AVIS n°24/2023
du 12 janvier 2024
concernant le projet de délibération portant création d'un fonds pour l'amélioration et le développement de la qualité de la construction en Nouvelle-Calédonie

Présenté par la CDEFB et la CEAI :
Le président de la CDEFB :
Monsieur Hatem BELLAGI
Le vice-président de la CEAI :
Monsieur Pierre BOIGUIVIE
Les rapporteurs :
Monsieur Christian ROCHE
Monsieur Daniel ESTIEUX
Dossier suivi par :
Madame Aurore BOUGET, chargée d'études juridiques, madame Laetitia MORVILLE secrétaire au bureau des études et monsieur Sébastien BOYER chef du bureau de la documentation.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 13 décembre 2023 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un projet de délibération portant création d'un fonds pour l'amélioration et le développement de la qualité de la construction en Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget et la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 24/2023

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le secteur de la construction subit depuis plusieurs années une restructuration profonde et nécessaire. Ce domaine d'activité est indispensable à l'économie calédonienne, il était donc important de l'encadrer de manière aboutie.

La démarche a été initiée depuis 2016, sous l'impulsion d'un souhait de développement relatif au droit des assurances, en conséquence le code civil et le code des assurances, applicables en Nouvelle-Calédonie, ont été réformés en 2019 par le congrès. L'aboutissement de cette dynamique fut de nouveaux cadres entrés en vigueur en 2020, à travers trois lois de pays[1]. In fine, un référentiel de construction de la Nouvelle-Calédonie (RCNC)[2] a été créé avec de nouvelles obligations. Ces dernières visent l'obligation de qualification pour l'exercice des métiers de la construction et deux assurances rendues obligatoires. Mais également, des agréments de construction sont dorénavant à délivrer, tant aux experts en assurance, aux contrôleurs techniques et aux laboratoires, que pour les matériaux et procédés de construction. Par ailleurs, un recours au contrôle technique est privilégié, incluant la prévention des aléas, et rendu obligatoire pour certaines constructions.

L'ensemble de ce processus contribuera à sécuriser le consommateur, ainsi que les professionnels et améliorer la qualité des constructions.

[1] Loi du pays n° 2019-4 du 5 février 2019 relative à la responsabilité et à l'assurance de la construction, Lois du pays n° 2020-4 et n° 2020-5 du 30 janvier 2020 relatives respectivement à la mise en oeuvre de l'obligation d'assurer dans le secteur de la construction et à l'expertise en assurance construction et au contrôleur technique et portant modification du titre IV du livre II du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie (partie législative)

[2] Entré en vigueur au 1er juillet 2020

Afin de consolider la mise en œuvre de ces normes, le projet de délibération, objet de la saisine, vise la création d'un fonds pour l'amélioration et le développement de la qualité de la construction en Nouvelle-Calédonie. Ledit fonds permettra au secteur de la construction, de se dynamiser à l'avenir et de soutenir une évolution positive de la construction, et de ses acteurs, en Nouvelle-Calédonie.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaire, le CESE-NC relève que le dispositif vise à mettre en place des outils pour l'amélioration de la qualité des constructions en Nouvelle-Calédonie.

A. Les enjeux de financement du fonds

L'objet du fonds AQC est indiqué au titre I, article 1 du texte. Il vise le financement "*des actions portées par des personnes morales, publiques ou privées entrant dans le cadre du RCNC*" mais également le soutien financier de "*tout projet ou toute mesure permettant de contribuer à l'amélioration de la qualité de la construction en Nouvelle-Calédonie et la réduction de la sinistralité*".

Ainsi, de cet article ressort un objectif de protection du consommateur contre les malfaçons, et à terme, une diminution de la sinistralité. Le fonds AQC servira à l'accompagnement du secteur de la construction afin de supporter le changement des modes de constructions et l'obligation de qualification pesant sur ses acteurs, avec le souhait d'obtenir une montée en compétences.

Il y aura plusieurs axes principaux soutenus par le fonds :

- la réduction de la sinistralité ainsi que la montée en compétences ;
- l'accompagnement des normes au contexte local ainsi que le soutien des laboratoires locaux.

La réduction de la sinistralité en Nouvelle-Calédonie est un enjeu majeur. Une refonte des assurances était primordiale, avec la création des garanties décennales et dommages-ouvrages, pour une meilleure protection du maître d'ouvrage et une meilleure maîtrise du risque. Cette démarche des pouvoirs publics qui date de plusieurs années nécessite des moyens de financement. Les textes imposent, désormais, une obligation de qualification des acteurs, qui est un des piliers de la lutte contre la sinistralité. Ainsi, l'accompagnement des acteurs est primordial.
Le CESE-NC constate que jusqu'à présent, le contrôle et la mise en œuvre des conditions, quant aux prérequis de qualifications attendus par les réformes, sont financés essentiellement par les fonds propres des instituts de formation, malgré la présence d'un partenaire, le fond interprofessionnel d'assurance formation (FIAF). C'est d'ailleurs la chambre des métiers et de l'artisanat qui contrôle la qualification des

travailleurs indépendants depuis octobre 2020[3]. Une commission technique de qualification examine les cas particuliers. In fine, le fonds pourrait venir soutenir ces actions qui appellent des moyens et des plateaux techniques coûteux pour consolider le savoir-faire calédonien. Aujourd'hui, le minimum attendu en termes de qualification est une formation de niveau 3 dans le secteur, ou à défaut, 3 ans d'expérience continue dans l'activité sur les huit dernières années. Le CESE-NC relève qu'il sera également nécessaire de former les entreprises pour l'application des nouvelles normes attendues.

Le CESE-NC remarque, qu'à ce jour, la sinistralité du secteur de la construction est déclarée comme excessive par les compagnies d'assurances en Nouvelle-Calédonie[4]. L'institution constate l'existence d'une base de données renseignée par les assureurs auprès de la direction des affaires économiques (DAE), à travers leur déclaration de sinistres, mais aucune vision globale n'est transmise publiquement pour que le fonds dispose d'éléments pour piloter son activité.

Recommandation n° 1 : rendre accessible publiquement les données relatives à la sinistralité dans le secteur de la construction

Au-delà, le fonds soutiendra également la recherche de l'adaptation des normes au contexte local. Le CESE-NC met en exergue l'importance de la prise en compte du contexte calédonien, et ses spécificités, qui divergent de l'hexagone. De plus, Le CESE-NC considère que de nouveaux modes de construction doivent être développés en Nouvelle-Calédonie, et cela nécessite des moyens que le fonds AQC permettra de soutenir. La dimension Pacifique paraît importante, puisque les pays de la zone peuvent présenter des contraintes et des enjeux similaires à ceux du territoire calédonien. Il faut par ailleurs rappeler qu'a été créée un organisme de normalisation, le "PISC" (Pacific islands standards committee), présidé par la Nouvelle-Calédonie, le CESE-NC préconise que le fonds tienne compte de ces normes partagées dans ses actions. L'institution appelle à tenir compte de l'habitat traditionnel océanien, des techniques et matériaux de construction adaptés à la Nouvelle-Calédonie.

Les essais en laboratoire ont un coût important, il est crucial de bénéficier de fonds pour valider des techniques, surtout avec l'obligation d'obtention d'un agrément pour les matériaux et autres procédés de construction[5]. Des agréments provisoires pourront être délivrés jusqu'en 2026, afin de laisser une période d'adaptation aux acteurs. Il a été porté à l'attention des conseillers, lors des auditions, que le processus en cours ne dénombre que peu d'agréments délivrés. Il y a un réel besoin de financement tant des travaux et de leur gouvernance, que des analyses. Le CESE-NC convient que les recherches d'innovations et de développement de nouveaux produits

[3] Délibération n° 63 du 18 février 2020 porte sur les conditions d'exercice des métiers de la construction à partir du 1er juillet 2020

[4] Rapport spécial de Monsieur Yoann LECOURIEUX sur le projet de loi du pays relative à la responsabilité et à l'assurance de la construction N° 01/2019 déposé sur le bureau du congrès le 02 janvier 2019

[5] L'arrêté N° 2020-2083/GNC du 15 décembre 2020 fixe la procédure de demande, de modification et de prolongation d'agrément provisoire de matériaux et procédés de construction en Nouvelle-Calédonie.

nécessitent un soutien financier, auquel le fonds AQC participera pour le développement attendu du secteur.

Pour obtenir un agrément pour un matériau ou un procédé de construction, un avis du comité technique d'évaluation est requis avec des obligations de contrôles et d'audit, ce dernier devant être réalisé tous les ans pour assurer la validité de l'agrément délivré pour cinq ans.
Cette volonté de normalisation des matériaux et des procédés était nécessaire pour assurer la meilleure qualité de la construction. Le CESE-NC souligne le manque d'auditeurs sur le territoire à l'heure actuelle. La Nouvelle-Calédonie doit se doter d'auditeurs formés avec les bases du RCNC, une filière doit être mise en place, à laquelle le fonds AQC pourra participer, du fait d'un coût de formation très élevé. Il est important que des moyens soient accordés afin que des experts soient compétents pour contrôler ces normes. Le fonds AQC pourra donc servir à développer la mise en place d'experts et de contrôleurs, nécessaires en Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°2 : assurer la mise en place effective des contrôleurs, des auditeurs et des experts dans le secteur de la construction.

L'enjeu écologique ne doit pas être négligé. Avec des obligations de maîtrise de l'empreinte carbone et d'objectifs de décarbonation, l'aspect environnemental est, aujourd'hui, un point central et crucial. Les normes de développement durable sont ainsi intégrées dans le mécanisme. Les acteurs font émerger certaines craintes sur le fait d'être en mesure de répondre à ces normes et de pouvoir rentrer dans le cadre fixé.

Recommandation n°3 : accompagner les acteurs du secteur de la construction dans la prise en compte du développement durable.

Les deux sources de financement du fonds sont exposées à l'article 2 du titre 1 du projet de texte. En ressource principale, il s'agit d'une quote part qui sera prélevée sur la taxe sur les conventions d'assurances (TCA) prévue à l'article Lp 721 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie. Le taux de la TCA est de 7%, applicable sur les conventions d'assurances, dont le produit est affecté essentiellement à l'agence rurale. Une modification dudit article est prévue, impliquant une nouvelle répartition des pourcentages d'affectation du produit. Au lieu des 95% affectés à l'agence rurale et 5% au fonds de soutien à la politique de l'eau partagée, la nouvelle répartition sera de 90% en faveur de l'agence rurale, 5% pour le fonds AQC. Il est important de relever qu'aucun changement n'affectera le fonds de soutien à la politique de l'eau partagée, dont le pourcentage demeurera à hauteur de 5%. Le fonds pourra également trouver en ressources des subventions, contributions, aides et dons versés.

Le CESE-NC relève que cette nouvelle affectation n'aura que peu d'impact pour l'agence rurale. La part des recettes dégagées ne sera amputée à l'avenir que d'environ 90 millions de F.CFP en faveur de la création du fonds.

B. La procédure de demande de financement

La procédure relative aux demandes de financement est prévue à l'article 6 du titre III du projet de délibération. Les demandes de financement doivent être adressées à l'autorité compétente, à savoir à ce jour la DAPM, qui instruira également le dossier.

L'ensemble du contenu et des modalités de dépôt et d'instruction seront fixés par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le CESE-NC constate que ne sont pas exposés plus en détails les attendus précités. Cela crée un flou quant aux attendus en termes de formalités et de démarches administratives pour les acteurs du secteur.

Recommandation n°4 : préciser le contenu, les modalités de dépôt et d'instruction, directement dans la partie procédurale prévue à cet effet.

Suite à l'instruction de la demande, celle-ci sera soumise à une consultation pour avis du comité de gestion au préalable. Par la suite, le financement sera accordé au titre du fonds par arrêté du gouvernement. Cet arrêté de financement devra comprendre certaines mentions, à savoir : le bénéficiaire, l'action et le montant financés ainsi que les modalités de versement y afférentes.

Il est également fait mention de la potentielle conclusion d'une convention dans le cadre de l'article 84-4 de la loi organique n°99-2, faisant référence notamment à :

"*II. — Lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, l'autorité administrative qui attribue une subvention conclut une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.*"

Par souci de clarté, le CESE-NC vient préciser que c'est l'article 1 du décret n° 2014-1243 du 24 octobre 2014 qui porte application de l'article susvisé. Ainsi, il est indiqué que "*L'obligation de conclure une convention, prévue par le II des articles 84-4 et 183-4 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant dépasse la somme de 2 744 629 francs Pacifique (23 000 €).*"

Recommandation n°5 : intégrer la référence au décret n°2014-1243 du 24 octobre 2014 concernant le montant du seuil indiqué.

C. Le comité de gestion en charge du fonds

Concernant le fonctionnement interne du fonds, un comité de gestion est prévu au titre II dans les articles 3, 4 et 5 du projet de texte soumis.

Il sera composé de sept membres, chacun avec un suppléant désigné de la même façon, dont les fonctions sont gratuites, comprenant :

- Un président qui sera le membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge du secteur de la construction ;

- Quatre membres issus du comité technique d'évaluation (le président et trois membres élus) ;
- Deux personnes qualifiées, indépendantes et relevant d'une structure d'exercice de droit privé, désignées par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

La durée de leurs mandats correspond soit à la fin des mandats (ou fonctions) des membres désignés ou des autorités qui les ont proposés/désignés, soit à la demande des membres.

En procédure normale, le comité de gestion est invité à se réunir, de manière non publique, sur convocation initiée par le président. Celle-ci doit être adressée au moins sept jours avant la réunion avec l'envoi de l'ordre du jour et des documents nécessaires au moins 48 heures avant.

En procédure d'urgence, le délai de convocation est ramené à 48 heures. Le CESE-NC note un manque de clarté concernant le délai de dépôt relatif à l'ordre du jour et aux documents de séance dans ce cas. Une interrogation demeure en suspens, à savoir, le délai de dépôt doit-il également respecter les 48 heures indiquées en procédure normale ? Ce qui induirait de déposer les prérequis en même temps que la convocation.

Recommandation n°6 : préciser le délai de dépôt relatif à l'ordre du jour et aux documents de séance en procédure d'urgence.

En cas d'urgence, le président peut consulter les membres du comité de gestion, par voie dématérialisée. Le délai de réponse quant aux votes et observations des membres, doit être a minima de 48 heures jours ouvrés. Passé le délai requis, le silence vaut acceptation. Il est possible de recourir à la procédure normale par demande écrite d'au moins un tiers des membres dans le délai imparti.

A ce titre, le CESE-NC appelle la limitation de la voie dématérialisée à la seule visioconférence, qui permettra d'être soumis aux mêmes règles de quorum, et écartera ainsi la notion de "*silence vaut acceptation*".

Recommandation n°7 : limiter la voie dématérialisée à la seule visioconférence.

Le quorum requis pour siéger est fixé à la majorité des membres présents. A défaut, la réunion doit être reportée au moins au troisième jour ouvré suivant, sans condition de quorum.

En matière de vote, toute décision doit être prise à la majorité des voix des membres présents ou représentés. La voix du président est prépondérante en cas d'égalité.

Toute consultation du comité de gestion aboutit à la restitution d'un avis et de procès-verbaux. Un règlement intérieur peut être prévu pour préciser des modalités de

fonctionnement et d'organisation. Le secrétariat ainsi que la gestion administrative et financière seront assurés par l'autorité compétente, à savoir, à ce jour, la DAPM.

Un bilan annuel est mentionné à l'article 7 du titre III du projet de texte. Il doit être présenté au comité de gestion par l'autorité compétente suscitée. Il doit comprendre l'ensemble des détails relatifs au fonds, utilisés lors de l'exercice précédent, à savoir : "*le montant des ressources alloués, l'inventaire des projets et des mesures financés, l'évaluation de l'impact de l'utilisation des fonds par rapport aux objectifs des projets et mesures financés.*". Enfin, il est adressé au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, pour information. Le CESE-NC soulève que ce bilan est important pour le suivi des objectifs du fonds AQC, toutefois, le projet de délibération ne mentionne pas la transmission de ce bilan au congrès de la Nouvelle-Calédonie, ce qui nuit à la transparence.

Recommandation n°8 : à l'article 7 du titre III du projet de délibération, ajouter la transmission du bilan annuel au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°24/2023

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n° 1 : rendre accessible publiquement les données relatives à la sinistralité dans le secteur de la construction

Recommandation n°2 : assurer la mise en place effective de contrôleurs dans le secteur de la construction.

Recommandation n°3 : accompagner les acteurs du secteur de la construction dans la prise en compte du développement durable.

Recommandation n°4 : préciser quels sont le contenu, les modalités de dépôt et d'instruction directement dans la partie procédurale prévue à cet effet.

Recommandation n°5 : intégrer la référence au décret n°2014-1243 du 24 octobre 2014 concernant le montant du seuil indiqué.

Recommandation n°6 : indiquer le délai de dépôt relatif à l'ordre du jour et aux documents de séance en procédure d'urgence.

Recommandation n°7 : limiter la voie dématérialisée à la seule visioconférence.

Recommandation n°8 : à l'article 7 du titre III du projet de délibération, ajouter la transmission du bilan annuel au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis favorable*** *à l'unanimité* sur le projet de délibération portant création d'un fonds pour l'amélioration et le développement de la qualité de la construction en Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **30 voix** « **pour** ».

LE SECRÉTAIRE	LE PRÉSIDENT
Gaston POIROI	**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

Annexe :

- *Nombre de réunions en commission* : **3**
- *Adoption en commission* ***: 08/01/2024***
- *Adoption en bureau:* ***10/01/2024***

Invités auditionnés (5) :

- Monsieur Vaimu'a MULIAVA, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé notamment, de la construction ;
- Monsieur Djamil ABDELAZIZ, directeur de projet RCNC à la DAPM NC ;
- Madame Frédérique LIEVIN, présidente de la commission construction COSODA NC ;
- Monsieur Baptiste FAURE, directeur général de la CMA NC ;
- Monsieur Laurent CASSIER, directeur de l'AFBTP.

Observations par écrit (4) :

- FCBTP
- MEDEF
- COSODA
- CCI

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (10) :

- SIDNC
- Chambres syndicale des bureaux d'études techniques et ingénieurs conseils de la NC
- UFC QUE CHOISIR
- Ordre des architectes
- FINC
- Organisations patronales
- Syndicats salariés
- Association des maîtres d'ouvrages sociaux
- Association des promoteurs et maîtres d'ouvrages privés
- Cluster eco-construction nc

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Pascale DALY, Christine POELLABAUER et Rozanna ROY; messieurs Jacques ADJOUHGNIOPE, Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Bruno CONDOYA, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Aguetil GOWE, Yves GOYETCHE, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Robert LAKALAKA, Jean-Louis LAVAL, Jacques LOQUET, Patrick OLLIVAUD, Jean-Damien PONROY, Gaston POIROI, Christian ROCHE, Jonas TEIN, Noël WAHUZUE, Lionel WORETH et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Pascale DALY; messieurs Hatem BELLAGI, Daniel ESTIEUX (procuration à monsieur BELLAGI), André ITREMA, Jacques LOQUET, Christian ROCHE , Lionel WORETH et Marc ZEISEL.

<u>Était absent lors du vote</u> : messieurs Jacques ADJOUHGNIOPE, Louis-José BARBANÇON, Pierre BOIGUIVIE, Bruno CONDOYA, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Aguetil GOWE, André ITREMA, Robert LAKALAKA, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Jean-Damien PONROY, Jonas TEIN, Noël WAHUZUE. Ainsi que mesdames Christine POELLABAUER et Rozanna ROY.