

Cahiers du LARJE / Working papers / n° 2013-1

Urbanisme et immobilier : enjeux juridiques et économiques

Auteurs : Mathias Chauchat & Yoann Toubhans

Résumé :

Urbanisme et immobilier vont bouger. Le droit de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie a été construit largement par les provinces. La jurisprudence nationale montre le retour de la dimension pays, à qui il revient de déterminer « les principes directeurs du droit de l'urbanisme ». Ce rappel des dispositions légales fragilise considérablement les plans d'urbanisme directeur (PUD) comme d'autres réglementations provinciales d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie aura à se saisir rapidement de la question.

L'immobilier est une locomotive de la croissance : les pays occidentaux connaissent un déclin industriel et un vieillissement des populations. C'est la croissance spéculative du secteur de l'immobilier, grâce à l'envol du crédit, qui a permis de masquer les pertes d'emplois industriels. La Nouvelle-Calédonie a suivi ce modèle qui atteint aujourd'hui ses limites. Les effets récessifs ne pourront être évités.

Mots clés : urbanisme, immobilier, politiques publiques, répartition des compétences, principes directeurs du droit de l'urbanisme, plan d'urbanisme directeur, économie immobilière, bulle immobilière.

Summary:

Town Planning Law and the Real Estate business are going to change. In New Caledonia Town Planning Law was principally developed by the provinces. Judicial precedent in France now requires regulations with a specific New Caledonian character and that the country should be able to determine the guiding principles of Town Planning Law and other urban regulations. This reminder significantly weakens the urban planning guidelines and other Town Planning regulations in force in New Caledonia. The New Caledonian Congress must deal with this issue quickly.

Housing is a driving force of economic growth. Western countries are experiencing industrial decline and ageing populations. Speculative growth in Real Estate, thanks to the rapid development of home loans, has meant that the loss of industrial jobs has been concealed. New Caledonia has followed this movement which has now reached its limit. An economic downturn cannot be avoided.

Key words: Town Planning, Real Estate, public policies, distribution of power, guiding principles of Town Planning Law, urban planning guidelines, Real Estate economy, housing bubble.

Première partie.....page 5

Le droit de l'urbanisme à refonder en Nouvelle-Calédonie

Yoann Toubhans, Directeur de la direction juridique
et d'administration générale de la province Sud

Mathias Chauchat, Professeur au LARJE,
Université de la Nouvelle-Calédonie

Seconde partie.....page 29

Les ressorts fondamentaux du marché immobilier

Mathias Chauchat, Professeur au LARJE,
Université de la Nouvelle-Calédonie

CAHIER DU LARJE 2013-1 - PARTIE I

LE DROIT DE L'URBANISME À REFONDER EN NOUVELLE-CALEDONIE

Par Yoann Toubhans, directeur de la direction juridique et d'administration générale de la province Sud et Mathias Chauchat, professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public.

Le droit au logement est un objectif à valeur constitutionnelle que la Nation garantit¹. Ce droit se confronte nécessairement à d'autres droits, comme le droit de propriété², ou à des libertés fondamentales comme la libre administration des collectivités territoriales³. Cette problématique de l'exercice du droit au logement se pose également en Nouvelle-Calédonie, mais il s'y ajoute une dimension de conflit de compétence entre les autorités locales. C'est ce que vient illustrer l'avis du Conseil d'Etat, saisi à l'occasion d'un contentieux portant sur la politique de l'exécutif de la province Sud en matière de restructuration de l'habitat spontané⁴.

La province Sud entendait mener une opération de réhabilitation des *squats* de l'agglomération, vite qualifiée de « légalisation » des *squats* par ses opposants. Cette opération, appuyée par l'Etat qui avait signé une convention de 4 ans « *relative au financement par l'Etat de la restructuration de l'habitat spontané en province Sud* » le 29 août 2011, a connu une vive résistance politique, au nom même du principe d'égalité : il ne faudrait pas que s'appliquent deux réglementations à deux types de populations⁵. Mais la construction de logements sociaux paraît constituer un habitat manifestement inapproprié et souvent trop éloigné de la ville pour une population démunie de moyens de transport. Le *squat* et sa restructuration permettent paradoxalement le maintien des Kanak et Océaniens dans la ville, alors qu'ils seraient naturellement déplacés, par le jeu combiné du marché et des politiques publiques, vers la périphérie urbaine lointaine dans les grands ensembles sociaux. La revendication du principe d'égalité risque ainsi de se conjuguer avec l'immobilisme, en laissant perdurer, sinon croître, une situation de pur fait et de grande disparité. Philippe Michel, conseiller à la province Sud au nom du parti Calédonie ensemble, a saisi le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de la légalité de la délibération provinciale du 9 novembre 2011, relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané. Comme la question est celle de la compétence provinciale, le tribunal a transmis au Conseil d'Etat en application de l'article 205 de la loi organique.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* (considérants n° 21 à 23).

² Conseil constitutionnel, décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres*.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* (considérants n° 37 à 40).

⁴ En Métropole, la terminologie privilégiée est celle d'habitat informel.

⁵ La motion de censure, déposée contre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au Congrès le 18 décembre 2012 par le parti Calédonie ensemble et lue par Philippe Gomès, qualifiait la délibération de la province Sud de « *politique d'apartheid visant à pérenniser les squats* », motion, p 3.

La Haute juridiction a rendu l'avis n° 357.824 du 27 juillet 2012⁶. La portée de cet avis va largement au-delà de la seule question des *squats* dans l'agglomération. Le raisonnement est simple : si la province est compétente en matière de logement social, la délibération provinciale, en utilisant les procédés de zonage et de réglementation, a empiété sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie, à qui il revient de définir les « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* », dont font partie les règles générales relatives à l'utilisation du sol, aux règles d'urbanisme et aux règles d'aménagement. Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a alors, par jugement n° 12043 du 13 septembre 2012, annulé logiquement la délibération n° 37/2011/APS du 9 novembre 2011 relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané, tout en reconnaissant l'intérêt général attaché au projet. Il a modulé dans le temps les effets de son annulation à la demande de la province, au travers d'un jugement complémentaire⁷, sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'Etat « *association AC ! et autres* »⁸.

Cet avis du Conseil d'Etat s'intègre dans un ensemble de réflexions de la Haute juridiction, parmi lesquels l'avis n° 371.906 du 30 août 2005 sur le droit de préemption et l'avis n° 383.819 du 18 mai 2010 sur la notion de principes directeurs du droit de l'urbanisme. La portée de l'avis ne se limite pas au seul droit de l'urbanisme, car il repose une nouvelle fois la question de la répartition des compétences dans ce pays complexe qu'est la Nouvelle-Calédonie. Mais s'agissant du droit de l'urbanisme, il en sape les fondements, largement bâtis sur des délibérations provinciales, et annonce sa nécessaire refonte par le pays.

1. LA DETERMINATION PRAGMATIQUE DE BLOCS DE COMPETENCES AU PROFIT DU PAYS

La répartition des compétences est une question récurrente face à l'empilement des collectivités publiques. C'est particulièrement le cas en Nouvelle-Calédonie où l'Accord de Nouméa et la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, ont imposé un découpage de l'espace et des pouvoirs afin d'obliger à vivre ensemble. Interrogé précisément par la présidente du gouvernement en 2005 sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie pour transposer localement les articles L. 210.3 à L. 213-8 du Code de l'urbanisme, relatifs au droit de préemption, la Section de l'intérieur du Conseil d'Etat a considéré qu'il appartenait à la Nouvelle-Calédonie, compétente pour définir les « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* », de déterminer les règles et les instruments juridiques « *nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de l'urbanisme* »⁹. L'avis représentait alors un bouleversement, parce qu'il fondait une nouvelle interprétation finaliste de la répartition des compétences, en rompant avec la jurisprudence classique, tant administrative que constitutionnelle, qui privilégiait plutôt un découpage minutieux des attributions des uns et des autres¹⁰.

1.1. Le Conseil d'Etat maintient le principe d'un critère finaliste de délimitation des compétences

La délibération provinciale attaquée donnait, aux termes de son article 1^{er}, à la province Sud et aux communes de la province Sud, la possibilité de créer, dans les zones constituées de « *locaux ou installations, à usage d'habitation, édifiés sans droit ni titre sur la propriété de personnes publiques*

⁶ Conseil d'Etat, 9^{ème} et 10^{ème} sous-sections réunies, avis n° 357.824 du 27 juillet 2012, *Zones de restructuration de l'habitat spontané*. Cet avis figure en annexe.

⁷ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 1200043, du 22 novembre 2012, Philippe Michel c/ la province Sud.

⁸ Conseil d'Etat, Assemblée, n° 255886, du 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*.

⁹ Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, avis n° 371.906 du 30 août 2005.

¹⁰ Yoann Toubhans et Mathias Chauchat, *Urbanisme et Nouvelle-Calédonie*, Revue Française de Droit Administratif, n° 06/2006, p. 1124.

ou privées et présentant un caractère d'insalubrité », c'est-à-dire les squats, des « zones de restructuration de l'habitat spontané », définies comme des « zones d'aménagement » à l'intérieur desquelles la province ou les communes « décident d'intervenir afin d'améliorer les conditions de vie des habitants par la réalisation d'aménagements ou d'équipements publics dans un but d'intérêt général ». Le même article prévoyait que « dans le cadre de ces interventions, la province ou les communes peuvent engager des actions de nature à réaliser des équipements collectifs ; protéger l'environnement immédiat par le traitement des eaux résiduaires ; améliorer l'insertion du quartier dans son environnement ; permettre l'accès à des services publics ». Ces zones pouvaient être instituées « sur tout type de zone » et localisées sur des terrains appartenant à la collectivité à l'initiative de l'aménagement, en voie d'acquisition ou d'expropriation ou sur des terrains privés sous réserve de l'accord du propriétaire. L'opposition provinciale soutenait devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie que cette délibération méconnaissait d'une part la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour adopter les principes directeurs du droit de l'urbanisme, d'autre part la compétence des communes pour prendre en charge les services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement collectif et de collecte des ordures ménagères.

Pour le Conseil d'Etat, « l'institution, par la délibération litigieuse, d'une nouvelle procédure d'aménagement telle que les "zones de restructuration de l'habitat spontané", la détermination de son contenu, de ses effets, notamment sur les zonages résultant des documents locaux d'urbanisme en vigueur, et des collectivités qui peuvent la mettre en œuvre ainsi que des modalités de cette mise en œuvre, relèvent des principes directeurs du droit de l'urbanisme, alors même que son application ne porterait pas nécessairement atteinte au droit de propriété et qu'elle tendrait à la réalisation d'opérations temporaires. Par conséquent, la province Sud n'était pas compétente pour instituer une telle procédure d'aménagement, alors même qu'elle est compétente en matière de logement social, dès lors que la nature sociale des objectifs que cette procédure est susceptible de poursuivre est sans incidence sur le fait que sa création relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme ». Il ajoute deux précisions, portant sur des débats juridiques connexes, à savoir que « la circonstance alléguée que de telles zones ne seraient susceptibles d'être instituées que dans la province Sud, compte tenu de ce que l'habitat spontané ne s'est développé que sur son territoire, est sans incidence sur les règles de répartition des compétences » et que « l'incompétence de la province pour instituer une procédure d'aménagement du territoire rend sans objet la question de savoir si, ce faisant, la province a porté atteinte aux compétences des communes ».

1.1.1. Le critère finaliste est la recherche de la cause finale, celle qui est déterminante pour justifier l'action entreprise. Il faut déterminer le contenu essentiel des mesures définies par les autorités publiques pour vérifier si ces dernières entrent bien dans leur domaine de compétence. Nous ne sommes toutefois pas dans l'interprétation téléologique où l'on recherche l'intention déterminante de l'action publique. C'est moins la cible qui compte que l'espace dans lequel va opérer la collectivité. Une autorité administrative ne saurait en effet modifier, par son intention, l'exercice ou la délimitation d'une compétence qui lui est confiée par la loi organique.

Cette approche finaliste, retenue par le Conseil d'Etat en 2005, était à la fois pragmatique et innovante : elle visait à débloquer un système qui, sinon, s'immobiliserait tout seul par le poids de son inertie. Comment instaurer en effet à l'époque le droit de préemption urbain (DPU), si indispensable à la concrétisation de la priorité affichée au logement social, si la réforme devait conjointement associer l'Etat par une loi de transposition du DPU et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie par une délibération ? Le Conseil d'Etat avait ainsi considéré que la finalité urbanistique

des droits de préemption devait prévaloir sur la compétence de l'Etat en matière de droit de propriété et de droit civil. Mais c'était déjà bien à la Nouvelle-Calédonie, et pas aux autres collectivités, « *de définir les principes directeurs que doivent respecter les dispositions relatives à l'exercice de droits de préemption à des fins d'urbanisme qui seraient mis en œuvre sur son territoire. Ces principes directeurs touchent notamment aux conditions de forme, de procédure et de fond nécessaires pour garantir le respect du droit de propriété* ». Bien sûr, la notion de blocs de compétences en droit administratif a souvent mauvaise réputation, car ces blocs n'en sont souvent pas vraiment. Chaque fois qu'on veut simplifier ici ou là pour créer un bloc matériel de compétences, on complique ailleurs... Mais l'idée de la cause finale méritait qu'on la retienne.

Le Conseil d'Etat avait, par un autre exemple, estimé en 2006 que la réglementation des conditions d'ouverture et d'exploitation des établissements appelés « *nakamals* », dans lesquels est consommé le « *kava* », relevait de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de « *santé et d'hygiène publique* » par application du 4° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, « *en tant qu'elle aurait pour objectif de lutter contre les pathologies liées à la consommation [du kava]* », ainsi que les communes au titre de leur pouvoir de police générale, dans le cadre de la réglementation spéciale du pays, et non pas l'Etat ou les provinces¹¹. C'est donc bien la cause finale objective de la réglementation qui permettait de déterminer la collectivité compétente. Et la jurisprudence facilitait alors l'action publique.

S'agissant en l'espèce de la délibération provinciale sur la restructuration de l'habitat spontané, l'intention principale poursuivie par le président de l'assemblée de la province Sud, à l'origine de cette nouvelle donne, était bien avant tout d'assurer des conditions de logement décentes pour les occupants des *squats*, conformément à l'objectif de valeur constitutionnelle tenant à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent¹². L'article 1^{er} de la délibération énonçait expressément en ce sens que la création d'une zone de restructuration de l'habitat spontané était destinée à « *améliorer les conditions de vie des habitants par la réalisation d'aménagements ou d'équipements publics dans un but d'intérêt général* ». Il s'agissait de faire en sorte que ces zones « *constituées par un ou plusieurs locaux ou installations, à usage d'habitation, édifiés sans droit ni titre sur la propriété de personnes publique ou privée, et présentant un caractère d'insalubrité* » puissent notamment être desservies par les services et les réseaux publics et accueillir des points de dépôt et de collecte des ordures ménagères, ainsi que des sanitaires collectifs.

1.1.2. Une telle finalité se rattachait-elle à la détermination des principes directeurs du droit de l'urbanisme ? Comme l'avait indiqué le Conseil d'Etat dans son avis du 18 mai 2010¹³, « *l'étendue du droit de l'urbanisme peut être appréhendée au regard de ce qui est couvert par le Code de l'urbanisme, en tenant compte de l'évolution de ce droit qui, conçu à l'origine comme une police spéciale du sol, régit à présent le territoire dans sa globalité, y compris en ce qui concerne ses activités* ». Cette police spéciale tend, en substance, à encadrer ou orienter l'occupation ou l'utilisation des sols ou de l'espace. La délibération litigieuse ne faisait-elle que prendre acte de l'utilisation de fait des zones concernées pour y améliorer les conditions de logement ou était-elle destinée à encadrer ou orienter l'occupation ou l'utilisation des sols ou de l'espace ?

La finalité poursuivie se rattachait-elle au contraire à la compétence en matière de logement ? En constatant que « *le logement n'est pas au nombre des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie par l'article 22 de la loi organique n° 99-209 susvisée*¹⁴ », le Conseil d'Etat avait reconnu en 2007 que le logement constituait un champ de compétence à part entière, distinct de l'urbanisme, au sens de la loi organique du 19 mars 1999. Dès lors qu'il ne figurait pas parmi les

¹¹ Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, avis n° 373.768 du 21 novembre 2006, *Conditions d'ouverture, d'exploitation et de contrôle d'établissements commerciaux*.

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* ; 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC, *Consorts M. et autres, précitées*.

¹³ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 383.819 du 18 mai 2010, *Urbanisme, notion de principes directeurs*.

¹⁴ Conseil d'Etat, Assemblée générale, avis n° 373.877 du 25 janvier 2007, *Aide au logement*.

matières dévolues à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes, le logement relèverait nécessairement de la compétence des provinces. Pouvait-on alors soutenir, dans la lignée de l'avis de 2005 sur le droit de préemption, que les provinces devaient être reconnues compétentes pour instituer des outils au service d'une politique de logement, comme la création de zones de restructuration de l'habitat spontané, quand bien même ces outils affecteraient accessoirement des principes directeurs du droit de l'urbanisme relevant normalement de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ?

La difficulté de la réponse était renforcée par la prise en compte d'objectifs constitutionnels. Le Conseil constitutionnel avait estimé « *qu'aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. - Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ; qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle*¹⁵ ». La province est-elle comptable de l'obligation que s'est fixée la Nation ? La reconnaissance que le logement est au nombre de leurs compétences induit-elle que les provinces sont chargées de mettre en œuvre, localement l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement et, plus particulièrement, le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent ?

Selon le Conseil constitutionnel, le législateur peut prévoir la participation des collectivités territoriales à la réalisation de cet objectif. Poursuivant son raisonnement dans sa décision de 2004, il avait indiqué que, *puisque « aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution : La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée » et « qu'en vertu de son article 34, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il incombe au législateur de définir les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales afin de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle fixé par les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 [disposer d'un logement décent] »*. Il pouvait donc être déduit qu'en conférant une compétence de droit commun aux provinces dans le domaine du logement, le législateur organique a indirectement confié à ces dernières la poursuite de l'objectif à valeur constitutionnelle qui y est attaché. Dès lors, les provinces auraient disposé de la capacité de se doter des outils juridiques appropriés.

Ce raisonnement portant la compétence provinciale était cohérent. Mais, comme l'a souligné Guy Agniel, il existe des périodes, voire des modes, qui rythment les évolutions institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie : « *Au risque de choquer, l'image qui paraît le mieux illustrer l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est ludique : celle d'un yo-yo, la boule du yo-yo représentant le Territoire, le doigt du joueur étant la France métropolitaine et ses institutions. Qui n'a joué ou regardé jouer au yo-yo ? La boule monte et redescend, se rapproche du doigt ou s'en éloigne autant que le permet le fil qui l'y rattache, « dort » près du doigt ou à l'extrémité de la ficelle... Le profane pense que la boule est animée d'un mouvement qui lui est propre ; un examinateur attentif s'aperçoit pourtant que c'est le doigt qui, de manière presque imperceptible, autorise et maîtrise ses fascinantes évolutions*¹⁶ ». Après une période historique fortement marquée par la construction provinciale, c'est « la dimension pays » qui prend le relais, tant en droit que dans

¹⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* (considérants n° 21 à 23), précitée.

¹⁶ Guy Agniel, *L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un ancien territoire d'outre-mer*, 2009, <http://larje.univ-nc.nc/index.php/les-travaux/faits-et-analyses/151-histoire-institutionnelle-de-la-nouvelle-caledonie>

les discours politiques. Le Conseil d'Etat relève que la province est « *compétente en matière de logement social* » et il note aussi « *la nature sociale des objectifs* » poursuivis. Malgré l'intention sincère de la collectivité de se borner à prendre acte de l'utilisation de fait des zones concernées comme espaces d'habitation et de tendre, non pas à en modifier la destination mais à améliorer les conditions de logement des intéressés, la délibération contestée a un marqueur urbanistique trop fort pour que le critère finaliste opère et emporte la compétence de l'assemblée de province sur celle du Congrès. Le contenu essentiel des mesures définies par l'autorité publique relève de l'urbanisme, malgré l'intention de la collectivité. Le Conseil d'Etat prend ainsi un soin minutieux à rappeler combien la création de telles zones de restructuration de l'habitat spontané bouleverserait les zonages existants, comme la réglementation d'urbanisme afférente. Cette réglementation provinciale pour les *squats* consacre d'abord une vision différente de l'urbanisme dans l'agglomération. C'est une dimension qui ne peut plus être seulement provinciale, d'autant que la population ciblée est celle du pays par le jeu des migrations intérieures. L'intervention du pays, par l'entremise du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, paraît inéluctable, quand bien même le phénomène des *squats* ne concernerait que « la ville unique » en province Sud.

L'inconvénient d'affirmer ici la dimension pays, est qu'au lieu de faciliter l'action publique, ici provinciale, on risque l'immobilisme. Il faudra en effet bien faire quelque chose sur cette question, qui n'est pas totalement spécifique à la Nouvelle-Calédonie. Le phénomène des *squats* s'inscrit dans un contexte juridique marqué par la reconnaissance de droits réels au profit de ces occupants et ce, tant de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme, que du droit national. Dans une affaire « *Öneryildiz c/ Turquie*¹⁷ », la Cour a reconnu qu'un occupant sans droit ni titre dispose néanmoins, d'un « *intérêt patrimonial relatif à l'habitation suffisant important et reconnu pour constitué un intérêt substantiel, donc un bien* ». Outre la reconnaissance, sous certaines conditions, d'un droit de propriété aux occupants sur leurs constructions, la Cour européenne des droits de l'Homme impose aux Etats de préserver les intérêts patrimoniaux de ces occupants par « *des mesures positives de protection* », afin de leur permettre la jouissance effective de leurs biens. La Cour de cassation avait elle-même jugé sérieuse la question de la constitutionnalité de l'article 544 du Code civil, qui permet les expulsions, et avait posé une question prioritaire de constitutionnalité¹⁸.

Le législateur métropolitain lui-même est déjà intervenu pour appréhender la situation des habitants de locaux édifiés sans droit ni titre, sur un terrain appartenant à une personne publique ou à son concessionnaire situés dans les départements et régions d'Outre-mer et à Saint-Martin. La loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel*¹⁹ et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer permet effectivement aux occupants sans droit ni titre, qui sont évincés lors de la réalisation d'opérations d'aménagement notamment, de bénéficier, sous certaines conditions, d'aides financières et de propositions de relogement. La conséquence est paradoxale. La province Sud aurait pu instaurer un dispositif d'aide financière assorti d'une offre de relogement, à l'occasion de la démolition de l'habitat informel au cours d'une opération d'aménagement ou lors de la réalisation d'équipements publics ; elle ne peut pas rendre accessibles aux services publics et aux réseaux de distribution les zones d'habitat spontanées édifiées sur ces mêmes terrains.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'Homme, requête 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004, A.J.D.A. 2005 p. 1133.

¹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011 *Consorts M. et autres* [Définition du droit de propriété]. Le Conseil constitutionnel conclura que l'article 544 du Code civil est conforme à la Constitution.

¹⁹ Cette loi du 23 juin 2011, au travers de la notion « *d'habitat informel* », paraît avoir « *institué un véritable droit français de l'occupation irrégulière* », Yéléna Delicat, *Améliorer le droit français de l'occupation irrégulière des propriétés publiques*, A.J.D.A. 2012 p. 23 et suivantes.

1.2. Le Conseil d'Etat fixe une limite au critère finaliste : on peut affecter les compétences d'autrui, mais non les exercer à sa place

En 2005, on a rappelé que le Conseil d'Etat avait estimé que l'instauration de droits de préemption, qui constituaient « *un outil au service d'une politique de l'urbanisme* », ressortait exclusivement des attributions de la Nouvelle-Calédonie, nonobstant la compétence de l'Etat en matière de droit civil et la circonstance qu'un tel « *outil* » affectait le droit de propriété. La Nouvelle-Calédonie pouvait donc, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de l'urbanisme, instaurer des droits de préemption même si ces droits affectaient le droit de propriété, désigner les collectivités titulaires et en déterminer les modalités générales d'exercice. Les conséquences immédiates pouvaient *a priori* donner le vertige : où et à quel degré se situait l'atteinte aux compétences des autres collectivités ou de l'Etat ?

1.2.1. Le partage de la compétence entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie est toujours la difficulté la plus grande à résoudre, en raison de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 qui dispose que « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ».

L'environnement est ainsi une compétence provinciale, sous la réserve de la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour déterminer « *les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements miniers* » en vertu de l'article 39 de la loi organique et l'institution auprès du Congrès, par l'article 213 de la même loi, d'un comité consultatif de l'environnement comprenant notamment des représentants de l'Etat, du gouvernement, des provinces et des communes. Une province ne pourrait-elle pas ainsi, au nom de la protection de l'environnement, créer elle-même une écotaxe, et ce, malgré la compétence fiscale exclusive du Congrès de la Nouvelle-Calédonie²⁰ ?

La limite du raisonnement nous est fournie ici. Aux termes de l'article 22, 21° de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière de « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* ». Dans son avis n° 383.819 du 10 mai 2010, le Conseil d'Etat, interrogé par le président du gouvernement sur les limites entre les principes directeurs relevant de la Nouvelle-Calédonie et les règles d'urbanisme édictées par les provinces, avait défini la matière : « *Ces principes directeurs peuvent s'articuler autour de trois axes : l'encadrement des atteintes au droit de propriété, la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale. Ils concernent tant les conditions de forme que de procédure et de fond nécessaires à la mise en œuvre de ceux-ci. Peuvent être enfin distinguées d'une part, les dispositions indispensables à l'existence d'un droit de l'urbanisme, à savoir la détermination des règles générales d'utilisation du sol, la réglementation des documents d'urbanisme et des autorisations d'occupation du sol et d'autre part, les dispositions qu'il appartient à la Nouvelle-Calédonie de prendre si elle décide de permettre la mise en œuvre de procédures d'aménagement ou d'instituer un droit de préemption* ». Et le Conseil d'Etat de préciser, de manière détaillée, ce qu'il faut précisément entendre par règles générales d'utilisation du sol, documents d'urbanisme, autorisations d'occupation du sol et divisions de propriété, aménagement, droit de préemption. La Section des travaux publics du Conseil d'Etat indiquait ainsi que devraient être rangés parmi les principes directeurs du droit de l'urbanisme en ce qui concerne spécialement l'aménagement, « *la fixation des finalités des actions ou opérations d'aménagement ; l'existence d'une concertation lors de la procédure d'élaboration des documents ; la compétence pour approuver le périmètre et le programme des zones*

²⁰ A tout le moins la province semble pouvoir imposer une obligation pécuniaire pour le recyclage des déchets, au travers d'une contribution financière, cette dernière n'étant pas de nature fiscale selon le Conseil d'Etat. Il s'agit d'une participation découlant de la mise en œuvre du principe de pollueur payeur (solution par transposition de l'avis n° 383.024 du 6 octobre 2009 de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, *contribution au recyclage et au traitement des déchets*).

d'aménagement ; les droits des propriétaires ; la détermination des coûts qui peuvent être mis à la charge de l'aménageur ; éventuellement la procédure et les conditions de création d'un secteur sauvegardé ou d'opérations de restauration immobilière ainsi que les dispositions fixant les droits et obligations des occupants ».

Ce raisonnement de 2010 est prolongé ici. L'avis n° 357.824 du 27 juillet 2012 sur les *squats* précise ainsi : « *Ces principes directeurs doivent s'entendre (...) concernant, sur le fond et quant à la procédure, l'encadrement des atteintes au droit de propriété, la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale. Constituent donc des principes directeurs du droit de l'urbanisme, au sens de ces dispositions, les règles générales relatives à l'utilisation du sol, aux documents d'urbanisme, aux procédures d'aménagement et au droit de préemption, ainsi que celles relatives à la détermination des autorités compétentes pour élaborer et approuver les documents d'urbanisme, conduire les procédures d'aménagement, délivrer les autorisations d'urbanisme et exercer le droit de préemption. Font également partie de ces principes directeurs les règles générales régissant l'exercice de ces compétences. En ce qui concerne plus précisément les procédures d'aménagement, relèvent des principes directeurs la fixation des finalités des actions ou opérations d'aménagement, la définition de leur champ d'application, la détermination des autorités compétentes pour les mettre en œuvre, des procédures et modalités auxquelles cette mise en œuvre est soumise ainsi que des pouvoirs qui peuvent y être exercés ».*

L'argumentation du conseiller provincial Philippe Michel faisait mouche en estimant que la création des zones de restructuration de l'habitat spontané touchait à cette compétence, dès lors qu'elle instituait selon lui une nouvelle forme de zone d'aménagement. La province Sud se substituait progressivement à l'action – ou plutôt à l'inaction – de la Nouvelle-Calédonie. Il devenait vain pour la province de soutenir que les opérations d'aménagement prévues dans les zones de restructuration de l'habitat spontané n'avaient pas pour finalité de mettre en œuvre une politique d'aménagement territorial comprenant la maîtrise des espaces et de la destination du foncier, mais uniquement d'améliorer les conditions de logement, et qu'à supposer même que ce type d'interventions doive être considéré comme relevant de l'urbanisme, il ne touchait pas pour autant aux principes directeurs de ce dernier, en raison de la spécificité de l'objet de ces interventions et du caractère sporadique et limité des zones concernées²¹.

1.2.2. Même si le Conseil d'Etat n'y a pas directement répondu, ayant conclu à l'incompétence de la province Sud, il n'est pas inutile de voir en quoi la délibération litigieuse porterait atteinte « *aux compétences des communes en matière de réseaux d'eau potable et d'électricité, d'assainissement collectif et individuel et de collecte des ordures* », selon les termes du renvoi. Si l'article 1^{er} de la délibération disposait que « *la province ou les communes peuvent engager des actions de nature à réaliser des équipements collectifs* » ou « *le traitement des eaux résiduaires* », ces actions autorisaient-elles la province à se substituer aux communes ou à leurs concessionnaires pour réaliser l'acheminement des réseaux publics d'eau potable et d'électricité jusqu'aux zones de restructuration ? S'agissant de l'eau et de l'électricité, il n'était envisagé que de réaliser, sous la maîtrise d'ouvrage de la province Sud, en lieu et place des intéressés, que les seuls raccordements privés aux réseaux publics. S'agissant de l'assainissement, il n'était pas prévu de raccorder les habitats spontanés aux réseaux collectifs, mais seulement d'implanter des sanitaires collectifs. S'agissant enfin des ordures ménagères, le projet consistait simplement à créer quelques points de dépôt au sein des zones de restructuration de l'habitat spontané afin de centraliser les déchets et de permettre ainsi leur ramassage. La province Sud mettait ainsi en place un accès collectif aux réseaux, périphérique à la zone, à partir duquel les communes fourniraient les services publics. Ce faisant, la province – en tant qu'aménageur de la zone de restructuration de l'habitat spontané – agissait à l'instar d'un lotisseur en permettant que les occupants de la zone aient accès aux réseaux publics, dont l'amenée dépend principalement des communes et de leurs concessionnaires.

²¹ On se reportera aux écritures de la province Sud.

La question du financement des quantités collectées et du paiement des services fournis par les communes, comme celle des normes sanitaires ou routières applicables à l'intérieur de ces zones, était soulevée. La province y répondait sur le principe de l'aménageur payeur : elle finançait – avec le concours de l'Etat – l'opération qu'elle engageait, non pas en en faisant une aide directe au logement, mais une aide indirecte à l'amélioration de l'habitat.

Ainsi, si on met en perspective les avis rendus par le Conseil d'Etat, on doit conclure que le critère finaliste ne peut pas justifier qu'une collectivité, pour la poursuite d'une politique publique se rattachant à l'une de ses attributions, s'approprie pour les besoins d'une cause la compétence d'une autre collectivité. Le Conseil d'Etat préserve la cohérence d'ensemble de la répartition des compétences, mais, à la différence de ses autres avis, il emporte la critique de paralyser l'action publique en faisant dépendre l'action provinciale de l'inaction de la Nouvelle-Calédonie.

1.3. Un autre raisonnement était possible : permettre aux provinces la mise en œuvre d'une action d'aménagement connexe à leur compétence en matière de logement

En considérant que « *la province Sud n'était pas compétente pour instituer une telle procédure d'aménagement, alors même qu'elle est compétente en matière de logement social* » et, que « *la nature sociale des objectifs que cette procédure est susceptible de poursuivre est sans incidence sur le fait que sa création relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme* », le Conseil d'Etat semble marquer une attitude prudente où le recours au critère finaliste participe à l'identification de blocs de compétences homogènes, mais ne saurait procéder à l'éclatement de ces blocs en conférant à chaque collectivité en Nouvelle-Calédonie la capacité de régler un même sujet au travers d'un objectif différent. Pourtant, le Conseil aurait pu en l'espèce tenir un autre raisonnement et retenir la compétence de la province pour adopter son dispositif de restructuration de l'habitat spontané.

1.3.1 L'aménagement, ou plus précisément la définition de procédures d'aménagement, est-il exactement une compétence matérielle susceptible d'être répartie entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ? Si l'on se rapporte à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme métropolitain, l'aménagement est appréhendé selon les termes suivants : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.* ». Ainsi, cet article ne définit pas textuellement l'aménagement, il se borne à conférer aux interventions des collectivités une unicité d'objet (la réalisation d'actions ou d'opérations) pour une pluralité de finalités.

Le Conseil d'Etat, avec la législation nationale en miroir²², a transposé en Nouvelle-Calédonie cette approche de l'aménagement en considérant, dans son avis – objet du présent commentaire – que : « *Constituent donc des principes directeurs du droit de l'urbanisme, au sens de ces dispositions, les règles générales relatives [...] aux procédures d'aménagement [...]. En ce qui concerne plus*

²² Pour définir une matière citée comme compétence d'attribution en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat recourt souvent à la définition légale qu'a cette matière en Métropole ; on se reportera à titre d'illustration aux avis du Conseil d'Etat n° 370.948 du 30 novembre 2004 *Réglementation relative aux divers appareils à pression* pour la définition de la sécurité civile et n° 371.466 du 19 avril 2005 pour l'aide juridictionnelle.

précisément les procédures d'aménagement, relèvent des principes directeurs la fixation des finalités des actions ou opérations d'aménagement, la définition de leur champ d'application, la détermination des autorités compétentes pour les mettre en œuvre, des procédures et modalités auxquelles cette mise en œuvre est soumise ainsi que des pouvoirs qui peuvent y être exercés. ». Mais, ce faisant, le Conseil n'a pas nuancé entre les procédures d'aménagement relevant des principes directeurs du droit de l'urbanisme et celles qui pouvaient relever d'une autre discipline. En d'autres termes, le juge semble avoir unifié l'aménagement au sein du bloc de compétence que détient la Nouvelle-Calédonie en matière d'urbanisme.

Or, ne peut-il pas être raisonnablement soutenu qu'en Nouvelle-Calédonie plusieurs autorités peuvent mener des politiques d'aménagement par exemple, en terme de logement social, en matière de protection de l'environnement ou, à l'inverse, de développement de sites miniers, voire dans le domaine de l'urbanisme commercial, sans que la définition et la réglementation des opérations qui en résultent nécessitent préalablement l'intervention du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le Congrès exerce peu ou pas sa compétence en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme. L'action des provinces pour des opérations d'aménagement doit-elle alors dépendre de l'inaction du Congrès ?

Concrètement et à titre d'illustration, la création par une province d'une réserve naturelle intégrale, à l'intérieur de laquelle aucune construction ni aucune activité ne sont autorisées, qui a nécessairement (mais implicitement) des impacts sur l'élaboration des documents d'urbanisme, n'est-elle pas indirectement une opération d'aménagement qui ne porte pas son nom ? Devrait-elle être alors préalablement régie par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie avant d'être instaurée par une assemblée de province ?

Il n'aurait donc pas été incongru que le Conseil d'Etat décide que l'aménagement n'est pas une matière au sens de la répartition des compétences (pas plus que ne l'est le développement économique, par exemple) et qu'il peut ainsi davantage se concevoir de façon plus opérationnelle comme un domaine d'action des autorités locales au travers duquel elles peuvent intervenir en raison de la connexité d'une de leurs compétences avec la notion d'aménagement²³. Plutôt que sanctionner un empiètement de la province Sud sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière d'aménagement, la haute juridiction aurait pu considérer que le dispositif envisagé de restructuration de l'habitat spontané consistait à doter les provinces et les communes, au nom d'une action d'aménagement, d'un canevas pour améliorer les conditions d'habitat dans les *squats*, justifié par la compétence en matière de logement.

Pas plus en Nouvelle-Calédonie qu'en Métropole, il n'a été en effet question qu'une collectivité puisse consacrer, dans les documents d'urbanisme, des zones dédiées aux *squats* au nom d'une politique de l'aménagement spatial du territoire. Tout au plus, le Conseil d'Etat, aurait-il pu relever que la province était, non pas incompétente pour « *[instituer] une nouvelle procédure d'aménagement* », mais uniquement parce que la zone d'habitat ainsi créée produisait des effets excessifs, « *notamment sur les zonages résultant des documents locaux d'urbanisme en vigueur* ».

1.3.2 La compétence de la province en matière de logement était-elle vraiment à écarter ? On a vu qu'en Métropole, la mise en œuvre d'un droit au logement décent permet de porter atteinte au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'administration des collectivités territoriales. La poursuite de cet objectif à valeur constitutionnelle s'impose également en droit de l'urbanisme : l'article L. 123-1-9

²³ La question des interventions connexes, sinon concurrentes, des collectivités n'est d'ailleurs pas nouvelle. Il peut être ici rappelé l'affaire dans laquelle le Conseil d'Etat a reconnu que la province Sud comme la commune de Mont-Dore étaient toutes deux compétentes pour installer des ralentisseurs – des chicanes - sur une voie ouverte à la circulation publique : la première, au titre de sa qualité de propriétaire de la voie, la seconde en vertu de sa compétence en matière de police de la circulation ; Conseil d'Etat, avis n° 292.880 du 3 novembre 2006.

du Code de l'urbanisme prévoit en effet que le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions notamment du programme local de l'habitat, lequel est défini, en application de l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitat, par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres. Même si en Nouvelle-Calédonie, le niveau normatif en ces domaines est moins avancé, il n'est pas inutile de réfléchir à l'articulation des compétences des provinces en matière de logement et à celle du Congrès en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme. C'est au nom même de cette compétence que l'action d'aménagement aurait pu être ouverte aux provinces.

Les provinces exercent actuellement leurs compétences pour faire réaliser et soutenir la construction de logements sociaux. Elles participent également au financement des aides sociales intervenant en matière de logement²⁴, voire permettent même aux opérateurs sociaux qu'elles agréent d'être éligibles aux dispositifs national et local de défiscalisation²⁵. Ces compétences sont donc essentiellement opérationnelles et financières. Ne disposeraient-elles pas également de compétences réglementaires ?

Ne pourraient-elles pas, à l'instar du dispositif métropolitain et en vertu de leur compétence en matière de logement, imposer des quotas de construction de logements sociaux ou exiger, en contrepartie de la non-observation de cette obligation, une contribution financière, comme elles le font déjà en matière environnementale avec l'éco-participation destinée à financer le recyclage des déchets ? En cas de réponse affirmative à ces questions, ce qui est vraisemblable, pourquoi les provinces ne pourraient-elles donc pas imposer la restructuration des squats aux documents d'urbanisme locaux ? Ces questions n'ont cependant pas été abordées, ni à l'occasion du contentieux portant sur la délibération de la province Sud, ni lors de l'exercice de la fonction consultative du Conseil d'Etat. Et l'immobilisme risque de l'emporter.

A défaut d'avoir envisagé de doter les provinces, au nom de l'aménagement, voire du logement, d'une possibilité d'action connexe pour améliorer les conditions d'habitat dans les *squats*, le primat donné aux principes directeurs de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie risque de revenir en *boomerang*. L'avis fragilise les fondements du droit de l'urbanisme, largement construit sur des délibérations provinciales.

2. LA FRAGILISATION DES BASES DU DROIT DE L'URBANISME EN NOUVELLE-CALEDONIE

L'enfer est pavé de bonnes intentions. Le Conseil d'Etat a interprété la compétence de la Nouvelle-Calédonie au détriment des provinces et il a, de ce fait, bouleversé la réglementation en vigueur. L'effet attractif de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme va impacter fortement les réglementations provinciales en matière d'urbanisme, mais également en matière d'environnement, voire même de culture. Cet effet attractif ne dépouille pas pour autant les provinces de toute compétence.

²⁴ Si une aide au logement [...] « *compte tenu de ses caractéristiques* », présente le caractère d'une prestation d'aide sociale au bénéfice des locataires et que, par conséquent, son instauration est relatif à la compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie en matière de protection sociale, le Conseil précise cependant que « *l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de sa compétence en matière de protection sociale n'implique pas que cette collectivité assume seule la totalité de la charge financière résultant de l'aide au logement instituée* », Conseil d'Etat, Assemblée générale, avis n° 373.877 du 25 janvier 2007.

²⁵ Article 199 *undecies* C du Code général des impôts et article Lp 284 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

2.1. L'avis bouleverse les règles en vigueur en matière d'urbanisme

Le Conseil d'Etat avait été interrogé en 2010 par le président du gouvernement sur la notion de « règles d'urbanisme édictées par les provinces » et leur limite avec « les principes directeurs du droit de l'urbanisme ». La loi organique n'ignore pas en effet les provinces en matière d'urbanisme. Son article 50 dispose : « Dans le respect des principes directeurs du droit de l'urbanisme fixés par le congrès, l'assemblée de province approuve les documents d'urbanisme de la commune sur proposition du conseil municipal. Le document est considéré comme approuvé si l'assemblée ne s'est pas prononcée dans le délai d'un an ». La loi organique réserve aussi, explicitement depuis 2009, la compétence provinciale en matière d'urbanisme commercial à l'article 22 20° qui définit la compétence de la Nouvelle-Calédonie : « Réglementation des prix et organisation des marchés, sous réserve de la compétence des provinces en matière d'urbanisme commercial ». L'article 204 vise également dans les actes soumis au contrôle de légalité, « les décisions individuelles en matière d'urbanisme relevant de la compétence des provinces ».

Le Conseil d'Etat, dans son avis n° 383.819 du 10 mai 2010, répond par une définition des principes directeurs attribués à la Nouvelle-Calédonie et mentionnés par l'article 22 21° de la loi organique, ne laissant implicitement aux provinces qu'un rôle supplétif. Malgré le fait que ces principes directeurs, alors attribués au « Territoire », existaient déjà à l'article 9 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 sous le statut issu de l'Accord de Matignon, ces règles d'urbanisme édictées par les provinces forment le cœur de la réglementation de l'urbanisme aujourd'hui face à des principes directeurs lacunaires.

2.1.1. La réglementation locale s'est pliée en apparence à la notion de principes directeurs, mais n'a pas épuisé, loin s'en faut, la compétence de la Nouvelle-Calédonie. La délibération de l'Assemblée territoriale n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie est au centre des principes directeurs de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie. Cette délibération met en place les plans d'urbanisme (PUD) et quelques règles sommaires. Révisée dès la mise en place de la provincialisation par la délibération n° 24 du 8 novembre 1989, celle-ci confie l'essentiel de la réglementation aux provinces et les incite à se doter des structures administratives adaptées à l'exercice de cette compétence : « Chaque province pourra créer un comité d'aménagement et d'urbanisme présidé par le président de l'assemblée de province ou son représentant associant les élus de la province, des communes, des représentants des usagers. L'organisation et le fonctionnement du comité provincial d'aménagement et d'urbanisme sont fixés par délibération de l'assemblée de province ». Ainsi l'article 2 de la délibération n° 24 place-t-il les provinces au cœur de l'élaboration des plans d'urbanisme : « La décision d'élaborer un plan d'urbanisme ou d'aménagement et la délimitation des zones couvertes est prise par délibération de l'assemblée de province sur proposition ou après avis du ou des conseils municipaux concernés. La délibération définit également les éléments que doit comporter le projet. Le plan est établi en concertation avec les communes concernées » et l'article 6 précise : « Une délibération de l'assemblée de province prise après avis de son comité d'aménagement et d'urbanisme fixe les conditions d'application et notamment les procédures d'élaboration et révision, la composition des documents d'urbanisme ou d'aménagement ». S'agissant des lotissements ou des permis de construire, tout est renvoyé aux provinces : (art. 8) « Tout projet de lotissements ou groupes de constructions, à usage d'habitations ou non, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation dans les conditions fixées par les assemblées de province » ; (art. 9) « Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction doit au préalable obtenir un permis de construire si le terrain d'assiette se trouve situé dans une zone soumise à cette obligation. (...) Les assemblées de province fixent le régime du permis de construire (...) ».

La commission permanente du Congrès s'empresse aussi de revoir le régime des zones d'aménagement concerté (ZAC) par la délibération n° 48/CP du 10 mai 1989. La délibération n° 24 du 8 novembre 1989 modifiant la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation

de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie et relative aux plans d'urbanisme et d'aménagement la sacralise à son article 9, parachevant la compétence provinciale : « *Les articles 1 à 5 inclus, 6 alinéa 1, 8, 9, 11 à 19 inclus, 36, 37, 40 alinéa 1 et 2, 45 alinéa 1, 47, 51, 55, 56 alinéa 1, 59, 60, 63 à 68 inclus de la délibération n° 48/CP du 10 mai 1989 réglementant les zones d'aménagement concerté en Nouvelle-Calédonie, sont qualifiés principes directeurs du droit de l'urbanisme. Les autres dispositions peuvent être modifiées par délibération de l'assemblée de province concernée* ». Il en résulte que la province ne peut modifier cette partie de la délibération qualifiée de principes directeurs, mais qu'elle est libre en deçà. Cette délibération se conjugue aujourd'hui en deux versions, l'une applicable à la province Sud et l'autre à la province Nord.

La réglementation du permis de construire est aussi affectée par la provincialisation. Créée par la délibération de l'assemblée territoriale n° 19 du 8 juin 1973 relative à la réglementation du permis de construire en Nouvelle-Calédonie et Dépendances, l'ensemble est repris par l'assemblée de la province Sud par la délibération n° 36-89/APS du 14 novembre 1989. La réglementation du permis de construire devient provinciale. Pratiquement tous les articles de la délibération initiale ont été modifiés par l'assemblée de province. La province Nord adoptera également sa propre réglementation²⁶.

Il serait ainsi abusif de dire qu'il n'existe aucun principe directeur du droit de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie. Mais le contenu de ces principes, initialement fixés par les trois délibérations n° 74 modifiée portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, n° 48/CP du 10 mai 1989 règlementant les zones d'aménagement concerté ou n° 19 du 8 juin 1973 règlementant le permis de construire, est-il bien conforme aujourd'hui aux avis réitérés du Conseil d'Etat ?

L'avis n° 383.819 du 18 mai 2010 du Conseil d'Etat définissait ainsi les principes directeurs en ce qui concerne l'aménagement : il revient à la Nouvelle-Calédonie de fixer « *les finalités des actions ou opérations d'aménagement* », ce que fait l'article 1^{er} de la délibération n° 48/CP de manière très générale : « *mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité* ». A la Nouvelle-Calédonie encore de définir « *l'existence d'une concertation lors de la procédure d'élaboration des documents* », ainsi traduite par les articles 3 et 4 : (art. 3) « *Une phase d'études préalables doit précéder la création d'une zone d'aménagement concerté dans le but d'éclairer la collectivité qui prend l'initiative de sa création sur l'opportunité, la location, la qualité, la possibilité de réalisation de l'opération. Les études doivent être présentées sous une forme accessible au grand public* » ; (art. 4) « *La collectivité qui prend l'initiative de créer la zone délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées* ». L'article 47 ajoute : « *Le président de l'assemblée de province soumet le plan d'aménagement de zone à une enquête publique* ».

Plus contraignant, il appartient à la Nouvelle-Calédonie « *la compétence pour approuver le périmètre et le programme des zones d'aménagement ; les droits des propriétaires ; la détermination des coûts qui peuvent être mis à la charge de l'aménageur* ». L'article 5 de la délibération n° 48/CP dispose en conséquence que « *les zones d'aménagement concerté sont créées et délimitées par une délibération de l'assemblée de province* » et l'article 9 ajoute que « *la décision créant la zone d'aménagement concerté en délimite le ou les périmètres, mentionne le mode de réalisation choisi* ». Et il est établi par l'article 40 « *dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du plan d'urbanisme s'il en existe un. Le projet de plan d'aménagement de zone est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone (...)* » et selon l'article 42, « *le règlement doit déterminer*

²⁶ Délibération n° 2008-137/APN du 20 juin 2008 portant réglementation du permis de construire.

l'affectation dominante des sols par zones en précisant l'usage principal qui peut en être fait et, s'il y a lieu, la nature des activités qui peuvent y être interdites ou soumises à des conditions particulières (...) ». S'agissant des droits des propriétaires, l'article 11 mentionne « *qu'à compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain. (...) A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an mentionné à l'alinéa précédent, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain. Ce prix, y compris l'indemnité de réemploi, est fixé et payé comme en matière d'expropriation* ». L'article 13 ajoute « *qu'à compter de la date de publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, la personne publique qui en a l'initiative dispose d'un droit de préemption sur l'étendue de la zone (...)* ». S'agissant de la question essentielle des coûts mis à la charge de l'aménageur, l'article 48 dispose très sommairement que « *l'assemblée de province approuve le programme des équipements publics après avoir vérifié : a) que les différentes collectivités ou établissements publics qui participent à l'aménagement de la zone ont donné leur accord sur la maîtrise d'ouvrage des équipements qui leur incombent ; b) lorsque c'est la commune qui a pris l'initiative de la création, qu'elle est engagée à assumer les conséquences financières de sa réalisation et a défini les conditions dans lesquelles l'opération d'aménagement doit se dérouler* ». Cette désinvolture à l'égard des conditions financières de réalisation des ZAC, qu'on retrouvera dans le projet gigantesque de Dumbéa-sur-mer, pose doublement problème, car l'article 48 n'est pas, d'une part, qualifié de principe directeur en faisant dès lors reposer la question des coûts d'aménagement exclusivement sur la compétence provinciale et d'autre part, parce qu'il ne définit aucune règle directrice en la matière.

En apparence, les principes directeurs du droit de l'urbanisme, en matière d'aménagement, ont été définis par la Nouvelle-Calédonie. Mais il s'agit de règles formelles, c'est-à-dire qui reposent plus sur la forme que le contenu. Or le Conseil d'Etat, dans son avis n° 383.819 du 18 mai 2010 avait tenté de donner également une définition matérielle de ces principes : « *Pour déterminer ce que recouvrent les principes directeurs, il convient de retenir des principes qui présentent un certain degré de généralité mais ont suffisamment de consistance pour assurer l'effectivité de la règle qu'ils instituent (...). Ils concernent tant les conditions de forme que de procédure et de fond nécessaires à la mise en œuvre de ceux-ci* ». A l'aune de cette définition, il n'y a pas de réponse univoque pour déterminer si les principes définis par la Nouvelle-Calédonie épuisent sa compétence ou se situent en deçà de cette dernière. Il semble néanmoins que le dispositif paraisse juridiquement fragile sur la question matérielle de la définition des modes de réalisation possibles, publics ou privés, comme formellement sur l'omission de principe directeur en matière d'équilibre financier des zones d'aménagement.

La critique est plus forte encore s'agissant de la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 modifiée portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie. Cette délibération est indigente et ne contient, hormis pour les zones d'aménagement concerté, pas de principe qu'on puisse qualifier de « *directeur* » et ayant, pour reprendre les termes du Conseil d'Etat, « *suffisamment de consistance pour assurer l'effectivité de la règle qu'ils instituent* ». La délibération territoriale se borne à abdiquer au profit de la compétence provinciale. D'ailleurs, l'aménagement urbain, l'urbanisme en général, en souffrent en Nouvelle-Calédonie : les opérations (les « coups » en langage local) surtout portées par des promoteurs privés, en défiscalisation et sans esprit d'ensemble, aboutissent à un mitage généralisé de l'espace périurbain, un allongement démesuré des transports, une totale absence d'architecture et la constitution de ghettos sociaux.

La conséquence inévitable est moins la fragilisation de ces délibérations territoriales que celle des documents d'urbanisme eux-mêmes, à la manière de ce qui a été constaté sur l'habitat spontané. Les plans d'urbanisme directeurs, élaborés par les provinces et les communes en dehors de principes

directeurs réels fixés par la Nouvelle-Calédonie, ne pourraient-ils pas être attaqués et leur légalité mise en cause, disposition par disposition, devant la juridiction administrative ? Le risque juridique est une destruction en cascade, document par document, du droit provincial de l'urbanisme.

On pourrait se rassurer avec l'exemple du schéma minier et ses conséquences contentieuses. Aux termes de l'article 39 de la loi organique du 19 mars 1999 : « (...), la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, un schéma de mise en valeur des richesses minières, qui comporte, notamment : 1° L'inventaire minier ; 2° Les perspectives de mise en exploitation des gisements ; 3° Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ; 4° Le recensement des zones soumises à une police spéciale ; 5° Les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ; 6° Les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers ». Et la loi ajoute : « Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières²⁷ ». Ce parallélisme entre les principes directeurs en matière d'urbanisme et en matière minière est trompeur. En effet, le schéma n'a pas de valeur normative, contrairement aux principes directeurs du droit de l'urbanisme. Il n'implique ensuite qu'un simple lien de compatibilité et non pas un lien de conformité comme en matière d'urbanisme. Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en avait tiré les conséquences en n'annulant pas les délibérations provinciales : « Considérant que si le schéma minier, qui n'a par lui-même pas de portée normative, prévoit des principes directeurs de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements, l'assemblée de la province Sud a pu légalement fixer, dans le cadre de ses compétences propres en matière environnementale, des règles générales en matière de protection du patrimoine naturel et de prévention des pollutions et nuisances, lesquelles ne sont pas incompatibles avec les principes arrêtés par le schéma minier pour ce qui concerne les zones de prospection ou d'exploitation minières²⁸ ».

Les moyens de remise en cause des PUD sont nombreux, dès lors qu'on serait en mesure de démontrer, dans un domaine donné, l'absence de principe directeur défini par la Nouvelle-Calédonie et qui lierait la province. La délibération provinciale excéderait alors son domaine de compétence, comme dans l'affaire de la résorption des *squats*. Outre le recours pour excès de pouvoir, dans le délai de trois mois, à l'encontre des délibérations provinciales rendant publics les plans directeurs communaux, la question pourrait être posée, hors la contrainte de délai, par exception d'illégalité du plan d'urbanisme directeur à l'occasion du recours contre une mesure individuelle prise sur son fondement, par exemple un permis de construire. On pourrait aussi, sur le fondement de la jurisprudence *Alitalia*²⁹, demander l'abrogation d'une réglementation illégale, et à défaut d'en attaquer le refus devant le juge administratif.

²⁷ L'avis du Conseil d'Etat n° 382.528 du 17 février 2009 sur le projet de loi du pays relative au schéma de mise en valeur des richesses minières a précisé qu'il ne relevait pas de la loi du pays. Il a été adopté par délibération du Congrès le 18 mars 2009. Voir Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 09209 du 29 octobre 2009, *Association Ensemble Pour La Planète*.

²⁸ On se reportera aux conclusions Briseul et au jugement du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 09212 du 17 novembre 2009.

²⁹ Conseil d'Etat, Ass. 3 février 1989, *Cie Alitalia*, G.A.J.A. L'article 16-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, rendu applicable en Nouvelle-Calédonie, pour les administrations de l'Etat (article 41) dispose de son côté : « L'autorité compétente est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ». La question de l'application aux communes est aussi posée : suivant l'article 6-2 de la loi organique, « sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie (...) les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives (...) aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'Etat et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics ».

2.1.2. L'effet attractif de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme pourra impacter également les réglementations provinciales en matière d'environnement, voire même de culture, telle la réglementation sur la préservation du patrimoine qui prévoit des périmètres de protection pour les bâtiments classés.

En effet, dans son avis n° 383.819 du 18 mai 2010 relatif à la définition des principes directeurs du droit de l'urbanisme, le Conseil d'Etat a considéré que « *peuvent notamment être rangés dans les principes directeurs du droit de l'urbanisme* :

- *[...] les interdictions de construire ; les mesures visant à assurer tant la sauvegarde des intérêts publics que ceux des pétitionnaires ; les dispositions visant à préserver la salubrité et la sécurité publique, la conservation ou la mise en valeur des sites, à éviter des conséquences dommageables pour l'environnement, ou des atteintes aux lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages [...].*
- *la composition et la définition du contenu des documents [d'urbanisme] comportant notamment, pour certains d'entre eux, la possibilité de prévoir, sur un périmètre déterminé, la nature et l'étendue des restrictions qui peuvent être apportées au droit de propriété (servitudes avec la question de leur indemnisation, densité, nature des activités réglementées, étendue de la réglementation) [...].* »

Or, les délibérations provinciales ont rempli allègrement ces champs de compétence que le Conseil d'Etat attribue à la Nouvelle-Calédonie. S'agissant des « *mesures visant à assurer tant la sauvegarde des intérêts publics que ceux des pétitionnaires ; la conservation ou la mise en valeur des sites, à éviter des conséquences dommageables pour l'environnement, ou des atteintes aux lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages [...]* », les provinces ont ainsi transposé localement les pans de la législation relative à la protection et à la conservation du patrimoine et des sites naturels et soumettent ainsi à interdiction ou autorisation la réalisation de travaux affectant des sites ou bâtiments classés et grevent de surcroît les droits des constructions avoisinantes se situant dans un périmètre de protection de 500 mètres³⁰. L'application stricte de l'avis du Conseil d'Etat a donc pour conséquence de rendre irréguliers ces textes et fragilisent les classements et autres mesures de protection intervenues depuis près de vingt ans.

Outre la question de la fragilisation des situations juridiques, ces avis rendus sur la définition des principes directeurs du droit de l'urbanisme obèrent surtout les attributions des provinces dans l'édition des réglementations et affectent ainsi les matières censées relever de leur compétence de droit commun³¹. En effet, quelle pertinence peut-il encore y avoir à conférer la protection de l'environnement aux provinces, si ces collectivités ne peuvent adopter de « *dispositions visant à préserver à éviter des conséquences dommageables pour l'environnement, ou des atteintes aux lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages* », ni prévoir, « *sur un périmètre déterminé, la nature et l'étendue des restrictions qui peuvent être apportées au droit de propriété (servitudes avec la question de leur indemnisation, densité, nature des activités réglementées, étendue de la réglementation) [...]* ».

Alors même qu'elles sont par exemple compétentes pour réglementer les installations classées pour la protection de l'environnement³², elles ne peuvent ainsi reproduire les dispositions des articles L. 515-8 et suivants du Code de l'environnement métropolitain permettant d'instituer des servitudes d'utilité publique grevant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux pour les installations classées susceptibles de générer des risques très importants pour l'environnement. Si l'on vide de

³⁰ Délibération de l'assemblée de province des îles Loyauté n°90-66/API du 20 juillet 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province îles - Délibération n° 14-90/APS du 24 janvier 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Sud - Codes de l'environnement de la province Nord et de la province Sud.

³¹ Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.

³² Conseil d'Etat, section des finances, avis n° 380.759 du 8 novembre 2007.

leur substance les attributions reconnues aux provinces, il se pose nécessairement la question de l'utilité de leur conférer une compétence de droit commun.

Si une telle logique pouvait encore se comprendre de la part du Conseil de l'Etat, parfois tenté de préserver les compétences de l'Etat³³, cette logique ne saurait avoir encore cours sous l'empire de l'Accord de Nouméa. La provincialisation est un acquis de l'Accord de Matignon, autant que la collégialité est un acquis, parfois controversé, de l'Accord de Nouméa. Ces acquis signent le partage du pouvoir politique en Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a pas vocation à déposséder les assemblées de province de leur compétence.

En affectant ainsi l'équilibre de la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie, en faveur du Congrès, les avis rendus par le Conseil d'Etat en matière d'urbanisme créent de l'incertitude.

2.2. Des incertitudes demeurent

L'avenir de la question de la répartition de compétences est-il totalement clarifié pour autant ? Certaines incertitudes sur les questions d'urbanisme subsistent. D'autres ont trait au choix de l'usage de la loi du pays ou de la délibération comme instrument de l'exercice des compétences de la Nouvelle-Calédonie.

2.2.1. L'incertitude en matière d'urbanisme est déjà présente sur la question de l'urbanisme commercial. Suivant l'article 22 20° de la loi organique n° 99-209, la Nouvelle-Calédonie est compétente pour la « *réglementation des prix et organisation des marchés, sous réserve de la compétence des provinces en matière d'urbanisme commercial* ». La compétence de la province, d'abord reconnue par la jurisprudence³⁴, est aujourd'hui définie par la loi, confirmée expressément en 2009 par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, qui a ajouté cette mention de réserve de la compétence provinciale, vraisemblablement pour qu'à l'avenir celle-ci ne soit pas remise en cause. Pareille insertion pose cependant le problème de déterminer l'exact champ d'attribution de la province en matière d'urbanisme commercial.

Dans le contentieux opposant la province Sud aux consommateurs et aux autres groupes commerciaux sur l'autorisation donnée à un troisième hypermarché dans l'agglomération, la province, par un mémoire daté du 12 mars 2012, avait tenté de définir matériellement la compétence de l'urbanisme commercial provincial³⁵. Pour la province, le commerce intérieur auquel se rattache l'urbanisme commercial, relève de la Nouvelle-Calédonie, également compétente pour les foires et marchés, la concurrence, la consommation et le droit de la concentration économique. Les provinces pourraient-elles alors disposer d'une réglementation en matière d'urbanisme commercial qui poursuit des objectifs de respect de la concurrence, de lutte contre les abus de position dominante et de préservation des intérêts des consommateurs ? Le Conseil d'Etat qui, en Métropole, juge que les commissions d'équipement commercial doivent veiller à préserver le libre jeu de la concurrence et à respecter les règles visant à prévenir les risques d'abus de position dominante³⁶, pourrait difficilement imposer à la province de prendre en considération de tels éléments, qui relèvent de la sphère de compétence de la Nouvelle-Calédonie. Dès lors le président de la province Sud s'estimait lié à délivrer toute autorisation demandée.

³³ Même si certains auteurs y voyaient là une reprise de compétence ; Guy Agniel, *L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un ancien territoire d'outre-mer*, 2009, précitée.

³⁴ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 08152-5 du 6 novembre 2008, *Société de distribution et de développement*.

³⁵ Délibération n° 41-2006/APS du 28 septembre 2006 relative à l'urbanisme commercial dans la province Sud.

³⁶ Conseil d'Etat n° 227838 du 30 juillet 2003, *SA Caen Distribution*.

La province Sud avait également soulevé un autre argument. Le droit communautaire européen pousserait à une évolution des réglementations ; même si sa pression est bien plus faible en Nouvelle-Calédonie qu'en Métropole, certains principes comme la liberté d'établissement, la liberté de prestation de service ou la non discrimination à raison de la nationalité, sont applicables localement au travers de la décision d'association entre l'Union européenne et les pays et territoires d'Outre-mer. La Commission européenne s'était interrogée sur la compatibilité entre les législations françaises sur l'urbanisme commercial et le droit communautaire³⁷. Elle estimait qu'une procédure qui reposait sur un régime d'autorisation subordonné à l'appréciation d'un critère économique pouvait être contraire au principe de libre établissement ; de plus, participaient à la décision des représentants des intérêts économiques déjà présents, en particulier les Chambre de commerce et d'industrie et les Chambres des métiers, ce qui était une source de conflits d'intérêts. Cet avis motivé de la Commission a justifié un réexamen de la législation française, sur la base d'un avis du Conseil de la Concurrence, qui a confirmé que cette législation a diminué la capacité concurrentielle en mettant les groupes commerciaux à l'abri d'un nouvel entrant significatif³⁸. La loi française avait été partiellement revue en libérant les créations de magasins sous le seuil de 1 000 m², c'est-à-dire pour les petits supermarchés³⁹. Sans doute la Nouvelle-Calédonie ne peut-elle pas rester totalement à l'écart des évolutions du droit de la concurrence ?

Le rapporteur public Arruebo-Mannier avait rejeté l'argument de la compétence provinciale avec ironie, sans l'examiner plus avant : « *si le président de l'assemblée de la province Sud s'estime incompetent, ou qu'il estime sa propre décision illégale pour un motif ou un autre, il lui appartient de la retirer* ». Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie avait rejeté l'argument sans examen au fond, mais la discussion juridique subsiste et se reposera inévitablement à l'avenir⁴⁰.

2.2.2. L'usage de la loi du pays ou de la délibération pour fixer les principes directeurs du droit de l'urbanisme demeure une question d'importance. Nul ne conteste ici la compétence de la Nouvelle-Calédonie, ni même celle du Congrès. Mais la situation du Congrès est assez singulière. Il est l'organe législatif du pays, comme peut l'être l'Assemblée nationale, toutes proportions gardées, mais il est aussi un organe réglementaire. Toute la compétence réglementaire n'a pas été attribuée au gouvernement. Il est de nombreux cas où le Congrès statue lui-même sur les modalités d'application d'une loi du pays⁴¹. L'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 définit le domaine matériel de la loi du pays⁴². Nulle mention du droit de l'urbanisme, mais une mention des « *principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* » ainsi qu'un renvoi aux compétences à transférer dans le futur, parmi lesquelles on trouve le « *droit civil* », transféré à la Nouvelle-Calédonie au plus tard le 14 mai 2014⁴³.

³⁷ Avis motivé C (2006) 6201 adressé par la Commission européenne à la France, en date du 12 décembre 2006.

³⁸ Conseil de la concurrence, avis n° 07-A-12 du 11 octobre 2007 relatif à la législation relative à l'équipement commercial.

³⁹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴⁰ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 11361, 11363, 11365, 11366, 11367 du 24 mai 2012, *Union fédérale des consommateurs Que choisir et autres*.

⁴¹ On se reportera à Mathias Chauchat, *Les institutions en Nouvelle-Calédonie*, CDPNC 2011, p. 82 et suivantes, <http://www.sceren.com/>.

⁴² Article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée : « *Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays ". Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi : (...) 10° Principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales (...); 12° Compétences transférées et échéancier de ces transferts, dans les conditions prévues à la section I du chapitre I^{er} du titre II* ».

⁴³ En vertu de la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, le transfert des compétences droit civil et droit commercial prendra effet le 1er juillet 2013 si les conditions qu'elle fixe (conclusion de conventions et adoption d'un arrêté) sont réunies. Si ces conditions ne sont remplies qu'après cette date, le transfert prendra effet le 1^{er} jour du 4^{ème} mois qui suit leur réalisation et au plus tard le 14 mai 2014.

La question du choix de l'instrument normatif avait été évoquée dès 2006⁴⁴. Lorsque les principes directeurs du droit de l'urbanisme affecteront le droit de propriété, le recours à la loi, localement une « loi du pays », ne paraît-il pas incontournable ? Ce raisonnement s'adosse à une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui tend à étendre considérablement les matières dans lesquelles le législateur est compétent pour intervenir, en dehors des strictes mentions énumérées à l'article 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel estime ainsi possible pour le législateur d'intervenir dans des domaines simplement liés à des matières de l'article 34 de la Constitution. Dans sa décision du 27 juillet 1982⁴⁵, le Conseil constitutionnel a ainsi accepté que le législateur intervienne dans des domaines qui, bien que non mentionnés à l'article 34 de la Constitution, n'étaient cependant pas dépourvus de tout lien avec ceux-ci. Il a précisé que « *par son objet même, le contenu du plan national pluriannuel touche à des matières réservées à la loi* ». Le domaine de la loi est donc extensible, puisque toutes les matières qui s'y rattachent de manière indirecte peuvent en faire partie. Ce même raisonnement, appliqué localement, élargirait le domaine de la loi du pays et contraindrait la Nouvelle-Calédonie à légiférer autant que le Parlement. L'extension du domaine de la loi ainsi admise par le Conseil constitutionnel a déjà été transposée par le Conseil d'Etat aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, en admettant que le Congrès pouvait procéder à la validation législative de ses propres délibérations et ce, dans toutes les matières énumérées à l'article 22 de la loi organique⁴⁶. Mieux, le Conseil d'Etat vient de confirmer que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pouvait légiférer en matière d'obligation civile et commerciale alors même que le droit civil et le droit commercial ne sont pas encore transférés. Dans un avis rendu à l'occasion de l'examen d'un projet de texte portant statut de la mutualité en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat a considéré que le législateur local devait effectivement intervenir par le biais d'une loi du pays, dès lors que le projet de texte « *mettait en cause des principes fondamentaux du régime des obligations civiles* » et ce, « *alors même que le droit de la mutualité n'était pas mentionné par l'article 99 de la loi organique* » et que le droit civil et le droit commercial ne sont pas encore transférés⁴⁷.

S'agissant de l'urbanisme, les avis du Conseil d'Etat ont abordé indirectement cette question. La Haute juridiction rappelle d'abord qu'il « *n'appartient pas au Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'avis sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces de se prononcer sur la question de savoir si la compétence de la Nouvelle-Calédonie doit s'exercer par des délibérations du congrès ou par des lois du pays* »⁴⁸. Il signale toutefois, dans ce même avis, que « *la limite entre les principes directeurs du droit de l'urbanisme mentionnés à l'article 22-21° de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 et les règles d'urbanisme édictées par les provinces ne peut correspondre à la répartition retenue dans le Code de l'urbanisme entre les dispositions de nature législative et réglementaire* ». Le travail de définition des principes directeurs du droit de l'urbanisme ne peut se circonscrire aux seules dispositions législatives de la Métropole. Dans l'avis de 2012 sur la résorption de l'habitat spontané, il avait ajouté que « *ces principes directeurs doivent s'entendre, non comme correspondant aux principes fondamentaux dont la détermination est réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution, ni aux normes adoptées en métropole par le législateur, mais comme les principes relatifs à l'urbanisme et concernant, sur le fond et quant à la procédure, l'encadrement des atteintes au droit de propriété,*

⁴⁴ Yoann Toubhans et Mathias Chauchat, *Urbanisme et Nouvelle-Calédonie*, Revue Française de Droit Administratif, n° 06/2006, précitée.

⁴⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, « *Réforme de la planification* ».

⁴⁶ Conseil d'Etat, Section sociale et Section des finances, avis n° 371.362 du 8 mars 2005, *loi du pays portant validation des impositions perçues au titre de la taxe sur le fret aérien et validant la délibération relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie*.

⁴⁷ Conseil d'Etat, Section sociale n° 387.224, Assemblée générale des jeudis 14 et 21 février 2013, *Statut de la mutualité en Nouvelle-Calédonie*. Cet avis fera l'objet d'un commentaire à venir.

⁴⁸ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 383.819 du 18 mai 2010, *Urbanisme, notion de principes directeurs*, précité.

*la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale*⁴⁹ ».

Il reviendra donc aux autorités de la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'elles s'attacheront à définir les principes directeurs du droit de l'urbanisme, de distinguer ce qui relève du domaine de la loi et du domaine du règlement. Outre les difficultés qui pourraient être rencontrées à scinder des textes, ce travail légistique se compliquera encore à la lumière du partage du pouvoir réglementaire, détenu à la fois par le Congrès et le gouvernement⁵⁰. Nous sommes aux portes d'une refondation obligatoire du droit de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE

Conseil d'État

N° 357.824

Mentionné au tables du recueil Lebon

10ème et 9ème sous-sections réunies

M. Nicolas Labrune, rapporteur

SCP BARTHELEMY, MATUCHANSKY, VEXLIARD ; SCP ANCEL, COUTURIER-HELLER,
MEIER-BOURDEAU, avocats

Lecture du vendredi 27 juillet 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le jugement du 15 mars 2012, enregistré le 22 mars 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lequel le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, avant de statuer sur la demande de M. Philippe B tendant à l'annulation de la délibération de l'assemblée de la province Sud n° 37-2011/APS du 9 novembre 2011 relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané, a transmis, en application des dispositions de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999, le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question de savoir quelle est l'autorité compétente, de la Nouvelle-Calédonie, la province ou la commune, pour instituer des zones de restructuration de l'habitat spontané ;

Vu les observations, enregistrées le 4 mai 2012, présentées par le ministre des Outre-mer ;

Vu les observations, enregistrées le 14 mai 2012, présentées pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

⁴⁹ Conseil d'Etat, avis n° 357.824 du 27 juillet 2012, *zones de restructuration de l'habitat spontané*. Cet avis précité figure en annexe.

⁵⁰ Article 126 de la loi organique ; on se reportera à Mathias Chauchat, *Les institutions en Nouvelle-Calédonie*, CDPNC 2011, p. 63 et suivantes et p. 225 et suivantes, <http://www.sceren.com/>.

Vu les observations, enregistrées le 6 juillet 2012, présentées pour la province Sud de Nouvelle-Calédonie ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Labrune, Auditeur,

- les observations de la SCP Ancel, Couturier-Heller, Meier-Bourdeau avocat du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard avocat de l'assemblée de la province Sud,

- les conclusions de M. Edouard Crépey, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Ancel, Couturier-Heller, Meier-Bourdeau avocat du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard avocat de l'assemblée de la province Sud ;

REND L'AVIS SUIVANT :

1. Aux termes de l'article 204 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : " I. Les actes (...) de l'assemblée de province, de son bureau et de son président mentionnés au II sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au haut-commissaire ou à son représentant dans la province, (...) par le président de l'assemblée de province. (...) / II. Sont soumis aux dispositions du I les actes suivants : (...) / D. Pour les assemblées de province : (...) / 1° Leurs délibérations ou les décisions prises par délégation de l'assemblée en application de l'article 168 ; (...) ". Aux termes de l'article 205 de la même loi : " Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre les actes mentionnés aux (...) 1° à 3° du D du II de l'article 204 et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ou que ce moyen est soulevé d'office, il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'Etat, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'Etat examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'Etat. ".

2. En application de ces dispositions, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a sursis à toute décision au fond sur la demande de M. B tendant à l'annulation de la délibération de l'assemblée de la province Sud n° 37-2011/APS du 9 novembre 2011 relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané et a transmis le dossier au Conseil d'Etat en lui posant la question de la légalité de cette délibération au regard de la répartition des compétences entre la

Nouvelle-Calédonie, la province et les communes pour créer un nouveau dispositif d'aménagement à disposition de la province et des communes de la province Sud.

3. La délibération dont il est demandé au Conseil d'Etat d'apprécier si elle relève des compétences de la province ou de celles de la Nouvelle-Calédonie ou des communes donne, aux termes de son article 1er, à la province Sud et aux communes de la province Sud la possibilité de créer, dans les zones constituées de " locaux ou installations, à usage d'habitation, édifiés sans droit ni titre sur la propriété de personnes publiques ou privées et présentant un caractère d'insalubrité ", dénommées zones d'habitat spontané, des " zones de restructuration de l'habitat spontané ", définies comme des " zones d'aménagement " à l'intérieur desquelles la province ou les communes " décident d'intervenir afin d'améliorer les conditions de vie des habitants par la réalisation d'aménagements ou d'équipements publics dans un but d'intérêt général ". Le même article prévoit que " dans le cadre de ces interventions, la province ou les communes peuvent engager des actions de nature à : réaliser des équipements collectifs ; protéger l'environnement immédiat par le traitement des eaux résiduaires ; améliorer l'insertion du quartier dans son environnement ; permettre l'accès à des services publics ". Ces zones peuvent être instituées " sur tout type de zone " et localisées sur des terrains appartenant à la collectivité à l'initiative de l'aménagement, en voie d'acquisition ou d'expropriation ou sur des terrains privés sous réserve de l'accord du propriétaire. Les procédures de création, suppression et modification de ces zones sont décrites ainsi que les modalités de division parcellaire qui résultent de leur institution.

4. M. B soutient devant le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie que cette délibération méconnaît d'une part la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour adopter les principes directeurs du droit de l'urbanisme, d'autre part la compétence des communes pour prendre en charge les services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement collectif et de collecte des ordures ménagères.

5. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : " Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie. " Aux termes de l'article 22 de la même loi : " La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : (...) / 21° Principes directeurs du droit de l'urbanisme ; (...). " Ces principes directeurs doivent s'entendre non comme correspondant aux principes fondamentaux dont la détermination est réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution, ni aux normes adoptées en métropole par le législateur, mais comme les principes relatifs à l'urbanisme et concernant, sur le fond et quant à la procédure, l'encadrement des atteintes au droit de propriété, la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale. Constituent donc des principes directeurs du droit de l'urbanisme, au sens de ces dispositions, les règles générales relatives à l'utilisation du sol, aux documents d'urbanisme, aux procédures d'aménagement et au droit de préemption, ainsi que celles relatives à la détermination des autorités compétentes pour élaborer et approuver les documents d'urbanisme, conduire les procédures d'aménagement, délivrer les autorisations d'urbanisme et exercer le droit de préemption. Font également partie de ces principes directeurs les règles générales régissant l'exercice de ces compétences. En ce qui concerne plus précisément les procédures d'aménagement, relèvent des principes directeurs la fixation des finalités des actions ou opérations d'aménagement, la définition de leur champ d'application, la détermination des autorités compétentes pour les mettre en œuvre, des procédures et modalités auxquelles cette mise en œuvre est soumise ainsi que des pouvoirs qui peuvent y être exercés.

6. L'institution, par la délibération litigieuse, d'une nouvelle procédure d'aménagement telle que les " zones de restructuration de l'habitat spontané ", la détermination de son contenu, de ses effets, notamment sur les zonages résultant des documents locaux d'urbanisme en vigueur, et des collectivités qui peuvent la mettre en œuvre ainsi que des modalités de cette mise en œuvre,

relèvent des principes directeurs du droit de l'urbanisme, alors même que son application ne porterait pas nécessairement atteinte au droit de propriété et qu'elle tendrait à la réalisation d'opérations temporaires. Par conséquent, la province Sud n'était pas compétente pour instituer une telle procédure d'aménagement, alors même qu'elle est compétente en matière de logement social, dès lors que la nature sociale des objectifs que cette procédure est susceptible de poursuivre est sans incidence sur le fait que sa création relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme. Enfin, la circonstance alléguée que de telles zones ne seraient susceptibles d'être instituées que dans la province Sud, compte tenu de ce que l'habitat spontané ne s'est développé que sur son territoire, est sans incidence sur les règles de répartition des compétences.

7. L'incompétence de la province pour instituer une procédure d'aménagement du territoire rend sans objet la question de savoir si, ce faisant, la province a porté atteinte aux compétences des communes.

Le présent avis sera notifié au président du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, à M. B, au président de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie, au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et au ministre des Outre-mer.

Il sera publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

CAHIER DU LARJE 2013-1 - PARTIE 2

LES RESSORTS FONDAMENTAUX DU MARCHE IMMOBILIER

Par Mathias Chauchat, Professeur des Universités, Agrégé de droit public, à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

Les prix de l'immobilier montent. On attribue généralement cette hausse à la loi de l'offre et de la demande. La pensée la plus commune est qu'on manquerait de logements et qu'il faudrait en construire plus. Le paradoxe est pourtant que jamais on n'a construit autant et jamais les prix n'ont été aussi élevés. De nombreux indices démentent la vision quantitativiste.

Les causes de l'inflation immobilière ne sont pas accidentelles, elles résident dans les politiques publiques menées avec constance ces dernières années. Ce qui est présenté habituellement à la population comme un miracle économique, un enrichissement collectif et le moteur de l'économie, provient plus prosaïquement d'une inflation du crédit et des aides publiques, constitutive d'un dérèglement du marché.

1. LES DONNEES DU MARCHE CREDIBILISENT L'IDEE D'UNE BULLE IMMOBILIERE

Tordons le coup à une idée reçue. « *Il y a suffisamment de logements en nombre en France pour héberger tous les ménages. Le nombre de résidences est en effet supérieur de 20 % au nombre de ménages depuis 1975. De 1975 à nos jours, le nombre de résidences principales a toujours été supérieur ou égal au nombre de ménages. Mieux en 2010, le nombre de résidences principales est 7 % plus élevé que le nombre de ménages* »⁵¹. Bien entendu, ces chiffres cachent de grandes disparités entre les territoires et il n'y a pas toujours corrélation entre l'offre et les revenus disponibles. « *En particulier, dans de nombreuses agglomérations du Sud de la France, le prix moyen des logements est beaucoup plus élevé que ce que le revenu par ménage laisserait attendre. Certaines de ces agglomérations présentent une proportion élevée de résidences secondaires (42 % à Dinard, 37 % à Menton, 34 % à Fréjus, 30 % à La Teste, 26 % à Antibes, 23 % à La Ciotat, 19 % à Bayonne, contre 10 % en moyenne sur l'ensemble des agglomérations françaises)* »⁵². Enfin, la France est le pays qui, au moins en 2007, avait le plus de logements pour 1000 habitants dans l'Union européenne⁵³. Le logement est donc d'abord un enjeu de répartition et de justice sociale, auquel n'échappe pas non plus la Nouvelle-Calédonie. Selon le recensement de l'ISEE en 2009, il y a en effet, à l'échelle du pays, 5,6 % de logements vacants et 4,1 % de résidences secondaires. Alors que les constructions de résidences principales ont augmenté de 12,9 % depuis 2004, année de

⁵¹ <http://www.immobilier-finance-gestion.com/article-immobilier-relation-entre-nombre-de-menages-et-pression-immobiliere-61896726.html>

⁵² <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-et-revenu-dans-les-a1112.html> ; l'essentiel des statistiques et analyses est repris des études du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) qui a pour mission d'informer, de sensibiliser et d'éclairer les pouvoirs publics sur les évolutions ou mutations de toute nature affectant l'ensemble des relations et dynamiques de la société, dans leurs dimensions techniques, économiques, sociales, environnementales. Il est né, le 9 juillet 2008, du rapprochement du Conseil général des Ponts et Chaussées et du service d'inspection générale de l'Environnement. Il est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement qui le préside :

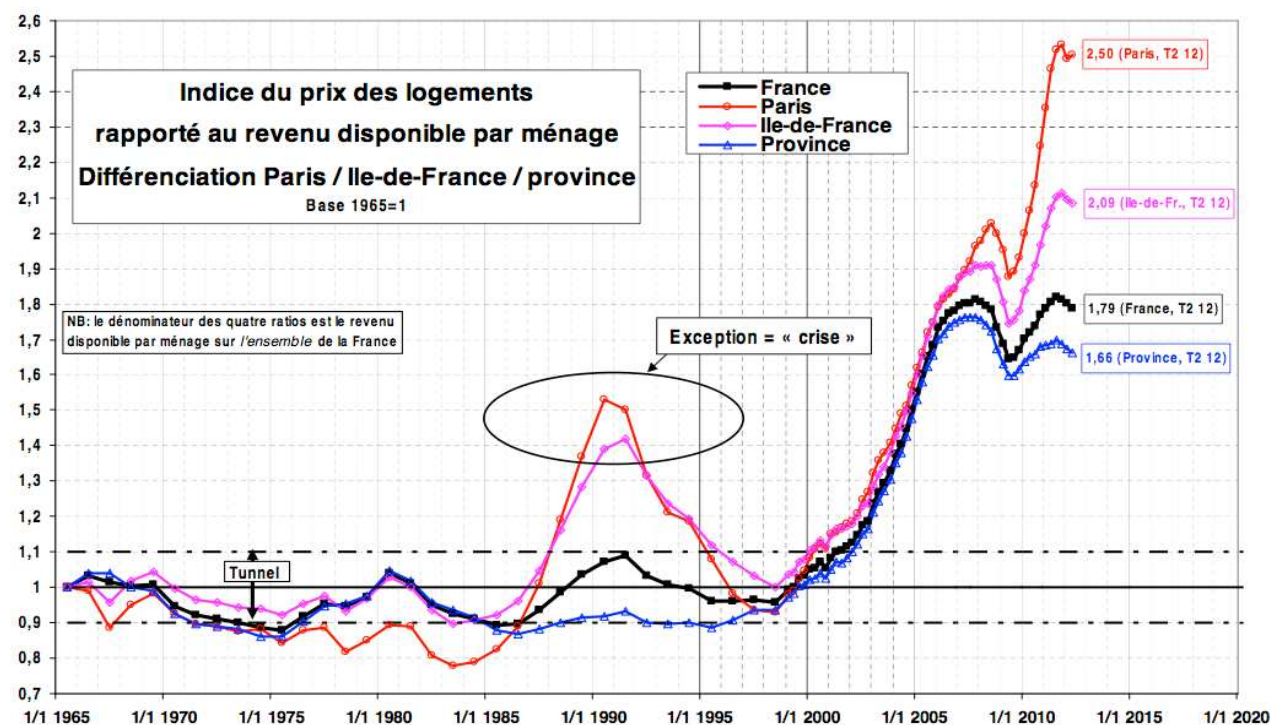
<http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/cgedd/index.xsp>

⁵³ Avec 513 logements pour 1000 habitants, contre 477 en Allemagne ou 479 en Italie. Source : Institut Montaigne, Gunilla Björner, *HLM, parc privé, deux pistes pour que tout le monde ait un toit*, note juin 2008, p. 14, www.institutmontaigne.org

l'avant-dernier recensement, les résidences secondaires comme les logements vacants ont augmenté d'environ 60 % sur la même période⁵⁴.

Nous serions même rentrés dans une situation irrationnelle en terme de fonctionnement du marché à partir de 2002, période à laquelle l'indice du prix des logements rapporté au revenu par ménage est sorti par le haut du « tunnel » historique dans lequel il avait évolué pendant 35 ans, et ce sur l'ensemble du territoire national. C'est le fameux « tunnel de Friggit⁵⁵ ». Le graphique 1 met en relation le prix moyen par zone rapporté au revenu des ménages (en ordonnée) et le temps (en abscisse). C'est un ratio logique et intuitif, car il existe une corrélation nécessaire entre les revenus qui évoluent dans le temps et les prix.

Graphique 1 : La relation des prix et des revenus : le tunnel » de Friggit - octobre 2012



Source: CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE.

De 1965 à 2000, l'indice du prix des logements trouve une certaine stabilité, croissant tendanciellement comme le revenu par ménage et ne s'écartant pas de plus de 10 % de cette tendance longue, évoluant ainsi dans un « tunnel », ici représenté par les pointillés). La période de crise 1987-1995, directement liée aux fluctuations brutales des taux d'intérêt, constitue une exception, encore limitée à quelques zones géographiques, dont Paris et sa banlieue. Ce qu'on constate aujourd'hui est un prix moyen supérieur d'environ 70 % à la normalité historique représentée par le « tunnel ».

La courbe spécifique de la Nouvelle-Calédonie n'est pas disponible, faute de série longue⁵⁶. Mais elle est sans doute très similaire, à ces deux différences près qu'un point bas est atteint à la sortie des Événements en 1988 et que le pays n'a pas été affecté par la crise de 1987-1995, du fait de la

⁵⁴ <http://www.isee.nc/tec/popsociete/popsociete.html>

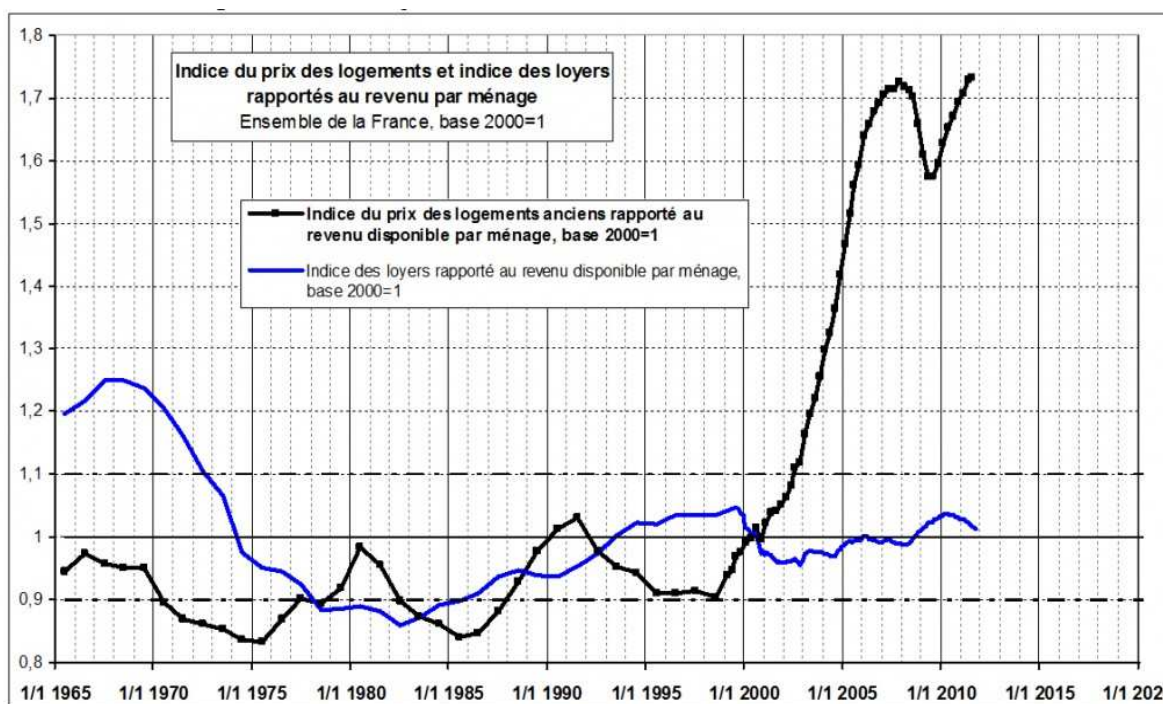
⁵⁵ Jacques Friggit est chargé de mission au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* étude mai 2011, p. 2, publiée dans la revue Regards croisés sur l'économie - <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-1200-2012-r138.html>

⁵⁶ Le laboratoire recherche des étudiants pour mener ce type de travail de recherche (master ou doctorat).

situation politique qui masquait les évolutions macro-économiques. La montée des prix de l'immobilier y apparaît donc régulière et continue, voire infinie, depuis maintenant plus de 20 ans. Par une première illusion d'optique, la hausse des prix est attribuée aux flux migratoires externes. Si l'exode rural interne du Nord et surtout des Îles vers le Sud est incontestable, l'un des grands enseignements du recensement fait par l'ISEE en 2009 a été de montrer que les Métropolitains devaient plutôt s'analyser comme un flux, alors qu'ils étaient généralement considérés comme un stock⁵⁷. Beaucoup arrivent, mais beaucoup repartent, et le solde migratoire net à plus de 10 ans, et encore plus nettement à plus de 20 ans, reste relativement faible⁵⁸. Par une autre illusion d'optique, la hausse des prix des années 2000 est attribuée à la signature de l'Accord de Nouméa et à la confiance qui a prévalu, alors que cette envolée existe partout.

De façon remarquable, l'indice des loyers n'a pas augmenté plus rapidement que le revenu par ménage. En conséquence, le rendement locatif (rapport du loyer au prix de cession) s'est effondré⁵⁹. Cette donnée est très contraire à la croyance populaire du rendement locatif, mais explique la montée permanente des aides publiques consenties aux investisseurs. La Nouvelle-Calédonie ne déroge d'ailleurs pas à la règle : l'indice des loyers, quoique en hausse, est passé de 100 en janvier 2007 à 117 en novembre 2012⁶⁰.

Graphique n° 2 : Le rendement locatif (mai 2011)



Source : CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notariales-INSEE désaisonnalisés.

Cette situation n'est pas exclusive pour la France ou la Nouvelle-Calédonie, la plupart des grands marchés nationaux s'étant comportés de manière similaire. Une envolée analogue s'est produite

⁵⁷ Jean-François Royer, *Les flux migratoires externes de la Nouvelle-Calédonie de 1989 à 2009*, document de travail de la direction des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE n° F1103, février 2011, disponible sur le site de l'ISEE <http://www.isee.nc> ; près de la moitié des non natifs entrants en Nouvelle-Calédonie (hors prestations de service internationales pour la construction des usines) repartiraient avant que 4 ans se soient écoulés (p. 35). Le flux migratoire net moyen est de 500 personnes par an entre 1996 et 2004 et 900 personnes par an entre 2004 et 2009. En chiffres bruts, les arrivées de 1996 à 2004 étaient de 17 200 personnes et de 2004 à 2009 de 18 800 personnes (*Ibid*, tableau 17, p. 32).

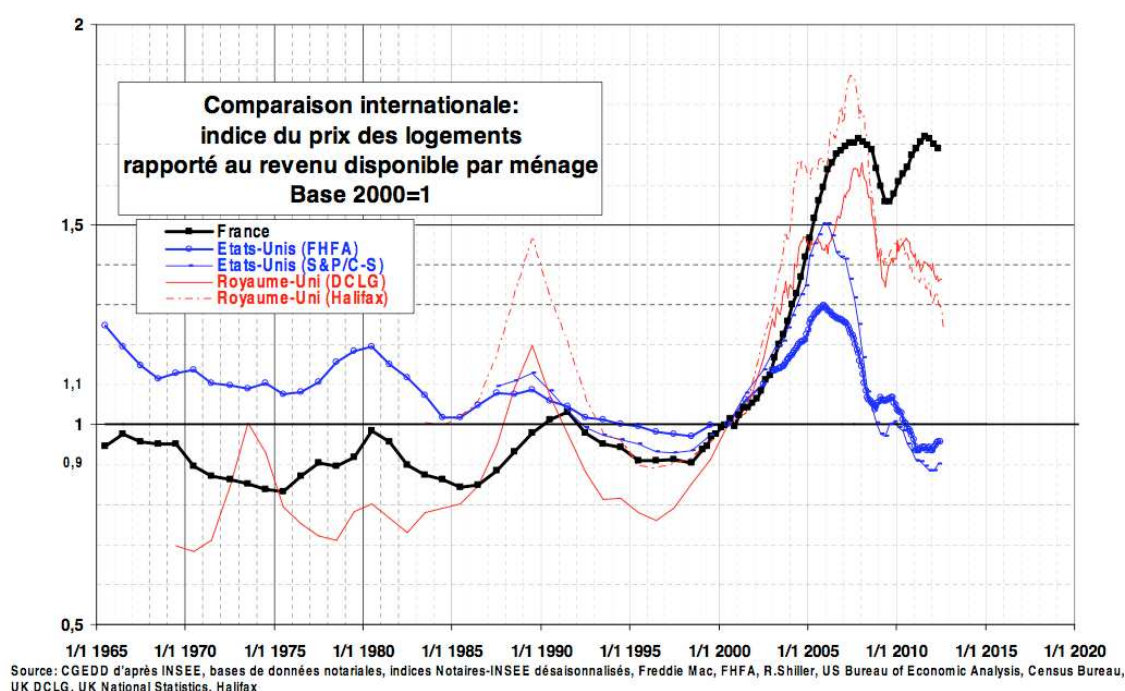
⁵⁸ Il n'y a, au recensement de 2009, que 6 265 Calédoniens, non nés en Nouvelle-Calédonie, avec les 20 ans de résidence et 8 360 avec les 10 ans. On en compte par comparaison 23 786 avec moins de 10 ans et qui sont, par ailleurs, définitivement exclus des deux corps électoraux (Source ISEE 2011).

⁵⁹ Jacques Friggit, *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* Etude précitée, mai 2011, p. 3.

⁶⁰ Source ISEE, Indice de révision des loyers au JONC, <http://www.isee.nc>

dans de nombreux autres pays, l'Allemagne figurant parmi les exceptions les plus notables. La remontée temporaire à laquelle on assiste actuellement en France, après la baisse de 2008-2009, fait cependant de plus en plus figure d'exception. Les causes y sont nationales et liées au retard pris par l'Etat en matière d'ajustement économique et financier. Jean-Pierre Petit, économiste, en faisait un constat désabusé dans le journal L'Expansion, début 2011 : « *Au moment où les instances internationales souhaitent un rebalancement de l'économie mondiale, la France regonfle sa bulle immobilière. On aurait pu penser que les effets pervers et destructeurs des bulles immobilières freineraient cette dynamique infernale. Le caractère irrationnel du subventionnement public à la rente ? La nature improductive d'un surinvestissement dans un actif non productif ? L'approfondissement des inégalités intergénérationnelles ? Le désastre américain, irlandais ou espagnol (sans parler du Japon depuis vingt ans) ? Non. Rien n'y fait*⁶¹ ». La France, en tout cas, est devenu l'un des marchés les plus surévalués au monde⁶².

Graphiques 3 : La relation des prix et des revenus en comparaison internationale - Octobre 2012 ; France, Etats-Unis et Royaume-Uni. Des tendances longues similaires sur la période 1995-2000.



Les marchés internationaux ne décrochent toutefois pas aujourd'hui tous au même rythme, ni avec la même ampleur.

La baisse des taux d'intérêt de la période n'a compensé qu'une partie des 70 % d'écart avec la moyenne historique : du point de vue d'un primo accédant à la propriété, celui-ci doit aujourd'hui emprunter sur 25 ans au lieu de 15 ans en 1965 (ou encore en 2000) pour acheter le même logement « toutes choses égales par ailleurs ». Selon la définition de Joseph Stiglitz, on peut qualifier de bulle spéculative un état du marché dans lequel « *la seule raison pour laquelle le prix est élevé aujourd'hui est que les investisseurs pensent que le prix de vente sera encore plus élevé demain, alors que les facteurs fondamentaux ne semblent pas justifier un tel prix*⁶³ ». C'est sans doute la

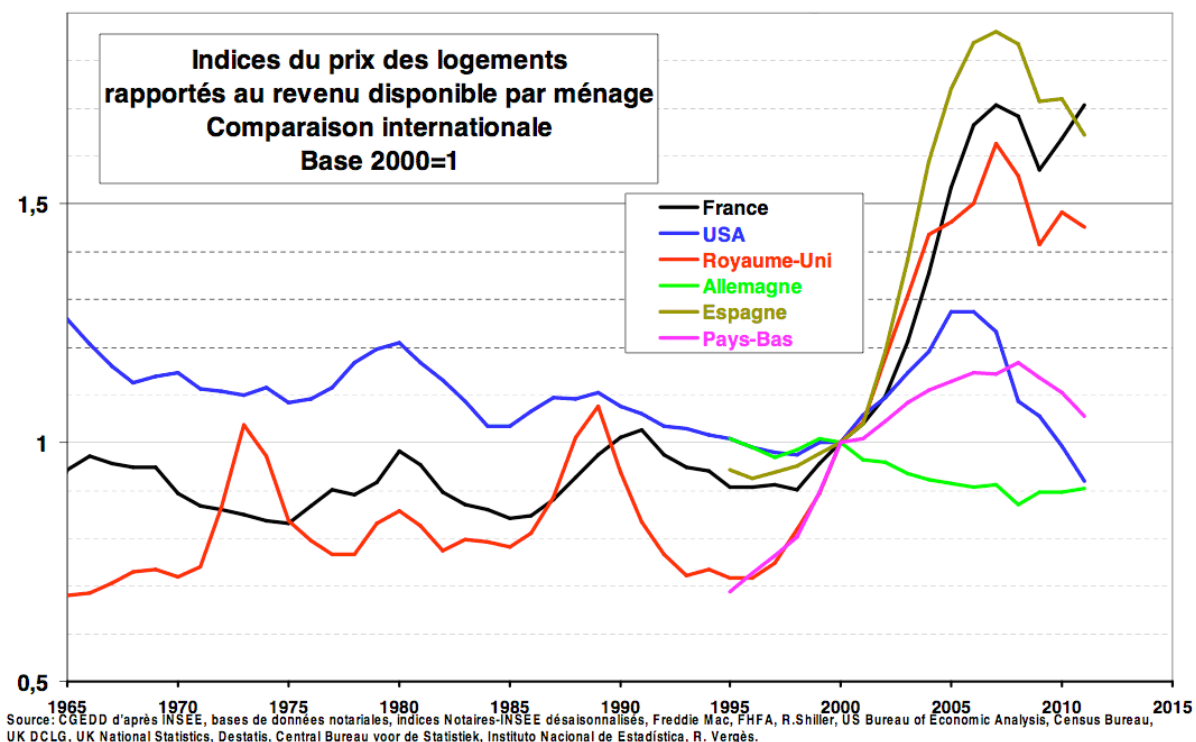
⁶¹ Jean-Pierre Petit, Immobilier, *La bulle qui ne creve jamais*, L'Expansion du 27 janvier 2011, http://lexpansion.lexpress.fr/patrimoine/immobilier-la-bulle-qui-ne-creve-jamais_247805.html

⁶² The Economist, *Home truths*, January 12th 2013 ; <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21569396-our-latest-round-up-shows-many-housing-markets-are-still-dumps-home>

⁶³ Bulletin de la Banque de France, n° 129, septembre 2004, Gilles Moëc, *Y a-t-il un risque de bulle immobilière en France ?* p. 45. Joseph Stiglitz est un économiste américain, né en 1943, qui a reçu le prix Nobel en 2001 (à propos de ses travaux sur l'économie de l'information et son asymétrie). Universitaire à Yale, au MIT, Stanford, Oxford,

bulle spéculative immobilière la plus forte et surtout la plus longue du siècle.

Graphiques 4 : La relation des prix et des revenus en comparaison internationale - Octobre 2012 ; France, Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Pays-Bas. Une diversité des situations depuis 1995.



La Nouvelle-Calédonie se croit à l'abri des turbulences du monde. Et pourtant, il existe des similitudes. Une anecdote issue d'une analyse d'Etienne Wasmer, dans un rapport récent remis au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, peut alimenter ici cette réflexion : « dans les années 1990, quatre pays de l'Union Européenne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne ont bénéficié d'aides importantes de la part des autres pays dans le cadre du Fond de Cohésion, qui s'ajoutait aux Fonds Structuraux. Ces quatre pays sont en 2012 les pays les plus directement menacés par la crise financière, de façon dramatique en Grèce et en Irlande et de façon plus larvée dans la péninsule ibérique. Ces pays ont connu une surchauffe économique et immobilière, le chômage a décliné pendant que les comptes extérieurs se creusaient, les structures économiques sont restées fragiles et parfois inefficaces. L'optimisme engendré par une croissance en partie artificielle et la croyance dans les miracles économiques ont empêché les réformateurs d'être écoutés. Le retournement n'en a été que plus dur, frappant les plus fragiles dans la population comme les jeunes. Ces quatre économies avaient en commun d'être excentrées par rapport aux centres économiques, et pour trois d'entre elles de bénéficier d'un climat très favorable leur permettant de miser sur le tourisme, l'agriculture et la pêche. Pour la dernière, anglophone, le développement irlandais a reposé sur l'informatique et la finance. Ces pays ont donc connu une croissance forte et en partie artificielle sans faire les réformes de structure qui leur aurait permis d'éviter les ajustements douloureux de ces dernières années ». Et il concluait : « Partant des dysfonctionnements de l'économie de la Nouvelle-Calédonie qui se traduisent notamment par des

Princeton et Columbia, il a servi dans l'administration Clinton. Economiste en chef de la Banque mondiale de 1997 à 2000, il en critiquera fortement les orientations, ainsi que celles du FMI. Il en démissionnera. Il est l'auteur de nombreux ouvrages qui dénoncent les bulles économiques et financières et analysent les causes de la crise économique mondiale : *La grande Désillusion (Globalization and its discontents)* en 2002, *Quand le capitalisme perd la tête (Roaring Nineties)* en 2003, le triomphe de la cupidité (*Freefall - America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*) en 2010.

prix élevés, ce rapport souhaite attirer l'attention des autorités sur la nécessaire correction des déséquilibres macroéconomiques et structurels. Il faut profiter de la relative prospérité de l'île pour faire des réformes dans les meilleures conditions pour sa population et non pas dans l'urgence⁶⁴ ». Ce sont donc les politiques publiques qui sont en cause.

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES SONT EN CAUSE

Les causes de cette bulle spéculative ne sont pas accidentelles, elles résident dans les politiques publiques menées avec constance ces dernières années. Beaucoup d'argent public a été dépensé, qui a souvent servi à dégrader la situation de ses bénéficiaires allégués ! Pourquoi ces politiques publiques ?

2.1. La vision de court terme

La raison fondamentale est à rechercher dans le vieillissement démographique des pays occidentaux et dans leur désindustrialisation, deux facteurs majeurs masqués par une vision à court terme des économies. L'immobilier a servi de vecteur d'emploi, souvent non qualifié, dissimulant le déclin économique réel de nos sociétés. L'explication est fournie par Jacques Friggit : *« La hausse du prix des logements a été financée par un doublement de l'endettement immobilier des ménages (de 30 % à presque 60 % de leur revenu) qui a procuré aux acheteurs nets (les plus jeunes) des liquidités aussitôt transférées aux vendeurs nets (les plus âgés), lesquels les ont pour l'essentiel affectées à leur consommation. Cette consommation additionnelle représente, cumulée de 2000 à 2009, de 15 % à 20 % du produit intérieur brut. Elle a gonflé les recettes budgétaires et la croissance économique, mais de façon artificielle, puisqu'elle ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la productivité qui aurait facilité à terme le remboursement du supplément de dette contracté. (...) Ainsi, par une double hérésie, les ménages considérés dans leur globalité ont financé de la consommation par de la dette à long terme, et ceux d'entre eux qui se sont endettés ne sont pas ceux qui en auront tiré bénéfice⁶⁵ ».*

Les avantages, liés à la consommation et à l'emploi, sont à courte vue, alors que les inconvénients sont immenses, mais à plus long terme : dégradation de la productivité du pays, renchérissement des coûts des entreprises, rigidités du marché, détérioration de la mobilité professionnelle, explosion des inégalités particulièrement celles du patrimoine⁶⁶, encouragement des rentes et découragement de l'investissement dans le secteur industriel exposé ou l'innovation technologique... Il faut y ajouter les milliers de drames humains individuels de ceux qui auront été exclus du logement au cours de ces 10 dernières années et le traumatisme psychologique de ceux qui, sentant le décrochage entre leurs revenus, trop faibles, et les prix du logement trop hauts, ont un sentiment dévalorisé de leur existence. Ces dégâts considérables ont profondément affecté le lien social dans nos sociétés.

Ce constat est aujourd'hui partagé, quoique bien tardivement, par le gouvernement français, dans une analyse issue du rapport économique, social et financier sur la loi de finances pour 2013, ce qui constitue une rupture historique : *« La hausse des prix de l'immobilier a pu dégrader la compétitivité-prix des entreprises en pesant sur leurs coûts, à la fois directement via le prix des*

⁶⁴ Etienne Wasmer et Quentin David, *Rapport au Congrès sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, Et si la prospérité n'était pas éternelle ?* Août 2012, p. 17, <http://larje.univ-nc.nc/index.php/les-travaux/faits-et-analyses/289-le-rapport-wasmer-sur-la-situation-economique-de-la-nouvelle-caledonie>

⁶⁵ Jacques Friggit, *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* étude mai 2011, p. 4, précitée - <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-1200-2012-r138.html>

⁶⁶ Claire Guélaud, *Les inégalités de patrimoine se sont creusées par le haut entre 2004 et 2010*, article paru dans l'édition du Monde du 25 novembre 2011.

loyers et des investissements immobiliers mais également plus indirectement du fait de la pression sur les salaires nominaux. En Allemagne, il est probable que la politique de forte modération salariale aurait été plus difficile à mettre en œuvre si les prix de l'immobilier avaient connu la même envolée qu'en France. On constate effectivement dans la zone euro, entre 2000 et 2010, une corrélation positive entre l'évolution des prix de l'immobilier et celle des coûts salariaux unitaires (...). En renchérissant notamment le coût du travail, la hausse des prix immobiliers en France pourrait ainsi avoir dégradé la compétitivité-coût des entreprises françaises et détérioré la balance courante. De plus, d'après une étude du CREDOC, les problèmes de logement des salariés affecteraient les entreprises par d'autres biais. Ils compliqueraient le recrutement, freineraient la mobilité interne des salariés et diminueraient leur productivité. La hausse du prix de l'investissement en construction peut également avoir détérioré la compétitivité de l'économie en évinçant les autres formes d'investissement ou de dépenses (investissement en machines-outils, dépenses en recherche et développement, etc.). En effet le problème de rareté du foncier et sa mise en concurrence entre utilisation pour le logement ou utilisation pour le foncier des entreprises a conduit à des coûts liés à l'immobilier élevés pour les entreprises. Ces coûts ont pu en partie évincer d'autres dépenses d'investissement⁶⁷ ». La bulle immobilière conduit également à un financement de l'économie moins efficace, avec une épargne orientée davantage vers les crédits immobiliers que vers le financement des entreprises⁶⁸. Ce constat a été également fait par la Banque Centrale Européenne. Devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, à l'occasion de leur dialogue trimestriel le 18 février 2012 à Bruxelles, Mario Draghi, le président de la BCE, a pour la première fois reconnu les effets d'une politique longue de taux bas : « La BCE est consciente des défis que soulève une longue période d'une politique de taux bas et d'une abondance de liquidités ». « Les faibles taux d'intérêt risquent d'affecter la capacité des épargnants et des investisseurs à générer des rendements », notamment pour les compagnies d'assurance et les fonds de pension, a reconnu M. Draghi. Par ailleurs, des taux d'intérêt bas pendant une longue période, couplés à une abondance de liquidités en circulation, « facilitent des prêts de refinancement à coûts très faibles », ce qui peut conduire les banques à être moins prudentes dans la gestion du crédit, et peut encourager la formation de bulles spéculatives, en particulier dans l'immobilier⁶⁹.

La Nouvelle-Calédonie a suivi le mouvement sans réfléchir. On oppose un peu vite localement au déclin français l'industrialisation rapide de la Nouvelle-Calédonie avec la construction des usines de nickel. L'ancien Haut-commissaire, Albert Dupuy, s'exprimait ainsi, commentant son propre départ dans les Nouvelles calédoniennes : « ici, on construit des usines alors qu'en Métropole, on les ferme⁷⁰ ». Si le fait est incontestable, l'échelle ne doit pas être surestimée. « Le secteur du nickel et de ses produits dérivés représente une part significative du PIB de l'économie calédonienne, oscillant entre 7 et 8 % les années où les cours internationaux sont bas et pouvant atteindre près de 20 % comme en 2007⁷¹ ». L'île du nickel demeure quand même avant tout une économie de fonction publique et de transferts financiers, comme le reste de l'Outre-mer français. Les déséquilibres sectoriels sont patents. Le secteur de la construction est hypertrophié par rapport à la population (13,34 % de l'emploi contre 6,92 % en Métropole) et le secteur de l'industrie est encore plus faible que celui de la Métropole, qui ne se porte pourtant pas bien et dont c'est précisément le point faible ! (11,56 % en Calédonie contre 14,08 % en Métropole)⁷². La première industrie calédonienne reste le « secteur non marchand » avec 29 % de l'emploi... Le taux de croissance réel,

⁶⁷ Rapport économique, social et financier sur la loi de finances pour 2013, tome 1, perspectives économiques 2012-2013 et évolution des finances publiques, p. 119, et citant Babès, Bigot et Hoibian, *Les problèmes de logement des salariés affecteraient 40 % des entreprises*, note de synthèse du CREDOC, avril 2012.

⁶⁸ Frédéric Schaeffer, Les Echos du 4 janvier 2013, *Pourquoi Bercy veut voir baisser les prix de l'immobilier ?*

⁶⁹ Le Monde.fr avec AFP du 18 février 2013 : *La BCE ne devrait pas aider à nouveau l'économie à repartir*.

⁷⁰ Les Nouvelles calédoniennes, 25 janvier 2013.

⁷¹ Etienne Wasmer et Quentin David, Rapport précité, Août 2012, p. 39.

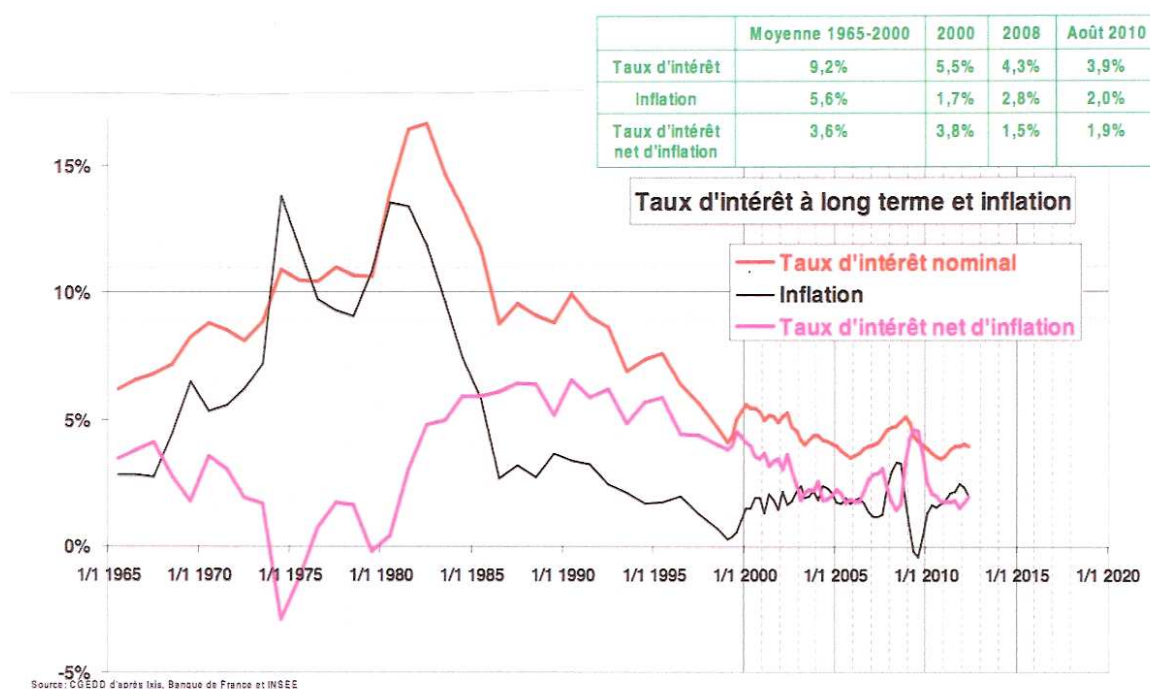
⁷² *Ibid*, p. 63.

c'est-à-dire corrigé de l'inflation et cumulé entre 1998 et 2009 de la Nouvelle-Calédonie, a été de 44,3 % sur la période, soit un taux de croissance annuel réel de 3,4 %. « Il s'agit d'une performance tout à fait excellente et qui n'est pas attribuable à une ou deux années particulières puisque, à l'exception des années 2001 et 2008, tous les taux de croissance annuels sur cette période ont été supérieurs à 2,5% et souvent au-dessus de 3 %. (...) La Polynésie Française a connu une croissance réelle cumulée de 21 % entre 1998 et 2006, quand la Nouvelle-Calédonie connaissait sur la même période une croissance cumulée de 33 % ; sur la période 1998-2008, la Réunion connaissait une croissance cumulée de 57 % ce chiffre était de 48 % pour la Guyane, de 28 % pour la Guadeloupe et de 28 % pour la Martinique, quand il était de 41 % pour la Nouvelle-Calédonie⁷³ ». Même la croissance du PIB doit ainsi être relativisée. Et rien ne démontre que les hausses de salaires et de rémunérations intervenues ces dernières années en Nouvelle-Calédonie soient justifiées par une hausse de la productivité locale du travail⁷⁴. On ne peut de la sorte, d'un facile trait de plume, exonérer la Nouvelle-Calédonie des fondamentaux de l'économie immobilière.

2. 2. Les politiques monétaires et les aides publiques

2.2.1. L'environnement financier semble l'explication dominante et apparaîtrait même, pour Jacques Friggit, comme la seule vraiment à l'échelle du phénomène et en mesure de l'élucider⁷⁵. Il faut donc d'abord étudier la politique du crédit, les taux d'intérêt et les durées d'emprunt.

Graphique 5 : La relation entre les taux d'intérêt à long terme et l'inflation – Octobre 2012



⁷³ *Ibid*, p. 19. La croissance des économies « domiennes » est en trompe l'œil ; elle tire avantage de l'alignement des minima sociaux sur la Métropole et de la généralisation du RMI/RSA (revenu minimum d'insertion et revenu de solidarité active), ce qui est très artificiel et détruit la compétitivité.

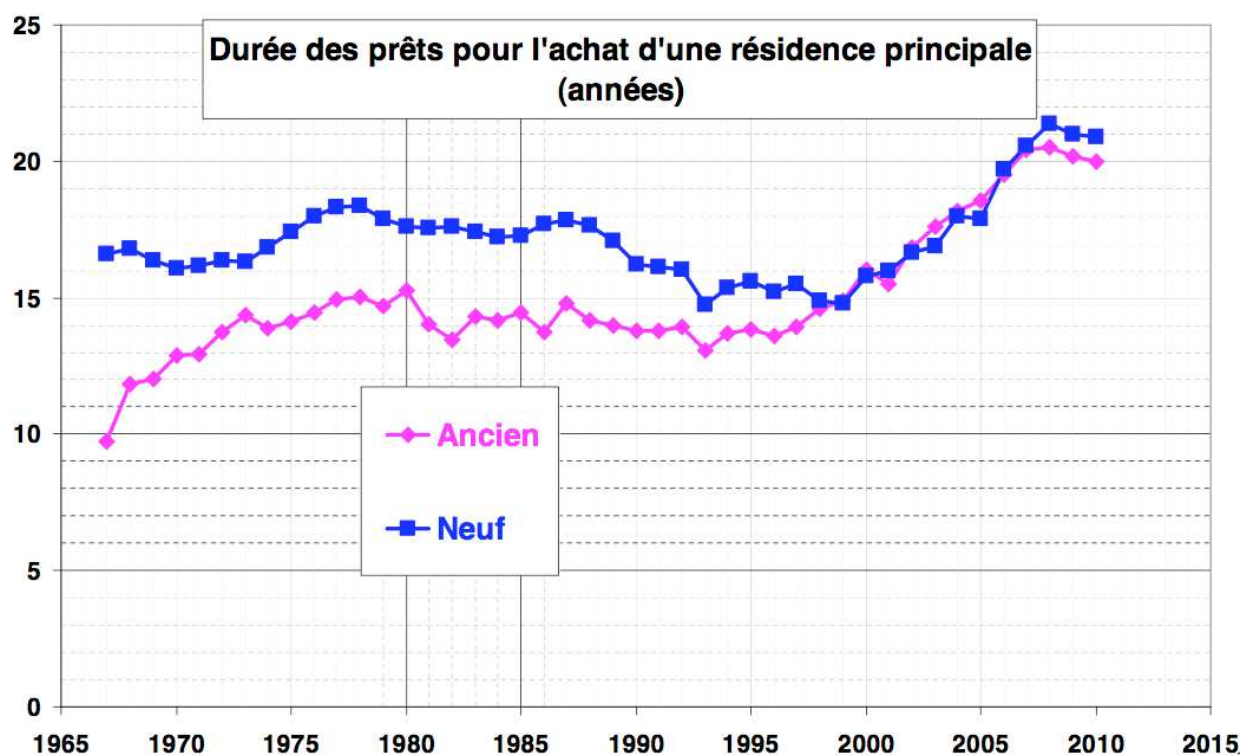
⁷⁴ *Ibid*, p. 76.

⁷⁵ Jacques Friggit exclut dans ses travaux la pénurie de logements, la réduction de la taille des ménages ou l'achat par les étrangers comme causes réelles de la hausse des prix, à l'exception parfois de segments de marché très particuliers. Ces indicateurs sont stables au cours des périodes étudiées.

On constate à la fois un allongement des durées des prêts, surtout depuis 2000, et une baisse continue des taux d'intérêts, commencée bien avant. Ces évolutions sont en lien avec la conversion à la lutte contre l'inflation dans le cadre européen et surtout à l'adoption de l'Euro, comme monnaie unique, qui à la fois a changé les repères individuels et créé un instrument monétaire unique sans qu'ait été réglé au préalable, de manière satisfaisante, le pilotage global de l'économie. Le vieillissement démographique et la désindustrialisation, compte tenu de la mondialisation croissante, ont favorisé les politiques monétaires expansionnistes des banques centrales pour doper la croissance.

Les Etats, emprunteurs nets, étaient dans une situation d'intérêts convergents. Il leur était utile de pouvoir financer leurs déficits publics à crédit et à taux bas. L'ensemble a dérapé, le paroxysme de la crise étant atteint avec le phénomène des *subprimes* aux USA, qui déclenche la crise mondiale⁷⁶. Les bulles financières des actions, puis immobilières, sont les préalables à la crise⁷⁷. L'éclatement de la bulle chinoise pourrait être la déferlante suivante.

Graphique 6 : L'allongement de la durée moyenne des prêts - Octobre 2012 (CGEDD)



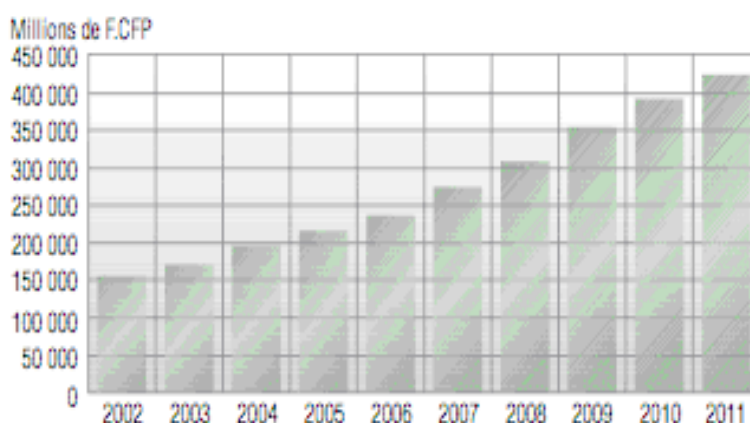
Le même phénomène d'inflation du crédit, combiné à des éléments permanents comme l'indexation des fonctionnaires, affecte la Nouvelle-Calédonie. C'est l'envol du crédit qui est le premier moteur du bâtiment. La progression annuelle moyenne dépasse les 9 %, bien au-delà de la croissance du PIB⁷⁸.

⁷⁶ Gaël Lagadec et Catherine Ris, *Les territoires français du Pacifique face à la crise des subprimes : des réponses différenciées*, Les Cahiers du LARJE n° 2010-2, http://larje.univ-nc.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=218:les-territoires-francais-du-pacifique-face-a-la-crise-des-subprimes-des-reponses-differenciees&catid=1&Itemid=100005

⁷⁷ *Ibid*, p. 29.

⁷⁸ Bilan économique et social 2011 de l'ISEE, système production et construction, p. 37.

Graphique 7 : L'évolution des encours de crédits à l'habitat en Nouvelle-Calédonie au 31 décembre 2011



(*) Octroyés par les établissements de crédit situés dans et hors de la zone d'émission de l'IEOM.

Source : IEOM.

Si la baisse des taux d'intérêt et l'allongement des prêts donne un pouvoir d'achat supplémentaire à l'emprunteur, il ne faut toutefois pas surestimer son effet. Le pouvoir d'achat immobilier des ménages ne cesse de baisser depuis 2000. « Pour la même mensualité, un prêt à 3,6 % sur 22 ans en 2010 ne permet d'emprunter que 48 % de plus qu'un prêt à 5,5 % sur 15 ans en 2000. Cela ne permet d'accroître le prix du logement acheté que de 35 % à 40 %, car, outre l'emprunt, le financement inclut la revente d'un autre logement et la réalisation d'une épargne financière. (...) Cela ne suffit pas à combler la différence entre cet accroissement de 35 % à 40 % et les 70 % à expliquer [le prix moyen supérieur d'environ 70 % à la normalité historique représentée par le tunnel]⁷⁹ ».

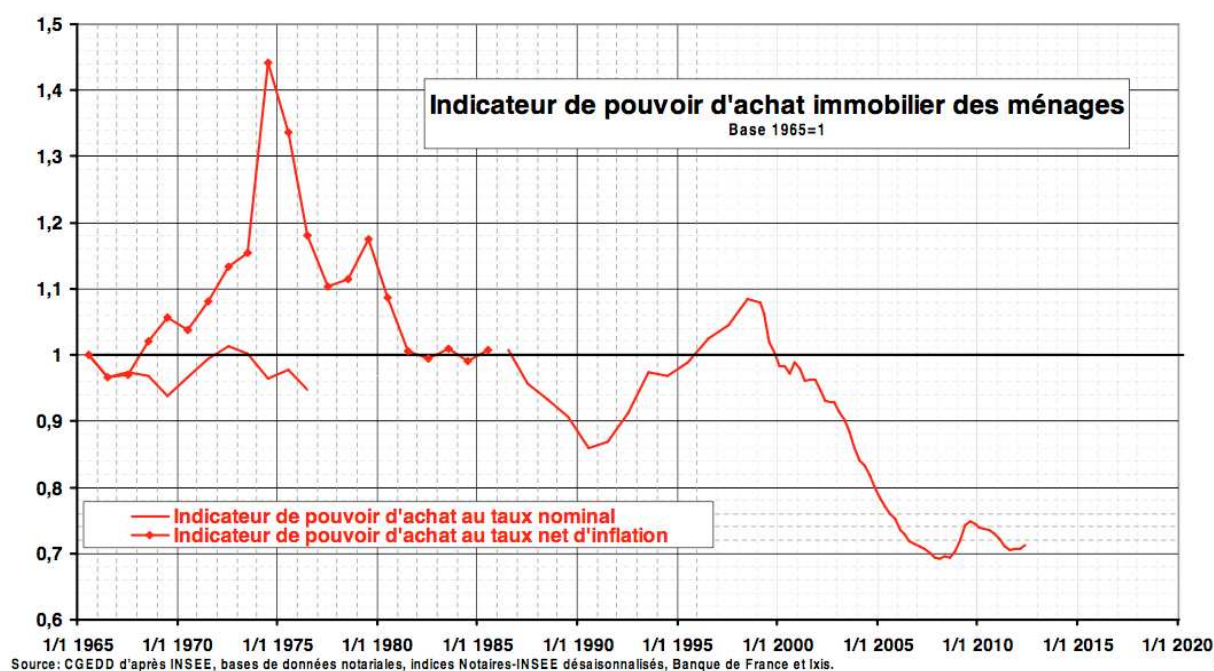
Le constat est aujourd'hui partagé par le gouvernement français : « La demande de logements a bénéficié de conditions de financement favorables, illustrées par le dynamisme du crédit. Les acquéreurs de logement ont notamment pu bénéficier de taux d'intérêt bas et de l'accroissement de la maturité des prêts immobiliers qui leur ont permis d'emprunter des sommes plus importantes pour un même montant de remboursement mensuel. Ils ont donc pu acheter des biens plus chers et, pour certains, devenir pour la première fois propriétaires. La capacité des ménages à acheter un logement, mesurée par la valeur d'un bien qu'un ménage peut acquérir, a augmenté de près de 50 % entre 2003 et 2011, dont un peu moins de la moitié résulte de l'amélioration des conditions de financement tandis que l'autre part résulte d'un effort plus important des ménages et/ou d'une augmentation des risques pris⁸⁰ ».

Ce sont donc les facteurs de risque pris par les familles, c'est-à-dire très concrètement l'allongement excessif des durées d'emprunt et l'augmentation du taux d'effort des ménages, hypnotisés par la montée des prix et leur angoisse d'être exclus du marché, qui ont compensé le déclin de leur pouvoir d'achat immobilier. La conséquence est qu'il existe aujourd'hui une plus grande fragilité des ménages à la réalisation des risques socio-économiques, devenue plus probable avec le ralentissement économique.

⁷⁹ Jacques Friggit, *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* étude mai 2011, p. 8, précitée - <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-1200-2012-r138.html>

⁸⁰ Rapport économique, social et financier sur la loi de finances pour 2013, précité, p. 112.

Graphique 8 : Le pouvoir d'achat immobilier des ménages



Toutefois, les évolutions contrastées de la France, où les prix s'envolent, et de l'Allemagne qui connaît une stabilité des prix, alors que les deux pays partagent les mêmes taux d'intérêt et la même monnaie, montrent qu'il faut d'autres explications complémentaires. Ces autres politiques publiques nationales se trouvent être souvent renforcées sur le plan calédonien par les politiques locales. Elles ont deux grands ressorts : les aides publiques et l'artificialisation des terres.

2.2.2. Les aides fiscales ont incontestablement accentué l'engouement irraisonné pour l'immobilier. En ce sens, les politiques publiques menées sont directement responsables des difficultés présentes et à venir. Ce constat est pour la première fois reconnu par le gouvernement français dans le rapport économique, social et financier sur la loi de finances pour 2013 : « *Les politiques de soutien à la demande de biens immobiliers ont contribué à accroître les tensions sur le marché immobilier*⁸¹ ». Elles prennent deux formes, principales mais non exclusives, la défiscalisation et l'exonération des revenus fonciers des propriétaires occupants à l'impôt sur le revenu.

La défiscalisation, c'est-à-dire l'obtention de crédits d'impôts pour l'investissement dans des domaines spécifiques, et souvent l'immobilier locatif⁸², n'est pas une spécificité Outre-mer. Le marché immobilier français y est de plus en plus dépendant, voire accro : « *Depuis 1984, et les premiers avantages à l'investissement locatif, les promoteurs ne peuvent décidément plus se passer d'adjuvants fiscaux, en doses de plus en plus fortes, pour vendre leurs programmes. Les premières années, les ventes aux investisseurs ne dépassaient pas 15 % à 20 % de la production, tandis qu'elles vont au-delà de 50 %, aujourd'hui. (...) On produit donc des logements trop chers pour les locataires, pas toujours bien situés et en totale contradiction avec les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement. Ce soutien artificiel au marché a, en outre, cassé le mouvement de baisse des prix des terrains, entamé en 2008, qui aurait permis d'abaisser le coût final des logements, pour les accédants comme pour les investisseurs, ce qui est, finalement, la meilleure aide au logement et la*

⁸¹ *Ibid*, p. 114.

⁸² La loi Girardin n° 2003-660 du 21 juillet 2003, qui porte le nom du ministre de l'Outre-mer alors en fonction, permet d'investir en Outre-mer en profitant d'une réduction d'impôt de 25 % à 48 % du montant investi, étalée sur 5 ans. On notera que le montant total qui peut être déduit dépend de la surface du bien acheté (maximum 2 309 euros hors taxes par mètre² habitable).

*plus économe pour les ménages comme pour l'Etat*⁸³ ». L'importance des aides fiscales est d'autant plus absurde que le marché, lié aux bas taux d'intérêt, est florissant. On en vient timidement aujourd'hui à le reconnaître : « *Les incitations fiscales à l'investissement locatif, en vigueur depuis 1984, ont également été caractérisées par la présence d'effets d'aubaine (logements qui auraient été construits même en l'absence du dispositif) et par le fait qu'à défaut d'avoir été accompagnées de véritables mesures visant à mobiliser le foncier, elles ont contribué à l'inflation immobilière*⁸⁴ ».

Cette situation paradoxale d'une forte dépense publique, aux conséquences négatives à moyen terme, finançant un marché porteur indépendamment de l'aide fiscale, s'est retrouvée en Nouvelle-Calédonie. Ici comme là-bas, rien n'a été fait pour anticiper le retournement du marché immobilier. La défiscalisation Outre-mer a été pourtant le premier dossier étudié du rapport 2012 de la Cour des Comptes. La condamnation de ce mécanisme de dépense fiscale est catégorique. Dérive financière, inefficacité à mobiliser durablement l'épargne, perte en ligne, fraude, effets économiques et sociaux pervers. La seule proposition de la Cour est l'abrogation immédiate. Si l'Etat veut maintenir des aides fiscales, notamment pour le logement social, il doit utiliser la subvention directe. La Cour condamne ensuite les mécanismes locaux de défiscalisation. Ceux-ci, outre l'inconvénient d'être excessivement coûteux pour les finances publiques, avec un gaspillage en ligne considérable, aboutissent à des projets déficitaires dont les pertes risquent d'être, directement ou indirectement, à la charge du contribuable⁸⁵. Dans la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (dite LODEOM), l'Etat avait néanmoins engagé un timide processus d'extinction du mécanisme fiscal du logement libre et intermédiaire. Il a aussi réorienté l'aide fiscale vers le logement social. Plutôt qu'un couperet en 2010, la loi a prévu, en particulier à la suite du débat parlementaire, une extinction « en sifflet » du mécanisme fiscal pour 2011 et 2012. Si le projet de loi de finances pour 2013 a plafonné toutes les niches à 10 000 €, le plafond pour l'Outre-mer de la réduction maximale de l'impôt dû, est resté inchangé à 18 000 € et d'un montant égal à 4 % du revenu imposable ; ce dernier plafond, très favorable aux gros investisseurs, a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité⁸⁶. « *Ce n'est pas un traitement de faveur, ni un privilège* », a clamé Victorin Lurel [ministre des Outre-mer], « *mais un choix politique. La défiscalisation est nécessaire malgré les préjugés* !⁸⁷ ». Il n'y a pas d'alternance politique pour contrer la défense des rentes en France.

La défiscalisation n'a sans doute pas un poids macro-économique décisif pour déterminer, à elle seule, le marché⁸⁸. Mais elle participe de la bulle immobilière, en permettant de corriger, et largement, l'effondrement du rendement locatif pour les investisseurs privés et elle entraîne un phénomène d'inflation. Lorsqu'un promoteur rachète, à un prix exubérant, une maison pour en faire un immeuble en défiscalisation, le voisin pense naïvement que sa maison en vaut autant. Mais si

⁸³ Isabelle Rey-Lefebvre, *La dépendance fiscale croissante du marché immobilier français*, article du Monde du 8 Janvier 2010.

⁸⁴ Rapport économique, social et financier sur la loi de finances 2013, précité, p. 115.

⁸⁵ Rapport public annuel de la Cour des Comptes, *Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'Outre-mer* ; la niche a représenté en 2011 des pertes fiscales d'un montant de 1,38 milliard d'€, qui ont profité à seulement 2 900 contribuables. Un score à comparer aux 680 millions d'€ d'avantages fiscaux accordés au titre du régime Girardin en 2005, soit deux fois moins qu'en 2011. Sur les quatre dispositifs Girardin, les investissements productifs représentent 730 millions d'€, soit 52 % des avantages fiscaux. Suivent loin derrière, les investissements immobiliers en secteur libre et intermédiaire, avec 360 millions d'euros, soit 26 % (in CdC rapport public annuel 2012).

⁸⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. n° 116 à 123 ; en créant deux plafonnements distincts, l'un forfaitaire et l'autre à la fois forfaitaire et proportionnel au revenu imposable, « *le législateur a permis à certains contribuables de limiter la progressivité de l'impôt sur le revenu dans des conditions qui entraînent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». Concrètement, il faudra réunir un bien plus grand nombre d'investisseurs sur un même projet, ce qui est une difficulté pratique à ne pas sous-estimer.

⁸⁷ Quotidien France-Antilles du 29 septembre 2012, <http://www.martinique.franceantilles.fr/actualite/politique/lurel-s-offre-un-budget-en-hausse-et-sauve-la-defiscalisation-175611.php>

⁸⁸ Les capitaux investis via la défiscalisation (loi Girardin) ont atteint sur 10 ans la somme de 62,3 milliards de FCFP en Nouvelle-Calédonie (source : Rapport Wasmer précité, août 2012, p. 36).

personne ne peut y construire un immeuble, personne ne pourra non plus l'acheter à ce prix pour l'habiter. Le marché se bloque doucement par une illusion collective. Les politiques publiques d'urbanisme s'y ajoutent encore. Obnubilés par la demande de produits défiscalisés en Métropole, l'influence des cabinets de défiscalisation et le lobbying du BTP sur l'emploi localement, les pouvoirs publics lancent des opérations immobilières toujours plus démesurées. Ces grands projets, très lucratifs pour les promoteurs privés et très déficitaires pour les finances publiques des collectivités, sont de grands consommateurs d'espace et ils renforcent les tensions sur le secteur de la construction, contribuant par là même à une hausse supplémentaire des prix. La volonté de solvabiliser les acquéreurs par le PTZ, le prêt à taux zéro, participe aussi de ces politiques publiques, marginales sur le plan financier, mais à la fois nocives et inefficaces néanmoins.

En 1964 en France, il a été décidé de mettre fin à l'imposition des revenus fonciers fictifs ; les propriétaires devaient auparavant ajouter à leurs revenus la valeur locative de leur habitation, c'est-à-dire le revenu locatif qu'ils se donnent à eux-mêmes. C'est pourtant évident. Passé le temps des remboursements de crédit, on bénéficie aujourd'hui d'un avantage en nature non imposable. Et souvent, non par effort personnel, mais par héritage, particulièrement dans les grandes villes et à Paris ! La solution de la plupart des pays européens est d'imposer cet avantage fiscal. « *Un avantage supplémentaire est que cela pousserait les propriétaires à mettre leurs logements vacants sur le marché. Actuellement, un propriétaire qui conserve pour lui-même ou ses enfants l'usage d'un appartement vide paie moins d'impôts que celui qui décide de le louer !*⁸⁹ ». L'impôt contre la bulle immobilière. On mesure combien la politique fiscale n'a pas été neutre. Cette demande raisonnable n'a pas été écoutée. L'exemption d'impôt sur le revenu des propriétaires occupants, qui existait *de facto* en Nouvelle-Calédonie, a été sécurisée *de jure* par le vote de la loi du pays n° 2012-3 du 15 février 2012 (art. Lp 60-1). Une niche fiscale supplémentaire, qui déséquilibre toujours plus la fiscalité entre les propriétaires, privilégiés, et les locataires.

2.2.3. L'artificialisation des terres, leur appropriation privée par les promoteurs et l'absence de protection des terres agricoles sont des moteurs de la bulle immobilière et non pas, comme on le croit souvent, une aide aux acheteurs par extension du foncier disponible. Cette situation est favorisée par les politiques municipales en matière de réglementation des plans d'urbanisme directeur (PUD), qui ouvrent sans cesse de nouvelles zones à urbaniser. La spéculation est encore accentuée par les modifications incessantes des plans d'urbanisme, avec la création de zones *ad hoc* directement liées à la réalisation d'un projet immobilier, jointe à l'augmentation permanente des coefficients d'occupation des sols (COS), qui permet d'augmenter les densités constructibles, et partant le prix du foncier.

On parle d'artificialisation du sol ou d'un milieu, quand on le transforme et qu'il perd ses propriétés naturelles. Ainsi en France en 2011, 165 hectares, soit 1 650 000 m² en moyenne de milieux naturels et terrains agricoles sont détruits chaque jour, remplacés par des routes, des habitations ou des zones d'activité. 90 % des sols artificialisés entre 2000 et 2006 proviennent de zones agricoles⁹⁰. Cela consiste à s'approprier définitivement un bien rare et commun, l'espace. C'est une autre manière de consommer aujourd'hui le capital de demain. C'est évidemment une source de richesse immédiate pour le détenteur de la rente foncière, car on transforme un terrain, généralement non constructible, en terrain à bâtir.

Ces ventes de terres agricoles en lotissement un peu partout en Nouvelle-Calédonie, parfois seulement pour des résidences secondaires, font coup double ; elles tuent l'agriculture d'élevage et elles coupent le dernier cordon qui liait les Calédoniens à la terre. C'est souvent ce lien au foncier, qu'ils avaient valorisé, qui fondait la légitimité politique et sociale des pionniers. Qu'auront

⁸⁹ Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, Seuil 2011, p. 127.

⁹⁰ *Commissariat général au développement durable*, Le point sur l'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles - Numéro 75 - Février 2011, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

pourtant fait ces « entrepreneurs » d'aujourd'hui que disséminer et dilapider le patrimoine calédonien ? La vente de la terre agricole à des non agriculteurs, qui a causé l'envol absurde des prix, est la première cause du déclin agricole. Si on veut que des jeunes s'installent, il faut interdire la vente de la terre rurale à ceux qui ne la travailleront pas. C'est facile et cela ne coûte rien que du courage politique. Et il faut aussi imposer fortement les terres non mises en valeur. Ce choix n'est jamais fait, parce qu'on privilégie toujours la rente sur l'avenir des jeunes générations et qu'on a confondu consommation et développement.

2.3. La psychologie des marchés

Mais ces politiques seules, si elles créent un environnement favorable à la spéculation, ne suffiraient pas. Il faut un déclic psychologique des acteurs du marché pour que ce dernier réponde. Le lobbying incessant du BTP et le chantage à l'emploi sur les élus ont leur part, mais surtout s'ajoutent la psychologie humaine ainsi que la myopie des investisseurs.

2.3.1. La psychologie humaine favorise l'irrationnel. Le professeur de philosophie à l'Ecole Polytechnique, Jean-Pierre Dupuy, s'est intéressé à la formation des bulles spéculatives. Au royaume de l'argent, le catastrophisme n'a pas droit de cité. Et il cite le financier Peter Thiel, premier investisseur de *Facebook* et fondateur de *Paypal*, qui raconte cette parabole : « *Imaginons un investisseur qui sent la menace, mais ne veut pas la considérer. Il a compris intuitivement que le chemin qui assure la survie du capitalisme est comme une ligne de crête dans un paysage alpin, avec l'abîme de chaque côté. La probabilité implicite que notre homme accorde à la survie des affaires est, supposons-le, de 10 %. Il anticipe qu'une certaine affaire dans laquelle il envisage de s'engager conduira à une valorisation de 100 dollars par action si le scénario optimiste s'est réalisé. Quelle valeur doit-il lui accorder aujourd'hui ? On est tenté de répondre 10 % de 100 dollars, soit 10 dollars. Peter Thiel affirme que, lors des dernières grandes bulles spéculatives, les agents n'ont pas choisi cette valeur, mais une valeur beaucoup plus forte et sans doute proche de 100 dollars. Poussant au bout la logique qui écarte le scénario catastrophe, ils ont considéré que, dans tous les mondes possibles où ils survivaient, la valeur du titre était 100 dollars. Donc sa valeur espérée était bien 100 dollars* ». Suivant cette logique, on peut se replonger dans la formation des méga bulles récentes. « *Si les investisseurs de la fin des années 1990 ont tant risqué sur le succès des firmes Internet, c'est qu'ils ne voyaient pas d'autre avenir qui ne fût pas apocalyptique. Si les pauvres de l'Amérique se sont précipités sur les subprimes, c'est qu'ils y voyaient la seule option capable de leur éviter une retraite misérable. Peut-être ces gens étaient-ils plus lucides que bien d'autres ? Se projetant dans le seul avenir qui ne fût pas catastrophique, et lui donnant de ce fait la probabilité d'une chose certaine, ils en inféraient ce qu'ils devaient faire pour rendre cet avenir possible. C'est paradoxalement la perspective apocalyptique qui a été, en dernière instance, la cause de la montée aux extrêmes dans l'optimisme⁹¹* ».

De nombreux mythes individuels renforcent le marché. Ces représentations humaines ont été recensées avec humour dans une étude devenue classique de Jean-Michel Pouré⁹². L'immobilier et ses « héros » disposent des pouvoirs magiques d'immortalité, d'invincibilité et de dualité. « *Dans l'inconscient collectif, l'immobilier a les fonctions magiques suivantes : L'immobilier est réputé sans risque ; un bien immobilier ne perd jamais de valeur. L'immobilier est réputé inaltérable ; un immeuble peut être transmis de génération en génération. L'immobilier est un placement refuge ; ce placement est réputé fluide, permettant à tout moment de vendre ou d'acheter⁹³* ». La peur de

⁹¹ Jean-Pierre Dupuy, professeur émérite de philosophie à l'Ecole polytechnique, *La Fin du capitalisme ?* Le Monde, édition du 20 décembre 2012.

⁹² Jean-Michel Pouré, *Mythes et croyances de l'immobilier*, 2004, p. 41 et suivantes, <http://www.bulle-immobiliere.org/drupal/>

⁹³ *Ibid*, p. 48.

l'exclusion, la peur de la mort, l'héritage reçu et laissé aux descendants, sont encore des déterminants psychologiques forts que n'ont pas beaucoup d'autres placements.

Ces mythes ont pourtant une réalité profonde : l'achat est inconsciemment une appropriation de l'espace, une appartenance à un endroit. Ce déterminant psychologique est encore plus marqué en Nouvelle-Calédonie. Dans un pays où la légitimité à vivre est souvent contestée, l'achat apparaît comme un élément de stabilité. La valorisation du foncier par les Calédoniens, qui le possédaient en héritage, et l'achat par les Métropolitains ou les personnes arrivées plus récemment, tendent à souder politiquement les deux communautés autour de l'immobilier et ce, contre le peuple d'origine. La croyance irrationnelle que l'indépendance ne peut pas survenir participe directement du pari de Peter Thiel. Si ce pari est susceptible de créer une confiance qui pousse à la hausse des transactions et des prix, rien ne lui garantit pour autant d'être une prophétie auto-réalisatrice ! Tout cela agit comme une hypnose collective.

2.3.2. La myopie des marchés est une autre cause de la bulle. *« Les investisseurs – lorsqu'ils sont rationnels – considèrent un logement comme une rente perpétuelle indexée sur les loyers. Ils le valorisent par arbitrage contre les autres placements à long terme, compte tenu de leurs espérances de rendement et de leurs risques respectifs. L'arbitrage par rapport aux seules obligations – notamment par rapport aux OATi (obligations assimilables du Trésor français dont le coupon et le prix de remboursement sont indexés sur l'inflation) à maturité longue, dont le profil de risque est similaire à celui des logements (coupon indexé et longue maturité) – pourrait justifier le niveau du prix des logements fin 2010 : si les rendements locatifs étaient alors très faibles, les taux d'intérêt l'étaient également. En revanche, ce n'est pas le cas de l'arbitrage par rapport aux actions : leur espérance de rendement à long terme, même corrigée du risque, est actuellement élevée (même si une baisse reste possible à court terme). Il semble bien que de nombreux investisseurs se détournent – de manière irrationnelle – du placement en actions, par une myopie consistant à ne conserver en mémoire que les mauvaises performances boursières des dix dernières années, marquées par deux krachs, et à en anticiper la répétition (d'où une certaine analogie avec la situation du début des années 1930). La même myopie semble aussi conduire les ménages à extrapoler dans le futur la performance exceptionnelle du placement en logement constatée au cours des dix dernières années – ou du moins à sous-estimer le risque de dévalorisation de ce placement⁹⁴ ».* De fait, la répétition des crises boursières, les manipulations des cours, l'extrême volatilité des marchés, ont achevé de décourager les investisseurs particuliers ; la Bourse de Paris a perdu 2,3 millions d'actionnaires individuels depuis 2008. Ils ne sont plus que 4,1 millions⁹⁵. La défiance vis-à-vis de la bourse n'a jamais été aussi élevée : à peine 10 % des sondés estiment que c'est un bon moment pour acheter des actions malgré des valorisations assez basses. L'immobilier est ainsi devenu le placement exclusif renforçant la fuite devant le risque industriel et l'innovation et achevant la désindustrialisation de la France. Et demain ?

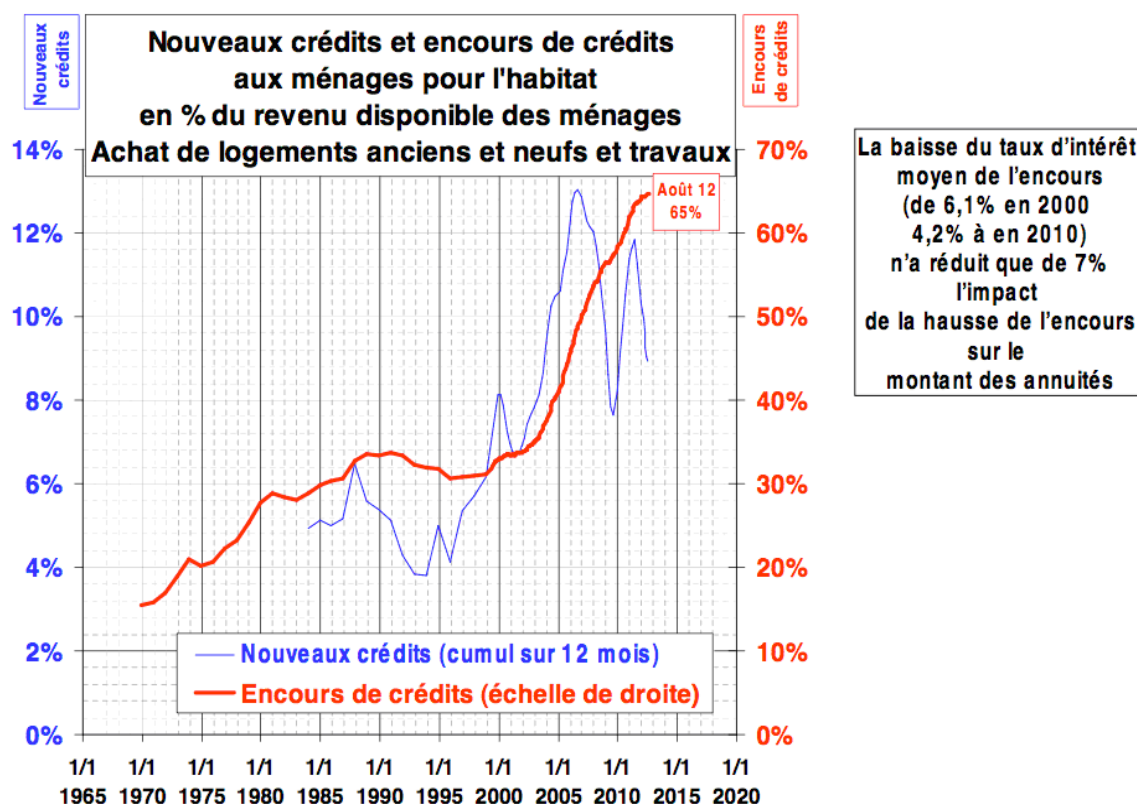
3. IL FAUT REVENIR AUX FONDAMENTAUX

Doit-on s'en faire et peut-on ne rien changer ? Les courbes ne sont pas faites pour être poursuivies indéfiniment... On notera que le rendement des politiques publiques est décroissant : il faut de plus en plus d'argent public pour obtenir des résultats de moins en moins bons ; à l'heure où sonne la facture de la dette, le système ne peut durer indéfiniment. Les arbres ne montent jamais jusqu'au ciel. En témoigne l'augmentation de la dette des ménages.

⁹⁴ Jacques Friggit, *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* étude mai 2011, p. 7, précitée - <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-1200-2012-r138.html>

⁹⁵ Selon une enquête de TNS Sofres pour la Banque Postale et Les Echos, publiée dans l'édition du 5 juin 2012 du quotidien.

Graphique 9 : Le doublement de la dette immobilière des ménages en France



Source : CGEDD, d'après Banque de France et INSEE

La poursuite des courbes relève de l'impossible. Les rendements locatifs ne peuvent pas baisser éternellement et, en sens contraire, le budget logement d'un ménage deviendrait complètement disproportionné par rapport à son revenu. Par ailleurs, à partir de 2015, les ménages devront payer les annuités supplémentaires engendrées par l'allongement de la durée des prêts qui a commencé vers 1999. Ils pourront pour cela, soit réduire leurs achats d'autres logements (résidences secondaires ou investissements locatifs par exemple), soit réduire les autres composantes de leur budget logement (diminution de l'entretien, moindre aide au logement des enfants devenus étudiants, etc.), soit prélever sur le reste de leur budget (achats d'automobiles, loisirs, etc.). Ils choisiront sans doute un compromis entre ces trois options. Leur capacité d'achat de logements en sera plus réduite⁹⁶. Cette attitude des familles est en train d'expliquer une part de la forte diminution du marché automobile en France en 2012 : « la première explication tient dans le fait que la dépense automobile se retrouve de plus en plus en concurrence avec d'autres postes, à commencer par l'immobilier. L'explosion des prix du logement a eu un impact direct sur l'allocation des dépenses des ménages, qui s'est faite au détriment de l'achat automobile. De ce point de vue, la comparaison avec l'Allemagne est parlante. Outre-Rhin, la faible croissance des prix immobiliers a laissé beaucoup plus de marges de manœuvres au consommateur pour faire l'acquisition d'un véhicule⁹⁷ ». La préférence donnée à l'immobilier accentue le déclin industriel du pays. A l'heure du désendettement de l'Etat, et des contraintes budgétaires accentuées, il sera sans doute vain d'attendre une compensation de la perte du revenu des familles par les budgets publics.

Il faut donc anticiper le retour à des niveaux de prix compatibles avec les revenus et fonder une croissance saine et réelle. La difficulté est que l'effet récessif sera nécessairement fort à court terme, tant l'immobilier est devenu un vecteur d'emploi. Le secteur de la construction en Nouvelle-

⁹⁶ Jacques Friggit, *Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?* étude mai 2011, p. 9, précitée - <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-1200-2012-r138.html>

⁹⁷ Stéphane Lauer, <http://lauer.blog.lemonde.fr/2013/01/02/chute-du-marche-auto-la-crise-nexplique-pas-tout/>

Calédonie est, on l'a vu, hypertrophié par rapport à la population (13,34 % de l'emploi contre 6,92 % en Métropole) et le secteur de l'industrie est encore plus faible que celui de la Métropole (11,56 % en Calédonie contre 14,08 % en Métropole)⁹⁸... L'immobilier dispose d'un fort potentiel de baisse, sans même qu'on cherche à en conjuguer le risque avec la « sortie » de l'Accord de Nouméa pour la Nouvelle-Calédonie ; on rappellera avec ironie qu'une hausse de 100 % du prix correspond à une baisse ultérieure de 50 %. Mais dans la mémoire collective, les hausses n'égalent pas les baisses !

Le retour à la relation historique prix/revenus, décrite par le « tunnel » de Friggit, apparaît probable. Deux scénarii sont couramment étudiés. Une baisse traumatisante et rapide n'est pas à exclure à la manière des autres marchés internationaux (USA, Irlande, Espagne, par exemple). Ce qui limite sa probabilité est le maintien de taux bas d'emprunts. Si les taux devaient remonter, ce scénario ne pourrait sans doute pas être évité. L'autre scénario est une baisse lente étalée sur 15 ou 20 ans à la manière japonaise⁹⁹. Ce scénario, s'il semble apparemment plus séduisant, laisse perdurer, comme au Japon, une sorte de récession permanente ou, à tout le moins de croissance nulle, doublée d'un manque de prise de conscience par la population de la nécessité d'investir dans les autres secteurs, d'améliorer la productivité et de baisser les dépenses publiques à un niveau de recettes réelles soutenable. Le scénario rapide est traumatisant, mais garantit sans doute une reprise saine et plus rapide. Le scénario lent risque de priver la société des avantages de l'ajustement sans en éviter les inconvénients. Un troisième scénario est parfois privilégié par les professionnels du secteur¹⁰⁰, celui du changement de palier avec une stabilisation des prix au niveau élevé. On croit souvent à ce scénario lorsque le marché reste « *en apesanteur* », au moment où il a cessé de monter, ne baisse pas encore et que les transactions deviennent rares, voire même inexistantes. Ce scénario est pourtant peu conforme à la logique des marchés, qui sont par essence instables. Il supposerait que le refus d'investir dans les actions perdure, qu'on se contente de rendements immobiliers faibles et que les politiques publiques dépensières des années passées se maintiennent durablement dans le temps, malgré la pression croissante sur la dette des Etats. Ce scénario d'une stabilisation haute par palier est difficilement crédible.

Il conviendrait surtout de ne pas, devant la baisse des prix et ses effets récessifs, ajouter de nouveaux dispositifs financiers publics, à l'image de Jean-Louis Borloo, président de l'Union des Démocrates et Indépendants, dans une interview à Dimanche Ouest-France le 10 mars 2013, demandant « *la baisse de la TVA sur le bâtiment à 5 %, voire même à 2,5 %, pendant deux ans* ». De ce point de vue également, l'annonce au Congrès de la Nouvelle-Calédonie par Harold Martin, le président du gouvernement pendant le discours sur la censure du Gouvernement le 21 décembre 2012, de nouveaux dispositifs locaux de défiscalisation pour la période de sortie de l'Accord de Nouméa, à la manière « *de ceux qui ont si bien marché en 1999* », entretiennent l'illusion d'optique. On va engloutir des sommes considérables pour tenter sans succès de contrarier une évolution pourtant largement bénéfique à long terme à la Nouvelle-Calédonie.

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a fait mettre à l'étude une nouvelle défiscalisation, demandée par le MEDEF et financée par le pays sur la base d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Cette nouvelle réduction d'impôt pour l'investissement immobilier neuf à but locatif, qui pourrait s'ajouter à une augmentation du plafond de travaux déductibles du revenu imposable sur l'habitation principale, est l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire. Outre que

⁹⁸ Etienne Wasmer, *La situation économique de la Nouvelle-Calédonie. Et si la prospérité n'était pas éternelle ?* Rapport précité, août 2012, p. 63.

⁹⁹ Le Japon a connu une bulle immobilière spéculative extrêmement forte de 1986 à 1990. L'explosion de cette bulle a duré plus d'une décennie avec un plus bas des indices boursiers en 2003 et une baisse des prix du foncier jusqu'en 2005. La banque centrale du Japon a mené une politique de baisse des taux vers zéro sans pour autant pouvoir arrêter la déflation. Ce sera « la décennie perdue ». Le Japon est encore en situation difficile aujourd'hui.

¹⁰⁰ Voir pour l'exemple l'étude du 7 janvier 2013, *Le marché immobilier de l'ancien*, par Century 21, p. 4, <http://www.century21.fr>

cela participe du financement insuffisant du budget de la Nouvelle-Calédonie, régulièrement dénoncé par la Chambre territoriale des comptes¹⁰¹, cette aide sera immédiatement captée par les promoteurs et constructeurs au détriment des bénéficiaires allégués. Elle aura aussi l'inconvénient, pourtant recherché, d'inciter les particuliers à emprunter pour couvrir la part du coût de construction non pris en charge par la réduction d'impôt. Or, le recours excessif à l'emprunt est le moteur de la hausse des prix et de la bulle immobilière. Cette réduction d'impôt, que la Nouvelle-Calédonie n'a pas véritablement les moyens de s'offrir, rencontrera, de surcroît, un obstacle juridique considérable : seuls les foyers très aisés, pour lesquels l'ensemble de leurs revenus n'est pas soumis à la progressivité de l'impôt (dividendes taxés à un taux proportionnel faible, revenus fonciers exonérés, plus-values mobilières et immobilières non taxées) continueront d'alléger leur pression fiscale, alors même qu'ils ne participent pas déjà à l'impôt en fonction de leurs réelles capacités contributives. En renforçant de manière déraisonnable la très grande iniquité de l'imposition actuelle sur le revenu, la loi du pays entraînera « *une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* », pour reprendre la formule du Conseil constitutionnel à l'origine de la correction du dispositif métropolitain. Le Conseil constitutionnel la censurera directement si elle lui est déférée. Il devient impératif et urgent de démanteler ces politiques publiques nocives pour revenir à un marché plus fluide et plus équilibré. Déficit public et profits privés, cette potion magique des dernières années finira par être mortelle ; c'est la dose qui fait le poison.

En dernière analyse, il faudrait réfléchir à une politique urbaine sur le long terme : la défiscalisation, l'absence de constitution de réserves foncières par le droit de préemption et l'expropriation, l'absence de politique d'urbanisme et de principes fondamentaux définis par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, créent les problèmes d'aujourd'hui et de demain : coûts publics d'infrastructure non maîtrisables, inesthétisme des nouvelles cités, ghettos sociaux, allongement démesuré des transports, phénomène des travailleurs pauvres où le SMG ne permet pas de se loger à Nouméa, destruction des paysages océaniques. Et tout cela, sans parvenir à fournir les logements sociaux de type océanique qui font défaut aux familles modestes et expliquent le phénomène croissant des *squats* dans l'agglomération.

Arx tarpeia Capitoli proxima

¹⁰¹ Chambre territoriale des comptes, *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie* (ROD/2012/03/NC) du 22 juin 2012, p. 2.

Le Laboratoire de Recherches Economique et Juridique est le principal centre de recherche calédonien se concentrant sur le droit et l'environnement humain, économique et social insulaire. Le processus d'émancipation progressive du pays place la recherche juridique dans un contexte institutionnel inédit et soulève, pour l'analyse économique, des questions spécifiques en termes de viabilité des activités, comme de mesure des inégalités.

La problématique humaine a une importance essentielle en Nouvelle-Calédonie, au vu de l'histoire de son peuplement et de l'instabilité de ses statuts successifs. L'égalité des différents statuts civils, le rapport juridique complexe au sol, l'adaptation du droit du travail à la société océanienne, l'enchevêtrement des normes et des compétences juridiques, la question du droit constitutionnel calédonien, la citoyenneté ou encore le statut des peuples autochtones, forment des pistes de recherche particulières à la Nouvelle-Calédonie. Il est également temps de faire un bilan des Accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998). L'optique est de mesurer le rééquilibrage, qui est le critère essentiel d'évaluation de l'action publique.

La voie d'un développement soutenable nécessite d'assurer l'intégration de l'ensemble des communautés au système d'échanges économiques, afin d'assurer une répartition des bénéfices de la croissance et de la rente minière. En raison de l'existence des grandes réalisations industrielles, les problématiques de la mine, du nickel, de la protection de la biodiversité terrestre et maritime comme du droit de l'urbanisme et de la construction sont fortement privilégiées.

L'autre champ d'analyse proposé concerne les relations économiques de la Nouvelle-Calédonie avec la Métropole. La question des transferts financiers, au travers de l'étude des finances publiques et de la fiscalité, est essentielle. L'émancipation prévue par l'Accord de Nouméa pose la question des ressources propres que la Nouvelle-Calédonie devra générer. L'étude des réformes fiscale et monétaire découle de ce questionnement.

L'équipe entend favoriser une recherche non seulement fondamentale, mais aussi appliquée, sur les aspects économiques et juridiques des politiques locales liées aux activités humaines et industrielles en Nouvelle-Calédonie. Dans cette optique, les membres de l'équipe favorisent les ouvertures internationales par des collaborations avec les universités anglo-saxonnes de la zone, les institutions régionales (AUF, CPS, PROE) ou les agences de moyens (CNRT, GOPS).

Le LARJE édite une série de *Working-Papers (Les Cahiers du LARJE)*, et organise régulièrement des séminaires et des manifestations nationales et internationales (*Colloque sur le droit constitutionnel calédonien, colloque sur le transfert de la compétence normative en droit civil et en droit commercial, colloque sur le patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie, récemment*). Le site Web (<http://larje.univ-nc.nc>) est une source de documentation très riche, qui offre, par mots clés, le libre accès aux résultats de la recherche, comme aux débats de société qui traversent la Nouvelle-Calédonie et l'Outre-mer.

Le LARJE constitue désormais un centre de réflexion incontournable dans le débat public et ses travaux participent pleinement à l'analyse et à la compréhension de l'évolution institutionnelle du pays, des enjeux de son développement humain et économique, comme des nécessités de réduire les inégalités pour en garantir la stabilité sociale et politique.

Les membres de l'équipe

- ✓ Guy Agniel, Professeur des universités en droit public
- ✓ Elisabeth Alma, Maître de conférences en sciences de gestion (en délégation)
- ✓ Jocelyn Bénéteau, Maître de conférences en droit public
- ✓ Mathias Chauchat, Professeur des universités en droit public, directeur de l'équipe
- ✓ Etienne Cornut, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Isabelle Dauriac, Professeur en droit privé (en délégation)
- ✓ Jean-Florian Eschylle, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Bernard Grand, Professeur en sciences de gestion (en délégation)
- ✓ Gaël Lagadec, Maître de conférences en sciences économiques
- ✓ Nadège Meyer, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Guylène Nicolas, Maître de conférences en droit public (en délégation)
- ✓ Catherine Ris, Maître de conférences en sciences économiques

- Samuel Gorohouna et Catherine Ris, 2012, « Does school achievement improve labor market positions for the Indigenous New Caledonians? », *Cahiers du Larje*, n° 2012-4, décembre, 20 pages.
- Florence Huart et Gaël Lagadec, 2012, « La Nouvelle-Calédonie entre dépendance et indépendance – La question de l'équilibre du compte courant – », *Cahiers du Larje*, n° 2012-3, décembre, 26 pages.
- Catherine Ris, 2012, « Les inégalités d'accès aux diplômes : principal facteur d'inégalités d'insertion professionnelle en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2012-2, novembre, 20 pages.
- Mathias Chauchat, Gaël Lagadec & Olivier Sudrie, 2012-1, « Nickel et solidarité inter-générationnelle », *Cahiers du Larje*, n° 2012-1, mars, 44 pages.
- Laure Hadj, Gaël Lagadec, Gérard Lavigne & Catherine Ris, 2011, « Les inégalités ethniques devant l'école en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2011-2, octobre, 32 pages.
- Gaël Lagadec, 2011, « Insularité et vie chère : faut-il produire ou importer ? – Analyse politique du débat en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2011-1, février, 19 pages.
- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-c, « Les grands enjeux économiques de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2010-4, décembre, 63 pages.
- Gilles Harbulot & Mathias Chauchat, 2010, « Le service public, un outil de la desserte aérienne et maritime intérieure à la Nouvelle-Calédonie ? L'exemple de la province des Îles Loyauté », *Cahiers du Larje*, n° 2010-3, novembre, 18 pages.
- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010, « Les territoires français du Pacifique face à la crise des subprimes : des réponses différenciées », *Cahiers du Larje*, n° 2010-2, novembre, 29 pages.
- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010, « Reform of indirect taxation and VA-based employer contribution – New Caledonia on its way to social VAT? », *Cahiers du Larje*, n° 2010-1, septembre, 18 pages.