

NOUVELLE-CALEDONIE

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 17 septembre 2004

Voeu n°10/2004 <i>relatif à la création d'un fonds de garantie</i> <i>en faveur de l'habitat en terres coutumières</i>
--

* * *

Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 1-CES/2000 du 07 mars 2000 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu l'autosaisine de la Commission des Affaires Coutumières en date du 08 décembre 2003 ***relative à la création d'un fonds de garantie en faveur de l'habitat en terres coutumières***,

Vu l'avis du Bureau en date du **10 septembre 2004**,

a adopté lors de la Séance Plénière en date du **17 septembre 2004**, les dispositions dont la teneur suit :

I. RAPPELS

1.1. Statut des terres coutumières

Les terres coutumières, qui représentent 17% du foncier de la Grande Terre soit 292 000 hectares environ¹, sont constituées d'espaces aux histoires différentes entre :

- réserves autochtones (68% de la superficie des terres coutumières),
- groupements de droit particulier local [GDPL]² (28%),
- propriétés claniques (4%),

et aux régimes juridiques différents avant la loi organique. Elles sont aujourd'hui gérées à l'identique par la coutume. Leur statut juridique, qui devra être précisé par une loi du pays, est caractérisé par les 4 « i » : inaliénabilité, incessibilité, incommutabilité, insaisissabilité.

Les propriétaires des terres coutumières sont aujourd'hui multiples et avec une personnalité juridique différente entre les clans, les tribus ou les GDPL :

- 254 tribus sur 392 000 ha de réserves,
- 258 GDPL sur 74 000 ha de terres,
- 39 clans sur 8 000 ha environ.

Le statut des terres coutumières induit, en conséquence pour l'habitat, l'impossibilité de contracter des emprunts bancaires. A partir du moment où on ne peut hypothéquer le terrain, les banques se refusent, en effet, à prêter de l'argent pour financer les constructions. Pour contourner ce problème, ce sont souvent les personnes de la tribu qui se portent cautions auprès de l'emprunteur. Ce système existe depuis longtemps mais a ses propres limites : le nombre de personnes susceptibles de se porter caution étant limité, le système s'éteint de lui-même.

1.2 Apport du fonds de garantie sur terres coutumières

Le document d'orientation de l'accord de Nouméa du 05 mai 1998 (paragraphe 1.4) prévoit que « 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 ». Par ailleurs, la loi organique n°99.209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie indique (article 210) que « l'Etat apporte son concours au fonds de garantie que la Nouvelle-Calédonie pourra créer pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières ». Créé en 1982 sur l'initiative de l'Institut

¹ A titre indicatif, les terres coutumières de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie couvrent environ 485 000 hectares (Iles Loyauté comprises).

² Créé dès 1982 pour concilier les exigences du droit civil commun et l'organisation coutumière traditionnelle, le GDPL a véritablement pris toute sa dimension à partir de 1989, à l'initiative de l'ADRAF d'Etat qui l'a largement utilisé pour le transfert des terres à la communauté kanak. La personnalité morale des GDPL est reconnue en 1985 ; il fallait donner aux structures coutumières « le moyen d'intervenir en tant que telles dans le domaine économique ». On distingue le GDPL tribal qui permet d'agrandir le territoire dont dispose déjà la ou les tribus à proximité de la réserve du GDPL clanique qui répond à la demande des clans de retrouver leurs terres ancestrales, ce qui est l'occasion d'une rupture plus ou moins forte avec la tribu. 50% des GDPL présentent de l'habitat sur leurs terres.

d'Emission d'Outre-Mer, le fonds de garantie correspond à une volonté de faciliter l'octroi de concours à court ou à moyen terme par les établissements de crédit en faveur d'emprunteurs ne disposant pas de garanties suffisantes.

Le financement de l'habitat sur les terres coutumières est cependant exclu du champ d'intervention du présent et des autres fonds de garantie (par exemple le Fonds de Garantie de la Province Sud) qui s'adressent exclusivement aux projets de développement économique.

1.3 Dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'habitat

1.3.1 Accompagnement coutumier : le procès-verbal de palabre

Le procès-verbal de palabre constitue l'acte de la coutume qui matérialise une décision. Sur terres coutumières, il vaut aujourd'hui autorisation de construire bien qu'excluant la commune de la procédure ; il est dressé par les gendarmes en qualité de syndics des affaires autochtones. Bien que sa valeur juridique puisse être contestée, le palabre a une valeur coutumière qui lie les autorités qui l'ont pris. A ce titre, il est garant de l'environnement coutumier du projet et constitue l'élément essentiel de l'assise du projet. Il permet la cession d'un droit d'usage sur la terre, et doit en même temps clarifier les responsabilités du promoteur du fait de son projet sur le plan financier et civil. Il fait actuellement l'objet d'un projet de loi de pays.

1.3.2 Aides financières

Les aides et prêts à l'habitat (subventions de la Province Nord, prêts du Fonds Social de l'Habitat [FSH] et prêts bancaires) permettent aux ayants droits de construire leur résidence principale, c'est-à-dire l'habitation qu'ils occuperont au moins huit mois par an. Les ayants droits sont les ménages composés du demandeur avec éventuellement son conjoint et ses enfants mineurs à charge dont les revenus sont compris entre 0,8 SMG et 2 SMG. Toutefois, on constate aujourd'hui qu'il est plus aisé de construire une habitation pour un ménage qui possède des revenus inférieurs à 1 SMG plutôt que pour un ménage dont les revenus sont supérieurs à 2 SMG.

La Banque Calédonienne d'Investissement (BCI), la Banque de Nouvelle-Calédonie (BNC) et la Caisse d'Epargne refusent de financer des projets immobiliers en tribus. La BCI exige 2 cautions solidaires et la Société Générale Calédonienne de Banque (SGCB) accepte de financer jusqu'à hauteur de 2 millions de FCFP, à un taux très élevé et sur une durée maximale de 12 ans (accord spécial conclu avec Teasoa depuis 1996). Au-dessus de 2 millions de FCFP, elle refuse catégoriquement d'intervenir. Le FSH accepte quant à lui de financer sans garantie sur terres coutumières jusqu'à concurrence de 3 millions de FCFP ; au-delà, il exige au moins une caution solidaire.

1.4 Politique d'acquisitions et d'attributions foncières de l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF)

Le décret qui a créé l'ADRAF définit clairement les procédures à mettre en place tant pour l'acquisition que pour l'attribution de terres.

Trois moyens ont ainsi été définis pour mettre en œuvre la politique d'acquisition des terres :

- offres de vente des particuliers,
- déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et droit de préemption³,
- transferts de terrains domaniaux⁴.

Concernant les modes d'attributions, différents moyens juridiques existent depuis les orientations foncières définies par l'ADRAF d'Etat en 1989 :

- attributions de type individuel (acte de cession individuelle payante ou acte de cession individuelle à titre gratuit),
- attributions au titre des demandes coutumières (acte de cession gratuite à un GDPL, attribution mixte : acte de cession gratuite du foncier et acte de cession payante de l'habitation à une personne),
- attributions au profit des collectivités.

L'ADRAF dispose actuellement d'un « stock » de 20 000 hectares de terres.

II. OBSERVATIONS

2.1 Principaux freins à la construction sur terres coutumières

Parmi les facteurs constituant des freins au développement de l'habitat sur terres coutumières, **le Conseil Economique et Social retient** notamment quelques points :

- le statut du foncier coutumier est particulier ; son caractère inaliénable, et l'impossibilité consécutive d'assortir un prêt d'une sûreté réelle telle que l'hypothèque, n'incite pas les banquiers à intervenir sur les terres coutumières ; se pose ensuite, lors de leur décès, le problème de la dévolution successorale selon leur statut civil,
- le recours aux cautions solidaires a ses limites : le nombre de personnes susceptibles de se porter caution étant limité au sein de la tribu, le système se consume lui-même,
- la mise à disposition du foncier coutumier ne bénéficie pas toujours d'une « sécurisation » claire et suffisante en raison de l'absence de titre de propriété. **Le Conseil Economique et Social souligne** les ambiguïtés au sein du monde mélanésien, concernant la relation accueillant/accueilli et les difficultés que risque de rencontrer l'élaboration d'un cadastre coutumier historique : selon le directeur général de l'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK), Monsieur Octave Togna, l'enjeu central est de « sécuriser les Kanaks par rapport à eux-

³ La loi n°90-1247 du 29 décembre 1990 a conféré à l'ADRAF un droit de préemption « en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière situés sur le Territoire de la Nouvelle-Calédonie ».

⁴ Les terrains domaniaux (Etat, Nouvelle-Calédonie, Provinces, Communs) couvrent la majeure partie du territoire de la Grande Terre. Ils peuvent dans certains cas, à la demande des clans ou des tribus, satisfaire les besoins de la réforme foncière. Gérés par le service des domaines de la Nouvelle-Calédonie, ces terrains sont régis par la délibération n°127/CP du 26 septembre 1991 qui prévoit, pour l'instruction des demandes, la consultation d'une « commission consultative pour la gestion du domaine territorial ». L'agence y participe à titre consultatif. Lorsqu'une demande portant sur un terrain domanial est d'ordre coutumier le service des domaines peut transférer le dit terrain à l'ADRAF qui le rétrocède ensuite à un GDPL selon la procédure habituelle.

mêmes et non par rapport aux Blancs » (cf. GRET, Appui à la mise en œuvre d'une politique de sécurisation foncière en Nouvelle-Calédonie, décembre 2003). Le cadastrage des terres coutumières apparaît cependant comme une nécessité pour gérer l'espace et les conflits liés à son utilisation, pour mettre en œuvre une politique de mise à disposition du foncier pour ceux qui ne sont pas propriétaires terriens et pour préserver la transmission de la parole,

- les outils juridiques et techniques de l'aménagement ne s'appliquent pas pour la plupart, aux terres coutumières. Or ces documents d'urbanisme sont les principaux documents qui permettent de définir comment l'aménagement de l'espace peut être organisé sur un support foncier parfaitement identifié. La commune n'est pas tenue informée du contenu du procès-verbal de palabre, pourtant c'est elle qui possède le financement disponible pour permettre le raccordement en réseau des habitations et qui aura ensuite à gérer les problèmes de fonctionnement des nouvelles zones d'aménagement,

2.2 Habitat social privilégié sur terres coutumières

Si on analyse le cas de 2 ménages A et B (cf. Tab-1), qui souhaitent construire en tribu, on s'aperçoit effectivement que le ménage qui a le moins de revenus (A) a plus de facilités pour réaliser son projet. Le ménage B peut y parvenir qu'à condition de faire un apport personnel de 1, 232 millions de FCFP, alors que sur terres de droit commun, il pourrait entreprendre un projet de 9,650 millions de FCFP (prêt bancaire au taux de 7% sur 20 ans pour une mensualité de 75 000 FCFP, soit 25% d'endettement).

Tab-1 : Projets simulés d'habitat

	Ménage A	Ménage B
Composition	Parents + 2 enfants	Parents + 2 enfants
Revenus	100 000 FCFP	300 000 FCFP
Type de logement	T4	T4
Modèle	Chambeyronia	Chambeyronia
Coût	6 232 000 FCFP	6 232 000 FCFP
Apport personnel	Néant	1 232 000 FCFP
Subvention Province Nord	3 900 000 FCFP	Néant
Prêt FSH	2 332 000 FCFP	3 000 000 FCFP
Prêt bancaire	Néant	2 000 000 FCFP
Total	6 232 000 FCFP (1)	6 232 000 FCFP (2)
Mensualités	11 797 FCFP	43 827 FCFP
Endettement	11,8%	14,6%

Source : Teasoa, 2004.

(1) FSH : taux de 2% sur 20 ans

(2) FSH ; taux de 7% sur 20 ans

Banque : taux de 7% sur 12 ans

III. PROPOSITIONS

3.1 Adapter le droit coutumier

Le Conseil Economique et Social estime que la sécurisation foncière doit avant toute chose se réaliser entre Mélanésiens (cf. la nécessaire identification des droits fonciers coutumiers et la codification de ces droits).

Le Conseil Economique et Social juge, en outre, opportun de revoir la valeur juridique du palabre et donc de le formaliser, afin de lui donner davantage de force, ce qui semble d'ailleurs être actuellement en cours puisqu'un projet de loi de pays en la matière est à l'étude.

3.2 Développer une démarche concertée

Le Conseil Economique et Social souligne que l'articulation entre espace coutumier et espace communal doit être repensée. Sachant que le croît démographique⁵ et l'installation consécutive des jeunes constituent l'un des arguments de la revendication foncière, **le Conseil Economique et Social propose** que les terres coutumières revendiquées soient rétrocédées à la commune par le biais financier de l'ADRAF sous réserve que la commune réalise un lotissement tribal sur le terrain cédé et que soient clairement définis les attributaires. Cette démarche pourrait également concerner les terrains domaniaux.

Dans cette même volonté de partenariat (tribus, commune, ADRAF), **le Conseil Economique et Social propose**, lorsqu'un Groupement de Droit Particulier Local existe (GDPL) et que son appui foncier est avalisé par l'ADRAF, que le projet d'habitat, souhaité par la tribu, soit assis, après palabre, pour partie sur la réserve et pour partie sur les terres du GDPL, ce dernier jouant le rôle de promoteur ; un dossier technique et financier pourrait ensuite être remis à la commune et à la province dans le cadre de son programme d'habitat tribal afin d'organiser le parcellaire et réduire de fait les coûts de viabilisation (cf. projet d'habitat sur terres coutumières pour la tribu de Méchin à Kouaoua).

3.3 Démultiplier la vocation du fonds de garantie pour le développement économique sur terres coutumières

Sachant que cela pourrait être davantage incitatif pour les organismes bancaires, **Le Conseil Economique et Social souhaite** que soit réactivé et dédoublé le fonds de garantie pour le développement économique sur terres coutumières afin d'y inclure le volet habitat.

Sachant que « l'habitat » relève de la compétence des provinces, **Le Conseil Economique et Social estime** opportun que les trois collectivités créent chacune leur propre fonds de garantie et rendent éligible à ce même fonds « l'habitat ».

⁵ Au recensement de 1996, 47,1% de la population mélanésienne originaire de Nouvelle-Calédonie avait moins de 20 ans.

Si la création d'un fonds de garantie auquel « l'habitat » serait éligible se révèle être en aval un véritable ballon d'oxygène dans la mise en œuvre des projets d'habitat sur terres coutumières, la sécurisation foncière apparaît cependant comme le préalable essentiel à la résolution des problèmes rencontrés en amont. Le débat sur les moyens de la réaliser doit se poursuivre pour l'avenir et l'installation de tous en particulier des jeunes.

LA SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Léontine PONGA

Bernard PAUL