



RAPPORT & AVIS N°20/2011

SAISINE

*Projet de délibération fixant les modalités de
délimitation des zones de développement prioritaires
(ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie*



Présentés par :

Les présidents de commission :

M. Gaston POIROI, président de la CAC,
M. Jean-Claude BRESIL, président de la CDEFB,

Les rapporteurs de commission :

M. Jean-Loup LECLERCO, rapporteur de la CAC,
M. Jean-Louis VEYRET, rapporteur de la CDEFB,

Dossier suivi par :

Melle Christelle DENAT, chargée d'études
juridiques au CES NC.

Adoptés en commission, le 26 décembre 2011,

Adoptés en Bureau, le 27 décembre 2011,

Adoptés en Séance Plénière, le 29 décembre 2011.

RAPPORT N°20/2011

Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 04-CES/2010 du 28 mai 2010 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

A été saisi par lettre en date du 1^{er} décembre 2011 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un projet de délibération fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires (ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie.*

Le bureau du conseil économique et social a confié le 2 décembre 2011 à la commission des affaires coutumières & à la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, le soin d'instruire ce dossier.

Elles se sont réunies à plusieurs reprises pour auditionner les personnes suivantes :

| DATES | LES INVITÉS AUDITIONNÉS |
|------------|--|
| 07/12/2011 | - Monsieur Bruno IEKAWÉ , directeur de cabinet de monsieur Anthony LECREN, membre du gouvernement chargé d'animer et de contrôler les secteurs de l'économie, du commerce extérieur, du développement durable, de l'aménagement foncier, du logement, du transfert de compétences de l'ADRAF, des relations avec le conseil économique et social et du suivi des questions relatives à la recherche et à la francophonie, - monsieur Edmond ROSAIRE , chef du service du domaine à la direction des services fiscaux (DSF-NC), |
| 14/12/2011 | - monsieur Anthony LECREN , membre du gouvernement chargé d'animer et de contrôler les secteurs de l'économie, du commerce extérieur, du développement durable, de l'aménagement foncier, du logement, du transfert de compétences de l'ADRAF, des relations avec le conseil économique et social et du suivi des questions relatives à la recherche et à la francophonie, accompagné de messieurs Jean-Louis SEIJAS , consultant, Ambroise WIMBE , chargé de mission, et de madame Françoise WETEWEA , chargée de mission, - monsieur Pierre CHATELAIN , juriste à l'ADRAF, |
| 19/12/2011 | - madame Maud PEIRANO , directrice adjointe de l'équipement de la province Sud, - monsieur Jean-Luc CHEVALIER , secrétaire général de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie. |

Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique et social dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint. Par ailleurs, la chambre de commerce et d'industrie (CCI), la chambre de métiers et de l'artisanat de Nouvelle-Calédonie (CMA), le MEDEF et l'Union professionnelle artisanale de Nouvelle-Calédonie (UPA) ont transmis leurs observations par écrit mais le sénat coutumier, la direction des affaires économique de la Nouvelle-Calédonie (DAE-NC), la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières de la Nouvelle-Calédonie (DGRAC-NC), la direction de l'équipement et de l'aménagement de la province des Iles Loyauté, la direction de l'aménagement et du foncier de la province Nord et l'association des maires de Nouvelle-Calédonie également conviées, n'ont pas participé aux débats.

| | |
|------------|---|
| 21/12/2011 | Réunion de synthèse |
| 26/12/2011 | Réunion d'examen & d'approbation en commission |
| 27/12/2011 | BUREAU |
| 29/12/2011 | SÉANCE PLÉNIÈRE |
| 7 | 10 |

AVIS N° 20/2011

Conformément aux articles 22-5 et 22-21 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est respectivement compétente en matière de terres coutumières et de principes directeurs du droit de l'urbanisme.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Dans la poursuite de sa volonté politique de mise en valeur des terres coutumières et d'une meilleure répartition géographique du développement économique et social, le gouvernement a saisi le conseil économique et social d'un projet de délibération fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires de la Nouvelle-Calédonie, dites ZODEP. En effet, ces dernières permettront d'accentuer le développement économique et social en Nouvelle-Calédonie et plus particulièrement sur terres coutumières. Pour ce faire, un découpage de chaque zone concernée sera analysé, puis réalisé de façon à développer plusieurs thèmes : l'habitat individuel et collectif, le développement économique, l'implantation d'infrastructures publiques et la valorisation de la terre.

A ce titre, quatre objectifs majeurs seront identifiés pour chaque zone, à savoir :

- pour la « sous-zone » « *habitat individuel et collectif* » : essayer de créer des conditions favorables au développement de l'habitat avec des opérateurs immobiliers,
- pour la « sous-zone » « *développement économique* » : contribuer à la fixation des populations dans leur zone de résidence,
- pour la « sous-zone » « *implantation d'infrastructures publiques* » : apporter des équipements publics et des services à la population, mais également des emplois,
- pour la « sous-zone » « *valorisation de la terre* » : apporter une aide à la mise en valeur des terres coutumières et notamment aux groupements de droit particulier local (GDPL).

Ainsi, ce projet de délibération va permettre de concilier un plan d'aménagement géographique avec celui de l'économie et du social. Toutefois, si le dispositif ne s'applique pas uniquement sur le foncier coutumier, il vient en complément du fonds de garantie¹ mis en œuvre récemment sur les terres coutumières.

De plus, un régime fiscal privilégié pourra être envisagé.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Délibération n°71/CP du 21 octobre 2011 portant création d'un fonds de garantie pour le développement des terres coutumières, JONC n°8706 du 1^{er} novembre 2011 p.8222.

II – OBSERVATIONS

A. Le contexte général

Le conseil économique et social émet le constat actuel selon lequel le travail de la réforme foncière a eu pour conséquence une forme de rééquilibrage entre les différents statuts fonciers en Nouvelle-Calédonie. Il précise que la superficie des terres coutumières et des terres privées sont sensiblement équivalentes sur la Grande Terre. Evidemment, il reconnaît la persistance d'un déséquilibre en matière de développement, notamment sur terres coutumières en raison de leur localisation, de leur qualité et de leur statut protecteur². Pour étayer ses propos, il cite l'exemple de celles de la vallée de Hienghène, en zone rurale, qui n'ont pas les mêmes opportunités que celles situées dans une zone de fort développement économique comme la zone de Voh-Koné-Pouembout (VKP).

Puis, il met en exergue les outils favorisant le développement des terres coutumières qui doivent être en lien avec les outils juridiques tels qu'un fonds de garantie ou encore, dans les pistes à explorer, les contrats, l'application des règles d'urbanisme favorisant l'aménagement, l'édification des équipements publics, des projets d'habitat dispersé ou groupé, etc. Néanmoins, il rappelle un constat réalisé dans un des ses précédents avis³ selon lequel « *la Nouvelle-Calédonie n'est nullement en reste face au développement de ses terres. En effet, [...] elle dispose de suffisamment d'outils techniques et juridiques pour leur mise en valeur.* ».

Par ailleurs, le conseil économique et social souligne le fait que le projet de délibération ne s'enferme pas sur le foncier coutumier, les zones d'enclavement ne concernant pas uniquement les terres coutumières. En effet, l'idée serait de ne pas limiter l'action de rééquilibrage à ces dernières même s'il est question d'en faire un axe majeur.

D'ailleurs, concernant la définition des zones, le conseil économique et social juge péjoratif et non approprié la terminologie de « sous-zone » employée à la scission en quatre surfaces destinées au développement économique et social des ZODEP, et suggère la dénomination d'« espace ».

Enfin, le conseil économique et social rapporte que, depuis mars 2011, des investigations auraient été réalisées à Kouaoua, Poum et au Mont-Dore, notamment en fonction de l'actualité de ces zones, afin d'initier l'identification des ZODEP.

² Application de la règle des « 4i » de l'article 18 alinéa 2 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 : « *Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables.* »

³ Avis du conseil économique et social n°16/2011 du 9 août 2011 concernant les terres coutumières et la possibilité d'y développer des projets économiques ou sociaux en province Sud.

B. Le constat d'un projet inachevé

A l'instar du projet de délibération portant création d'un fonds de garantie pour le développement des terres coutumières sur lequel il a énoncé « *Bien que le fonds de garantie pays reste perfectible et à compléter [...]* »⁴, le conseil économique et social réitère la remarque selon laquelle il s'agit de l'adoption d'un concept.

En effet, il évoque le manque de réflexion globale sur les mesures de mise en œuvre des ZODEP ainsi que le défaut d'une communication et d'un échange avec les autres collectivités.

En outre, il note qu'aucun projet social⁵ n'est expressément mentionné dans le texte. Néanmoins, il rapporte que, dans sa mise en œuvre et partant du postulat selon lequel les anciennes mines sont laissées à l'abandon alors que les jeunes sont motivés pour s'y investir, l'idée de créer notamment un centre de formation sur l'après-mine (c'est-à-dire la réhabilitation des sites miniers) a été envisagée. Un financement européen a du reste été sollicité pour ce projet.

C. L'aspect juridique

Le conseil économique et social relève qu'en métropole des mesures fiscales incitatives ont été mises en place dans les zones rurales, ou pour lesquelles il subsiste également un phénomène de dépopulation⁶, afin de favoriser l'installation d'activités. Aussi, il constate que le mécanisme des ZODEP peut s'y apparenter bien qu'il ne s'agisse que d'une reprise du concept et non des modalités de mise en œuvre ; ces dernières devant être définies après le rendu des études et des avis des différentes collectivités.

Pour aller plus loin dans leur réflexion d'ordre fiscal, le conseil économique et social évoque la notion de « zone franche »⁷. A ce titre, il leur a été rapporté que des discussions avec la direction des services fiscaux (DSF) et la direction des affaires économiques (DAE) sont en cours, notamment sur la possibilité d'allègements de charges, d'exonération de taxes sur les matériaux de construction, etc. A terme, il serait envisagé de faire de ces ZODEP des sortes de « zones franches ». Néanmoins, le conseil économique et social reste réservé sur ce point du fait que cette notion n'est nullement établie dans le projet de délibération.

Par ailleurs, le conseil économique et social observe que les mesures préconisées par le projet de délibération concernant les terres coutumières mais également celles de droit privé risquent de créer des disparités entre celles-ci eu égard au régime juridique des secondes qui est moins restrictif.

⁴ Avis du conseil économique et social n°09/2011 du 22 juillet 2011 concernant le projet de délibération portant création d'un fonds de garantie pour le développement des terres coutumières, *JONC n°8680 du 25 août 2011 p.6503*.

⁵ Par exemple : l'habitat social, la réinsertion des jeunes et des détenus, les formations, etc.

⁶ Loi modifiée n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF n°31 du 5 février 1995 p.1973*.

⁷ Une **zone franche** est une zone géographique d'un pays bénéficiant d'avantages tels que l'exonération de charges fiscales. Les réglementations sociales, environnementales et de l'emploi y sont favorables à certains types de projets économiques. Les entreprises qui s'y installent bénéficient d'un régime de faveur par rapport à celles qui travaillent dans l'environnement fiscal et réglementaire normal.

D. La coordination entre les collectivités

Le conseil économique et social souligne le risque d'empiètement sur la compétence provinciale d'investissement et d'aménagement. En effet, la Nouvelle-Calédonie ne peut intervenir qu'en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme, les provinces disposant de la compétence en matière d'aménagement du territoire, de constructions, d'infrastructures publiques, d'urbanisme et de développement économique. Cette problématique est encore plus forte vis-à-vis des communes, dont le rôle de proximité avec la population est prédominant.

Du fait de la problématique d'articulation des compétences et à défaut d'une consultation et/ou d'une coordination optimale avec les provinces, le conseil économique et social s'inquiète quant à la mise en œuvre et à la pérennité du dispositif proposé. A plus forte raison, ses craintes pourraient se justifier compte tenu de l'absence de réelles discussions avec les collectivités communales et provinciales, disposant à leur niveau d'une compétence en matière d'aménagement.

En revanche, dans l'hypothèse d'une véritable concertation, il relève que le mécanisme des ZODEP pourrait être un outil complémentaire pour l'établissement des PUD communaux et l'identification des zones à développer par les provinces.

E. La multiplication des commissions consultatives et techniques

Dans de nombreux avis, le conseil économique et social a déploré la multiplication des comités consultatifs et commissions diverses où les représentants sont souvent identiques. Aussi, le conseil économique et social tient à formuler le même constat avec le projet de délibération ZODEP et, bien qu'ils disposent de missions différentes, il s'interroge sur l'opportunité avérée de créer trois comités pouvant allonger les délais d'instruction et alourdir les procédures.

F. Le lien avec l'existant

Bien que le dispositif des ZODEP soit destiné à favoriser des zones dont la mise en valeur n'est pas encore initiée, le conseil économique et social met en exergue la possible mise en concurrence de ce mécanisme avec l'existant. En effet, il rappelle la présence des sociétés d'économie mixte (SEM) en province Nord avec un découpage déjà réalisé. De plus, il mentionne l'exemple aussi du dispositif quasi similaire uniquement axé sur l'agriculture, la pêche, l'artisanat, le tourisme et la formation: l'opération groupée d'aménagement foncier (OGAF)⁸. Ce dernier a été mis en place en partenariat avec l'Etat, les communes et les provinces. L'outil a été initié pour permettre d'accompagner au démarrage des projets, de simplifier les procédures et les instructions des dossiers de développement économique et social tout en permettant l'intégration des populations locales dans les commissions décisionnelles. Les objectifs ont été multiples comme la fixation des populations à la terre et

⁸ L'OGAF est une opération groupée d'aménagement foncier permettant de concentrer dans un périmètre donné, pendant un temps donné des moyens d'intervention des différentes collectivités.

<http://www.formagri.nc/print.php?sid=117>

notamment les jeunes, la création d'emplois ou encore l'organisation des marchés. Le dispositif est réellement enclenché par un diagnostic du territoire et parfois une pré-animation réalisés par l'ADRAF suite à une demande des maires et après validation des provinces. Le conseil économique et social souligne que la philosophie était une impulsion initiale afin d'aider au développement sur terres coutumières. A l'issue d'une expérimentation de 4-5 ans, l'OGAF a généré un bilan mitigé du fait de la non-prise en compte des stratégies des ménages et des individus dans les politiques publiques. En effet, l'exode des populations vers des zones attractives s'est poursuivi.

En ce sens, le conseil économique et social insiste sur la rentabilité de l'entreprise après l'impulsion initiale donnée au travers de ce dispositif qui est nécessaire au maintien des populations sur la zone considérée.

Par ailleurs, il se félicite de la prise en compte de l'insertion des jeunes par l'activité agricole dans ce dispositif.

III – RECOMMANDATIONS & PROPOSITIONS

A. La nécessaire consultation de tous les acteurs associés au dispositif

Le conseil économique et social considère que la réussite de la mise en œuvre du dispositif ZODEP s'appuie nécessairement sur l'implication des services communaux et provinciaux, principalement du fait qu'il s'agit d'une problématique liée aux notions d'aménagement, d'équipements et de proximité.

De plus, il souhaite que les professionnels tels que les syndicats patronaux ou les chambres consulaires soient également consultés sur une telle démarche puisqu'ils pourront être acteurs du dispositif ZODEP.

En outre, le conseil économique et social relaie et conforte la demande des maires consistant en la présence de représentants communaux au sein du comité de pilotage avec voix décisionnelle, ces derniers étant directement concernés au plan géographique par la mise en œuvre du dispositif.

B. La mise en œuvre d'études prospectives

Le conseil économique et social préconise la mise en place d'un diagnostic du périmètre par zones avant la définition des espaces. En effet, il estime que la réalisation d'un inventaire des besoins est indispensable à la réussite et la pérennité du futur dispositif.

De plus, il met en exergue la nécessité de développement de marchés ainsi que de leur protection. En effet, il juge opportun de mener des études prospectives quant à la faisabilité et la rentabilité d'un projet économique avant son implantation et la mise en œuvre d'infrastructures publiques d'accompagnement et de distribution. Dans ce contexte, il ajoute qu'il est également indispensable de garantir la distribution du produit récolté, fabriqué ou transformé.

Le conseil économique et social recommande que les études soient plus étayées avec notamment une véritable réflexion sur les métiers afin que le développement soit adapté aux zones sélectionnées. De fait, il suggère que celles-ci s'inspirent des travaux de la commission interprofessionnelle paritaire de l'emploi local concernant le tableau sur les activités professionnelles avec plus de 500 métiers identifiés comprenant des préconisations en formation pour la mise en œuvre de la loi du pays sur l'emploi local.

Enfin, de part l'insularité de la Nouvelle-Calédonie et hors Nouméa et Grand Nouméa, il préconise que le projet de délibération ZODEP concerne également le développement de projets économiques sur les zones maritimes tels que l'aquaculture.

C. L'intégration des terres coutumières aux PUD

De plus, le conseil économique et social revient sur une de ses propositions selon laquelle « *Le conseil économique et social insiste sur le nécessaire investissement des pouvoirs publics pour le développement de projets économiques ou sociaux sur terres coutumières, notamment au travers d'aides financières. Pour aller plus loin, elle estime judicieux le partenariat entre les collectivités publiques et les coutumiers afin que leurs terres puissent être incluses dans la réglementation d'urbanisme tant au niveau du pays avec les zones prioritaires de développement (ZODEP) qu'au niveau des provinces ou des communes avec les plans d'urbanisme directeurs (PUD).* »⁹. Aussi, dans un souci de lisibilité des aménagements à réaliser sur les terres coutumières, il souhaite qu'elles soient intégrées aux PUD.

Il souligne également qu'il a récemment proposé, en partenariat étroit avec le sénat coutumier, une stratégie de mise en valeur des terres coutumières, dans laquelle le présent projet de texte s'inscrit parfaitement :

« *Cette stratégie s'articule en trois volets :*

- *la sécurisation du lien à la terre par le développement d'un « tissu foncier coutumier » souple, homogène et fiable,*
- *l'aménagement rationnel et concerté des terres en fonction de la volonté des clans mais aussi du contexte naturel,*
- *la mise en valeur économique et sociale des terres avec des mesures de protection des propriétaires terriens.* »¹⁰

C'est notamment dans ce dernier point que s'insère le projet de ZODEP, qui ne peut être dissocié des deux précédents.

⁹ Ibid.3.

¹⁰ Ibid.3.

IV – CONCLUSION

Bien qu'il leur ait été assuré que l'identification des ZODEP a déjà été initiée sur l'ensemble des trois provinces, le conseil économique et social avance que le projet de délibération consiste en la création d'un concept. A ce titre, il remarque que la demande formulée par le gouvernement ne pourra aboutir que sur un avis de principe. Aussi, il estime qu'il s'agit plus d'un texte *d'intention qu'opérationnel*.

Toutefois, il remarque la prise de conscience croissante du gouvernement relative aux difficultés de mise en œuvre du dispositif et l'encouragement dans la poursuite des mesures de développement économique et social du pays notamment sur terres coutumières.

En conclusion et sous réserve des observations et propositions sus mentionnées, le conseil économique et social émet un **avis favorable** au présent projet *de délibération fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires (ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie*.

Le secrétaire
de séance



Soukarti SAGIT

Pour le président absent,
le 1^{er} vice-président,



Gaston POIROI