

## **DOCUMENT N°2**

**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES  
DE LA POLYNESIE FRANCAISE**

### **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

#### ***COLLECTIVITE de la POLYNESIE FRANCAISE : POLITIQUE du LOGEMENT***

**Exercices 2004 à 2011**

#### ***RAPPEL DE LA PROCEDURE***

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la collectivité d'outre-mer (politique du logement) pour les exercices 2004 à 2011, en application de l'article LO.272-12 du code des juridictions financières.

Le président de la Polynésie française en fonctions au moment de l'ouverture du contrôle, M. Oscar TEMARU, ainsi que ses prédécesseurs, MM. Gaston FLOSSE et Gaston TONG SANG, en ont été informés par courriers du 30 septembre 2011.

L'entretien préalable prévu par l'article L.272-45 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 avril 2012 avec M. Oscar TEMARU, président en exercice, et le 2 avril 2012 avec M. Gaston TONG SANG, ancien président. En ce qui concerne M. Gaston FLOSSE, aucune réponse ne lui étant parvenue dans le délai imparti, ni ultérieurement, la chambre a constaté, comme elle l'avait explicitement indiqué dans sa demande d'entretien préalable, que l'intéressé n'avait pas souhaité donner une suite favorable à cette demande.

Lors de sa séance du 27 avril 2012, la chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été envoyées le 27 juin 2012 à M. Oscar TEMARU, président en fonctions. Des extraits ont été adressés à la même date aux anciens ordonnateurs, au Haut-commissaire et à des tiers mis en cause, pour les observations les concernant. Seul le représentant de l'Etat a répondu dans le délai imparti de deux mois, en indiquant que les observations formulées n'appelaient pas de commentaires de sa part. La chambre, lors de sa séance du 21 septembre 2012, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## SYNTHESE

La Polynésie française détient depuis 1984 une compétence exclusive sur la politique du logement, cette compétence n'ayant pas été réservée à l'Etat dans le cadre des lois successives définissant le statut d'autonomie de la collectivité d'outre-mer.

Depuis 2004, la politique du logement menée par la collectivité de la Polynésie française n'a obtenu que des résultats médiocres, notamment en matière de logement social. Cette situation résulte de causes multiples qui, en dernière analyse, relèvent davantage d'un exercice peu efficace de cette compétence que d'un déficit de moyens financiers.

Le projet de refondation de la politique du logement, qu'imposent les résultats décevants de l'organisation mise en place au début des années 2000, n'a malheureusement pas progressé depuis les Etats généraux du logement de décembre 2005 qui en avaient pourtant reconnu l'inéluctabilité.

### **1. - Les résultats de la politique du logement sont très médiocres.**

L'insuffisance du parc de logement s'est aggravée en Polynésie française tant en raison de l'évolution de la demande que du fait de la crise de production que connaît le secteur du logement social.

Le parc de logements existant se révèle en partie inadapté à la demande, les logements construits dans le secteur libre correspondant mal aux besoins locaux, plus orientés vers des logements familiaux de type F4 ou vers des maisons individuelles que vers les F2 construits dans le cadre des programmes financés en défiscalisation.

En 2007, alors que 20 % de la population bénéficiaient d'un logement social, la demande ne cessait de croître (400 nouveaux dossiers par an). La production de logements sociaux reste globalement très insuffisante. Les demandes de logement en instance demeurent anormalement élevées alors que les besoins sont encore appelés à croître. Sur les bases de la production moyenne observée depuis 2007, toutes choses égales par ailleurs, il faudrait plus de 22 ans pour satisfaire les demandes en instance. Or, les perspectives de production de logements et d'évolution de la demande sont encore plus alarmantes qu'auparavant. D'ici à 2027, 28 500 ménages de plus seront présents sur le territoire par le simple jeu de la démographie. Pour faire face à ces besoins nouveaux, le parc social devra croître sur un rythme de 400 à 500 logements locatifs sociaux par an pendant 20 ans. Or, force est de constater que la production moyenne annuelle de l'OPH est depuis 10 ans de l'ordre de 72 logements groupés par an. Aucune inflexion notable n'a impacté cette tendance. L'année 2011 a été la pire année de production, avec 12 logements en habitat groupé et aucune livraison de *fare*.

Les carences de la politique du logement sont apparues très nettement dans l'échec de la relance du logement social par le Contrat de projets (2008-2013) qu'il convient actuellement

de constater. Les opérations inscrites au Contrat de projets accusent un retard d'au moins deux ans. De nombreuses opérations ont dû, presque immédiatement après leur inscription, être annulées ou reportées faute de faisabilité. Au 31 décembre 2011, il y avait seulement 20 logements sociaux en cours de réalisation (opération PERETUNA) et seulement 60 logements sont en cours de réhabilitation (HAMUTA VAL). Il n'y a eu aucune opération en habitat dispersé en 2011. Un constat analogue signe aussi l'effort accru en faveur de la résorption de l'habitat insalubre. Le Contrat de projets (2008-2013) visait à résorber l'insalubrité de 515 logements sur la durée du contrat. La situation de l'habitat insalubre en 2012 est quasiment inchangée. Les effets du Contrat de projets dans ce domaine sont, à ce jour, nuls.

L'échec de la politique du logement provient aussi des formules qui ont été utilisées. L'accession sociale à la propriété des locataires du parc ancien n'a pas donné les résultats escomptés pour remédier au problème des impayés. En raison de la faible solvabilité des accédants et de la prévention des accédants devant la vétusté du parc mis en vente, le problème des impayés est resté entier et le coût des réhabilitations, toujours aussi lourd.

Le développement du système d'aide à la personne, devant équilibrer les puissantes aides à la pierre, n'a pas été privilégié alors qu'il en était le complément indispensable. De ce fait, les impayés de loyer se sont accumulés et atteignent des sommes exorbitantes qui dépassent les 2 milliards de F CFP.

## **2. - La politique du logement a été exercée exclusivement par la Polynésie française dans le cadre d'une organisation éclatée et mal coordonnée**

Depuis une trentaine d'années, la collectivité de la Polynésie française a été en situation de responsabilité en matière de logement, en étant seule en charge de l'élaboration du cadre réglementaire, de la définition des politiques publiques et de l'allocation des moyens financiers et fonciers. La collectivité d'outre-mer a cependant toujours bénéficié du concours financier de l'Etat au travers des contrats de développement qui se sont succédé depuis 1994. Le volet « logement social » du Contrat de projets, qui couvre la période (2008-2013), bénéficie ainsi d'environ 9,4 milliards de F CFP provenant de l'Etat.

La compétence exclusive exercée par la collectivité d'outre-mer n'a laissé aucun rôle déterminant aux communes, alors que plusieurs dispositions de la loi organique le permettaient. Cette conception a conduit à la multiplication de situations de blocage dans lesquelles, en raison d'oppositions locales, des projets de logements sociaux ont dû être déprogrammés du Contrat de projets. C'est ainsi que, les projets Bougainville et Mahinatea, lancés dans la commune de Papeete, ont été déprogrammés, occasionnant des débours inutiles estimés à 23 millions de F CFP pour le premier projet et à 240 millions de F CFP pour le second.

L'organisation éclatée des opérateurs, issue des choix de la Polynésie française, a souffert d'un manque de coordination et de pilotage. La multiplication délibérée des acteurs, sans coordination efficace, a abouti à une dispersion des efforts en faveur du logement. Depuis 2004, les organismes en charge de coordonner l'action gouvernementale dans ce secteur ont été très peu sollicités. La coordination interministérielle en matière de logement est donc

restée peu active. Les organismes qui devaient assurer le pilotage ont été défaillants, notamment le comité d'aménagement du territoire, qui n'a pas exercé le rôle qui lui était dévolu.

Cette absence de coordination a abouti au cloisonnement des politiques publiques. Cette situation a créé par exemple des barrières injustifiées entre les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement et celui du logement social. Cette absence de coordination a abouti à créer une situation incohérente, dans laquelle, non seulement aucun schéma directeur du logement n'a finalement vu le jour, mais les documents de planification locale, les PGA, ont été établis avant que les documents généraux de référence au niveau du territoire n'aient été arrêtés.

### **3. - Les moyens financiers et fonciers consacrés au logement ont été importants mais peu adaptés au logement social**

L'effort financier en faveur du logement s'est décomposé en deux grandes catégories : les dépenses budgétaires qui financent directement des mesures et les dépenses fiscales qui accordent des crédits d'impôt minorant les rentrées fiscales de la collectivité d'outre-mer.

Ces dépenses ont été en progression jusqu'en 2009, avant de connaître une baisse sensible en 2010 et 2011. Les crédits consacrés au logement sont ainsi passés de 5,1 milliards de F CFP en 2004 à un maximum de 9,4 milliards en 2007, avant de décroître graduellement à 6,3 milliards en 2010 et à 5 milliards de F CFP en 2011. La dépense budgétaire annuelle en faveur du logement a donc été en moyenne de 6,9 milliards de F CFP, dont 3,5 milliards de F CFP en investissement.

En matière de logement social, l'effort total annuel de la Polynésie française est retombé en 2011 au niveau de 2004 (3,7 milliards contre 3,5), mais avec un niveau des dépenses de fonctionnement bien plus élevé (1,6 milliard de F CFP contre 0,7), en raison de l'augmentation de 104 % de la « subvention d'équilibre » versée à l'office polynésien de l'habitat (OPH).

Les dépenses pour le logement social ont représenté sur la période 66 % des efforts financiers. En moyenne, 4,5 milliards de F CFP ont été consacrés au logement social, dont 3 milliards pour l'investissement.

Cet effort financier a été en très grande partie consacré à l'habitat dispersé qui a bénéficié en moyenne par an, entre 2007 et 2011, d'une somme proche de 1,7 milliards de F CFP, en agrégeant les subventions à l'OPH (*fare* sociaux), d'un montant de 1,1 milliard de F CFP, et les subventions au FDA (614 MF CFP), contre en moyenne 243 millions de F CFP alloués à l'habitat groupé.

Les réalisations annuelles ont cependant été très en deçà des financements mis à disposition. Sur la période, le montant des réalisations cumulées atteint au mieux 63 % des autorisations de programmes (AP) votées par l'assemblée de Polynésie française en 2007, et seulement 53 % en 2010 et 2011.

Dans le dispositif du Contrat de projets, 9,4 milliards de F CFP de crédits d'Etat ont été mis à disposition de la collectivité de la Polynésie française pour construire des logements sociaux. Après 3 années de mise en oeuvre, le bilan faisait déjà apparaître une consommation des crédits très en deçà des attentes. Au 31 décembre 2011, seulement 1,6 milliard de F CFP avaient été engagés, soit 7 % des crédits et seulement 168 MF CFP avaient été consommés, soit 0,7 % des crédits.

L'effort financier en faveur de l'habitat groupé n'a, de plus, pas été relayé par une politique efficace de mise à disposition de terrains adaptés à la construction sociale qui en était le complément naturel.

De nombreuses opérations d'habitat groupé sont bloquées pour des raisons liées à la médiocrité du foncier mis à disposition. Les réserves foncières adaptées au logement social n'ont pas été constituées dans le cadre d'une stratégie d'aménagement du territoire clairement déclinée. Dès 2008, la chambre avait déjà appelé l'attention des pouvoirs publics sur les risques en lien avec les lacunes constatées dans la politique foncière de la Polynésie française.

Les opérations du volet social du Contrat de projets souffrent actuellement de nombreux retards et de déprogrammations dont la cause principale tient à des problèmes fonciers, cela ne signifiant pas pour autant que le foncier soit inexistant. Les blocages traduisent simplement le fait que, pour diverses raisons, l'assise foncière n'est pas rendue disponible pour la construction sociale par une politique active.

#### **4. - De multiples carences sont à l'origine de la médiocrité des résultats constatés**

En premier lieu, une profonde carence stratégique a continuellement limité l'horizon des décisions de la collectivité. Cette pratique lacunaire provient d'un déficit marqué en matière d'analyse statistique et macroéconomique du marché du logement et de l'impact économique des mesures. Cette situation a conduit à des prises de décision sans que les autorités disposent d'une information statistique suffisante sur le fonctionnement du marché du logement ou la formation des coûts et des prix.

En deuxième lieu, malgré les résolutions des Etats généraux du logement de décembre 2005, l'absence d'un schéma d'aménagement territorial actualisé a conduit à la multiplication des conflits sur l'utilisation du sol, faute de planification spatiale du développement urbain. De fait, les services de la Polynésie française ont continué à faire implicitement référence à un document officieux dépassé, préparé en 1989, qui, faute de mieux, a servi à la réalisation des principaux documents d'aménagement tels que le plan général d'aménagement des communes (PGA) ou les plans de prévention des risques naturels (PPR). En définitive, les communes ont dû élaborer leurs PGA avant que les choix d'urbanisme et d'aménagement général valables pour l'ensemble du territoire de la Polynésie française aient été au préalable arrêtés.

En troisième lieu, l'utilisation trop modérée des outils de l'urbanisme opérationnel, bien qu'ils soient prévus dans le code de l'Aménagement, n'a souvent pas permis à la puissance publique de concrétiser ses projets. Par exemple, une seule opération de zone d'aménagement concertée (ZAC) a été lancée en 2001 à Mamao, puis abandonnée, la zone restant à ce jour à l'état de friche urbaine. Ces outils permettent pourtant de planifier, dans la concertation, l'occupation du sol et son aménagement, de fixer les grandes options d'urbanisme dans un plan d'aménagement de zone (PAZ), de répartir les équipements et les activités, ou d'arrêter le programme d'équipements publics.

En dernier lieu, l'adaptation du cadre réglementaire, notamment la cohérence des nombreuses normes applicables en matière de logement, n'a pas été suffisamment poussée, laissant subsister de nombreux points critiques. Ainsi, la délibération du 2 décembre 1999, qui encadre le domaine de l'habitat social n'a été modifiée qu'une fois, en 2005. Sept ans plus tard, ce cadre réglementaire est devenu moins adapté. Par exemple, les modes de quantification des surfaces dans les différents dispositifs n'ont pas été harmonisés. Le double seuil de référence, qui limite l'accès au logement social, n'a pas été révisé, en dépit des inconvénients constatés dans son utilisation. Dans la nouvelle réglementation budgétaire, le financement du logement social a été, sans mesures transitoires, aligné sur les modalités générales, au risque de ralentir encore la réalisation des opérations.

## **5. - La refondation de la politique du logement n'avance que très lentement**

La refondation de la politique du logement, pourtant régulièrement évoquée par les responsables depuis 2005, n'a donné lieu qu'à peu de réalisations concrètes.

La seule innovation concrète qui constitue une approche renouvelée des questions de logement d'urgence, a été le système de garantie publique du paiement des loyers aux bailleurs du parc privé, apportée par la création de l'agence immobilière sociale (AISPF). Cette nouvelle approche a eu pour effet d'élargir immédiatement les possibilités de logement offertes aux personnes qui ne peuvent accéder directement aux logements du marché libre.

Mais la politique du logement dans son ensemble reste à redéfinir. Certes, la réorganisation du secteur de l'aménagement et de la construction sociale a bien été lancée en décembre 2011, et la séparation des missions de constructeur et de gestionnaire, annoncée. Mais cette nouvelle organisation a été envisagée sans que les conditions pour doter la Polynésie française d'un opérateur efficace en matière de construction aient été au préalable réunies. Les conditions de la création d'un nouvel opérateur qui doit prendre en charge la construction sociale sont à ce jour à peine ébauchées. Il en résulte qu'à ce jour, la production de logements groupés n'a plus, ou presque plus, d'opérateur spécifique, l'OPH étant sur le point d'abandonner cette mission alors que les conditions de son remplacement ne sont pas encore définies avec netteté.

La refondation de la politique du logement n'avance donc que très lentement alors que les urgences s'accroissent très rapidement. Le schéma d'aménagement général (SAGE), dans lequel doit s'inscrire la refondation de la politique du logement, n'en est pour le moment

qu'au stade de l'appel d'offres. De plus les options générales de l'aménagement de la Polynésie française, sans lesquelles ce schéma ne peut fonctionner, attendent toujours un débat documenté et approfondi des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française. A ce jour, rien n'a été décidé en matière d'aménagement du territoire, de sorte que la résolution de la question foncière reste pendante. Rien n'a avancé en matière de régulation du marché du logement, les locataires du parc public continuant notamment d'être traités différemment de ceux du parc privé. Rien n'a été arrêté pour prioriser le logement social, alors que les besoins insatisfaits s'accroissent.

Malgré les résultats désastreux de la construction sociale, conduite selon le modèle arrêté à la fin des années 1990, les bases de la refondation de la politique du logement n'ont pas été posées. En particulier, la solvabilisation des locataires du logement social n'a pas connu d'avancée significative. Or, cette question reste la clé de la construction d'un parcours résidentiel performant à travers les diverses solutions de logement existant sur le marché. C'est sans doute le dossier qui a le moins progressé.

Reste une forte volonté ministérielle de consommer les crédits pour le logement social en multipliant les possibilités d'éligibilité au financement du Contrat de projets : les ventes à terme, les travaux de sécurisation et de maintenance lourde. Les mesures prises depuis 2011 sont surdéterminées par l'urgence de la relance de la consommation des crédits du Contrat de projets. Mais hormis ces quelques mesures d'urgence, liées au rattrapage du retard dans la consommation des crédits, la politique du logement reste encore, à ce jour, largement informulée.

.....

## **6. - Recommandations**

### **6.1. – Maintenir les moyens gouvernementaux relatifs au logement dans un département ministériel unique pour conférer plus d'unité à l'action gouvernementale**

- les services traitant de l'aménagement, de l'urbanisme et du logement devaient être durablement regroupés dans un ministère unique, en rattachant tous les opérateurs du logement à ce ministère ;
- un service administratif du logement devrait être créé pour assurer le suivi statistique et réglementaire ainsi que la synthèse des politiques du logement ;
- la place des communes et des intercommunalités dans l'élaboration de la politique du logement mériterait d'être réévaluée.

### **6.2. - Elaborer une politique globale du logement**

- la politique du logement doit être globale car elle résulte de choix d'aménagement et d'urbanisation et touche à tous les domaines intéressant les actes de construire et d'habiter; elle doit donner lieu à une formulation écrite et s'appuyer sur une programmation financière et physique précise ;

- l'aménagement du territoire doit être replacé en amont des décisions relatives au logement ; à cette fin doit être conduite jusqu'à son terme la démarche du SAGE ;
  
- le code de l'aménagement et de la construction doit être enrichi des outils opérationnels qui lui manquent, notamment la zone d'aménagement différée (ZAD), qui permet de contenir les poussées inflationnistes liées à la programmation des opérations d'aménagement ;
  
- une politique foncière et d'aménagement public s'articulant sur des grandes options d'aménagement du territoire tranchées par les représentants à l'APF doit être lancée ;
  
- les réserves foncières en zone urbaine doivent être développées, en prenant en compte les terrains détenus par les communes (article 51 de la loi organique) ;
  
- les aides financières au logement doivent être redéfinies en diminuant les aides à la pierre et en créant une nouvelle aide à la personne, sous forme de prestation sociale universelle, déconnectée de la problématique de la famille et du logement social, et s'approchant du modèle de l'aide personnalisée au logement (APL) ;
  
- une mise en concordance des moyens consacrés aux dispositifs d'aides au logement avec les possibilités budgétaires de la collectivité doit être opérée, en privilégiant notamment la gestion en enveloppe fermée et la sélectivité accrue des bénéficiaires.

### **6.3. – Prioriser les moyens consacrés au logement social**

- un effort prioritaire vers le logement social en habitat groupé dans les Iles du Vent est indispensable, notamment en termes de moyens ;
  
- l'efficacité des opérateurs doit être améliorée par la mise en œuvre de nouveaux outils, tels que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la collectivité et les opérateurs, comportant notamment des engagements fermes en matière de foncier opérable, et une professionnalisation accrue des dirigeants ;
  
- la configuration des opérateurs de logement social (construction et gestion) doit être achevée rapidement pour mettre fin à l'expectative dans laquelle sont plongés les acteurs de la construction sociale, à un an de la fin du Contrat de projets.