en matière foncière demeure dans la délimitation d'un projet de société au regard des modèles d'organisation sociétale décrits par ailleurs. Sans vision claire du projet de société, il apparaîtra difficile de définir des objectifs et des actions, en particulier en matière de foncier coutumier.

Par ailleurs, le foncier constitue la matière première, tant des politiques d'habitat que d'attractivité des territoires ou de transport. Aussi, l'articulation des politiques foncières avec ces différentes politiques apparaît-elle essentielle, en particulier au travers de documents de planification au-delà des visions à court terme qui permettent d'anticiper les réservations et acquisitions foncières.

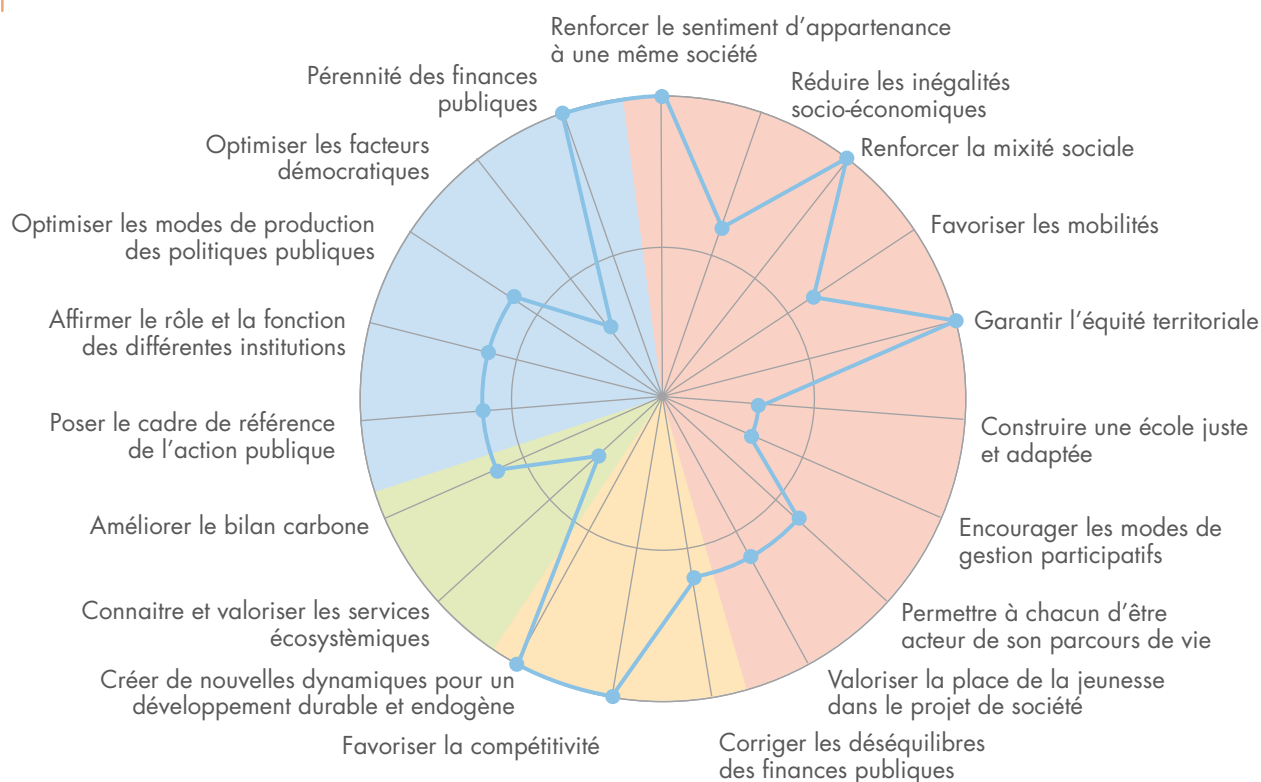
En matière agricole, les politiques foncières devront aussi être en cohérence, en particulier avec le schéma de développement de l'agriculture calédonienne, objectif de réalisation des politiques publiques agricoles.

De la même manière, dans une perspective de définition de zones à fort services éco-systémiques ou de politiques de préservation de l'environnement, l'usage d'outils fonciers et la coordination des politiques foncières avec les politiques environnementales apparaissent essentiels, y compris pour la protection des littoraux et la prévention des risques.

Enfin, au regard des leviers de l'action publique en matière foncière, il ne saurait y avoir de politique foncière sans étroite coopération avec les services juridiques, fiscaux et administratifs des collectivités.

les politiques foncières constituent un préalable nécessaire à de nombreuses autres politiques (aménagement, transport, habitat, agriculture, environnement, développement local et économique). En Nouvelle-Calédonie, dans un contexte de décolonisation, les politiques foncières revêtent une dimension supplémentaire du fait du lien à la terre des populations et des stigmates de l'histoire. À ce titre, les politiques foncières contribuent à répondre à de nombreuses orientations fondamentales, en particulier en matière de défis de société (cf. diagramme ci-dessous).

3 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance