

6.8 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES

6.8.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité

a. Le contexte

En Nouvelle-Calédonie, le logement occupe le premier rang dans les dépenses des ménages. La part du budget des ménages qui lui est consacrée a augmenté de six points depuis 1991, passant de 24,7 % à 31 % en 2008⁽¹⁾. Cette situation s'explique notamment par la pression sur les prix de l'immobilier et le nombre de ménages propriétaires. Elle a aussi été accentuée par l'afflux de population vers le Grand Nouméa et par la « décohabitation » des ménages.

La question du logement en Nouvelle-Calédonie s'avère donc essentielle et génératrice d'inégalités.

Ainsi, le document *Diagnostic et enjeux* rappelait-il, parmi ses vingt-deux grands enjeux : « *Chaque ménage doit pouvoir trouver un cadre de vie adéquat, favorisant ainsi l'égalité des chances. Résorber l'habitat précaire ou insalubre, diminuer les phénomènes de sur occupation, répondre à un nombre de ménages en forte croissance d'ici 2025, nécessitent de créer les conditions d'un développement du logement, et de permettre aux familles d'y accéder dans des conditions compatibles avec leurs ressources.* »

■ Un constat partagé sur l'ensemble du pays : une compréhension des besoins et une planification de l'habitat insuffisantes

Si depuis 2006 des avancées importantes ont marqué le secteur du logement, en particulier en province Sud avec la mise en œuvre d'un guichet unique et d'un outil de centralisation des demandes et des analyses statistiques (la Maison de l'habitat), le secteur du logement et de l'habitat souffre encore de lacunes en matières de :

■ outils d'aménagement et de planification, puisqu'aucune collectivité de la Nouvelle-Calédonie ne dispose d'outil spécifiquement destiné à anticiper, à court, moyen et long termes, les besoins quantitatifs en logement (en nombre et en typologie), ni d'outil permettant d'en prévoir la localisation ;

■ outils permettant la réalisation de réserves foncières ;

■ compréhension qualitative des aspirations des populations en matière de logement et d'habitat, notamment par l'étude des modes de vie et le discernement de demandes latentes, en milieu urbain, en brousse ou en tribu.

Les éléments factuels qui suivent peuvent être perçus comme des conséquences de ces deux lacunes.

■ Une problématique émergente sur VKP et bien présente en brousse

Si la demande en logement est essentiellement concentrée sur le Grand Nouméa, il ne saurait être question d'omettre la forte pression que connaît la zone VKP avec la construction, puis le lancement de l'usine du nord.

Ainsi, en 2010, 80 % des entreprises situées sur la zone de VKP estimaient que les capacités d'hébergement de la zone constituaient une contrainte importante, en particulier pour le recrutement et le rapprochement familial (enquête TNS). Cette contrainte du logement a ainsi nui à l'attractivité de la zone VKP. Cependant, les projections pour 2015, d'environ 1 300 logements supplémentaires à construire, croisées avec les projets de construction de logement, laissent apparaître une réponse, en terme quantitatif, adaptée à la demande (enquête TNS).

Par ailleurs, un besoin s'exprime également en brousse, et particulièrement en tribu, où l'habitat est composé pour moitié de cases traditionnelles, avec un développement important de maisons en dur et d'équipements sanitaires propres à chaque famille. Ainsi, le président de la province Nord, dans les remarques au document *Diagnostic et enjeux* de NC 2025, remarquait-il que « *cet enjeu du logement doit prendre en compte les conditions parfois limites de certaines tribu, et notamment sur le plan sanitaire et environnemental.* »

(1) Le paradoxe du logement en Nouvelle-Calédonie, note expresse de l'IEOM, N° 83, janvier 2013.

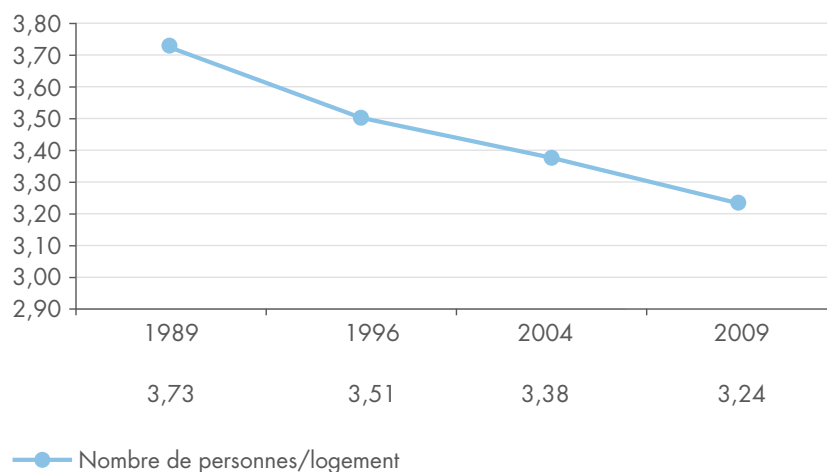
■ Une situation urgente dans le Grand Nouméa

La question du logement, et plus spécifiquement du droit à un logement décent, revêt par ailleurs une acuité toute particulière dans le Grand Nouméa. Elle concerne les populations des logements insalubres et délabrés (en particulier de 200 immeubles dégradés recensés à Nouméa), auxquelles s'ajoutent environ 6 400 personnes qui vivent dans des squats ou habitats spontanés. Par ailleurs, le taux de sur occupation des logements est élevé (on estime que 70 000 personnes de l'agglomération vivent dans une telle situation). Ce problème se double souvent à un problème de mobilité, du fait de la distance de certains nouveaux quartiers vis-à-vis des centres d'emploi : le coût, le manque de fiabilité et/ou l'indisponibilité des transports en commun et le coût prohibitif de l'automobile constituent dans ces quartiers un frein majeur à l'accès à l'emploi. Aussi, convient-il de s'attarder spécifiquement sur la question du logement dans le Grand Nouméa, puisque c'est là que le problème se pose de la manière la plus épineuse.

Or, la construction d'autant de logements représente un défi de taille pour le pays. Déjà, en novembre 2009, la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie relève, dans son rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la politique d'habitat social de la province Sud depuis 2004, que « le dispositif en place ne permet pas de produire suffisamment de logements face à l'importance de la demande. Un stock de besoins non satisfaits de l'ordre de 4 500 logements est constaté fin 2008. En intégrant ce stock, les besoins totaux s'élèveront à 14 200 logements sociaux de 2009 à 2020, soit 1 180 par an. Or, à compter de 2012, le nombre de logements produits devrait, dans les conditions actuelles, baisser à 400/450 par an ».

Dans une évolution tendancielle, sur la base des hypothèses précédentes, les besoins totaux risquent donc d'atteindre les 20 000 logements en 2025, d'autant que le phénomène de décohabitation des ménages, qui a engendré un besoin de plus de 6 500 logements entre 1989 et 2009, continue et quand l'ISEE, dans ses projections démographiques, estime à 30 000 logements supplémentaires le besoin total en logement à l'horizon 2030.

1 LA DÉCOHABITATION DES MÉNAGES DU GRAND NOUMÉA



Au-delà de ces projections tendanciennes, il convient de souligner que le schéma de cohérence de l'agglomération urbaine du Grand Nouméa (SCAN) a élaboré deux hypothèses d'évolution démographique, dont une, élaborée à titre d'illustration et non retenue dans le SCAN, réduisant drastiquement l'attractivité du Grand Nouméa dans les migrations, qui aurait alors un solde nul dans les migrations internes et n'attirerait plus que 60 % des migrations externes, contre 90 % aujourd'hui. Même en prenant en compte cette hypothèse ambitieuse en terme de rééquilibrage, les calculs du service de l'Aménagement et de la Planification conduisent à considérer pour 2025 environ 40 000 habitants supplémentaires dans le Grand Nouméa (l'ISEE projette plutôt 50 000 habitants en plus sur l'agglomération), ce qui représente environ 22 000 logements supplémentaires à construire, sans compter les 9 000 logements nécessaires pour réduire le surpeuplement existant aujourd'hui dans de nombreux logements.

Cette forte pression quantitative sur le secteur du logement doit de plus faire face aux défis du destin commun et de la mixité sociale, à savoir :

- l'intégration difficile des familles non accoutumées au logement collectif et aux modes de vie urbains, qui interroge sur l'adaptation de ces logements aux modes de vie calédoniens ou océaniques ;
- un phénomène de rejet et de défiance, par les riverains, vis-à-vis des logements sociaux, qui génère des tensions sociales et freine la construction d'opérations d'habitat aidé ;
- le développement d'une ville à trois vitesses⁽²⁾, avec une classe aisée installée dans au sud-est de l'agglomération, une classe moyenne en recherche d'accession à la propriété reléguée dans le périurbain et des populations vulnérables concentrées dans d'imposants quartiers d'habitats sociaux ou dans les tribus environnantes.

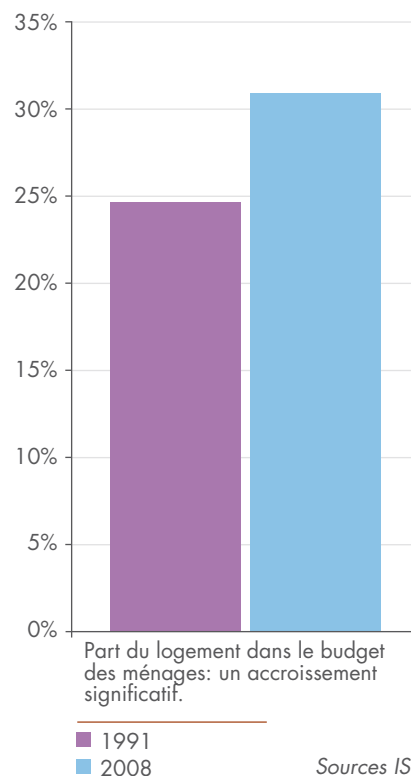
(2) La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. Esprit, Donzelot, J., mars, avril 2004.

b. Les indicateurs d'opportunité

Les indicateurs qui fondent l'opportunité de mener des politiques d'habitat sont :

- la part du logement dans le budget des ménages, qui a considérablement augmenté entre 1991 et 2008 pour passer d'environ 25 % à plus de 30 %. À titre de comparaison, le poids du logement dans le budget des ménages d'autres territoires ultramarins sont de : 15,8 % à La Réunion (2006), 11,6 % en Martinique (2001), 12,9 % en Guadeloupe (2001), 16,8 % en Guyane (2001) et 16 % à Mayotte (2005) ;
- le nombre de collectivités disposant d'outils de pilotage et d'anticipation en matière de logement ; aujourd'hui, seules les zones en fort développement comme VKP et le Grand Nouméa disposent d'outils (avec le SDAU et le SCAN) qui ne sont cependant pas spécifiquement tournés vers les questions d'habitat et qui ne dépendent pas d'un cadre réglementaire précis, rendant par exemple ces documents opposables et imposables aux autres documents de planification et d'urbanisme (comme les PUD) ;
- le nombre de personnes vivant en habitat précaire et dégradé, mentionné ci-avant.

2 ÉVOLUTION DE LA PART DU LOGEMENT DANS LE BUDGET DES MÉNAGES






6.8.2 Les choix possibles

a. Les politiques d’habitat au cœur du projet de société

Le concept de mixité sociale est développé en orientation fondamentale appréhendé principalement d’un point de vue socio-économique, en-dehors de

toute considération ethnique ou communautaire. Ainsi, cette orientation fondamentale peut-être déclinée, quel que soit le modèle de société retenu. Cependant, les modèles d’organisation de la société conduisent à des différences importantes en matière de politique de d’habitat et de logement. Le tableau ci-dessous présente des situations théoriques extrêmes, néanmoins, en matière d’habitat, des choix politiques doivent être réalisés au regard de ces jalons.

3 POLITIQUES D’HABITAT ET MODÈLES DE SOCIÉTÉ

Modèle de société	Interculturel 	Communautariste 	Autochtoniste 
Principes généraux en matière d’habitat	Volonté de créer des quartiers interculturels favorisant le brassage des ethnies et communautés	Types d’habitat différents pour chaque communauté : « tribus urbaines », quartiers polynésiens, « Chinatown », quartiers européens, etc.	La répartition des populations dans l’espace n’est plus un enjeu. Les efforts sont portés pour une valorisation des espaces publics et une architecture plus portées vers les valeurs kanak
Conséquences en matière de politiques d’habitat	Recherche d’une architecture interculturelle calédonienne qui repose sur les points de convergence entre les modes de vie Création de quartiers brassés d’un point de vue communautaire, en favorisant une mixité à la parcelle	Action publique d’accompagnement des populations en fonction des communautés	Construction de nouveaux quartiers sur une architecture de type tribale (à définir en milieu urbain) Réhabilitation des anciens quartiers dans cet esprit
Opportunités sociales au regard de l’organisation sociétale	Apprentissage de la tolérance et connaissance des autres communautés	Développement d’un fort capital social au sein des communautés ⁽³⁾	Les enjeux identitaires étant d’une certaine façon soldés, possibilité accrue de vivre ensemble
Risques sociaux au regard de l’organisation sociétale	Multiplication des conflits individuels qui provoque des replis communautaires, voire individuels	Concurrence, défiance et conflits entre ghettos communautaires	Inadaptation aux modes de vie de certaines communautés « accueillies »

(3) E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century . Scandinavian Political Studies, Putnam, R 30 (2), 2007, pp. 137-173.

Nous le voyons par l'entrée sociétale, la question de l'habitat pose des questions très larges sur le projet de société calédonien. Cela se vérifie aussi d'un point de vue socio-économique où les politiques d'habitat tendent souvent à amortir les déséquilibres de répartition de revenus. Aussi, certains s'interrogent-ils et demandent s'il est préférable de « redistribuer les populations ou les revenus⁽⁴⁾. »

Cela conduit à constater qu'en matière de politique d'habitat, les choix possibles et la définition de priorités dépassent grandement les seules considérations techniques et interrogent, d'une manière presque philosophique, les visions politiques en matière de projet d'organisation sociétale et d'appréhension de la notion d'égalité au sein d'une société.

b. Répondre au besoin en logement : offre publique ou politique de la demande ?

Faut-il privilégier une politique de l'offre publique de logement ou soutenir la demande pour stimuler le marché privé ?

■ Les politiques de l'offre publique

Les politiques de l'offre publique consistent à permettre la construction, en grande quantité, de logements sociaux ou aidés, en favorisant, aujourd'hui, la mixité à la parcelle, c'est-à-dire en évitant la construction de grands ensembles aidés, et en construisant des immeubles ou quartiers où au moins 20 à 30 % des logements sont aidés. Cette offre importante de logements aidés (35 % aux Pays-Bas et jusqu'à plus de 50 % dans les grandes villes hollandaises évite la dérive des loyers et des prix à l'achat des autres logements.

Ces politiques nécessitent de se constituer d'importantes réserves foncières et de les mettre à disposition de promoteurs sociaux ou privés avec, souvent, des conditions de prix maîtrisées par la puissance publique, afin de permettre une régulation des prix liée à une compréhension fine des dynamiques de ce marché.

Les politiques de l'offre publique exigent aussi un pilotage fin et complexe des politiques de logement et **mettent l'accent sur le système locatif**, ce qui pourrait être culturellement incompatible avec les aspirations des Calédoniens. En effet, alors que les populations de certains pays sont plus largement locataires de leur logement (par

exemple en Allemagne, où 54 % des ménages sont locataires), il est à noter que la Nouvelle-Calédonie connaît un taux de propriétaires de résidences principales important, de l'ordre de 62 % en 2009, lié également au fait de l'habitat en tribu (contre 58 % pour la France métropolitaine, loin cependant des 80 % des pays d'Europe de l'est).

Au sein même des politiques de l'offre, les politiques de construction de logements abordables répondent d'une contribution des pouvoirs publics au droit au logement, selon deux principes d'équité : verticale - l'aide est apportée progressivement suivant les revenus - et horizontale - tout le monde peut jouir du droit au logement. En matière de politique de logement, certains pays privilégient l'équité verticale, comme la France, où le logement abordable est ciblé vers certaines populations ; et d'autres y ajoutent le souci de l'équité horizontale, puisque toute personne peut bénéficier d'un logement abordable, comme aux Pays-Bas. L'option retenue oriente nettement le curseur de la politique publique vers un choix exclusif de l'offre publique, ou vers un compromis avec les politiques de la demande.

■ Les politiques de la demande

Les politiques de la demande répondent à un raisonnement simple :

- le prix des logements est important du fait de la rareté ;
- il faut donc inciter la production de beaucoup de logements, en particulier en encourageant la demande privée.

(4) Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? Charmes, E., 2009, mars 10, récupéré sur La vie des idées: www.laviedesidees.fr.

Les économistes estiment que ce type de politique se heurte à deux écueils importants :

■ la « *trappe foncière*⁽⁵⁾ » : il est ainsi observé que « *doper la demande (...) ne fait qu'augmenter le prix s'il n'est pas possible de produire davantage.* » Cependant, rendre des terrains constructibles en masse ne suffit pas : les mécanismes de spéculation au profit des propriétaires fonciers, mèneraient, au mieux, à un maintien de prix élevés. Seules des politiques foncières au profit de projets grands pourvoyeurs de droits à bâtir pourraient ainsi avoir un effet sur les prix du logement ;

■ les travaux d'analyse économique convergent pour constater que le soutien à la demande en logement, et en particulier les aides à la pierre, conduit à une hausse des prix. En effet, il apparaît que les aides perçues par les ménages sont capturées par les offreurs sous la forme d'une augmentation de la valeur du bien⁽⁶⁾.

Aussi, les politiques de demande nécessitent une grande prudence et une compréhension fine des marchés, au risque d'accentuer le transfert de valeurs au profit des propriétaires en place et au détriment des accédants à la propriété.

Ces politiques incitent généralement fortement à **l'accession à la propriété** (le locatif étant perçu comme une étape transitoire) et permettent l'implication des acteurs privés dans le financement de la politique de logement.

Il importe ici de souligner que ces options ne sont pas forcément antinomiques et que ce qui est interrogé ici est affaire de positionnement d'un curseur vers l'une ou l'autre des options.

6.8.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Favoriser l'accès au logement

Il s'agit ici de répondre directement à l'enjeu soulevé lors de la phase diagnostic : un accès au logement

pour tous. Pour cela, nous proposons en premier lieu de mettre en œuvre les conditions d'une planification et d'une programmation de l'habitat, dans une réflexion d'aménagement, et d'actionner par ailleurs des leviers et acteurs économiques afin de modérer les prix de l'habitat et de réduire la pression de l'habitat sur le niveau de vie des populations.

■ Réaliser une planification et une programmation de l'habitat

Nous l'avons vu, la Nouvelle-Calédonie souffre de lacunes en matière d'outils de programmation et de planification de l'habitat. Aussi, le premier objectif que nous souhaitons proposer est la création de tels outils.

À travers les principes directeurs de l'urbanisme, la Nouvelle-Calédonie a les moyens d'offrir ces outils règlementaires qui donnent un cadre aux acteurs locaux pour programmer et planifier leurs politiques de logement. En particulier, *via* des documents d'urbanisme de type Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), avec lesquels les plans d'urbanisme (d'occupation des sols, mais aussi de déplacement ou de cohérence territoriale) doivent être compatibles.

Cette catégorie de documents, stratégique, répondra d'une échelle (communale, intercommunale, provinciale, etc.) et d'objectifs (mixité sociale, requalification, réhabilitation, etc.) définis au travers des principes directeurs de l'urbanisme. Les documents de type PLH porteront ainsi une politique de l'habitat sur un territoire donné, englobant à la fois le parc public et privé, la gestion du parc existant et des constructions nouvelles, et l'attention portée à des populations spécifiques.

Il est donc proposé de rendre obligatoire la réalisation d'un document de type PLH sur les tous les territoires urbains présentant une croissance démographique importante.

(5) *Le butoir foncier des politiques de la demande*, Études foncières, Comby, J., 2011, mai-juin.

(6) Comment modérer les prix de l'immobilier ? Wasmer E. et Trannoy A., 2013, conseil d'analyse économique.

■ Modérer les prix de l'immobilier et du logement

■ Comprendre les marchés et dynamiser les marchés immobiliers

Cet objectif peut-être fusionné avec ceux formulés sur les marchés fonciers (cf. chapitre 6.7), les leviers à actionner et les outils à mettre en œuvre étant les mêmes, à savoir :

- la compréhension des marchés immobiliers, par la transparence des transactions et des mutations, et la création d'un observatoire immobilier qui pourrait être intégré dans une structure existante ;
- la mise en œuvre d'une fiscalité non-inflationniste favorisant les échanges et la fluidité des marchés. Cette analyse pourra être associée aux réflexions fiscales abordées dans le chapitre foncier (6.7).

■ Construire et mettre à disposition des logements aidés

Quels que soient les choix réalisés, sociétaux ou économiques (politique de l'offre vs politique de la demande), la construction de logements aidés apparaît impérative, dans un cas au cœur d'une approche quantitative massive, dans l'autre cas comme étape du parcours résidentiel pour les populations, et notamment pour les populations les plus vulnérables.

Afin de favoriser la construction et la mise à disposition de logements aidés, il est proposé ici de :

- procéder à une mise à disposition du foncier au profit des opérations de construction de logements abordables. À cet effet, la construction de logements abordables devra constituer un objectif du programme de mobilisation des fonciers publics envisagé dans les politiques foncières ;
- poursuivre les efforts portés sur le financement des logements aidés en consolidant et en étendant l'ensemble des dispositifs existants au profit des opérateurs sociaux : prêts à

taux privilégiés, défiscalisation, cotisations sur salaires, etc.

- clarifier les obligations des opérateurs sociaux en matières d'équipement et d'aménagement des espaces publics à travers des conventions quadripartites (gouvernement, provinces, communes, opérateurs sociaux).

■ Maîtriser les prix de la construction

Quatre pistes de réflexion sont proposées pour la maîtrise des prix de la construction :

- assouplir les règles d'urbanisme (par exemple, le nombre de stationnements par logement qui n'est pas adapté aux équipements des ménages) et les normes sur les matériaux qui doivent être utilisés dans le secteur du BTP afin de favoriser les importations des pays voisins et de limiter les coûts de transport dans les produits importés ;
- aider à la modernisation du secteur du BTP afin d'en améliorer la productivité, et donc d'en réduire les coûts. Cela comprend non seulement la formation des ouvriers et techniciens, mais aussi l'incitation à la structuration des entreprises, en particulier en matière de méthodes de construction, et à l'achat d'équipements ;
- organiser la filière de la construction sur la base d'un partenariat entre les promoteurs, privés, publics et sociaux, et les entreprises de construction ;
- créer un centre d'étude et d'innovation de la construction, en fédérant les entreprises et dans une logique de *cluster*, afin de rechercher des méthodes de construction, à faible coût, adaptées aux matériaux locaux.

b. Favoriser l'appropriation des habitats par les populations

La pression immobilière a conduit à la construction de nombreux logements dans les précédentes décennies et a engendré avec elle des phénomènes de rejet vis-à-vis des opérations menées, tant par les populations logées, avec un sentiment d'insécurité et des incivilités grandissantes, que par les populations voisines. Par ailleurs, des modes de vie alternatifs, dont en squats, se sont pérennisés, parfois dans des conditions sanitaires difficiles.

Aussi apparaît-il essentiel de contribuer à améliorer l'appropriation des habitats par les populations, ce que nous proposons à travers une réflexion sur la conception du cadre de vie, en particulier des espaces publics, en mettant en capacité les habitants d'agir sur leur environnement.

■ Intégrer les cultures calédoniennes dans la conception des cadres de vie

Il est proposé ici de mettre en œuvre une démarche, réursive et évolutive, pour adapter les habitats aux cultures calédoniennes et océaniques. En effet, l'appropriation des habitats par les populations ne peut se réaliser sans la compréhension de leurs aspirations et besoins. Au lieu de construire des lotissements d'habitat individuel, cela invite à la recherche de conciliation entre les nécessaires compacités et densités liées au fonctionnement urbain (en particulier eu égard des impacts négatifs de l'étalement urbain⁽⁷⁾) et les modes de vie locaux.

Aussi, en premier lieu, est-il proposé d'identifier les besoins et les souhaits qualitatifs, des populations. Pour cela, nous proposons la création d'une plateforme interinstitutionnelle comprenant les départements de sciences humaines de l'IRD et de l'UNC, les administrations locales, les professionnels (architectes et urbanistes), des représentants de la société civile et les promoteurs (privés et sociaux).

Cette plateforme servira à créer les bases d'une charte sur les modes d'habiter calédoniens, qui comprendra des éléments en matières d'aménagement des espaces publics, de typologie de logement, de jardins partagés, d'aménagement des espaces publics, de construction d'équipements communautaires, etc. Cette charte ferait l'objet d'une adoption par l'ensemble des promoteurs privés et publics du pays.

La plateforme institutionnelle aura enfin pour objet de suivre et d'évaluer les dispositifs mis en œuvre conformément à la charte et serait l'occasion d'une gouvernance plus intégrée avec des compétences adaptées, une fonction de coordination, la création de synergies dans une communauté d'acteurs qui pourraient partager les bonnes pratiques.

■ Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir

Les sociétés contemporaines se révèlent de plus en plus difficiles à gouverner et les citoyens présentent un degré d'exigence accru envers les décideurs et une volonté d'implication toujours plus importante. D'autres pays ont été confrontés à ce type de difficulté, dont la généralisation internationale est connue sur l'acronyme NIMBY (de l'anglais « *Not In My Back Yard* » : « *Pas dans ma cour* »), et ont proposé des solutions de médiation par la concertation qui ont eu pour objet d'améliorer l'acceptabilité des projets d'habitat aidé et l'image de ces derniers.

Nous proposons ici d'adopter des approches de démocratie participative et d'*empowerment*⁽⁸⁾ - « *processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* » - afin, non seulement, de lever les blocages existants, mais aussi de permettre l'appropriation des lieux par les populations.

(7) L'étalement urbain entraîne une augmentation : de l'artificialisation des sols qui a des conséquences importantes sur la pollution des cours d'eau et du lagon (les sols artificialisés augmentent la vitesse d'écoulement des eaux et les pollutions par les fines) ; de pression (comme la diffusion d'espèces envahissantes) sur des écosystèmes fragiles et riches en biodiversité (par exemple, les mangroves ou la forêt sèche) et qui dégradent des paysages. Par ailleurs, l'étalement urbain conduit à augmenter la longueur et l'intensité des déplacements, générant ainsi des pollutions et augmentant la dépendance énergétique du pays.

(8) L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines, Bacqué, M.-H., 2005, *Territoires* (460), pp. 32-35.

En effet, ces approches présentent de nombreux avantages : l'enrichissement des projets urbains, d'habitat et des programmes publics, l'accroissement de la légitimité des actions menées et, enfin, l'augmentation des ressources et des compétences civiques des acteurs impliqués.

Aussi, nous proposons deux pistes afin de considérer les quartiers comme des ressources à valoriser et de favoriser l'appropriation collective des habitats par leurs habitants : institutionnaliser la participation et le débat public et organiser la mobilisation citoyenne.

■ Institutionnaliser la participation et le débat public dans les projets d'habitat et les projets urbains

Aussi, pour les projets d'envergure, nous recommandons la mise en œuvre d'un office public de la concertation, financé par la Nouvelle-Calédonie mais géré par un collège de « commissaires » indépendants (coutumiers, professeurs, professionnels, chercheurs, etc.) et engagés sur la transparence et l'indépendance par une charte, avec le souci d'éviter les conflits d'intérêt.

Ainsi, le passage par cet office sera rendu obligatoire pour les projets d'une certaine envergure, en fonction du montant estimé des opérations. Le promoteur décide de la date du passage de son projet à l'office, en prenant le risque qu'un projet très avancé soit mis à mal par l'opinion publique.

L'office, véritable arène du débat public pour les projets d'aménagement, pourrait fonctionner en trois phases :

- une phase réservée aux promoteurs, privés ou publics, qui présentent leurs dossiers et en expliquent les tenants et aboutissants ;
- une phase dédiée à la population et aux parties prenantes (associations de riverains, établissements publics, élus de l'opposition, particuliers, etc.) qui peuvent déposer des mémoires écrits ou se présenter en réunion publique pour exposer leurs doléances ;

■ une phase de synthèse établie par le collège des « commissaires » indépendants qui rédigeront leurs recommandations publiques aux décideurs. Ces derniers auront alors le devoir moral et démocratique d'appliquer, ou non, ces recommandations.

La crédibilité de cet office portera sur la transparence et la prise en compte des remarques des citoyens par les décideurs. Ces derniers doivent toutefois finir par assurer leur rôle et trancher sur les décisions à prendre : la concertation ne doit pas engendrer l'immobilisme. Le but de l'office est de pousser les promoteurs (publics ou privés) à « déminer » le débat public en effectuant une concertation efficace en amont de l'examen par l'office.

Par ailleurs, en complément à cet office, à l'échelle locale, nous proposons la mise en place de forums de quartier, envisageables aussi dans des territoires ruraux à l'échelle d'un découpage infra communale, par exemple à l'échelle d'une vallée. Ces forums, composés de toutes les parties prenantes des territoires (élus, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.) se réunissent mensuellement afin de décider de l'utilisation de budgets participatifs et de la mise en œuvre de projets locaux. Les budgets participatifs permettent ainsi aux parties prenantes de prendre conscience du coût des aménagements.

■ Organiser la mobilisation citoyenne

Il s'agit ici de porter les initiatives de la société civile et de solliciter l'engagement des habitants dans des projets de valorisation des ressources d'un quartier. Pour cela, les expériences étrangères s'avèrent précieuses. Nous proposons ainsi de nous inspirer de la démarche anglo-saxonne pour la *community organizing*, qui s'appuie sur la force des liens sociaux établis entre les habitants, en particulier pour combler le déficit de lien social entre les institutions et les habitants. Il consiste à « repérer, motiver et éventuellement former, des personnes susceptibles de s'engager -

ou déjà engagées - dans une action collective pour le bien collectif du quartier⁽⁹⁾. » Ainsi, des *community organizers*, travailleurs sociaux formés à la démarche, identifient, selon des dispositifs participatifs, les problématiques des habitants d'un territoire donné pour construire des campagnes destinées à les résoudre. Par ce moyen, les habitants participent aux affaires de la cité et prennent conscience de l'importance de s'associer et de créer des liens. Selon les premiers retours académiques, cette démarche inculque des compétences civiques et relance le débat public⁽¹⁰⁾.

Ce type d'approche est généralement associé à des démarches de qualification mutuelle qui consiste à « co-former » les populations et les professionnels. D'une part, les populations sont sensibilisées aux démarches à réaliser et aux fonctionnements des services publics, d'autre part, les professionnels et acteurs publics sont confrontés aux difficultés des populations et gagnent en réflexion sur les services à rendre. Ensemble, dans un processus de qualification mutuelle, les uns et les autres envisagent des pistes de solutions pour les territoires concernés.

Il est proposé ici de mettre en place des opérations pilotes, organisées en partenariat par les institutions et la société civile, et des missions de suivi et d'évaluation, par exemple via la plateforme interinstitutionnelle envisagée précédemment, autour de ces deux démarches.

6.8.4 Les prérequis et condition de réalisation

Les politiques en matière d'habitat nécessitent de nombreux prérequis et font appel à de multiples transversalités.

a. Politique foncière

En complément des documents de type PLH, les territoires doivent ainsi disposer d'une politique

foncière cohérente, généralement sous l'égide d'un établissement public foncier, qui, couplé à un observatoire foncier, permet d'établir des réserves foncières pour anticiper les futurs développements, et de réguler le marché.

Pour cela, les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont indispensables, en particulier pour doter les acteurs locaux d'outils tels que le droit de préemption urbain.

b. Politique d'attractivité territoriale

Il convient de souligner ici l'importance de la qualité des espaces publics pour favoriser l'appropriation (espaces récréatifs, multiplication des espaces de rencontre, etc.). À ce titre, les objectifs de renouvellement urbain et d'accompagnement des communes constituent des impératifs, avec une attention toute particulière sur le design urbain et les espaces publics.

c. Politique culturelle

En matière d'habitat, la politique culturelle doit s'attacher à la question de l'aménagement du cadre de vie afin de poser une réflexion s'insérant dans l'objectif d'intégration des cultures calédoniennes dans la conception des espaces publics et des habitats.

Pour cela, les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont indispensables, en particulier pour doter les acteurs locaux d'outils tels que le droit de préemption urbain. d. Politique de transport

L'articulation entre les politiques d'habitat et les politiques de transport apparaît essentielle à plusieurs titres : de par l'impact des infrastructures de transport sur le cadre de vie, et du fait de l'accessibilité des quartiers et des équipements. En effet, le fait d'habiter dans un lieu éloigné des centres d'emploi ou de loisirs entraîne un surcoût important lié à la nécessité de posséder deux automobiles pour les ménages concernés. Ainsi, une rapide simulation conduit à estimer le surcoût de cette deuxième automobile à environ 10 à 20 millions XPF (en fonction de l'évolution du prix de l'essence) sur 20 ans (durée d'un prêt immobilier).

(9) Pourquoi la France résiste à l'empowerment, Kirszbaum T, 2011, Urbanisme (380), p.76

(10) Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens, Balazard H., 2012, Université Lyon Lumière 2.

e. Politiques de valorisation du capital naturel et de développement local

Il s'agit ici, en cohérence avec l'objectif de modération des prix de l'immobilier et du logement, de développer les filières permettant l'extension de l'éco-construction dans les programmes immobiliers calédoniens.

f. Politique de formation

Il s'agit de former les professionnels aux pratiques participatives et de mettre en œuvre des programmes de formation afin de familiariser les professionnels à la concertation et à la démocratie participative, au *community organizing* et aux démarches de qualification mutuelle.

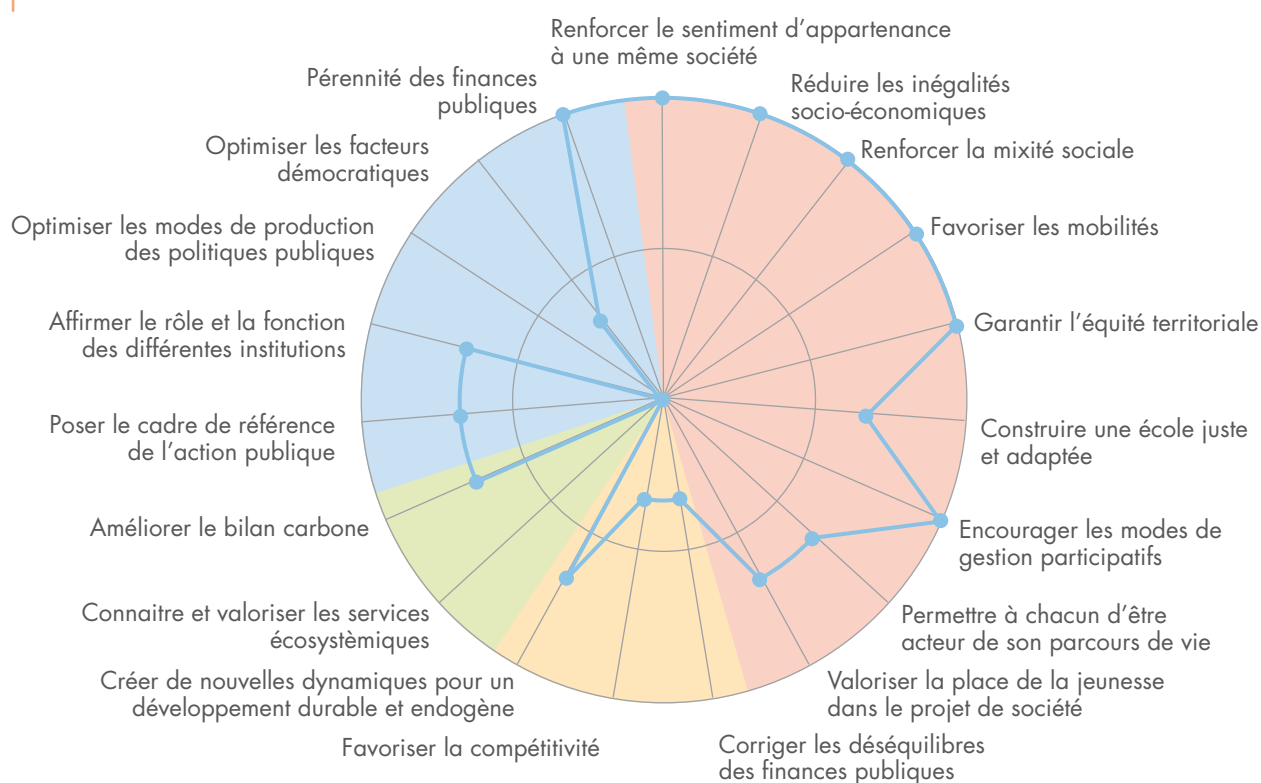
g. Politique de fiscalité

La politique fiscale s'attachera à accompagner les

démarches sur la mise en œuvre d'une fiscalité améliorant la fluidité des marchés fonciers et immobiliers et portera un regard particulier pour simplifier les démarches, en particulier d'exemption, au profit des bailleurs sociaux.

Il apparaît essentiel d'illustrer l'apport de cette politique publique aux orientations fondamentales, en termes : sociaux, autour de la question du droit au logement et de l'appropriation des lieux ; économiques, avec le poids du secteur du BTP dans l'économie calédonienne et dans la valorisation du capital naturel au travers de l'écoconstruction et de l'impact du bâtiment sur le bilan carbone ; et de gouvernance et de finances publiques. Cela se traduit dans le diagramme ci-dessous qui décrit la contribution de cette politique publique aux orientations fondamentales.

4 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES



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