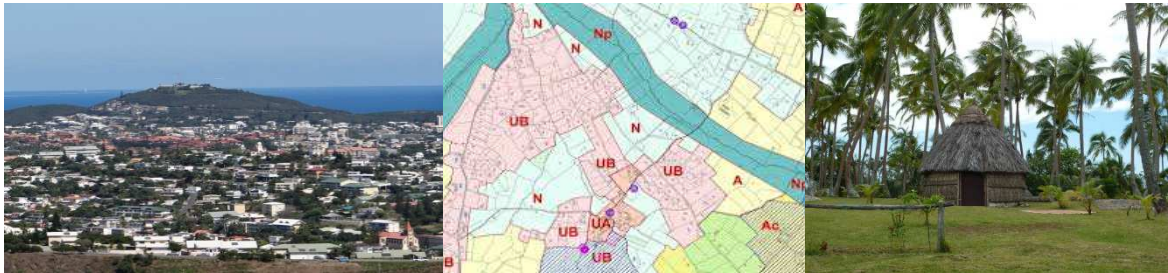




C O N S E I L  
E C O N O M I Q U E  
S O C I A L E T  
E N V I R O N N E M E N T A L  
D E L A N O U V E L L E C A L E D O N I E

## RAPPORT & VOEU N°07/2014

*Autosaisine relative à l'accès à la propriété  
en Nouvelle-Calédonie : un enjeu de société*



**Présentés par :**

**Les présidents des commissions :**

M. Jean-Loup LECLERCQ, président de la CAITCV,

M. Jérôme PAOUMVA, président de la CAC,

**Les rapporteurs des commissions :**

M. Jean SAUSSAY, rapporteur de la CAITCV,

M. Jean-Loup LECLERCQ, rapporteur de la CAC,

**Dossier suivi par :**

Mme Laetitia FRANCOIS, chef du bureau des études et

Mlle Christelle DENAT, chargée d'études juridiques au

CESE-NC.

*Adoptés en commission, le 11 décembre 2014*

*Adoptés en Bureau, le 17 décembre 2014*

*Adoptés en Séance Plénière, le 19 décembre 2014*

# RAPPORT N°07/2014

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie délibérant, 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,

Vu la proposition du bureau restreint, en date du 31 mars 2014, relative à la mise en place d'une autosaisine concernant « L'accession à la propriété en Nouvelle-Calédonie : un enjeu de société », le bureau a confié aux commissions de l'aménagement, des infrastructures, des transports et du cadre de vie ainsi que des affaires coutumières, le soin d'instruire ce dossier.

Les commissions se sont réunies à plusieurs reprises pour auditionner les personnes concernées par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
24/01/2014	<i>Réunion de cadrage</i>
27/03/2014	<i>Réunion de travail</i>
10/04/2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Monsieur Charles APANON</b>, directeur de l'institut d'émission d'Outre-mer (IEOM),</li><li>- <b>Maître Olivier DESOUTTER</b>, président de la chambre des notaires de Nouvelle-Calédonie,</li><li>- <b>Monsieur David BROUSTET</b>, représentant de l'institut de la statistique et des études économiques (ISEE), département démographie et enquête,</li><li>- <b>Madame Muriel MALFAR</b>, chargée de mission à la cellule médiation au logement du secrétariat général du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,</li><li>- <b>Madame Nicole PEHAU</b>, chef du service de la consommation et des professions réglementées de la direction des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE-NC), accompagnée de <b>madame Virginie JACQUES</b>, son adjointe, et de <b>mesdames Carole SADIMOEN</b>, chef du bureau des professions réglementées, et <b>Isabelle PLANS-BUTEAULT</b>, chargée d'études, <b>Madame Matcha IBOUDGHACEM</b>, chef du service de la législation civile et commerciale (SLCC) à la direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie (DAJ-NC),</li></ul>
23/04/2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Monsieur Stéphane YOTEAU</b>, directeur du fonds social de l'habitat (FSH),</li><li>- <b>Monsieur Christophe CANONNE</b>, directeur de la proximité et du réseau à la SIC,</li><li>- <b>Monsieur Armand LEDER</b>, directeur général de la Sem Agglo,</li><li>- <b>Monsieur Jean-Louis VEYRET</b>, président de la Fondation des pionniers de Nouvelle-Calédonie, accompagné de <b>messieurs Louis ESCHEMBRENNER</b> et <b>Raymond GUEPY</b>, membres,</li><li>- <b>Monsieur Jean-François NOSMAS</b>, directeur général de l'agence de développement rural et d'aménagement du foncier (ADRAF), accompagné de <b>monsieur Pierre CHATELAIN</b>, juriste,</li></ul>

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
07/05/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Monsieur Vincent GISLARD</b>, secrétaire général adjoint de la province Sud, accompagné de <b>monsieur Olivier THUPAKO</b>, directeur du logement,</li> <li>- <b>Monsieur Claude GAMBEY</b>, directeur des affaires communautaires et de l'action sanitaire de la province des Iles Loyauté (DACAS),</li> <li>- <b>Monsieur William IHAGE</b>, directeur général de la société de développement et d'investissement des Iles Loyauté (SODIL),</li> </ul>
22/05/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Monsieur Dominique FOCHI</b>, directeur de la fédération des groupements de droit particulier local (GDPL),</li> <li>- <b>Madame Luce LORENZIN</b>, vice-présidente de l'association UFC Que choisir,</li> </ul>
05/06/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Madame Marie-France LOISEAU</b>, directrice adjointe de la banque calédonienne d'investissements représentant le comité des banques de Nouvelle-Calédonie,</li> <li>- <b>Monsieur Serge DARMIZIN</b>, vice-président de la fédération des entreprises du BTP de Nouvelle-Calédonie,</li> <li>- <b>Monsieur Patrick ELIES</b>, président du syndicat des promoteurs et des constructeurs de Nouvelle-Calédonie,</li> <li>- <b>Monsieur Cédric BERODE</b>, président de la confédération des professionnels de l'immobilier,</li> <li>- <b>Monsieur Guy MEUREUREU-GOIN</b>, président de l'association TEASOA.</li> </ul>
19/06/2014	<b>Réunion de synthèse n°1</b>
30/07/2014	<b>Réunion de synthèse n°2</b>
09/12/2014	<b>Réunion de synthèse n°3</b>
<p><i>Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique, social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans le vœu ci-joint. Par ailleurs, également conviés, le Sénat coutumier, la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières de la Nouvelle-Calédonie (DGRAC), l'agence française de développement et l'association FO consommateur n'ont pas participé aux débats, pour sa part la province Nord s'est excusée de n'avoir pu y assister.</i></p>	
11/12/2014	<b>Réunion d'examen &amp; d'approbation en commission</b>
17/12/2014	<b>BUREAU</b>
19/12/2014	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>13</b>	<b>28</b>

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **1<sup>ère</sup> partie : Etat des lieux relatif à l'accèsion à la propriété en Nouvelle-Calédonie**

- I. Un liminaire sur l'exercice des compétences et les textes applicables dans le secteur
- II. La « philosophie » de l'acquisition d'un bien immobilier
  - A. La philosophie à proprement parler
  - B. Les travers de l'idéal sociétal
- III. Des données chiffrées
- IV. L'existence de mécanismes solides en matière de financement

### **2<sup>ème</sup> partie : Des outils et leurs limites**

- I. Des mécanismes existants et leurs limites
- II. Le constat de coûts élevés
- III. Des difficultés supplémentaires pour la population des provinces Nord et Iles Loyauté

### **3<sup>ème</sup> partie : Les améliorations possibles en matière de propriété d'habitat**

- I. L'amélioration ou la création d'outils et de dispositifs
  - A. Des mécanismes à créer
  - B. Des mécanismes à améliorer
- II. Coordination/Communication/Pédagogie indispensables
- III. Des améliorations encore nécessaires pour le développement sur terres coutumières

## CONCLUSION

## INTRODUCTION

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 définit dans son article 2 les « droits naturels et imprescriptibles de l'homme » qui sont la liberté, **la propriété**, la sûreté et la résistance à l'oppression. Quant à lui, le Code Civil définit la propriété dans son article 544 dans les termes suivants : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* ».

Bien que son caractère imprescriptible soit discutable, le droit de propriété en France n'en demeure pas moins l'une des formes les plus anciennes et les plus fortes de rapport de droit entre les choses et les hommes. En effet, il a été traditionnellement conçu comme attribuant à son titulaire les pouvoirs les plus étendus et les plus complets. Toutefois, il s'agit d'un droit qui a été des plus contestés et remis en question quant à son fondement, son attribution, son étendue et ses modalités.

En Nouvelle-Calédonie, l'appréhension du droit de la propriété et de son accession diffèrent en fonction du statut de la terre concernée, à savoir : les terres relevant du droit privé, le domaine public (avec plusieurs déclinaisons suivant la collectivité) et les terres coutumières disposant d'un statut régi par l'article 18 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

En droit coutumier, la propriété s'exerce différemment, mais de façon tout aussi forte qu'en droit commun. En effet, il s'agit de la représentation d'un lien de l'homme à la terre qui se fait dans les deux sens : l'homme dispose de droits sur le sol mais il appartient lui-même à un espace car tout son code culturel et social dépend de son lieu d'origine ancestral.

Même si derrière ces différentes acceptions, la définition de la propriété et du propriétaire s'appréhende différemment, il existe de nombreux points communs. A cet égard, il est observé l'aspiration croissante des ménages calédoniens, toutes cultures confondues, à disposer d'un espace foncier et/ou d'un habitat à jouissance privative et transmissible. Bien que ce constat ne soit pas précisément chiffré aujourd'hui, il s'étend indubitablement à l'ensemble de la population calédonienne.

Dans cette perspective, aussi difficile qu'elle puisse être, l'accession à la propriété ou à la jouissance individuelle du foncier et de l'habitat constitue pour beaucoup un idéal sociétal et peut correspondre à un facteur important de stabilité et de promotion sociale, tant sur les espaces de droit privé que sur les terres coutumières.

C'est la raison pour laquelle l'accession à la propriété constitue un enjeu majeur pour tous les calédoniens, conduisant le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie à l'établissement d'un état des lieux étayé de données chiffrées, d'un bilan des mécanismes existants et de l'étude des ouvertures possibles afin d'envisager un développement en adéquation avec les besoins de la population dans ce secteur.

# **1<sup>ère</sup> partie : Etat des lieux relatif à l'accession à la propriété en Nouvelle-Calédonie**

## **I. Un liminaire sur l'exercice des compétences et les textes applicables dans ce secteur**

Le droit de propriété constitue l'un des piliers du code civil qui en décline précisément les contours réglementaires.

Par ailleurs, conformément aux articles 99-10° et 22-21 ° de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est respectivement compétente en matière « *de principes fondamentaux concernant le régime de la propriété* » et « *principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement* ».

En outre, l'art 1-4 de l'accord de Nouméa du 08 mai 1998 relève que « *l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre* » que « *... L'accompagnement des attributions de terre devra être accentué pour favoriser l'installation des attributaires et la mise en valeur.* » et 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* ».

## **II. La « philosophie » de l'acquisition d'un bien immobilier**

Par le prisme de la présente étude, l'accession à la propriété est une terminologie qui doit s'appréhender au sens large, à l'échelle du pays et non pas seulement au travers du mécanisme fiscal, économique ou juridique basé sur l'accession à la propriété privée pour une famille. En effet, certains mécanismes culturels et schémas sociaux sont partagés par tous les calédoniens.

### **A. La philosophie à proprement parler**

Prise dans un sens très général, l'accession à la propriété correspond plus à un ressenti sociologique, un idéal sociétal. Elle confère une faculté de transmission et de succession des biens, dans un monde où des mécanismes d'individualisation sont en œuvre, quelle que soit l'approche culturelle. Ces mécanismes s'exercent essentiellement à l'échelle du noyau familial. Il s'agit d'un procédé d'aspiration vers un espace de vie, de confort, de sécurité pérenne pour la famille. Ce besoin croissant est évidemment lié au système de consommation dans lequel évolue notre monde.

Pour beaucoup, l'accession à la propriété se rattache également à la notion de liberté. Le fait de ne pas dépendre d'un tiers propriétaire et de jouir de son propre bien confère un sentiment d'ascension sociale.

De fait, il s'agit de la création d'un patrimoine conférant une sécurité vis-à-vis de la précarité. Une fois son logement payé, le ménage est propriétaire d'un bien qu'il peut transmettre. Il n'est plus soumis au paiement d'un loyer qui, lui-même, peut fluctuer. C'est un véritable facteur de stabilité économique et sociale.

## **B. Les travers de l'idéal sociétal**

Pour autant, l'idéal sociétal que constitue l'accession à la propriété est souvent confronté à des difficultés qui touchent tant la société en général que la famille directement concernée.

Tout d'abord, la problématique réside dans le surendettement des ménages calédoniens.

Etre propriétaire implique, plus que des droits, des devoirs notamment vis-à-vis de ses voisins et de son propre bien. Cela entraîne, bien souvent, l'obligation de devenir copropriétaire d'espaces communs dont la gestion est particulièrement délicate et coûteuse. Pour aller plus loin, ce point impacte également la société toute entière car les collectivités et les bailleurs sociaux doivent assurer, au long terme, des prestations d'assistance particulièrement onéreuses, notamment s'agissant de l'accompagnement dans le changement d'appréhension du bien.

Par ailleurs, la notion d'accession à la propriété constitue parfois un frein à la mobilité et donc, paradoxalement, une perte de liberté.

Parallèlement, il existe un problème de sensibilisation et de capacité au long terme pour la population à devenir propriétaire avec ce que cela implique. Les priorités budgétaires familiales des calédoniens ne sont pas toujours très rationnelles, l'option de l'accession à la propriété étant souvent concurrencée par d'autres envies et choix de consommation : la voiture, le bateau, les loisirs, etc.

Pour toutes ces raisons, l'accession à la propriété n'apparaît pas comme une panacée sociale, notamment vis-à-vis du mode locatif.

Dans une autre perspective, apparaît la notion d'habitat secondaire pour les ressortissants du droit coutumier. En effet, de nombreux mélanésiens résident principalement, pour des raisons professionnelles, en milieu urbain mais disposent d'un espace culturel ancestral qui constitue leur point d'ancrage. Ce constat s'inscrit dans la problématique soulevée en matière d'accession à la propriété, en constituant une spécificité particulière du monde calédonien.

Ainsi, lors de ces auditions, le conseil économique, social et environnemental a pu relever l'enracinement fort d'une large partie de la population, toutes origines confondues, à la terre.

### III. Des données chiffrées<sup>1</sup>

Entre 1991 et 2008, l'habitat a détrôné l'alimentation, en tant que première dépense des calédoniens. En tête, les loyers et les remboursements d'emprunts immobiliers correspondent à la moitié de la dépense d'habitat. La part de l'habitat est passée en 17 ans de 25 à 31%. Trois facteurs y ont contribué : les prix du marché immobilier ont augmenté, la population a tendance à migrer vers la ville où le logement est plus cher et, enfin, le phénomène de « décohabitation » car il faut 30 logements aujourd'hui pour loger 100 Calédoniens, contre 25 en 1989. Dans ce contexte, la structure de la consommation des ménages calédoniens, et notamment en matière d'habitat et d'accession à la propriété, s'est rapprochée de celle de la métropole.

Le conseil économique, social et environnemental détaille qu'en 2009, 62% des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, ce taux doit être nuancé par le caractère collectif de la propriété kanak sur les terres coutumières. Si en tribu, le taux de ménages propriétaires atteint 93%, il n'est que de 55% hors tribu, soit un taux légèrement inférieur à la France métropolitaine (57%). C'est à Nouméa que le taux de propriétaires est le plus bas (45%) contre 62% en brousse hors tribu et 70% dans les communes périphériques de l'agglomération.

#### **Taux de ménages propriétaires selon la région entre 1989 et 2009**

Zone	1989	1996	2004	2009
Tribu	94	90	90	93
Rural	50	54	63	62
Urbain	44	51	51	53
Nouméa	35	42	43	45
Périphérie	69	73	67	70
Nouvelle-Calédonie	56	60	61	62

La part des ménages propriétaires hors tribu n'a cessé de croître au cours des 20 dernières années mais le rythme d'accroissement s'est ralenti passant de 5,7% par an entre 1989 et 1996 à 3,4% entre 1996 et 2009, soit 900 ménages par an en moyenne (hors tribu).

La période ayant suivi les accords de Matignon-Oudinot<sup>2</sup> a marqué un réel coup d'arrêt à l'accession à la propriété des classes moyennes et des ménages modestes, particulièrement dans le Grand Nouméa, qui concentre 85% des résidences principales de Nouvelle-Calédonie et où le marché est plus sélectif.

<sup>1</sup> Source : Présentation de l'ISEE du 10/04/2014.

<sup>2</sup> Les Accords : celui de Matignon du 26 juin 1988 complété par celui d'Oudinot signé le 20 août 1988. Le processus engagé par les accords de Matignon en 1988 a apporté à la Nouvelle-Calédonie une situation institutionnelle apaisée. Cette stabilisation est le résultat d'une intense mobilisation politique et juridique, qui a doté la Nouvelle-Calédonie d'une organisation adaptée à son identité particulière. (source: [www.senat.fr](http://www.senat.fr))



Signe de la fermeture croissante du marché aux ménages modestes, le taux de propriétaires a progressé de 12 points pour les cadres mais de moins de 2 points pour les employés ou les professions intermédiaires et il a reculé de 8 points pour les ouvriers depuis le recensement de 1996.

Ainsi, les ménages recourent davantage aux crédits pour accéder à la propriété. Ils empruntent en moyenne 18,5 millions de F.CFP pour une période moyenne de 17 ans. En ce sens, le conseil économique, social et environnemental met en exergue que les plus petits revenus (moins solvables) accèdent difficilement à la propriété contrairement aux ménages disposant de ressources financières plus conséquentes.

### **Part des ménages endettés pour un crédit immobilier selon leur revenu mensuel en 2008**

Revenu mensuel moyen du ménage	%
- de 150 000 F.CFP	3
de 150 000 à 300 000 F.CFP	12
de 300 000 à 450 000 F.CFP	20
de 450 000 à 600 000 F.CFP	35
de 600 000 et plus F.CFP	48

Les contraintes financières sont de fait un frein dans l'acquisition d'un bien immobilier pour de nombreux ménages. En 2013, 58% des ménages non propriétaires du Grand Nouméa, soit 7 800 ménages, souhaitent déménager pour devenir propriétaires. Parmi ces ménages, 53% (4 100 ménages) remplissent les conditions de revenus afin d'accéder aux logements locatifs sociaux aidés et très aidés. Le type de ménage qui s'endette le plus pour un prêt immobilier est le couple avec un ou deux enfants (31%). Ces ménages dont les revenus sont les plus élevés, préfèrent investir dans un bien immobilier plutôt que de payer un loyer. Cet investissement peut également être perçu comme une volonté de transmettre un patrimoine immobilier aux enfants.

Par ailleurs, l'évolution des modes de cohabitation et le vieillissement démographique ne sont pas sans conséquence sur l'évolution du marché immobilier. Ces comportements contribuent à la baisse du nombre de personnes par ménage (3,3 en 2009 contre 4 en 1989) qui augmente nécessairement les besoins en logement. En 20 ans, le nombre de ménages a presque doublé tandis que la population augmentait de 50%. Les logements de petite taille se sont fortement accrus puisque sur les dix dernières années, les logements de 2 ou 3 pièces portent à eux seuls 80% de l'accroissement du nombre de résidences principales dans l'agglomération.

Pour autant, les collectivités, les bailleurs sociaux ainsi que les organismes de crédits fondent leur action à investir dans la construction de nouveaux logements (sociaux ou résidentiels) sur des dispositifs engageant des capitaux stables.

## IV. L'existence de mécanismes solides en matière de financement<sup>3</sup>

Lors de l'audition de l'institut d'émission d'Outre-mer, il a été porté à la connaissance du conseil économique, social et environnemental que la demande reste soutenue en matière de logement en Nouvelle-Calédonie.

En effet, l'attrait pour les résidences principales a été conforté ces dernières années ; leur nombre a augmenté de 17% entre 2004 et 2009. La demande en matière de crédits immobiliers accordés aux particuliers a été dynamique, de nouveaux mécanismes de financement ont été mis en place, complétant des dispositifs existants, tels que l'aide à la pierre ou l'aide au paiement de loyers et notamment :

- **le prêt à taux zéro (PTZ)**, entré en vigueur en février 2011<sup>4</sup> est une nouvelle catégorie de prêt pour lequel les intérêts d'emprunt ne sont pas à la charge du bénéficiaire, mais à celle de la Nouvelle-Calédonie via un crédit d'impôt consenti aux banques qui le relaie,
- **l'aide complémentaire d'accession à propriété**, proposée par la province Sud à l'intention de certains ménages primo accédant. Ces derniers se voient également exonérés de la taxe communale d'aménagement (TCA).

Par ailleurs, les lois de défiscalisations tant locales que nationales apportent des moyens indispensables à la construction de logement en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins l'application ou le fonctionnement de ces divers processus d'aides tendent à être limités dans leur action.

## 2<sup>ème</sup> partie : Des outils et leurs limites

### I. Des mécanismes existants et leurs limites

Eu égard aux auditions, le conseil économique, social et environnemental constate le manque d'anticipation de la part des ménages calédoniens quant à l'investissement préalable et nécessaire pour l'acquisition d'un bien immobilier. A ce titre, le plan d'épargne logement (PEL) est très peu développé en Nouvelle-Calédonie (1 dossier immobilier sur 70 s'appuie sur le PEL contre 1 sur 6 en métropole).

Le conseil économique, social et environnemental observe que la faible utilisation du PEL ne relève pas uniquement de la responsabilité des banques mais également de son attractivité, par manque de promotion et de communication. Il s'agit également d'un problème culturel, les ménages faisant plus souvent appel à l'emprunt qu'à l'épargne. Par ailleurs, les délais de traitement des dossiers de financement sont de plus en plus une source de découragement, notamment pour les jeunes couples qui se lancent dans un processus d'accession à la propriété.

---

<sup>3</sup> Note express de l'IEOM

<sup>4</sup> Avis n°11/2010 du CES-NC relatif à un projet de loi du pays instituant un crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas d'intérêt dénommée « prêt à taux zéro ».

Le prêt à taux zéro a promu l'accession à la propriété pour des ménages à revenus modérés. Toutefois son application manque d'efficacité, ici encore les délais d'instruction et les modes de traitement des dossiers représentent un frein à ce procédé.

Dans un autre contexte, les mécanismes de défiscalisation ont permis le développement de l'accession à la propriété. Ainsi, leur complexité et le défaut de communication les entourant ne permettent pas leur démocratisation.

Concernant les terres coutumières, leur mise en valeur et l'accession à un nouveau logement pour les ménages relevant du droit particulier, plusieurs outils ont été récemment mis en œuvre. Il s'agit notamment :

- **du fonds de garantie sur terres coutumières (FGTC)** : initié en novembre 2013 conformément aux dispositions de l'Accord de Nouméa<sup>5</sup>, il a permis l'instruction d'une vingtaine de dossiers. Toutefois, les modalités d'alimentation de ce dernier ne lui ont pas permis de prendre sa pleine envergure,
- **des zones de développement prioritaire (ZODEP)** : le conseil économique, social et environnemental observe la multiplication du dispositif sans pour autant constater une mise en œuvre effective du développement des sites concernés, plus particulièrement en matière d'habitat.

## II. Le constat de coûts élevés

Le prix du foncier représente le principal frein à l'accession à la propriété en Nouvelle-Calédonie. Depuis une vingtaine d'années, son augmentation bien qu'irrégulière, constitue une donnée incontournable de la vie chère. Parallèlement, les droits d'enregistrement très élevés à chaque mutation immobilière contribuent également aux difficultés que rencontrent les calédoniens cherchant à acquérir un bien.

La mise place de la taxe communale d'aménagement début 2010, bien que nécessaire pour les ressources financières des collectivités, a constitué un obstacle majeur à la construction de nouveaux logements, par conséquent, à l'accession à la propriété. En effet, initialement exigible dès le dépôt du permis de construire elle a fortement grevé les budgets de certains investisseurs et de familles qui se sont découragés ou ont abandonné leur projet.

Enfin, tel que susmentionné, les nouveaux accédants à la propriété se retrouvent confrontés à l'entretien des biens acquis. Ce dernier représente souvent une charge difficile à prévoir contribuant au surendettement. Ceci intervient en particulier dans un contexte culturel où le logement ne présente pas une priorité budgétaire pour les familles.

---

<sup>5</sup> Accord de Nouméa du 05 mai 1998, publié JORF n°121 du 27 mai 1998.

### III. Des difficultés supplémentaires pour la population des provinces Nord et Iles Loyauté

De manière générale, la raréfaction du foncier disponible dans certaines zones géographiques, et notamment en province Nord, parfois aggravée par la présence d'amiante, des risques d'inondation, de glissements de terrains ou des difficultés d'accès aux réseaux divers (eau, électricité, téléphone..) handicape le développement de l'immobilier.

Bien que le besoin de logement soit réel en de nombreux endroits du pays, le conseil économique, social et environnemental relève qu'il n'est pas quantifié : **la demande existe mais elle n'est pas suffisamment exprimée.**

Le conseil économique, social et environnemental souligne que l'urbanisme n'est pas règlementé sur les Iles Loyauté. L'éloignement de ces dernières contribue à l'augmentation du coût des matériaux et par conséquent de la construction immobilière.

C'est pourquoi, le conseil économique, social et environnemental a décidé d'engager une réflexion sur les améliorations potentielles dans le domaine de l'accession à la propriété.

## **3<sup>ème</sup> partie : Les améliorations possibles en matière de propriété d'habitat**

### I. L'amélioration ou la création d'outils et de dispositifs

#### A. Des mécanismes à créer

Depuis de nombreuses années la Nouvelle-Calédonie envisage de créer un établissement public foncier doté de la capacité d'user du droit de préemption<sup>6</sup> afin de mettre à disposition des bailleurs sociaux des terrains à des conditions intéressantes permettant de réduire le coût du logement.

Sans cesse reporté ce projet subit l'augmentation constante des prix de l'immobilier, rendant sa réalisation de plus en plus difficile. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a récemment entrepris la codification des principes directeurs du droit de l'urbanisme. A ce titre, d'autres outils comme le schéma d'organisation d'ensemble (SOE) restent à promouvoir.

**Dans ce contexte, le conseil économique, social et environnemental invite la collectivité à mettre en œuvre de façon effective la création de ces mécanismes.**

<sup>6</sup> Le droit de préemption est une procédure permettant à une personne publique (ex : collectivité territoriale) d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne privée (particulier) ou morale (entreprise), dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. ([www.service-public.fr](http://www.service-public.fr))

## **B. Des mécanismes à améliorer**

Le conseil économique, social et environnemental émet le vœu de faciliter l'accès aux outils que sont le PTZ et plus particulièrement le PEL notamment à l'échelle des banques. Sur le plan réglementaire, le conseil économique, social et environnemental préconise une simplification administrative des dossiers compte tenu des délais de traitement.

Par ailleurs ayant constaté que les frais à l'acquisition (frais fiscaux, notariés, bancaires, d'agences immobilières, etc, sont beaucoup plus élevés que chez nos voisins anglo-saxons ; il souhaite qu'une réflexion soit menée en vue d'assouplir ces conditions et de faciliter le marché.

Il serait également intéressant d'étudier les moyens d'aide à la gestion des petites copropriétés, les nouveaux accédants étant confrontés à des responsabilités différentes de celles des locataires (charges d'entretien, de parties communes...).

Enfin, le problème récurrent de l'adaptation de l'habitat aux populations océaniques doit impérativement être pris en compte notamment lors de la construction.

## **II. Coordination/communication/pédagogie indispensables**

Il apparaît indispensable d'améliorer la coordination des différents acteurs du secteur. Il revient au membre du gouvernement en charge du logement d'impulser cette dynamique.

En parallèle, la notion de communication relative aux problématiques de l'accession à la propriété d'un logement et des outils y afférents doit être promue. A cet égard, l'utilisation et la généralisation d'un guichet unique tel qu'existant en province Sud, sont encouragées afin de faciliter grandement les démarches des administrés.

Le conseil économique, social et environnemental juge opportun de rendre plus explicite la demande en matière de logement et de propriété. Enfin, il est nécessaire que les ménages calédoniens priorisent leurs besoins en matière budgétaire, l'acquisition d'un logement étant trop souvent reléguée derrière d'autres exigences.

C'est pourquoi des moyens pédagogiques et d'information doivent être développés. D'autant plus qu'il existe un âge limite pour emprunter, conditionné à l'arrêt d'une activité professionnelle (la retraite).

## **III. Des améliorations encore nécessaires pour le développement sur terres coutumières**

Le conseil économique, social et environnemental constate encore une fois, que le statut des terres coutumières, surprotégées par le principe des « 4 i »<sup>7</sup>, ne facilite pas l'accès au logement. Ainsi, il apparaît indispensable qu'une réflexion interinstitutionnelle soit établie, sous l'égide du Sénat coutumier.

---

<sup>7</sup> Application de la règle des « 4i » de l'article 18 alinéa 2 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 :

En outre, les terres coutumières n'étant pas soumises aux règles d'urbanisme, l'étude doit s'étendre à cette problématique afin de promouvoir le développement sur ces espaces.

L'acte coutumier est essentiel dans ce processus. Néanmoins, il demeure souvent perfectible notamment en ce qui concerne son manque d'exhaustivité et la rigueur qui l'entoure ; en conséquence de nettes améliorations doivent lui être apportées.

S'agissant du FGTC, le conseil économique, social et environnemental ayant constaté que la montée en charge de leurs actions est plutôt laborieuse, souhaite que les points de blocage très probablement liés à une participation insuffisante de certaines collectivités, soient surmontés et que le gouvernement prenne une initiative en ce sens.

Concernant les ZODEP, il est proposé que le volet "habitat", jusqu'à présent peu développé dans les opérations existantes, soit d'avantage pris en compte. La mise en œuvre concrète d'un projet, toujours attendue, permettrait de disposer d'une référence sur laquelle les autres programmes pourraient s'appuyer.

Par ailleurs, soulignant l'essoufflement ou l'abandon des programmes d'aides à l'auto-construction, le conseil économique, social et environnemental demande qu'une étude soit réalisée dans ce domaine. Eu égard à l'évolution des techniques et des technologies, le conseil économique, social et environnemental considère que l'habileté naturelle de la population calédonienne à la construction (surtout dans les zones les plus reculées du pays) permettrait le développement de ce système.

## CONCLUSION

La présente étude vise à donner une vision de la société civile sur la notion d'accession à la propriété prise au sens large, quelle que soit l'origine culturelle des populations concernées. Pour beaucoup, il s'agit d'une aspiration sociale à la fois commune et individuelle qui s'exerce à l'échelle de la cellule familiale.

Toutefois, cet idéal qui représente la constitution d'un patrimoine est parfois écorné par la réalité budgétaire des ménages et, ce qui correspondait à un rêve peu devenir un cauchemar pour des familles surendettées ou perdues dans leurs priorités de vie.

La société calédonienne montre des spécificités en matière de propriété d'habitat. En effet, contrairement à bien des pays du monde, une majorité des personnes relevant du droit commun est propriétaire de son habitation. L'épargne y est quasiment inexistante aussi bien pour des raisons culturelles que par le peu de moyens offerts quant à sa mise en œuvre. Le coût du foncier est particulièrement élevé ainsi que celui de la construction, des crédits immobiliers et des droits d'acquisition. En matière de droit coutumier, beaucoup de choses restent à développer.

Pour autant, un large panel d'outils existe en Nouvelle-Calédonie de façon à faciliter l'accès à la propriété de l'habitat : le prêt à taux zéro, les subventions, les aides à la personne, les aides à la pierre, etc. Mais, de nombreuses améliorations doivent être portées à ces mécanismes pour trouver un bon équilibre dans cette problématique.

LE SECRETAIRE  
DE SEANCE

LE PRÉSIDENT



Soukarti SAGIT



Yves TISSANDIER