



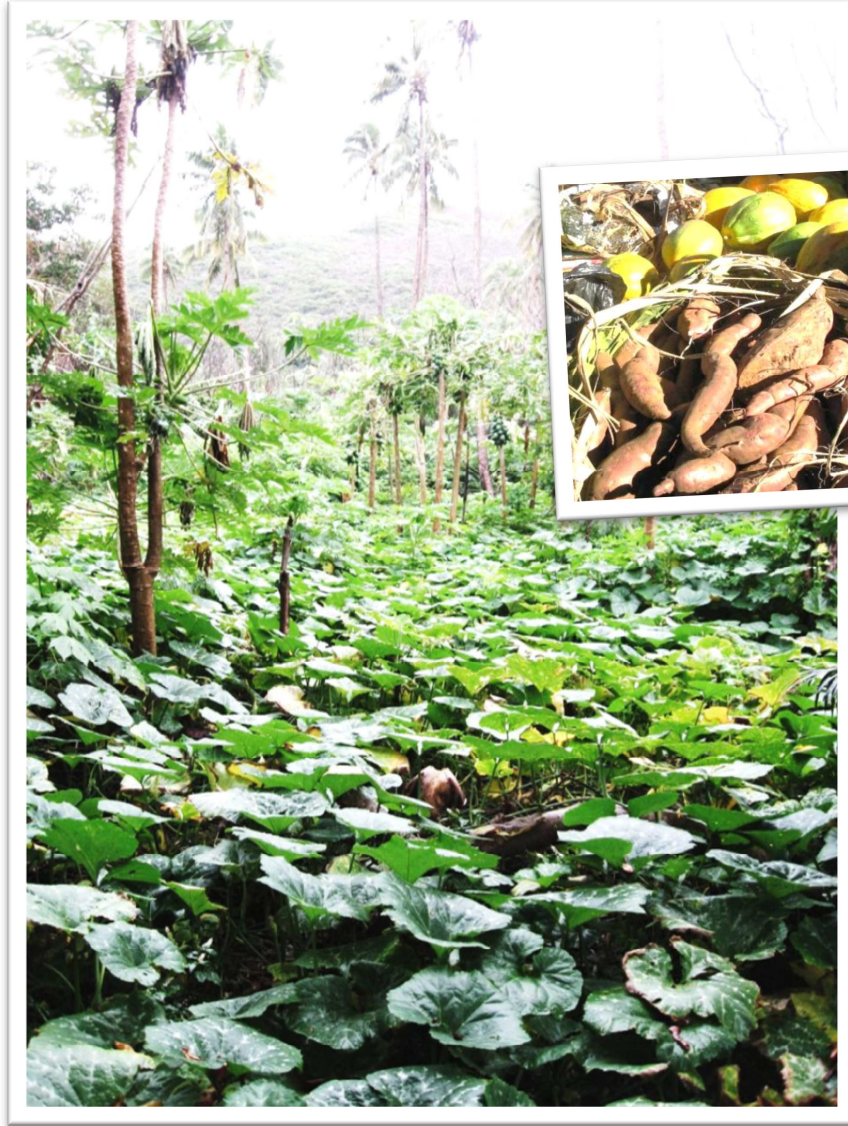
# Rapport d'activité 2012





# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>CHIFFRES CLES 2012</b>	<b>6</b>
<b>PRESENTATION GENERALE DE L'ADRAF</b>	<b>7</b>
<b>EVENEMENTS MARQUANTS 2012</b>	<b>9</b>
<b>REFORME FONCIERE : ELEMENTS DE CONTEXTE</b>	<b>10</b>
<b>L'ACTION FONCIERE</b>	<b>12</b>
<b>LA SECURISATION FONCIERE</b>	<b>16</b>
<b>L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT</b>	<b>24</b>
<b>LE MARCHÉ FONCIER RURAL</b>	<b>29</b>
<b>LA GESTION DE L'AGENCE</b>	<b>32</b>
<b>PERSPECTIVES</b>	<b>34</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>35</b>



# Introduction

Ce rapport d'activité présente le travail accompli par les équipes de l'ADRAF au cours de l'année 2012.

Les chiffres montrent que les attributions de terres en réponse aux revendications foncières se poursuivent. Le conseil d'administration a ainsi pris, en 2012, des décisions d'attributions pour une superficie totale de près de 2000 hectares.

Parallèlement, l'accompagnement des opérations des collectivités en matière de développement et d'aménagement continue de mobiliser les équipes des antennes et les services techniques de l'agence, notamment à travers l'accroissement des activités d'études et de conseil, qui confirment la reconnaissance d'une expertise ADRAF, axée sur les questions foncières en lien avec le monde coutumier.

Un dossier « spécial réforme foncière », situé en page centrale, a pour objectif de dresser un bilan plus global des actions de l'agence, dans la perspective de son transfert prochain à la Nouvelle-Calédonie.

Un bilan détaillé de la réforme foncière (prévu à l'accord de Nouméa – au point 1.4 « la terre ») a déjà été effectué en 1998 et a fait l'objet d'une publication spécifique (*La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, 1978-1998*). La plupart des analyses de l'époque sur la réforme foncière et sur la situation des terres coutumières demeure encore d'actualité.

En 2010, un bilan complémentaire a permis la mise à jour des données en matière d'acquisitions et d'attributions foncières (*bilan chiffré de la réforme foncière 1978 - 2010*<sup>1</sup>).

Le dossier présenté ici reprend les données les plus marquantes pour illustrer le travail accompli depuis 25 ans. Il pose certaines questions sur l'avenir de la réforme foncière et évoque des pistes de travail sur les missions futures de l'ADRAF.

---

<sup>1</sup> Document téléchargeable sur le site de l'agence : [www.adraf.nc](http://www.adraf.nc)

# Chiffres clés 2012

## REFORME FONCIERE

**66** courriers de revendications

**13** offres de ventes amiables

### Acquisitions

**76,2** hectares - **34,5** MF (289 000 €)

### Attributions

**553** hectares  
pour 6 GDPL et 3 communes

### Stock foncier

**14 595** hectares - **73 %** de stock dur<sup>2</sup>

## AMENAGEMENT- DEVELOPPEMENT

### Aménagement des terres coutumières

**2** Interventions **2,7** Millions F (22 600 €)  
Pour 2 promoteurs (OGAF)

### Périmètres agricoles locatifs

**132** hectares en location à **25** agriculteurs

### Prestations pour les collectivités

**5** études (dont 2 finalisées en 2012)

## MARCHE FONCIER

**255** déclarations d'intention d'aliéner  
(dont 78 terrains de plus de 5 ha)

**3305** hectares **5,95** Milliards F (50 M€)

## SECURISATION FONCIERE

**26** dossiers conflictuels (médiation)

**54** interventions de la brigade  
topographique

## EXECUTION BUDGETAIRE

Dépenses: **252,7** Millions F (2,12 M€)

Recettes **249,4** Millions F (2,09 M€)

<sup>2</sup> Le « stock dur » représente les propriétés de l'ADRAF dont les attributions sont rendues difficiles du fait de litiges sur le terrain

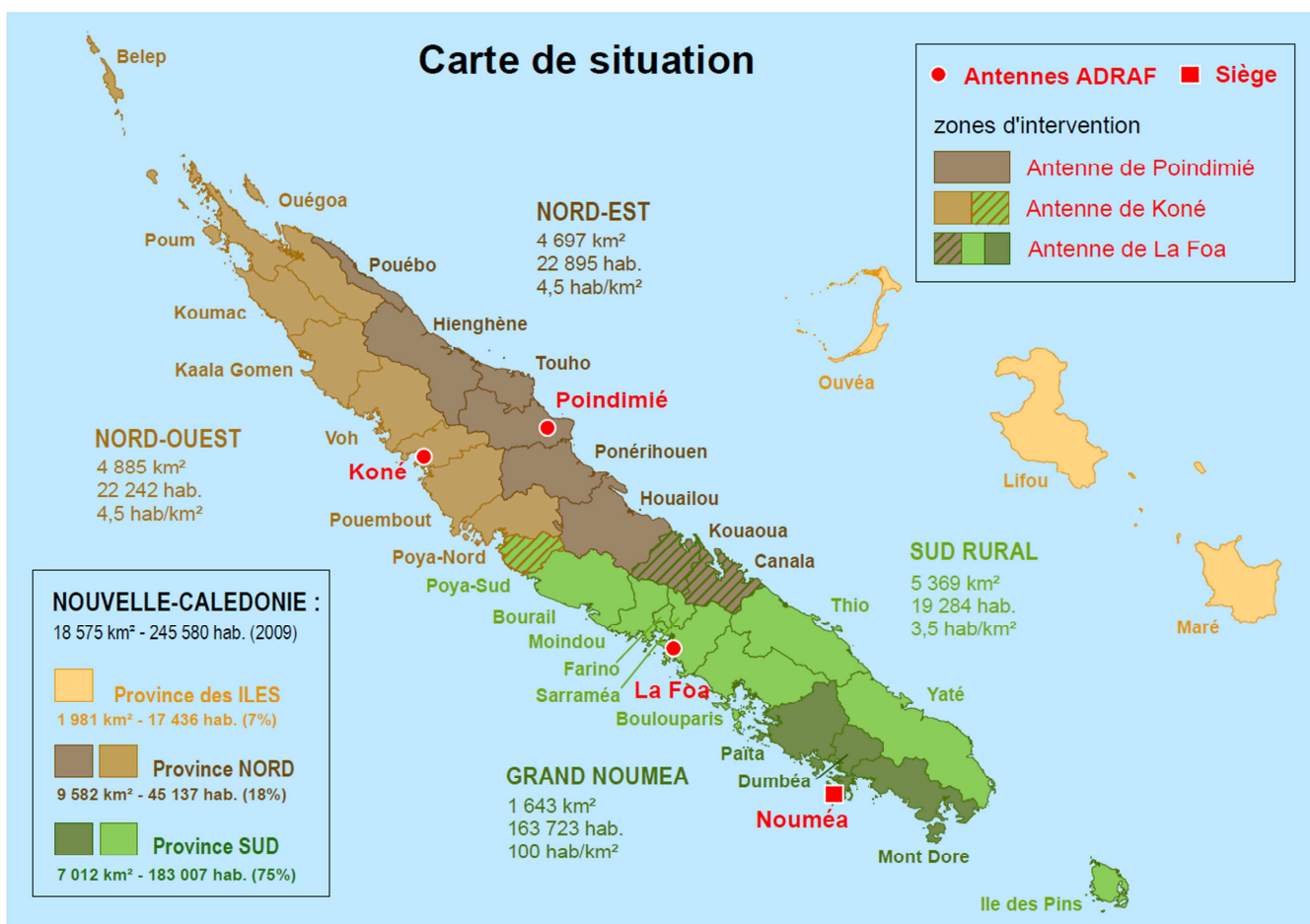
# Présentation générale de l'ADRAF

## Forme juridique

L'ADRAF est un établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial (EPIC) institué par l'article 94 de la loi n° 88-1028 du 9 nov 1988. L'agence est régie par le décret n° 89-571 du 16 août 1989, modifié par le décret n° 2000-1001 du 16 octobre 2000.

## Mission

Sa mission principale est « de participer dans les zones rurales et suburbaines à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement rural dans chaque province de la Nouvelle-Calédonie. A cet effet, elle procède à toutes opérations d'acquisition et d'attribution en matière agricole et foncière, notamment pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre et engage des actions d'aménagement et de développement économique en milieu rural ».



## Le personnel

L'agence est composée au 31 décembre 2012 de 29 agents : 20 contractuels (18 CDI et 2 CDD), 8 fonctionnaires et 1 agent en disponibilité. Les agents sont répartis entre les 3 antennes (Poindimié, Koné, La Foa) et le siège (voir l'organigramme en **Annexe 4**).

## Les instances de l'ADRAF:

(voir composition nominative **Annexes 1** et **2**)

### Le Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration définit la politique générale de l'agence et détermine les règles de son fonctionnement. Il se prononce sur l'état prévisionnel des dépenses et des recettes, le compte financier et le rapport annuel d'exécution.

### Les comités de provinces

Le comité de province est consulté par le Conseil d'Administration sur les grandes orientations de son activité en faveur du développement rural de la province et sur l'ensemble des actions de l'agence qui trouvent leur application sur le territoire de la province. Il fait des propositions à l'agence concernant les acquisitions de biens immobiliers situés sur le territoire de la province.

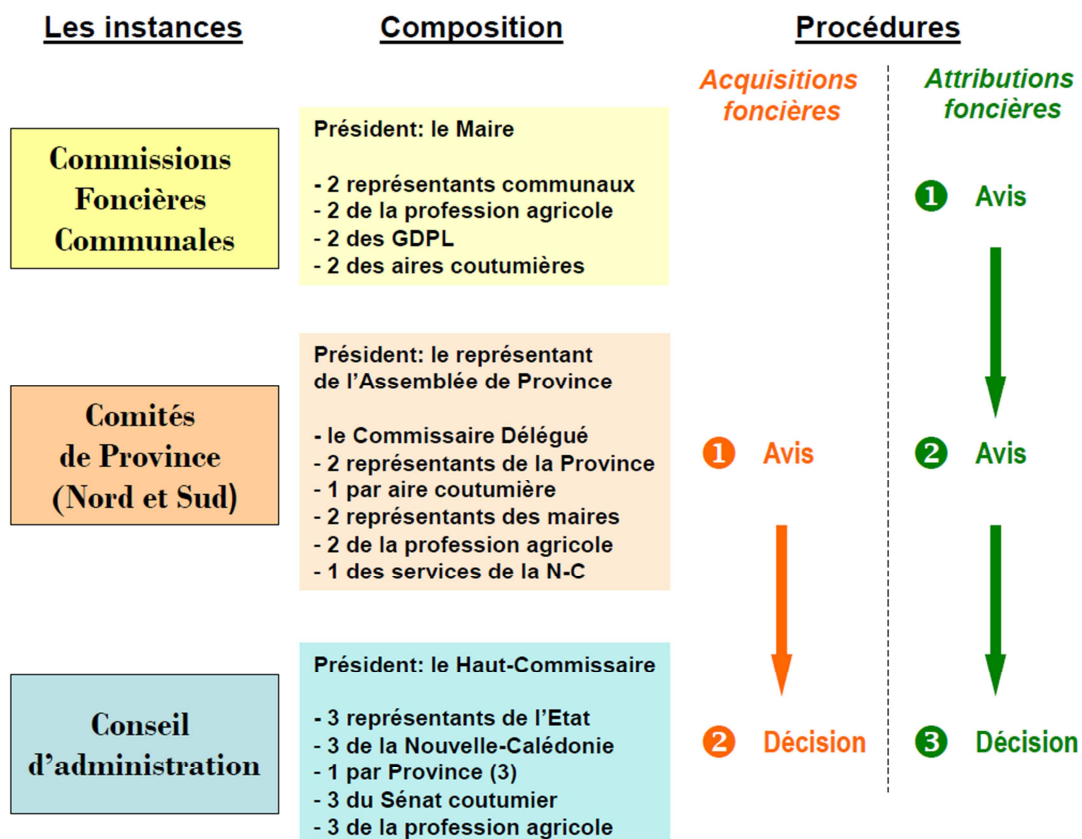
Pour chaque attribution il donne son avis sur les candidatures dont la liste lui est soumise par l'agence.

### Les commissions foncières communales (CFC)

La commission foncière communale propose au Conseil d'Administration de l'agence des critères de choix pour les attributions foncières sur le territoire de la commune. Pour chaque attribution elle donne son avis sur les candidatures dont la liste lui est soumise par l'agence.

### Réunions des instances en 2012

- ▶ **3 Conseils d'Administration**  
(06 avril, 31 août et 30 novembre)
- ▶ **2 Comités de Province Nord**  
(10 août et 19 novembre)
- 2 Comités de Province Sud**  
(13 mars et 06 novembre)
- ▶ **7 CFC** : Bourail, La Foa (2), Thio, Koné, Ponerihouen et Poindimié





# Evènements marquants 2012

**Janvier**

**Février**

- ★ Pose de la 1<sup>ère</sup> pierre du foyer des jeunes travailleurs à Voh sur terres coutumières (GDPL Clan Poavounou-Foawandji)

**Mars**

- ★ Colloque « droit coutumier et pluralité des ordres juridiques » organisé par le Sénat Coutumier

**Avril**

**Mai**

**Juin**

- ★ Comité de pilotage sur le transfert de l'ADRAF
- ★ Restitution de l'étude foncière de Poum

**Juillet**

**Août**

- ★ Groupe de travail sur le transfert de l'ADRAF (modalités juridiques et administratives)

**Septembre**

**Octobre**

- ★ Séminaire sur le socle des valeurs – Sénat coutumier
- ★ Séminaire de la Fédération des GDPL du Sud

**Novembre**

- ★ Décision d'attribution foncière d'un total de 1400 hectares
- ★ Finalisation de l'étude foncière Voh-Koné-Pouembout-Poya

**Décembre**

- ★ Exonération de droits d'enregistrement pour les cessions aux tribus (Loi de pays)

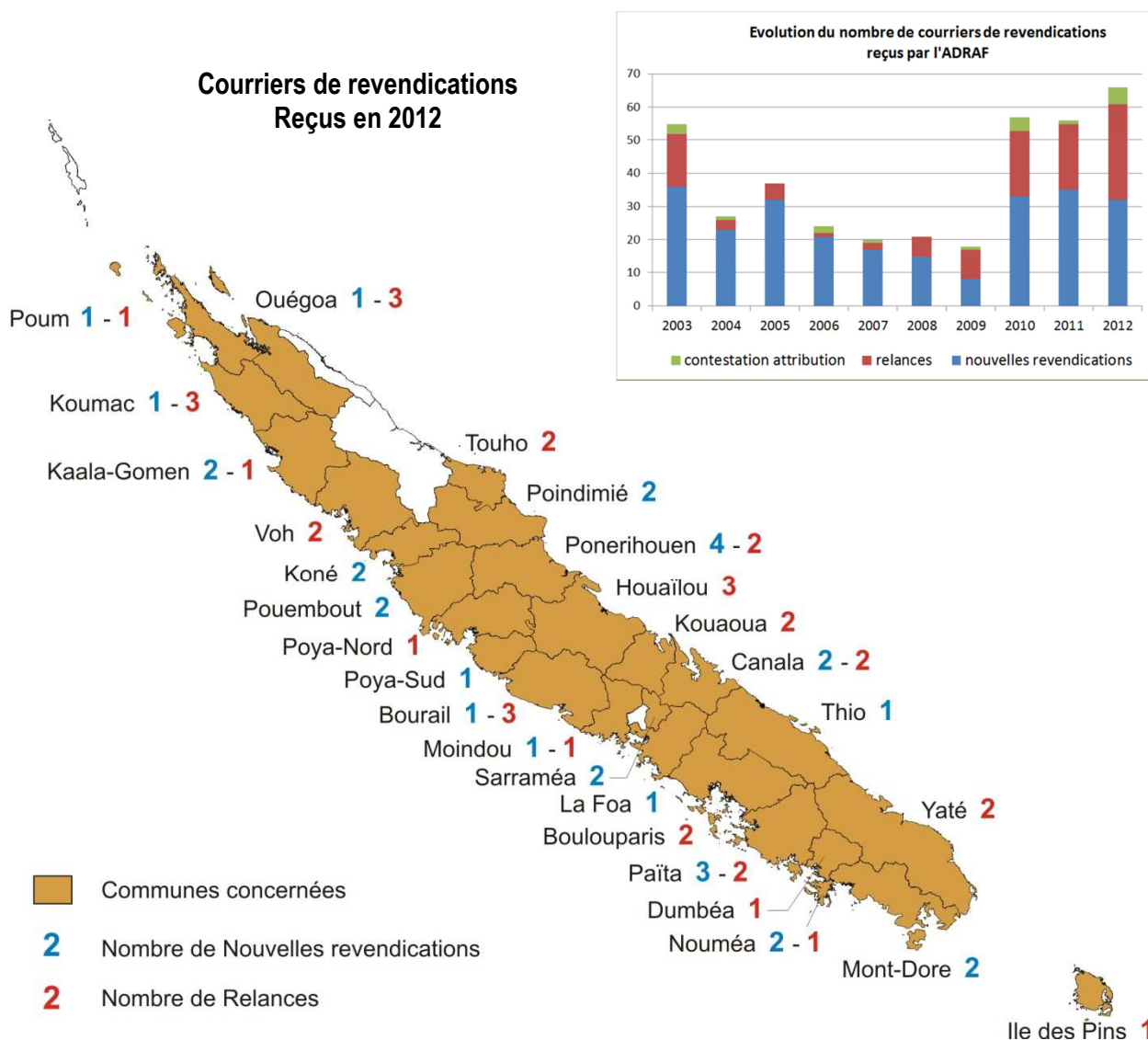
# Réforme foncière : éléments de contexte

## Les revendications foncières

En 2012, l'agence a reçu 66 courriers de revendication, soit un chiffre record depuis plus de 10 ans. La progression du nombre de revendications que l'on observe depuis 2010 pourrait-être liée aux incertitudes sur l'avenir de la réforme lié au transfert prochain de l'ADRAF à la Nouvelle-Calédonie.

Presque toutes les communes de la Grande Terre sont concernées et les revendications sont portées par des clans et familles (35), par des GDPL (25), des tribus (4) ou des chefferies (2).

Elles ciblent toutes les catégories de foncier dont le domaine de la Nouvelle-Calédonie, le domaine des provinces, le foncier des communes, celui des GDPL ainsi que des propriétés privées y compris des terrains de l'ADRAF. 40 revendications portent sur des terrains situés en Province Nord contre 26 en Province Sud.

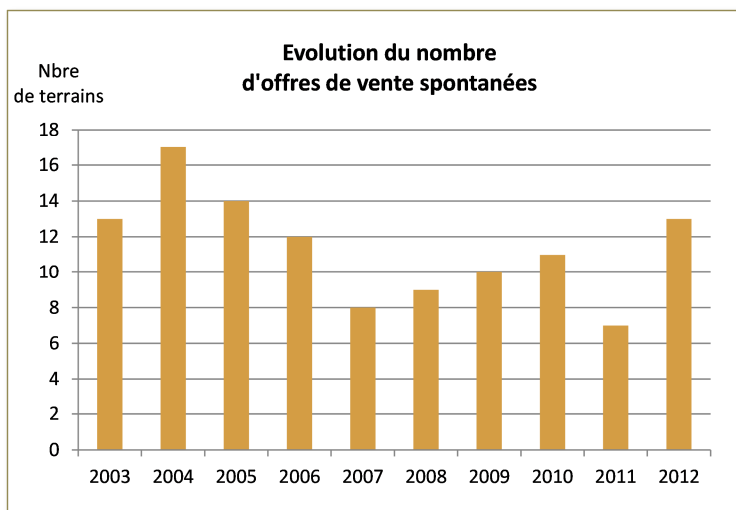


## Les offres de vente

13 offres de ventes à l'amiable sont parvenues à l'ADRAF en 2012 (contre 7 en 2011).

Sur les 13 offres, 4 ont été écartées par les instances de l'agence, 1 a été annulée par le propriétaire suite à la mise en vente du terrain sur le marché privé et 8 sont en cours d'instruction et devraient être soumises pour avis aux comités de province en 2013.

Parmi les 8 dossiers en cours d'instruction, les propriétés se répartissent entre vieilles propriétés calédonniennes et propriétés privées kanak récemment constituées, toutes ciblées par des revendications foncières.



# L'action foncière

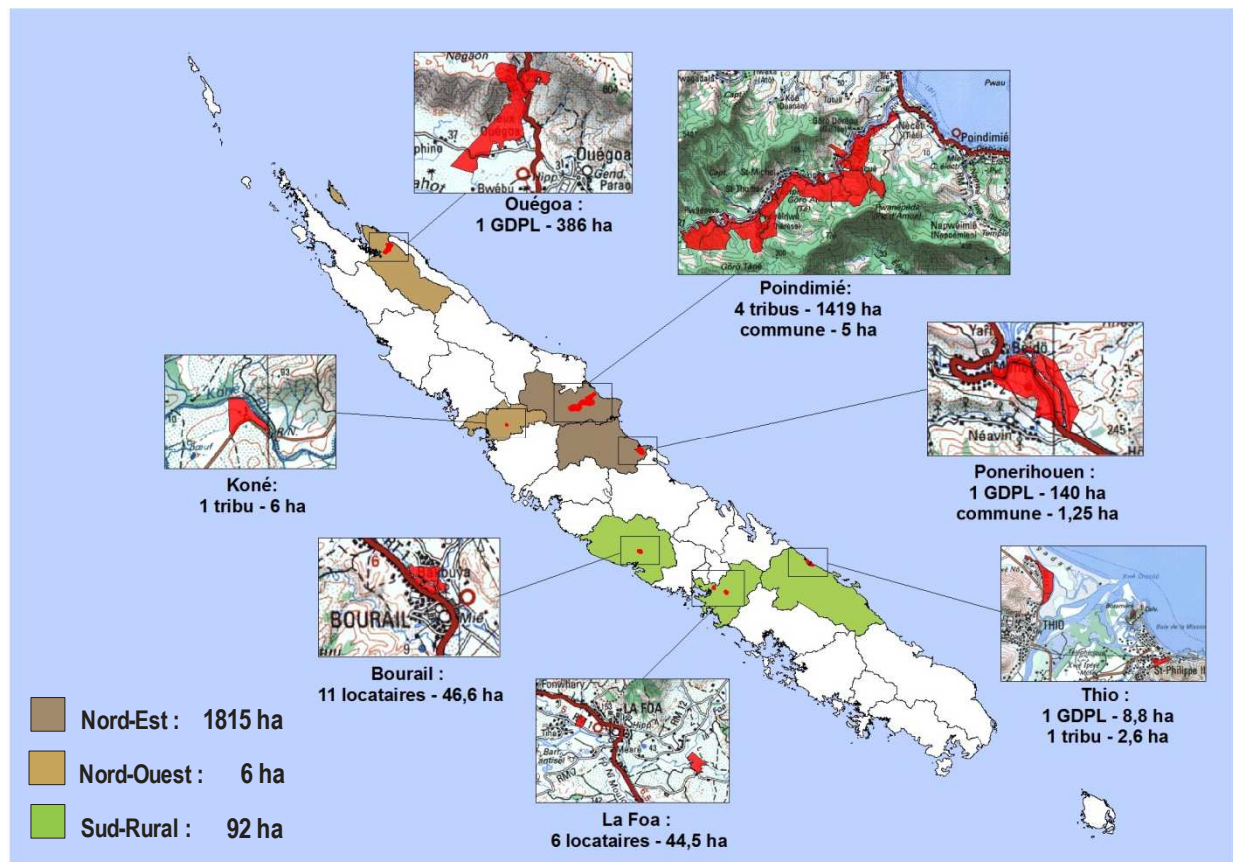
## Les attributions foncières

### ❖ Les décisions d'attribution

Le conseil d'administration de l'ADRAF a pris des décisions d'attribution pour une superficie de **1967 hectares** au bénéfice de 3 GDPL, 6 tribus et deux communes et a validé la location de 91 hectares de terrains agricoles.

L'attribution de terres au bénéfice de tribus constitue une alternative aux cessions au profit des GDPL. Elle permet de préserver de manière consensuelle les droits des uns et des autres, sans figer la situation au profit d'un groupement ou de quelques clans.

Après avoir retenu cette possibilité une première fois en 2011 sur la commune de Paita, le conseil d'administration a décidé d'attribuer plus de 1400 hectares à différentes tribus sur les communes de Thio, Koné et Poindimié. Sur cette dernière commune, près de 1400 hectares, emblématiques du « stock dur » sur la côte Est<sup>3</sup>, vont ainsi être partagés entre les 4 tribus de la vallée d'Amoa. Ces décisions mettent un terme à un long processus de discussions, impliquant un très grand nombre d'interlocuteurs.

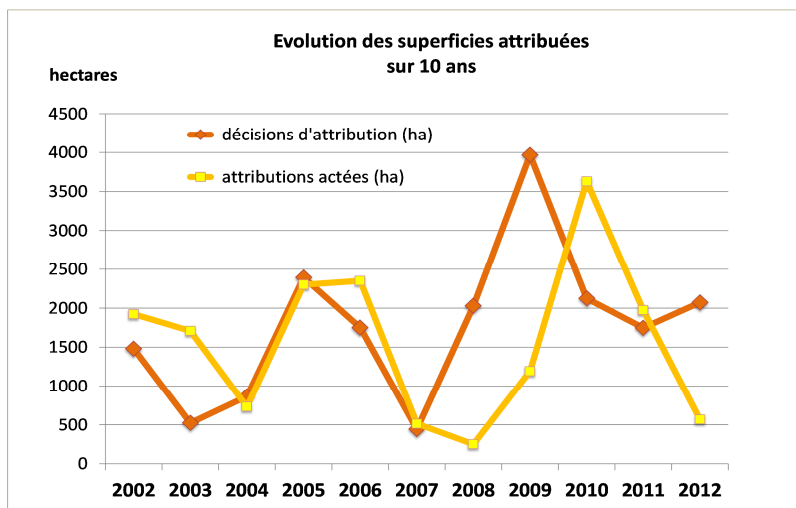
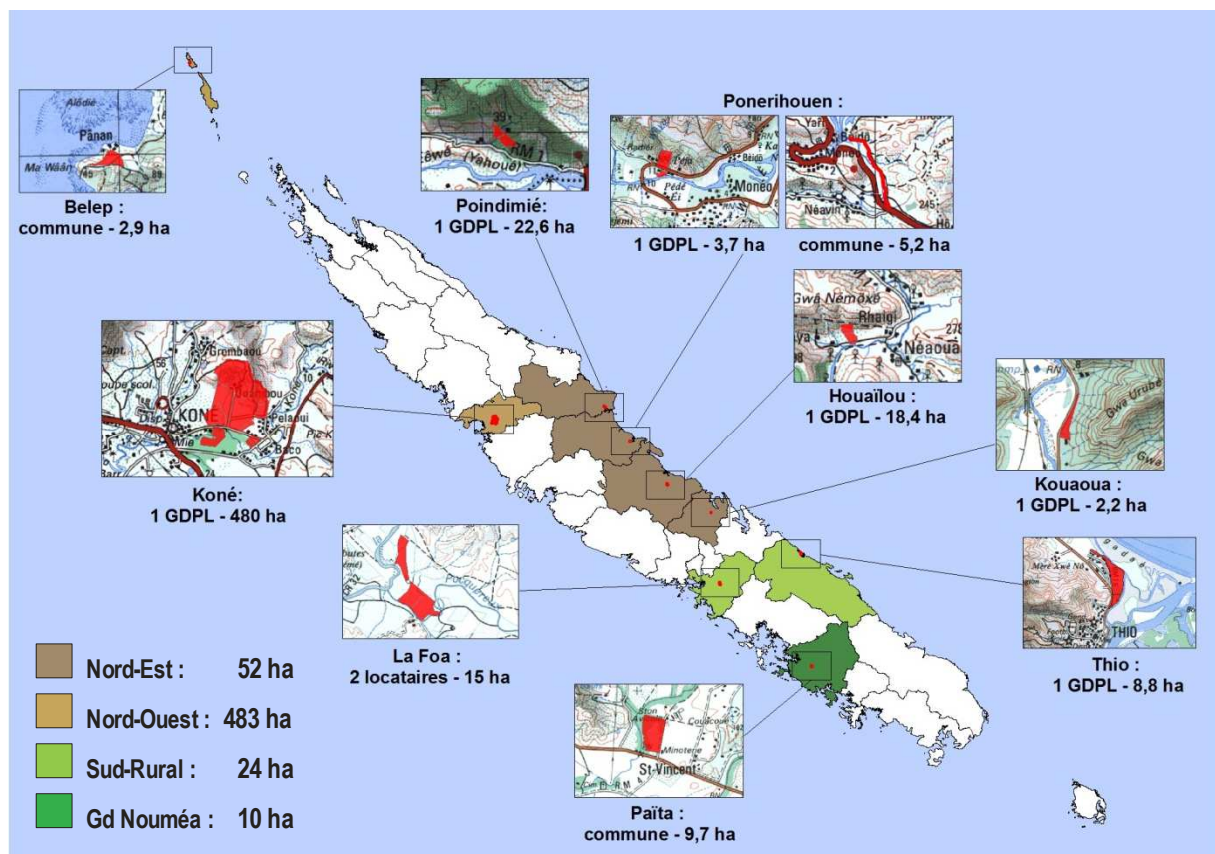


<sup>3</sup> Certaines des propriétés concernées ont été rachetées dans les années 1970, à la suite des toutes premières revendications foncières.

### ❖ Les attributions actées

En exécution de décisions antérieures prises par le conseil d'administration, 11 actes d'attribution ont été signés en 2012, portant sur une superficie totale de **569 hectares** (y compris la location de 15 hectares de terrains sur le périmètre agricole de La Foa). 8 attributions ont concerné des terrains auparavant considérés comme faisant partie du « stock dur » de l'agence.

*A noter parmi les attributions foncières de 2012, celle de l'ex-propriété Devaud à Koné (480 ha), au profit du GDPL de la tribu de Baco.*

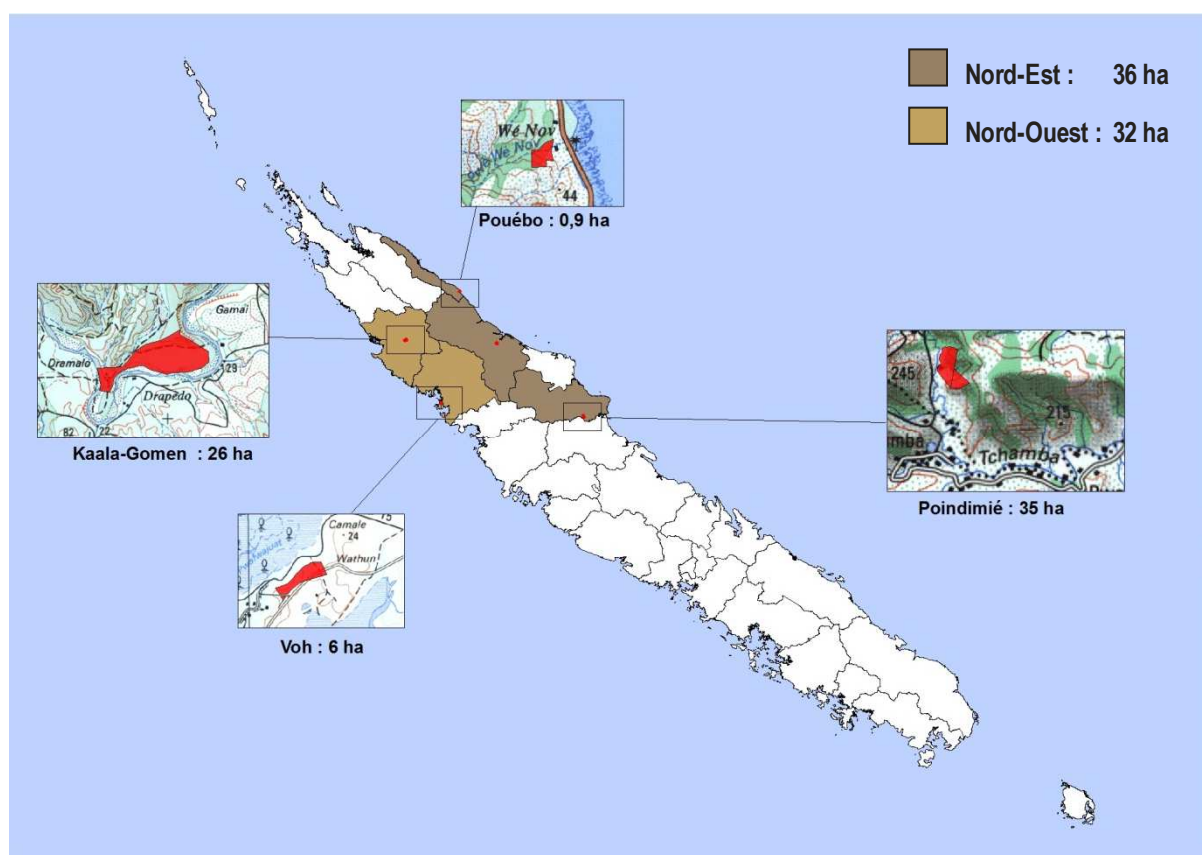


## Les acquisitions foncières

### ❖ Les décisions d'acquisition

A l'occasion des 3 séances qu'il a tenues en 2012, le conseil d'administration a décidé de l'acquisition de 4 propriétés dans le cadre d'offres amiables, d'une superficie totale de **68 hectares**, pour un montant de **27 millions FCFP** (226 000 €). Toutes ces propriétés sont situées en province Nord, et présentent la particularité d'être à la fois relativement enclavées au sein de terres coutumières et fortement revendiquées.

Le conseil a écarté 4 autres offres de vente, considérant que l'acquisition des propriétés concernées n'entraîne pas dans le champ de la réforme foncière.

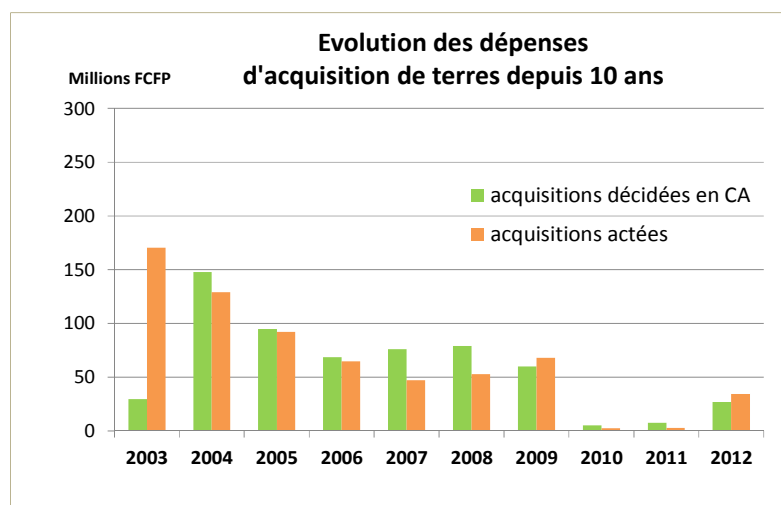
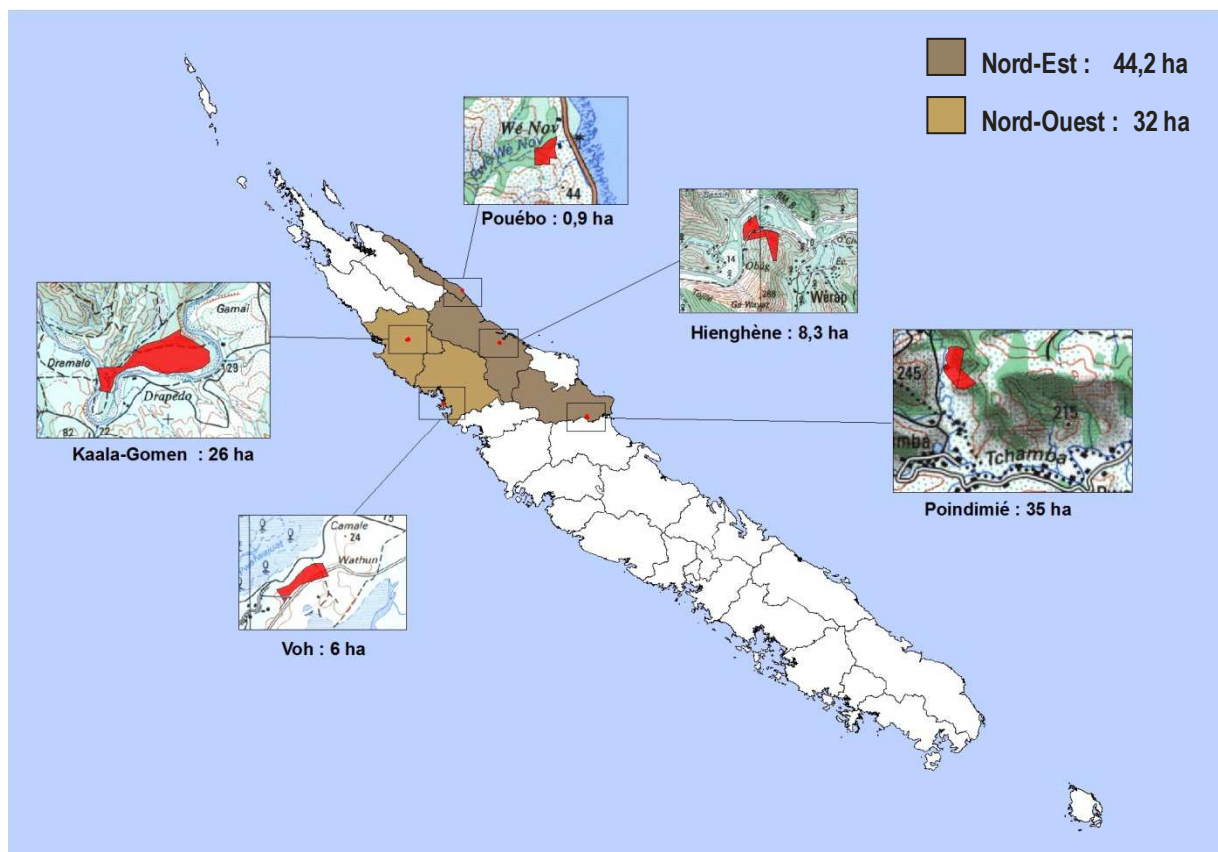


## ❖ Les acquisitions actées

En 2012, l'ADRAF a acquis 5 propriétés, d'une superficie totale de **76,2 hectares**, pour un montant de **34,5 Millions FCFP** (289 000 €). Il s'agit d'1 propriété dont l'acquisition avait été décidée en 2011, et des 4 propriétés que le conseil a décidé d'acquérir en 2012, toutes situées en province Nord.

Après deux années pendant lesquelles l'ADRAF a peu dépensé en matière d'acquisitions foncières, elle a, en 2012, utilisé 86% des crédits d'achat de terre inscrits au budget.

Ces terrains devraient faire l'objet d'une attribution rapide compte-tenu des éléments obtenus par l'ADRAF lors de l'instruction préalable à leurs acquisitions.

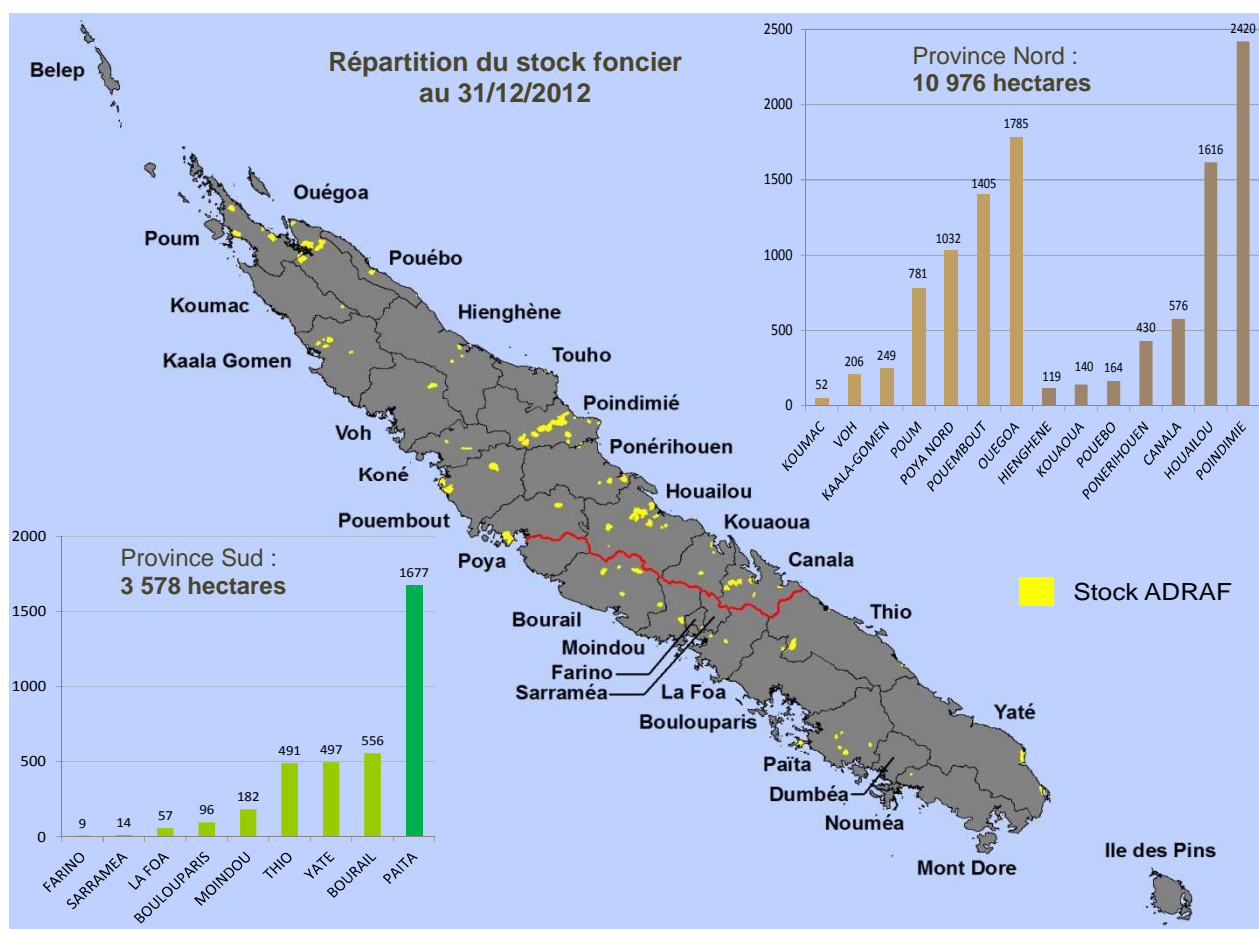


## Le stock foncier de l'agence

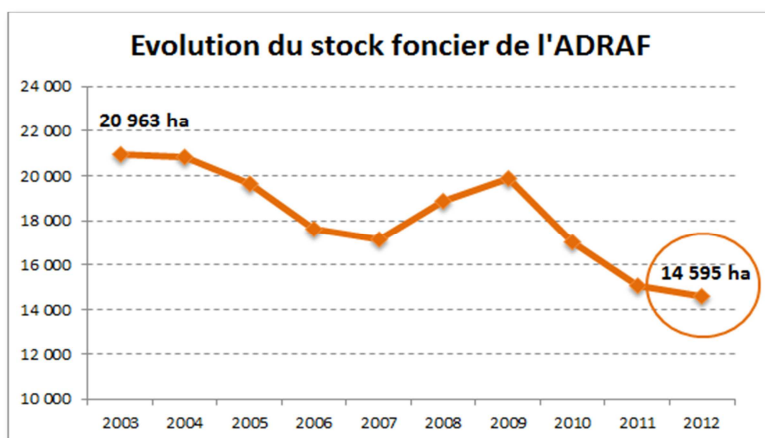
En 2012, le stock a diminué de 3% pour passer de 15 073 à **14 595 hectares**. Cette diminution est inférieure aux prévisions du fait des difficultés rencontrées sur quelques dossiers importants.

Ces difficultés peuvent être d'ordre :

- Administratif : comme pour les attributions à des tribus, pour lesquelles il a fallu attendre d'obtenir une évolution de la réglementation fiscale pour une exonération de droits d'enregistrement,
- Technique : lorsqu'une division foncière est nécessaire à l'exécution d'une décision, les délais sont allongés par les procédures provinciales en matière d'urbanisme,
- Contextuel : lorsque il y a une évolution du contexte local et une remise en cause du consensus ayant prévalu à la décision du conseil d'administration.



La courbe de l'évolution du stock sur les dix dernières années indique néanmoins que le déstockage se poursuit.



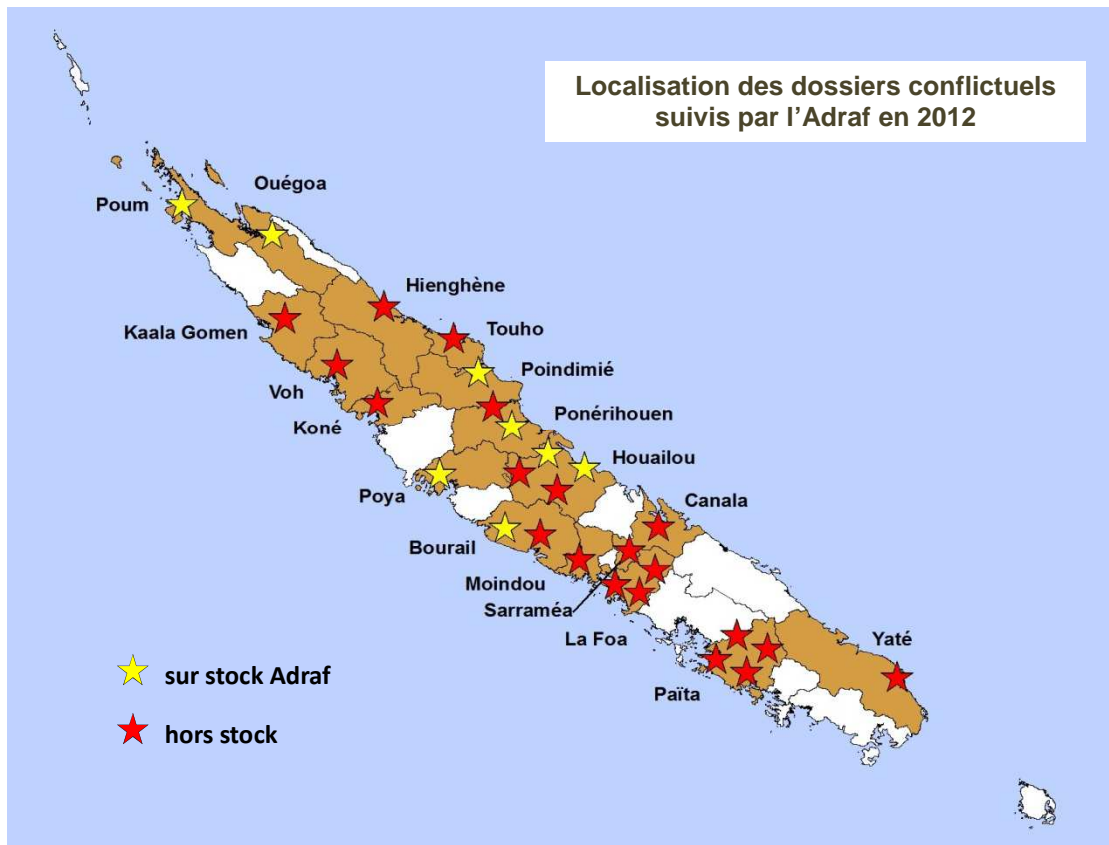


# La sécurisation foncière

## La médiation foncière en 2012

L'ADRAF est organisée par antennes délocalisées pour une couverture de l'ensemble du territoire de la Grande-Terre. Ce dispositif proche du terrain permet aux agents de détenir une bonne connaissance des situations locales.

C'est pourquoi, dans le cas de situations conflictuelles impliquant des ressortissants des terres coutumières, l'agence est régulièrement sollicitée par l'Etat, les collectivités locales, les autorités coutumières ou encore les protagonistes sur le terrain pour un appui-conseil et selon les cas pour jouer un rôle de médiateur ou d'animateur en vue de rechercher une issue au conflit.



Les causes des situations conflictuelles sont diverses : légitimités foncières contestées, désaccords sur des limites foncières entre clans ou entre un clan et une autorité, contestations d'installations privées ou sur le domaine public, problèmes de voisinage, actes de délinquance ou braconnage, revendications concurrentes dans les zones de développement proches des pôles urbains ou des zones minières etc...

Les tensions foncières s'expriment différemment selon chaque dossier (occupation de terrains, destruction de biens, menaces, agressions physiques, blocages des accès ou des chantiers, vols, braconnages...) et la gestion de ces dossiers, le mode de traitement et les réponses possibles sont souvent spécifiques.

A titre d'exemple, le traitement des revendications sur les sites de développement économique se fait souvent par de la négociation directe entre les entreprises, les collectivités publiques ou les compagnies minières et les revendicateurs. Dans ce cas, l'ADRAF intervient peu et n'est souvent appelée que lorsqu'il y a un blocage des opérations sur le terrain.

Lors de l'instruction des dossiers d'attribution, les agents des antennes travaillent au quotidien pour faciliter l'émergence de consensus entre les parties concernées et, dans ce cadre, ils sont parfois sollicités en urgence sur des situations conflictuelles.

En 2012, les agents de l'ADRAF ont été mobilisés dans le cadre de 28 dossiers conflictuels qui ont concernés 18 communes de la Grande-Terre.

A noter que les tensions liées à l'attribution du stock de l'agence représentaient moins du tiers des dossiers conflictuels (8 dossiers sur 28).

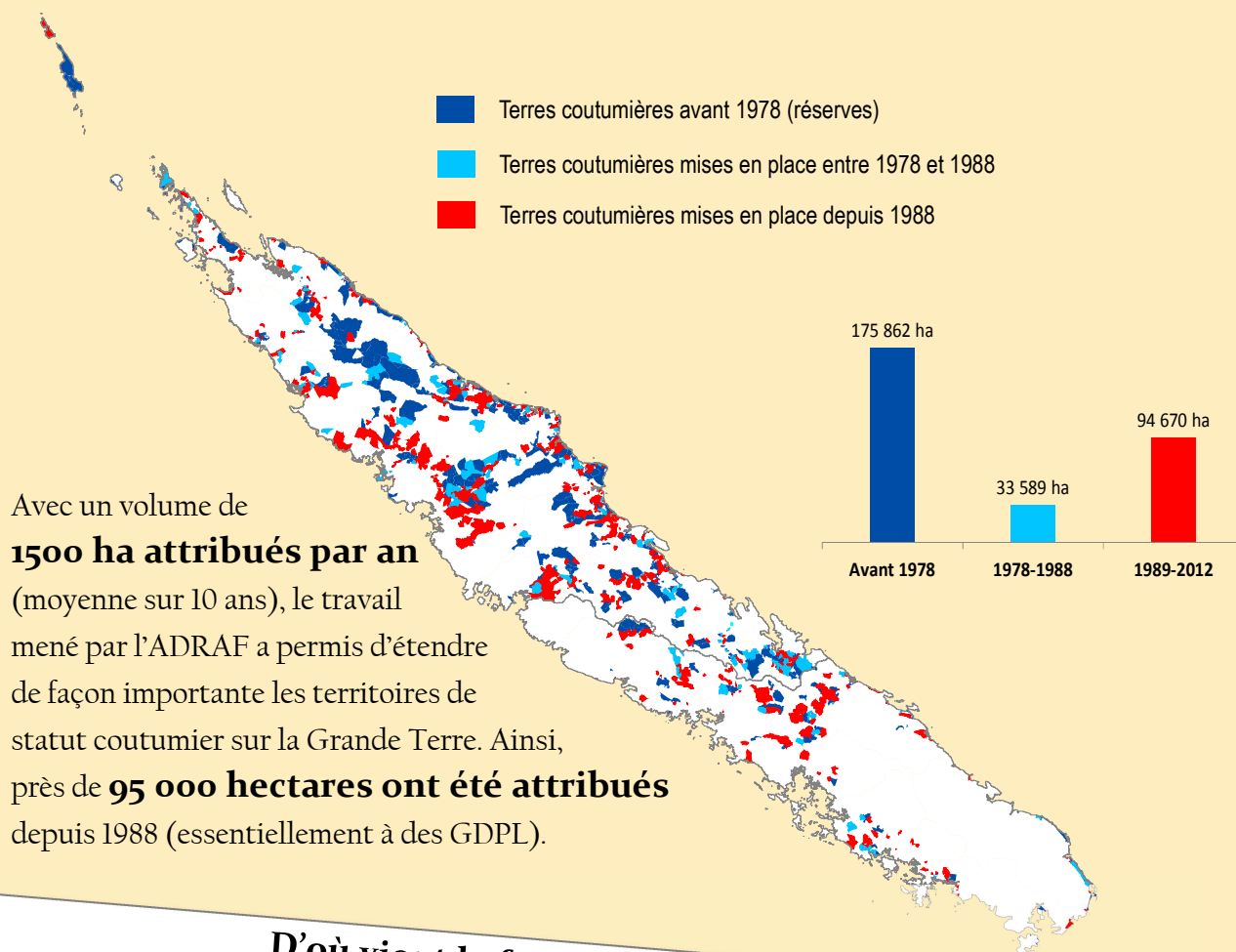
# 25 ans de réforme foncière menée par l'ADRAF...



Depuis sa création en 1988, l'ADRAF, établissement public de l'Etat, a eu comme mission principale de poursuivre la réforme foncière menée par les opérateurs fonciers précédents et impulsée 10 ans plus tôt par le ministre Paul Dijoud.

Fin 2013, cela fera 25 ans que l'ADRAF joue un rôle majeur en matière de redistribution foncière en Nouvelle-Calédonie en accompagnement de la politique de rééquilibrage du territoire au profit de la composante kanak de la population.

## Comment a évolué l'espace foncier coutumier depuis 1988 ?



Avec un volume de **1500 ha attribués par an** (moyenne sur 10 ans), le travail mené par l'ADRAF a permis d'étendre de façon importante les territoires de statut coutumier sur la Grande Terre. Ainsi, près de **95 000 hectares ont été attribués** depuis 1988 (essentiellement à des GDPL).

### D'où vient le foncier redistribué ? :

L'ADRAF attribue des terrains de son stock foncier provenant en partie des opérateurs précédents et acquiert des terrains auprès des propriétaires privés et des collectivités.

**453 propriétés** d'une superficie totale de **39 743 hectares** (dont 7 965 hectares provenant du domaine privé de la Nouvelle-Calédonie) ont ainsi été acquises par l'ADRAF depuis 1988.

## Qui sont les bénéficiaires de la réforme foncière ?

Les transferts de propriété en terre coutumière se sont faits de plusieurs manières selon les opérateurs. Au début de la réforme, ce sont des agrandissements de réserve et des attributions claniques qui ont été privilégiés. Sous l'égide de l'ADRAF d'Etat, les attributions de terres ont été faites essentiellement au bénéfice de groupements de droit particulier local (GDPL). **340 GDPL** ont ainsi été attributaires d'un total de **95 245 hectares**.

Les bénéficiaires sont des groupes de taille variable, regroupant les membres d'une famille ou d'un clan, ou plusieurs clans, ou l'ensemble des clans d'une même tribu voire même de plusieurs tribus.

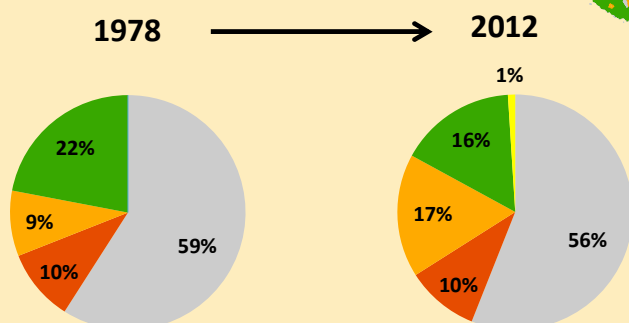
## Quelle est la situation en matière de répartition foncière ?

La situation s'est considérablement modifiée depuis le début de la réforme foncière et en particulier grâce à l'action de l'ADRAF d'Etat. L'équilibre dans la répartition foncière est aujourd'hui opéré puisque **les terres coutumières** occupent **17% de l'espace de la grande terre** et les terrains privés 16%. L'impact est cependant inégal d'une commune à l'autre. D'autre part ces données ne prennent pas en considération la qualité générale des terres (même si la réforme a conduit à une amélioration sur ce plan) et ne rendent pas compte du niveau de satisfaction à l'échelle locale.

Les liens ancestraux à la terre de beaucoup de clans kanak ont pu être rétablis, en totalité ou partiellement. Cependant, les revendications demeurent actives, notamment dans certaines zones où les clans n'ont pu bénéficier de la réforme.

La carte ci-dessous illustre la répartition géographique du foncier (la plus grande partie des terres coutumières étant située en Province Nord et sur la côte Est).

- Terres coutumières (grande terre)
- Terres coutumières (îles Loyauté)
- Stock ADRAF
- Terrains privés
- Terrains des collectivités



## **Quelle appropriation du foncier attribué ?**

L'extension des terres coutumières par la réforme foncière a permis de décloisonner l'espace des réserves, souvent situées en zones de piémont ou en fonds de vallées.

Les terres redistribuées sont en général de meilleure qualité agricole que les terres de réserve. Elles sont souvent situées en zone de plaine et plus proches des voies de communication, des infrastructures et des villages.

L'attribution de terrains situés à proximité directe des tribus a permis une extension assez rapide de l'habitat et des zones consacrées aux cultures vivrières. En revanche, le retour sur les terres éloignées des zones d'habitat est souvent plus long. Une partie des terrains attribués ont été mis en location, notamment sur la côte Ouest où d'importantes superficies sont louées à des éleveurs d'origine européenne.

## **Les enjeux actuels**

### **L'avenir de la réforme foncière**

Cette question est fondamentale. En effet, si la réforme foncière a déjà permis la restitution de superficies importantes - il y a aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie en superficie plus de terres coutumières que de terres privées - les revendications foncières portées par certains clans kanak sont encore très actives et les problèmes d'accès à la terre sont encore réels pour un certain nombre de familles.

La question du niveau de satisfaction de la revendication foncière et des équilibres à atteindre devra à terme être posée.

### **La sécurisation des terres coutumières**

Le développement à long terme des terres coutumières passe par la nécessaire clarification des droits fonciers sur ces espaces ainsi que par l'élaboration d'outils juridiques facilitant leur mise en valeur.

L'enjeu est d'élaborer des formules juridiques qui permettent de formaliser suffisamment les accords fonciers tout en préservant la stabilité des relations inter claniques ou familiales par une adaptabilité aux changements de contextes locaux.

En outre, si la réforme foncière a permis l'attribution de terres à des grands groupes (alliances de clans, clans ou familles), la question de l'accès individuel au foncier n'a pas été directement traitée dans le cadre de la réforme. Or, certaines catégories de personnes (clans accueillis, filles-mères, veuves, enfants adoptés, métis...) ne bénéficient pas toujours des mêmes facilités d'accès au foncier, ce qui peut entraîner des situations difficiles et parfois conflictuelles.

Afin de donner corps à la notion de « lien à la terre », il paraît important d'établir les supports juridiques adaptés permettant de rattacher une personne, une famille, un clan à une terre. L'amélioration de la structure des GDPL doit également participer de la sécurisation de ces liens.

Par ailleurs, l'élaboration de passerelles juridiques avec le régime de droit commun est nécessaire afin de favoriser les investissements et les aménagements sur terres coutumières. Il s'agit notamment des régimes des contrats mixtes et des droits réels au profit des collectivités.



## L'ADRAF, un outil au service des collectivités

À la veille du transfert de l'ADRAF à la Nouvelle-Calédonie, la question des missions futures de l'établissement est posée.

Au-delà de son rôle d'opérateur de la réforme foncière, L'ADRAF, qui a développé au cours des années un savoir-faire spécifique sur les questions foncières et une bonne connaissance du milieu coutumier, joue déjà aujourd'hui **un rôle d'interface entre le milieu coutumier et les collectivités pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques.**

L'agence participe ainsi à la valorisation du foncier coutumier en accompagnant les provinces et les communes dans leurs projets de développement et d'aménagement des terres coutumières, notamment par une aide à la **compréhension des situations foncières** et à la **sécurisation du foncier coutumier** (diagnostics fonciers, analyses juridiques, identification des interlocuteurs, aide à la clarification des droits, rédaction de baux, travaux de bornage...). De par son expérience en matière de **médiation**, l'agence collabore également avec les services en charge de la sécurité publique sur les problèmes liés aux conflits fonciers.



### Des missions nouvelles ou à développer...

Pour conduire ses missions actuelles, l'ADRAF a développé un socle d'expertise (juridique, agricole, économique, cartographique, topographique, en aménagement rural...) et dispose d'un droit de préemption qui permettent d'envisager d'autres domaines d'intervention.

#### L'appui au développement agricole

- La difficulté d'acquérir des terrains pour l'installation de jeunes agriculteurs et le morcellement des propriétés agricoles en Nouvelle-Calédonie, plaident aujourd'hui pour une réflexion sur la mise en place d'une structure chargée de préserver le foncier agricole et d'en favoriser l'accès. En métropole, les **SAFER** (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), sont des structures spécialisées dans la protection des terres agricoles, par l'acquisition, l'aménagement et la revente de terrains ruraux à des agriculteurs. L'ADRAF pourrait-elle jouer un rôle similaire ?
- L'accès à la location de terres à des prix abordables est également une alternative qui mériterait d'être étudiée. L'agence est déjà en charge de la **gestion de périmètres agricoles locatifs** ; ce type d'expérience mériterait d'être analysé pour envisager la possibilité d'être étendu à des surfaces plus importantes.

#### L'accompagnement des politiques foncières

- L'ADRAF peut développer un rôle d'**observatoire foncier** au profit des collectivités (et des opérateurs privés), en complément des dispositifs existants, en valorisant les données dont elle dispose sur les transactions foncières et en développant ses capacités d'analyse de l'évolution du marché foncier.
- On peut également imaginer une intervention de l'agence au profit de collectivités ou d'autorités coutumières dans le cadre de mandats de gestion sur des volets spécifiques de la valorisation de leurs domaines fonciers (suivi cartographique des terrains, état des lieux, études thématiques...). Elle pourrait par exemple valoriser ses moyens actuels en **appui au service du domaine de la Nouvelle-Calédonie.**
- Le besoin, en Nouvelle-Calédonie, d'un établissement public chargé d'accompagner les politiques d'**aménagement des zones urbaines**, notamment par la constitution de réserves foncières pour le développement de l'habitat social et des équipements publics a été évoqué à maintes reprises. Peut-on confier ce rôle à l'Adraf dont le périmètre d'intervention est aujourd'hui limité aux zones rurales et péri-urbaines ?

## Appui technique et juridique auprès des attributaires de terres coutumières en 2012

### ❖ Aide à l'élaboration de baux sur terres coutumières

L'appui apporté par l'ADRAF pour la rédaction de baux sur terres coutumières est assuré par les agents des antennes en collaboration avec le juriste de l'agence. En 2012, ce service a été apporté pour des locations de terrains sur 8 GDPL et une terre clanique, pour une superficie totale de 1430 hectares dans des domaines d'activités diversifiés tels que l'agriculture, l'élevage, la transformation agricole, l'activité industrielle ou encore l'habitat.

Ces baux sont surtout concentrés sur la côte Est, quelques-uns concernent des locations de terres sur la côte Ouest. Aucun bail n'a été élaboré avec l'aide de l'ADRAF en province Sud en 2012.

### ❖ Elaboration de documents définissant les modalités d'occupation

Ces documents ont pour objectif de formaliser les décisions en matière de répartition et d'occupation des terres afin de consolider les consensus obtenus et de sécuriser le foncier. Ils sont élaborés avec l'appui de l'ADRAF lors des discussions entre les clans et les tribus sur l'attribution du stock. L'agence a ainsi participé en 2012 à l'élaboration de protocoles d'accord pour l'attribution de terrains en stock de longue date sur Poindimié (vallée d'Amoa) et Ponérihouen (Monéo).

L'agence intervient également après l'attribution des terres, en cas de besoin de clarification de droits fonciers et de prévention de conflits. Plusieurs interventions ont eu lieu en 2012 sur la côte Est et notamment sur la commune de Touho, dans le cadre de la répartition de terres entre clans d'une même tribu.

Ces interventions reflètent assez bien les contraintes propres à chaque zone : la côte Est est aujourd'hui la zone où les besoins exprimés en termes de sécurisation foncière semblent les plus importants.

### ❖ Sécurisation des actes juridiques sur foncier coutumier

Depuis 2010 l'ADRAF collabore avec la Direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières (DGRAC) pour l'élaboration de plans topographiques annexés aux actes coutumiers portant sur des questions foncières.

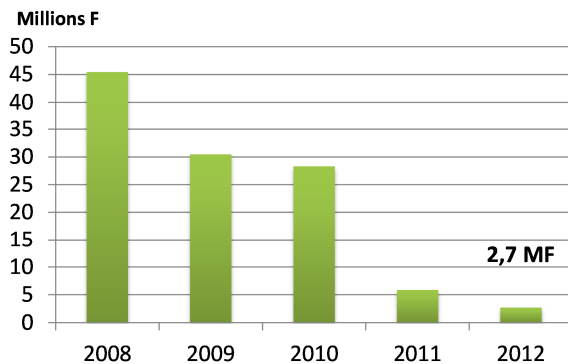
Concrètement, la brigade topographique de l'ADRAF a été étoffée pour pouvoir établir les plans adéquats dans le cas de projets économiques d'envergure, de microprojets, d'implantation de constructions neuves ou de reconnaissance de droits fonciers (partage entre ayants-droits, reconnaissance d'accès, ...). 17 demandes ont été traitées en 2012, 8 ayant donné lieu à la réalisation d'un plan d'acte.

# L'aménagement et le développement

## L'aménagement des terres coutumières

L'agence est intervenue dans des opérations d'aménagement dans le cadre des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (O.G.A.F) qui ont cours sur les communes de Pouébo et Pougou (et qui se terminent respectivement en décembre 2013 et mai 2014).

Deux dossiers agricoles ont ainsi été soutenus par l'agence. La participation aux travaux de défrichage a permis l'installation d'un éleveur bovin sur Pougou et d'un producteur de bananes sur Pouébo. Une enveloppe de **2,7 Millions FCFP** a été consacrée à ces actions.



Le graphique ci-dessus montre que l'agence poursuit la réduction de sa participation directe au financement d'opérations d'aménagement sur terres coutumières afin de se consacrer davantage au développement de prestations contractualisées pour le compte des collectivités afin de s'inscrire pleinement dans les politiques provinciales et communales en matière de développement et d'aménagement rural.

### ❖ Interventions de la brigade topographique

En 2012, la brigade topographique a été sollicitée 54 fois pour des interventions sur terres coutumières.

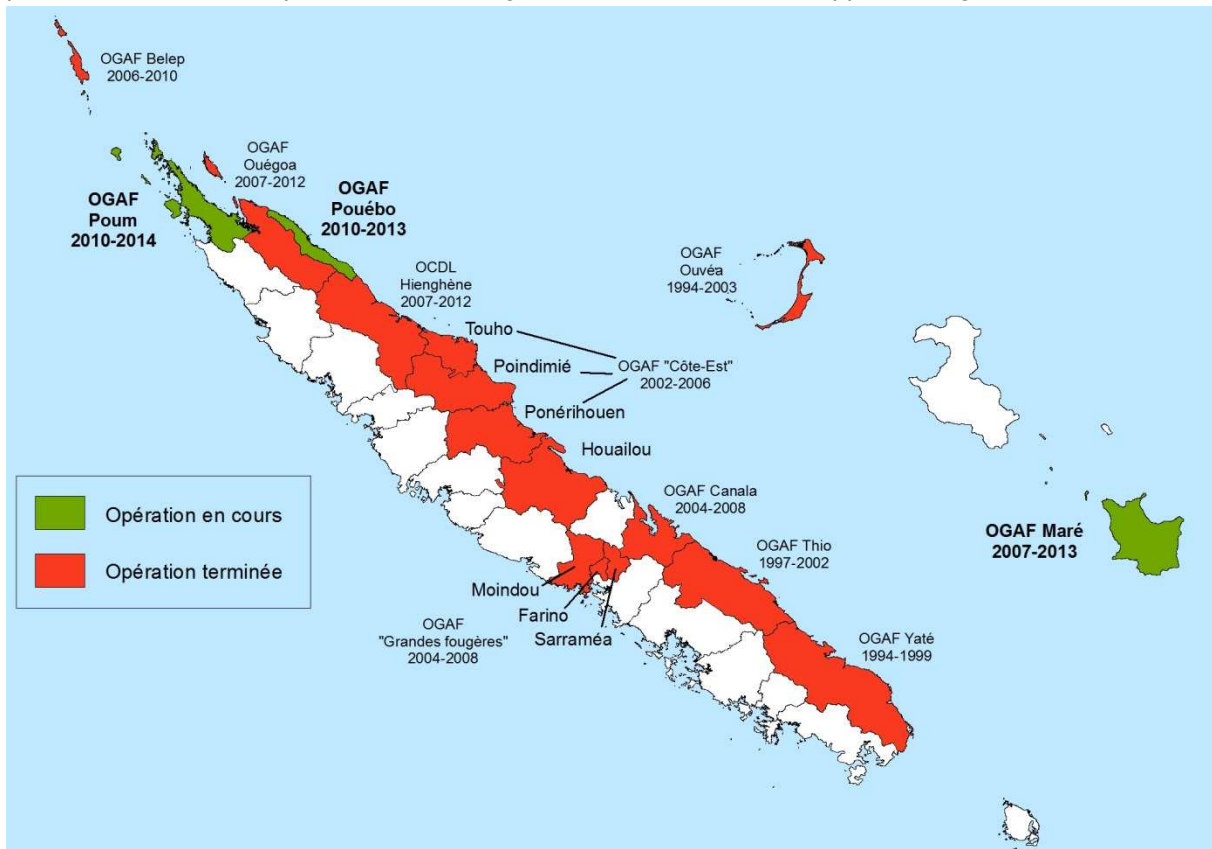
La majeure partie (39 demandes) consistait à produire des documents d'arpentage devant être annexés à des baux ou des partages coutumiers formalisant des décisions en matière de gestion foncière. Les autres demandes ont concerné la nécessité de montrer les limites de terrains attribués (11 demandes) et l'appui des géomètres dans l'instruction des dossiers fonciers (4 demandes).

Grâce au concours d'une subvention exceptionnelle de l'Etat (6 Millions FCFP), l'ancien récepteur GPS de la brigade a pu être réformé et remplacé par un récepteur plus performant.



## ❖ Les opérations de développement local

Les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), en Nouvelle-Calédonie, sont des opérations visant au développement d'un territoire (en général une commune), sur un période donnée (en général 3 à 4 ans) et sont basées sur la concertation entre les populations et les collectivités (commune, province, Etat). L'ADRAF est partenaire des OGAF dans le cadre de l'accompagnement des projets sur terres coutumières. Elle participe aux commissions de suivi et intervient ponctuellement pour le financement d'opérations d'aménagement foncier et de développement agricole.



L'année 2012 a été chargée en matière de suivi des OGAF du fait des diverses échéances :

- La commission de l'**OGAF de Pouébo** s'est réunie 4 fois en 2012 et l'ADRAF a également participé aux différentes réunions de suivi de l'évaluation intermédiaire de cette OGAF, réalisée en cours d'année par un prestataire privé. A la demande de ses partenaires, l'agence s'est aussi investie dans l'animation autour de problématiques foncières concernant d'une part, l'implantation du marché communal et d'autre part, les droits d'accès à la plaine Janisel (330 ha de terres à potentiel agricole).
- Les partenaires de l'**OGAF de Poum** se sont réunis 4 fois en 2012. L'évaluation à mi-parcours de cette OGAF devrait débuter en mars 2013.
- La dernière commission de suivi de l'**OGAF de Ouégoa** s'est tenue le 7 juin 2012 et l'opération a été clôturée le 25 juin 2012. Le dispositif a fait l'objet d'une évaluation qui a révélé des dysfonctionnements importants du fait des défections successives des chefs de projets et de l'animation. Seul 56% de l'ensemble des crédits prévus pour cette opération ont été consommés.
- L'ADRAF n'intervient plus sur l'OGAF de Maré.

## Les périmètres agricoles locatifs

L'ADRAF est propriétaire de quatre périmètres aménagés, situés en province Sud et destinés à être loués à des agriculteurs.

Dans le cadre de la gestion de ces périmètres, les 24 parcelles des périmètres situés sur les communes de Bourail et de La Foa ont été remises en location pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2014, après validation du conseil d'administration.

L'agence envisage la création d'un nouveau périmètre locatif sur un terrain en stock sur la commune de Bourail. Dans ce but, la pose d'une clôture périphérique a été réalisée en 2012 sur ce terrain pour un montant de 5,36 Millions FCFP.



*Périmètre de Bacouya (Bourail)*

## L'accompagnement des actions des collectivités

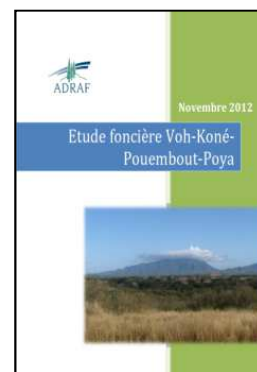
### ❖ Interventions contractualisées et études

#### Valorisation agricole du foncier coutumier

Les interventions visant à mobiliser des terres coutumières pour le développement de filières agricoles locales se sont poursuivies <sup>4</sup>. Les équipes de l'agence sont ainsi intervenues sur les communes de Kaala-Gomen et Pouébo où plusieurs réunions d'échanges se sont tenues avec les services chargés du développement agricole et les clans concernés par des terrains ayant un potentiel intéressant pour l'agriculture. Sur Pouébo, l'ADRAF a eu recours à un prestataire extérieur pour réaliser des photos aériennes de la « plaine Janisel » et ainsi disposer d'un état des lieux pour animer les discussions avec les clans. Une enveloppe de 500 000 FCFP a été mobilisée pour cette prestation.

#### Etude foncière VKP-P

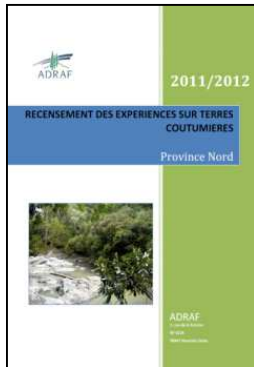
Dans le cadre de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de la zone Voh-Koné-Pouembout, la Province Nord a sollicité l'ADRAF pour apporter un éclairage sur la situation foncière de ces communes et compléter le diagnostic portant sur les terres coutumières. L'état des lieux, élargi à la commune de Poya, a été finalisé fin 2012.



<sup>4</sup> Action financée par le ministère de l'agriculture dans le cadre d'un appel à projet du Comité Interministériel pour l'Outre-Mer

## Recensement des expériences sur terres coutumières

Ce travail, confié à l'agence par la Direction du développement économique et de l'environnement de la Province Nord, a démarré fin 2011 et a été finalisé courant 2012. L'objectif était de recenser les expériences connues en matière de développement sur terres coutumières, d'en analyser certaines à travers la production de fiches descriptives et de formuler des hypothèses sur les facteurs d'échec ou de succès.



Cette commande rentre dans le cadre d'une étude plus large, portée par la Province Nord et l'Agence Française de Développement (AFD), et visant à apporter un éclairage sur les situations foncières (en Nouvelle-Calédonie et dans la région Pacifique) en vue d'élaborer des propositions de politiques fon-

cières adaptées.

## Evaluation des espaces valorisables

Une étude sur l'évaluation des superficies agricoles valorisables sur terres coutumières a débuté en 2012 à la demande de la Province Nord. Il s'agit d'apprécier, sur l'ensemble des communes de la province, quels sont les espaces encore disponibles pour du développement agricole (présentant un potentiel intéressant et non impacté par un conflit foncier). Ce travail conséquent, qui porte sur près de 500 propriétés coutumières, sera finalisé mi-2013.

## Situation foncière du domaine de Gouaro Deva

La SEM Mwe Ara, gestionnaire du domaine de Gouaro Deva appartenant à la province Sud, a commandé à l'ADRAF une étude visant à clarifier la situation en matière de revendications sur le domaine, à la suite de tensions apparues sur le site et du constat de l'existence de revendications croisées. Les résultats de ce travail seront restitués début 2013.

### ❖ Les plans d'urbanisme directeurs (PUD)

L'ADRAF est associée à la réalisation des PUD communaux. Faisant partie des comités de pilotage lors de la mise en place de ces documents d'urbanisme, elle a participé sur l'année 2012 aux réunions qui se sont tenues pour les PUD de Boulouparis, Dumbéa, Farino, Mont-Dore, Nouméa, Pouembout et Thio. Lors de ces réunions, l'agence apporte sa connaissance des terres coutumières notamment en termes d'occupation et de répartition foncière. Dans certains cas, elle accompagne les bureaux d'études sur le terrain.

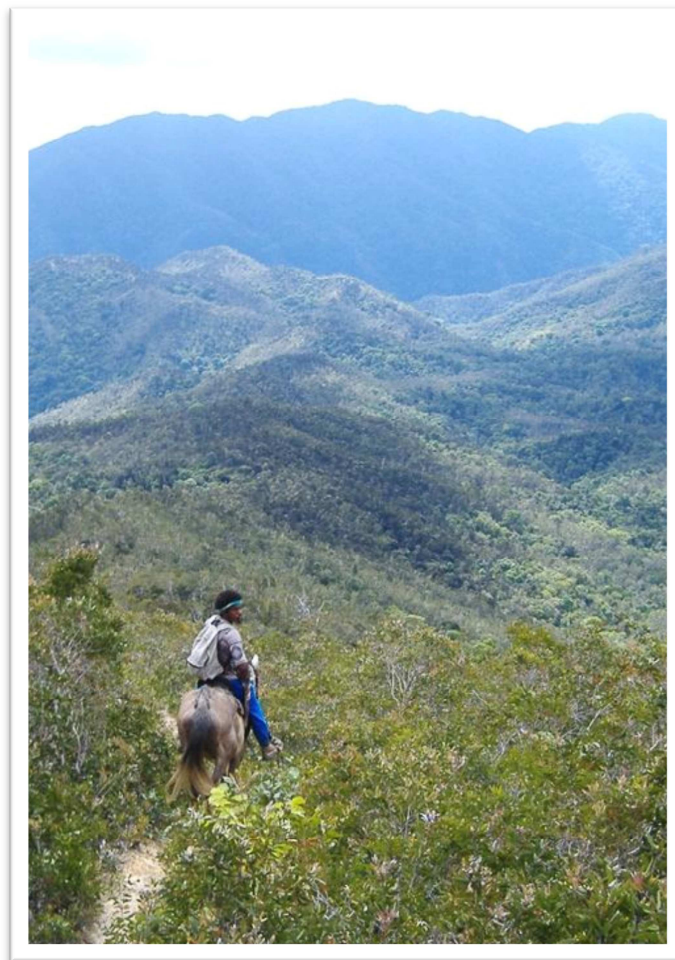
### ❖ Avis sur les demandes de location des terrains domaniaux

En 2012 l'Agence a été saisie pour avis par le service du domaine de la Nouvelle-Calédonie, sur 17 demandes de locations de terrains du domaine privé de la Nouvelle-Calédonie représentant une superficie totale d'environ 450 ha.

53% des demandes (soit 82% des surfaces concernées) ont été effectuées pour des terrains situés en Province Nord.

Les demandes de locations pour activités agricoles représentaient 65% de l'effectif (surtout pour des extensions d'activités existantes) et ont été formulées par des individus (9) ou des GIE d'élevage (2).

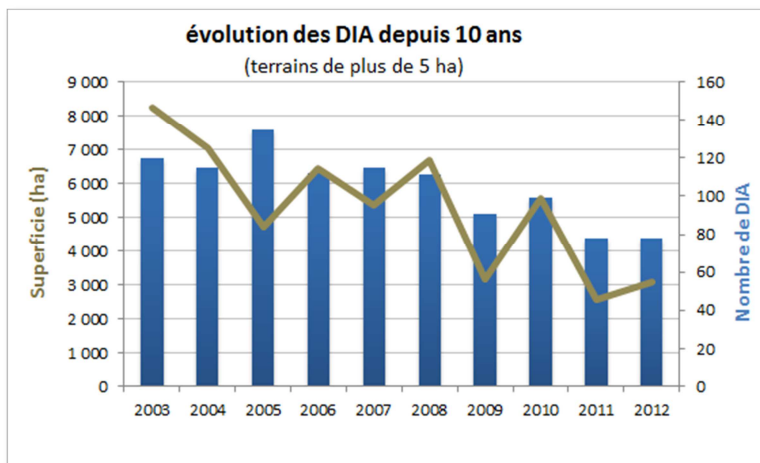
Les autres demandes de location ont été portées par des sociétés (4 demandes) pour des activités industrielles et par des communes (2) qui souhaitaient louer pour de l'aménagement ou de l'extension d'habitat.



# Le marché foncier rural

En vertu de son droit de préemption, l'ADRAF est informée par les études notariales des intentions de vente (Déclaration d'Intention d'Aliéner - DIA) de terrains en zone rurale et périurbaine. Cela permet d'analyser les tendances du marché foncier rural. A noter qu'un seuil de 5 ha est retenu pour l'analyse.

## Le volume des transactions



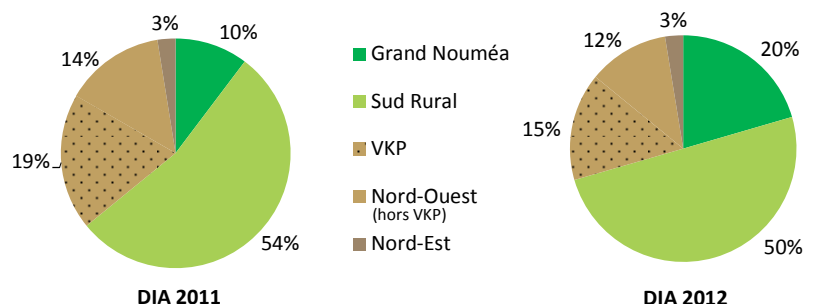
L'année 2011 avait été marquée par un net ralentissement du marché foncier rural, qui se confirme en 2012.

En effet, ces deux dernières années ont vu une stabilisation des volumes annuels échangés, autour de 3000 ha, à comparer à une moyenne de 5500 ha sur la période 2000-2010.

Le nombre de DIA de plus de 5 ha se stabilise autour de 80 contre une moyenne de 115 durant la période 2000-2010.

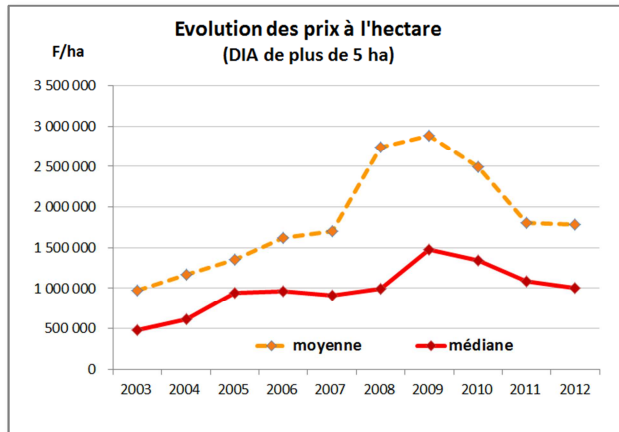
Années	Classes de superficies	Nbre de DIA	Superficie totale (ha)	Prix à l'hectare	
				moyenne	médiane
2011	5 à 20 ha	46	464	2 391 000	1 513 000
	20 à 50 ha	20	582	1 152 000	823 000
	plus de 50 ha	12	1 496	666 000	536 000
	<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>2 542</b>	<b>1 808 000</b>	<b>1 082 000</b>
2012	5 à 20 ha	35	350	2 557 000	1 696 000
	20 à 50 ha	26	813	1 080 000	840 000
	plus de 50 ha	17	1 916	1 263 000	72 000
	<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>3 080</b>	<b>1 783 000</b>	<b>1 001 000</b>

La répartition géographique des transactions évolue peu d'une année à l'autre. Le Grand Nouméa et le Sud rural comptabilisent à eux seuls presque les deux-tiers des mutations enregistrées et le Nord-Ouest (y compris VKP), le tiers restant.

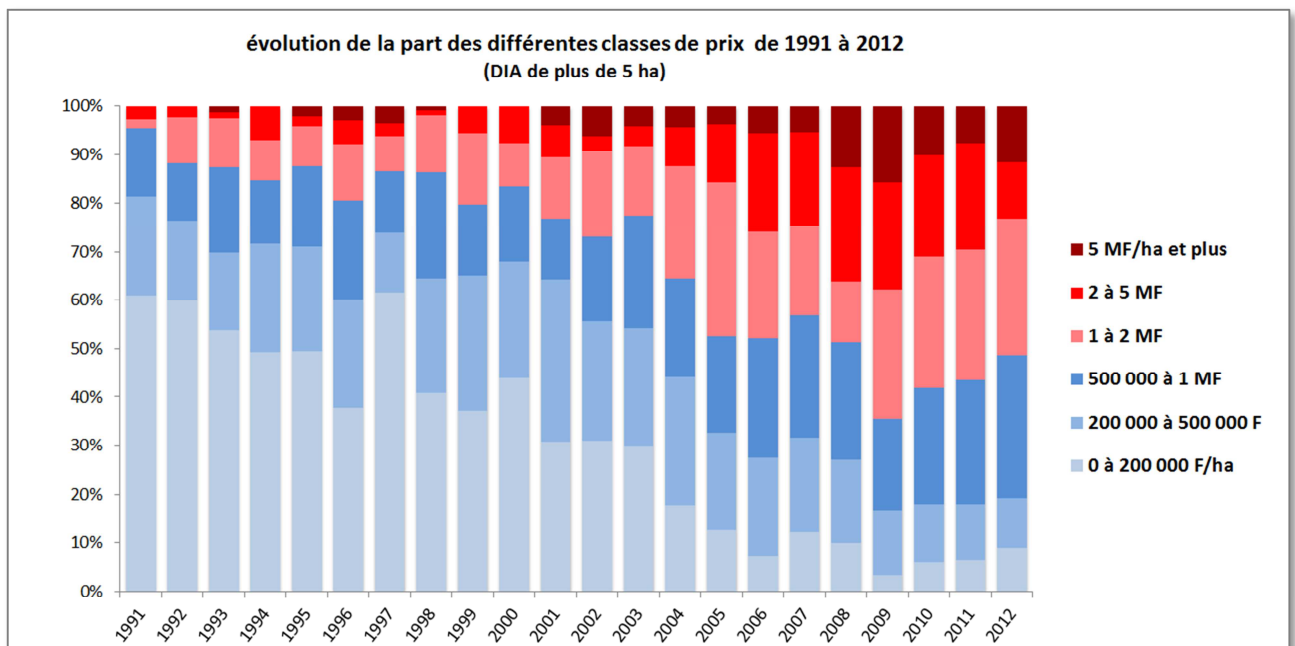


## Les prix

Les prix des transactions tendent également à se stabiliser. Le niveau médian est revenu à 1 Million de francs par hectare tel qu'il se situait avant la hausse des années 2008/2009.



*Note : la moyenne des prix ainsi que la médiane ne sont en aucun cas des valeurs de référence mais uniquement des indicateurs de tendances. Le prix de chaque mutation est déterminé par la situation du terrain, ses aménagements et aménités, et la destination qu'entend lui donner l'acquéreur.*



Le graphique ci-dessus illustre l'existence de trois principaux marchés fonciers ruraux:

- le marché du foncier strictement agricole
- les marchés de terres à vocation de terrain à bâtir
- et le marché des propriétés d'agrément.

Les terrains destinés à l'agriculture ont des niveaux de prix majoritairement en dessous de 500.000 F/ha, exceptionnellement au-delà mais sans excéder 1 Million F/ha.

Les marchés des terrains à bâtir et d'agrément ont des prix très majoritairement au-delà d'1 Million F/ha. Cependant, sans étude approfondie, il n'est pas possible de cerner précisément les niveaux de prix propres à chaque marché.

S'il est encore trop tôt pour pouvoir parler de baisse générale des prix, on constate que le poids relatif des transactions en dessous d' 1 Million F/ha augmente. Là encore, la tendance entamée en 2010 semble se confirmer.

Plus globalement, on observe que la segmentation des prix apparue dans les années 2000 est durablement installée et que sa structure se stabilise depuis ces deux dernières années.

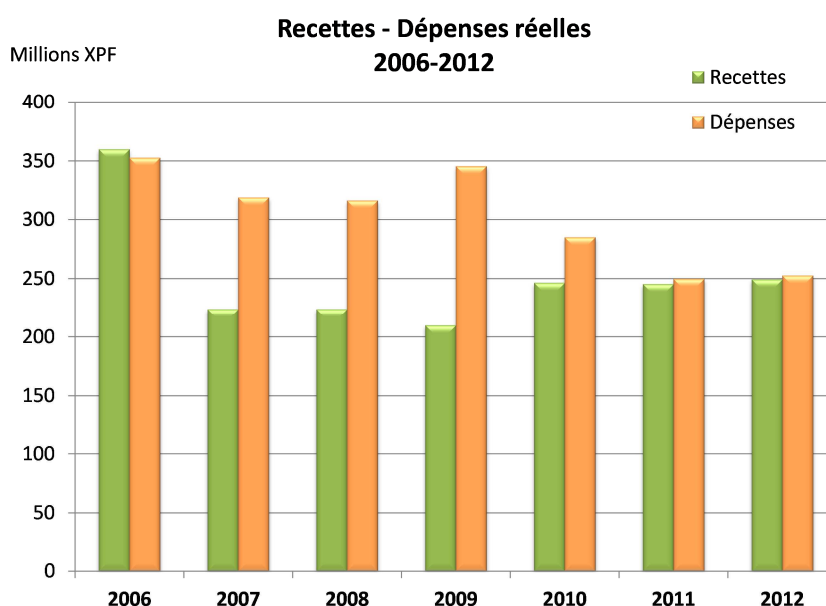


## La gestion de l'agence

Les actions visant d'une part à rechercher des recettes supplémentaires par le développement de prestations d'expertise et d'autre part à maîtriser les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'agence ont été poursuivies en 2012.

Avec le maintien du montant global des subventions versées à l'agence, cet effort a permis de contenir le déficit financier.

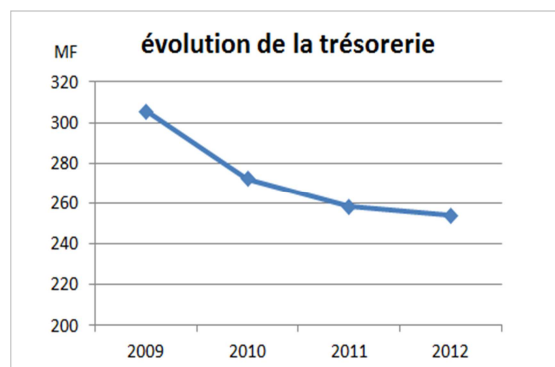
La situation de trésorerie continue néanmoins de se dégrader.



## Résultats de l'exécution budgétaire 2012

Les dépenses de l'agence en 2012 ont été couvertes à 99% par les recettes de l'année.

Malgré une amélioration constante du taux de couverture des dépenses par les recettes depuis 2010, le déficit continue de se creuser, l'équilibre des comptes ne pouvant être assuré que par un prélèvement sur le fond de roulement de l'agence. La situation financière de l'ADRAF reste donc fragile.



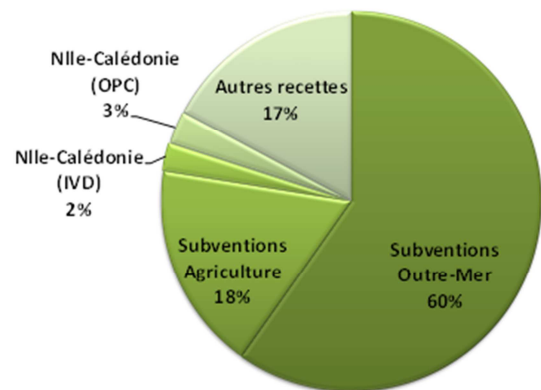


## ❖ Recettes réelles 2012

Les recettes ont été plus importantes que prévues notamment grâce au développement des prestations d'expertise (16,4 MF de recettes contre 12,7 MF budgétés initialement) et au versement d'une subvention exceptionnelle de 6 MF du ministère de l'Outre-Mer pour l'acquisition de matériel GPS en remplacement de celui utilisé depuis plusieurs années par l'équipe topographique de l'agence.

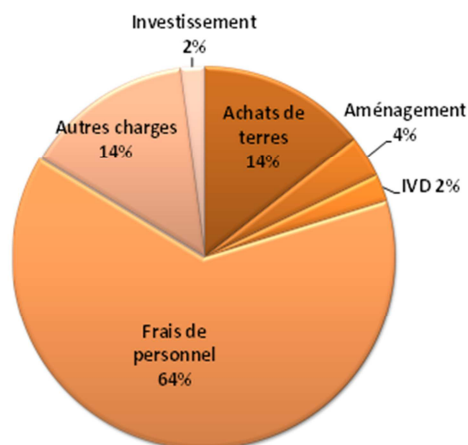
Globalement, les recettes propres de l'agence représentent 17% du total des recettes (contre 14% en 2011 et 10% en 2010).

Les subventions de l'Etat demeurent largement prépondérantes (78% des recettes). La Nouvelle-Calédonie a maintenu en 2012 le même niveau de subvention que l'année précédente.



Recettes	prévu	réalisé	taux d'exécution
Min. Outre-Mer	143 198 091	149 198 091	104%
Min. Agriculture	44 152 745	44 152 745	100%
Nlle-Calédonie	12 900 000	13 000 000	101%
dont IVD	5 900 000	6 000 000	102%
dont OPC	7 000 000	7 000 000	100%
Autres recettes	33 809 881	43 063 941	127%
<b>total</b>	<b>234 060 717</b>	<b>249 414 777</b>	<b>107%</b>

## ❖ Dépenses réelles 2012



Dépenses	prévu	réalisé	taux d'exécution
Achats de terres	44 925 000	36 357 576	81%
Aménagement	19 850 000	8 972 312	45%
IVD	5 900 000	5 810 424	98%
Frais de personnel	167 250 000	160 278 435	96%
Autres charges	42 808 544	35 995 102	84%
Investissement	5 400 000	5 289 421	98%
<b>total</b>	<b>286 133 544</b>	<b>252 703 270</b>	<b>88%</b>

La structure des dépenses réalisées par l'agence en 2012 est sensiblement différente de celle de 2011.

On note ainsi une nette augmentation des dépenses d'intervention (acquisitions foncières et aménagement) dont le taux d'exécution passe de 13% à 70%.

Les frais de personnel demeurent le poste le plus important (64% des dépenses) mais il a baissé de 18 MF par rapport à l'année précédente en raison d'un départ à la retraite, d'un congé de longue maladie et de certains postes demeurés non pourvus pendant plusieurs mois. Avec la fin des travaux d'aménagement de l'antenne de Poindimié, les charges d'investissement ont également largement baissé (elles sont de 5,3 MF contre 17,4 MF en 2011).

## Perspectives

Les discussions sur le transfert de l'ADRAF à la Nouvelle-Calédonie ont repris en cours d'année 2012 avec la mise en place d'un comité de pilotage spécifique coprésidé par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. Ces échanges, qui n'en sont qu'à leurs débuts, devraient se poursuivre en 2013.

La réflexion sur les missions futures de l'ADRAF après le transfert renvoie à la question fondamentale de l'avenir de la réforme foncière qui doit être examinée par les élus.

Parallèlement, le travail de l'agence se poursuit.

Ainsi, au vu des dossiers en cours d'instruction, les attributions foncières devraient dépasser les 1500 hectares en 2013, augurant d'une poursuite de la diminution du stock foncier.

Les prestations d'études foncières pour le compte des collectivités vont continuer à mobiliser les équipes, notamment avec le démarrage d'une nouvelle étude sur l'usage du bail et les modes contractuels de constitution de droits fonciers sur terres coutumières, commandée conjointement par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, la Province Nord et la Province Sud.

Dans le cadre de l'amélioration des conditions de travail et de la qualité des services rendus, le vaste chantier entrepris par l'agence en interne pour la rationalisation et la mise en réseau de ses bases de données va se poursuivre tout au long de l'année 2013.

# Annexes

Annexe 1 : Les membres du Conseil d'Administration

Annexe 2 : Les membres des Comités de Province

Annexe 3 : Nos partenaires

Annexe 4 : Organigramme de l'agence

## Conseil d'Administration

Composition au 31 décembre 2012

### Président

Albert DUPUY  
*Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie*

ou Thierry SUQUET  
*Secrétaire Général du Haut-Commissariat*

### Représentants de l'Etat

Armand APRUZZESE  
*Commissaire délégué de la République pour la province Nord*

Régis ELBEZ  
*Commissaire délégué de la République pour la province Sud*

Marie-Pierre MULLER  
*Directrice de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement*

### Représentants de la Nouvelle-Calédonie

Anthony LECREN  
*Représentant du Gouvernement*

Julien BOANEMOI  
*Représentant du Gouvernement*

Alain LAZARE  
*Membre du Congrès*

### Représentants du Sénat coutumier

Paul VAKIE  
*Membre du Sénat coutumier*

Luc WEMA  
*Membre du Sénat coutumier*

René BOAOUVA  
*Membre du Sénat coutumier*

### Représentants des Provinces

Nicole ANDREA  
*Province sud*

Joseph GOROMIDO  
*Province nord*

Mathias WANEUX  
*Province des Iles Loyauté*

### Représentants des organisations professionnelles

Guy MONVOISIN

Basile HOLUE

Jean-Baptiste NAAOUTCHOUÉ

### Participants avec voix consultative

Marc DEL GRANDE  
*Commissaire du Gouvernement*

Jacques-André LESNARD  
*Contrôleur général*

Olga ALEXANDRE  
*Agent comptable*

Jean-François NOSMAS  
*Directeur Général*

# Composition des Comités de Province

Composition au 31 décembre 2012

## Comité Province Nord

## Comité Province Sud

### Président

Joseph GOROMIDO

Nicole ANDREA

### Commissaire délégué de la République

Armand APRUZZESE

Régis ELBEZ

### Représentants de la Province

Guigui DOUNEHOTE

Léonard SAM

Gérard POADJA

Ghislaine ARLIE

### Représentants des aires coutumières

Waimo PIDJO - Aire Hoot Ma Whaap

Eloi BOEHE - Aire Ajie-Aro

Daniel BOAWE - Aire Ajie-Aro

Jean-Guy M'BOUERI - Aire Xaracuu

Jean-Marie GOROMIDO - Aire Païci Camuki

Clément PAITA - Aire Djubéa-Kapone

Amossa PONGA - Aire Xaracuu

### Représentants des maires

André GOPOEA - Assoc. des maires de N-C

Etienne OUETCHO - Assoc. des maires de N-C

Joseph PADA - Assoc. française des maires de N-C

Hilarion VENDEGOU - Assoc. française des maires de N-C

### Représentants de la profession agricole

Jean-Pierre ZENKURO

Maryse VIDOIRE

Philippe COGULET

Daniel GUEPY

### Agent des services de la N-C

Edmond ROSAIRE

Edmond ROSAIRE

*Chef du service du domaine*

*Chef du service du domaine*

### Membres avec voix consultative

Jean-François NOSMAS

Jean-François NOSMAS

*Directeur Général*

*Directeur Général*

Marc DEL GRANDE

Marc DEL GRANDE

*Commissaire du Gouvernement*

*Commissaire du Gouvernement*

Jacques-André LESNARD

Jacques-André LESNARD

*Contrôleur général*

*Contrôleur général*

Olga ALEXANDRE

Olga ALEXANDRE

*Agent comptable*

*Agent comptable*

Dominique LEVY

Philippe SEVERIAN

*Chef du département du développement local  
province Nord*

*Directeur du développement rural  
province Sud*

## Nos partenaires

### Services de l'Etat

Subdivisions administratives Nord et Sud  
Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement (DAFE)

Direction des Finances Publiques de la Nouvelle-Calédonie

### Services de la Nouvelle-Calédonie

Direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières (DGRAC)  
Direction des services fiscaux (DSF) - Service du domaine de la NC  
Direction des infrastructures de la topographie et des transports terrestres (DITTT)  
Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR)

Direction des technologies et services de l'information (DTSI)  
Direction des affaires administratives et juridiques (DAAJ)  
Institut de la statistique et des études économiques (ISEE)

### Sénat coutumier / Aires coutumières / Autorités coutumières

#### Services provinciaux

##### province Sud :

Direction du développement rural (DDR)  
Direction de l'équipement (DEPS)  
Direction de l'environnement (DENV)  
Direction du patrimoine et des moyens (DPM)

##### Province des Iles :

Direction du développement économique (DDE)

##### province Nord :

Direction du développement économique et de l'environnement (DDEE)  
Direction de l'aménagement et du foncier (DAF)  
Direction des affaires juridiques, administratives et du patrimoine (DAJAP)  
Direction des systèmes d'information (DSI)  
Cellule Koniambo

### Mairies

### Chambre d'agriculture de NC

### Opérateurs d'habitat social et d'aménagement

Société Immobilière de Nlle-Calédonie (SIC)  
Fonds Social de l'Habitat (FSH)  
SEMAglo

Association renouveau TEASOA  
SEM VKP

### Agence Française de développement

### Institut Calédonien de Participation

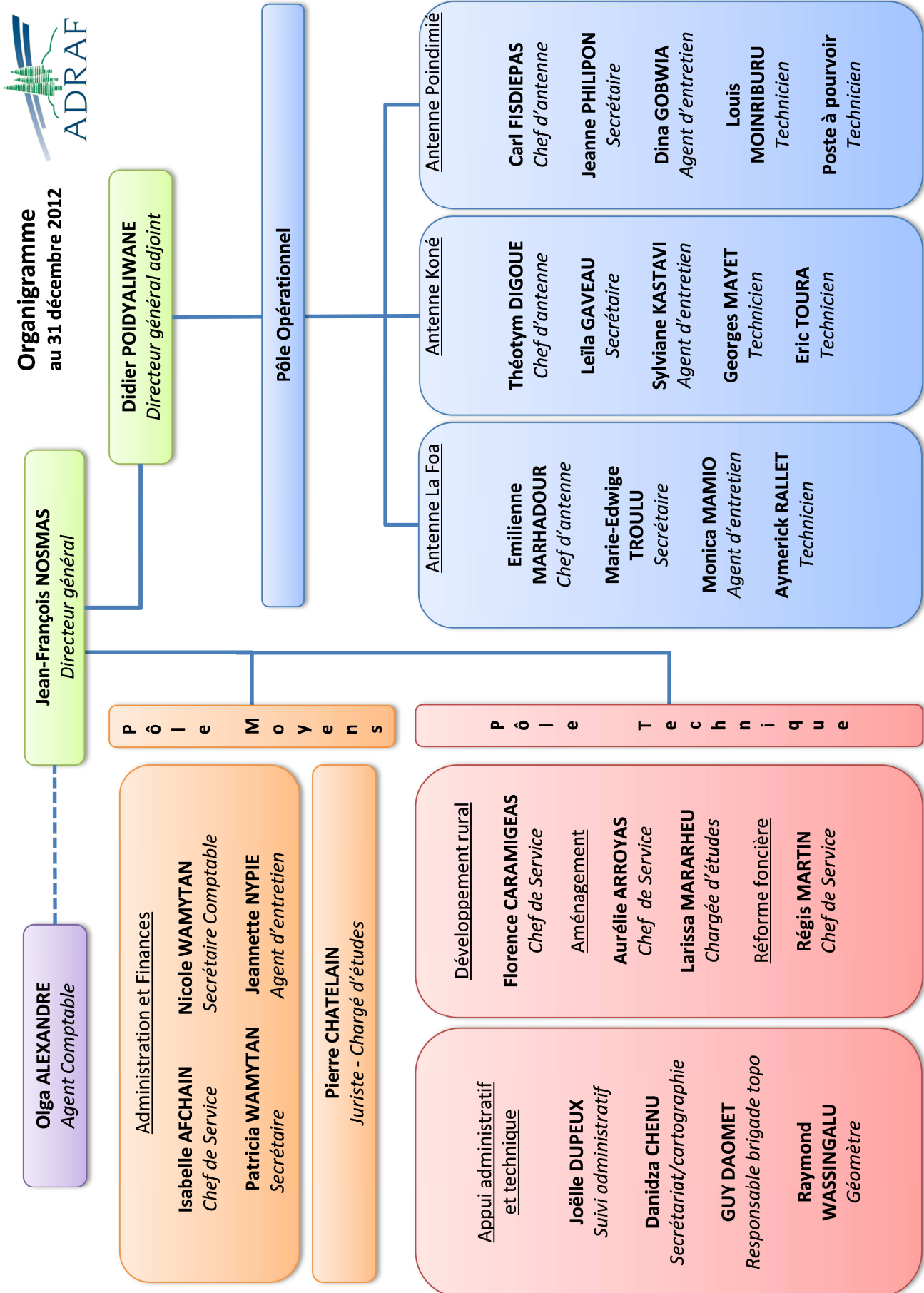
### Instituts de recherche

Institut agronomique calédonien (IAC)

Institut de recherche pour le développement (IRD)

### Etudes notariales

## Organigramme





## **Siège**

1, rue de la Somme, BP 4228, 98847 Nouméa

Tél : (687) **25.86.00** / Fax : 25.86.04

Mel : [adraf@adraf.nc](mailto:adraf@adraf.nc)

## **Agence de La Foa**

BP 12 – 98880 La Foa

Tél : (687) **44.86.00** / Fax : 44.86.04

## **Agence de Koné**

BP 48 – 98860 Koné

Tél : (687) **47.76.00** / Fax : 47.76.04

## **Agence de Poindimié**

BP 150 – 98822 Poindimié

Tél : (687) **42.66.00** / Fax : 42.66.04