

### **2.1.3 – La compétence exclusive exercée par la collectivité d’outre-mer n’a laissé qu’un rôle mineur aux communes**

Les communes sont actuellement investies d’un rôle essentiellement consultatif, loin du rôle moteur qu’elles jouent habituellement sur le reste du territoire de la République. Le rôle secondaire laissé aux communes renforce le pouvoir de décision exercé par la collectivité de la Polynésie française en matière de logement.

Dans le dispositif conçu par la Polynésie française, le rôle des communes dans la politique du logement n’est jamais décisionnaire. Cet effacement de la sphère communale est sans doute à mettre en relation avec la jeunesse de la plupart des communes polynésiennes, qui n’ont été créées qu’en 1971, à l’exception de quatre d’entre elles : Papeete (1890), Uturoa (1931), Pirae et Faa’a (1965).

La loi offre pourtant la possibilité de faire émerger les communes dans de nombreux aspects de la politique du logement.

Le code de l’Aménagement<sup>26</sup>, dans lequel s’inscrit nécessairement la politique du logement, n’écarte pas complètement les communes des décisions, mais les convie à y participer sur un mode uniquement consultatif.

En matière d’urbanisme, il est prévu que les schémas d’aménagement soient arrêtés par l’Assemblée de la Polynésie française, après avis des conseils municipaux. Il était aussi prévu que deux maires soient membres délibératifs du comité d’aménagement du territoire (CAT), instance créée pour exercer les choix stratégiques d’aménagement et d’urbanisme, préalables indispensables à la mise en œuvre d’une véritable politique du logement.

En revanche, les communes sont appelées à jouer un rôle plus affirmé dans l’élaboration de leurs plans d’aménagement généraux (PGA)<sup>27</sup> et d’aménagement détaillés (PDA). Les décisions sur ces documents sont en effet obligatoirement précédées « *d’une demande ou d’un accord des conseils municipaux concernés* ». De même, le service de l’urbanisme de la Polynésie française ou l’homme de l’art, chargés de l’élaboration des documents, doivent obligatoirement consulter la commission locale d’aménagement (CLA) présidée par le maire de la ou des communes concernées.

En matière de droit de construire, la place des communes n’est pas mieux valorisée. En l’état de la réglementation polynésienne, à la différence du droit commun applicable en métropole et dans les DOM, le maire ne délivre pas le permis de construire. Il est simplement consulté, et ne dispose que d’un mois pour donner son avis sur la délivrance de ce document<sup>28</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement le logement social, les municipalités restent encore peu associées aux questions relatives à l’implantation des lotissements, alors qu’elles sont pleinement en charge des réseaux, désormais en application du code général des collectivités territoriales (CGCT).

---

<sup>26</sup> Chapitre 3 article D 113-1 et suivant.

<sup>27</sup> Equivalent du plan local d’urbanisme (PLU).

<sup>28</sup> Section 2 Chapitre 4.

Le législateur a fini par mentionner, dans la loi statutaire du 23 février 2004, plusieurs dispositions spéciales qui confèreraient, sous certaines conditions, un rôle plus actif aux communes.

L'article 43 II a en particulier prévu la possibilité de transférer aux communes, par loi du pays, la compétence en matière d'urbanisme, sous réserve qu'elles disposent des moyens de l'exercer. L'article 50 a ouvert la possibilité, sur demande expresse ou accord du conseil municipal, d'une délégation de compétence en faveur des communes en matière de délivrance des permis de construire. L'article 51 a imposé des procédures assurant une certaine collaboration dans le domaine du logement social entre les collectivités publiques participantes<sup>29</sup>. Ces collaborations doivent être d'abord organisées dans des conventions Etat-Polynésie. Doit aussi figurer dans ces conventions une rubrique relative à « *l'information du maire de la commune intéressée sur les principes régissant les attributions de ces logements et les décisions d'attribution* ».

En outre, les communes se voient reconnaître un rôle plus actif sur des aspects importants du logement social. En contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière des communes à la réalisation des programmes de logements sociaux, elles sont appelées à signer des conventions particulières avec l'Etat et la Polynésie française, concernant notamment les modalités de réservation des logements.

En dépit de ces dispositions, les communes restent mal associées aux politiques du logement.

Les dispositions précitées des articles 43, 50 et 51 sont restées largement lettre morte. Aucun transfert de compétences en matière d'urbanisme n'a été effectué. Aucune convention tripartite n'a été signée. Les conclusions des Etats généraux du logement (août-décembre 2005), qui prônaient l'accroissement du rôle des communes dans la politique du logement, insistant plus particulièrement sur le développement d'approches intercommunales, n'ont été suivies d'aucune décision concrète.

Les communes cherchent encore leur place dans le dispositif. Actuellement, la place allouée aux communes aboutit à leur assigner un rôle subalterne dans la définition et dans l'exécution des politiques du logement.

A ce jour, les communes, même dotées d'un PGA, ne délivrent toujours pas de permis de construire. Seules, les communes de Papeete et de Punaauia assurent l'instruction des demandes, sans pour autant délivrer de permis. Les incitations à plus de collaboration entre les collectivités publiques en matière de logement social, et au-delà en matière de logement en général, n'ont, pour l'instant, reçu aucun écho en Polynésie française.

Le logement social reste encore largement l'affaire exclusive de la collectivité de la Polynésie française. Et ce n'est qu'au niveau des réglementations particulières qu'ont été introduits quelques succédanés accordant à la commune une place plus conforme à son rôle auprès des populations.

Ces avancées ont surtout concerné les procédures d'attribution de logement de l'OPH.

La commission d'attribution des logements (CAL) a longtemps été une instance composée majoritairement de ministres et de représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, dans laquelle les maires, ou leur représentation, étaient absents. Dans le nouveau dispositif mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, la place des maires a été mieux reconnue, notamment au niveau de la

---

<sup>29</sup> « Constatant que le logement social relève des compétences de la Polynésie mais qu'en pratique, l'Etat assure l'essentiel de son financement, dans le cadre des contrats de développement Etat-Territoire, il convient de mettre en place des procédures assurant la collaboration des différentes collectivités publiques » (Rapport Sénat n°1336 du 7 janvier 2004 lors de la discussion parlementaire de la loi statutaire du 23 février 2004).

commission technique de peuplement (CTP). Cette nouvelle commission est co-présidée par le maire de la commune où est localisée l'opération. En fixant en amont de manière concertée « *les objectifs qualitatifs et quantitatifs de l'opération de logement social* », la commune se trouve dotée d'un rôle primordial en matière d'attribution des logements sociaux.

La place mineure accordée aux communes a conduit à la multiplication des situations de blocage. Elles ont toutes conduit à des retards perturbants et à des reprogrammations coûteuses.

A titre illustratif, en 2010, le projet Bougainville, situé dans la commune de Papeete, comprenait la construction de trois immeubles de cinq étages, soit 90 logements, dont 30 logements sociaux destinés à la location et 60 logements réservés pour l'accession à la propriété pour des ménages disposant d'un revenu compris entre 1 et 3 SMIG. Il répondait aux canons de densification urbaine et de mixité sociale, et bénéficiait des cofinancements du Contrat de projets.

Cette opération a été stoppée après qu'un groupe de riverains ait manifesté son hostilité au projet qui, selon eux, allait « *dénaturer le quartier, et apporter nuisances et insécurité* ». A l'issue du comité de pilotage du Contrat de projets (COPIL) du 3 novembre 2010, sur proposition de la Polynésie française, la déprogrammation de l'opération a été actée, en dépit des fortes réserves<sup>30</sup> de l'Etat. Finalement, l'opération Bougainville a été annulée<sup>31</sup> au COPIL du 1<sup>er</sup> juillet 2011, laissant 23 F CFP d'études à la charge de l'Etablissement d'Aménagement et de Développement (EAD), qui assurait la maîtrise d'ouvrage du projet.

Une autre opération a subi le même sort. Il s'agit de l'opération Mahinatea, située à Sainte-Amélie à Papeete. Cette opération s'inscrivait dans les travaux connexes indispensables au programme de réhabilitation du parc social inscrit au Contrat de projets. En janvier 2009, la collectivité avait acquis le site<sup>32</sup> de l'hôtel Mahinatea pour 200 MF CFP. L'opération a ensuite été confiée à l'OPH qui a engagé de légers travaux de nettoyage et de réparation pour pouvoir utiliser au plus vite cet immeuble de transit. Pour autant, l'opération n'a pas pu se concrétiser. Dès le 20 novembre 2009, une plainte du voisinage, dénonçant la non-conformité du permis de construire a une première fois stoppé l'opération. Un nouveau permis de construire a été finalement obtenu le 31 mars 2011 et le coût de la construction, arrêté à 426 MF CFP<sup>33</sup>. Il était prévu de construire un immeuble de transit de 5 étages comprenant 19 logements sociaux pour reloger temporairement les habitants des logements insalubres pendant la durée de la réhabilitation.

Un collectif de riverains s'est constitué, dénonçant la prochaine « *défiguration du paysage* », le peu « *d'aires de jeux* » prévu, et par suite le fait que « *pour les plus grands, (...) la rue sera à coup sûr leur terrain de jeux avec toutes les conséquences liées à la circulation et la sécurité des personnes* ». Le collectif prétendait cependant « *ne pas être opposé farouchement à tout projet de logements sociaux* », mais estimait que ces opérations doivent se faire « *dans le respect d'un certain nombre de critères, en particulier l'adhésion des résidents de la commune dans le cadre d'une véritable politique à moyen et long terme* ».

Devant cette adversité, la construction a été modifiée au COPIL du 30 novembre 2011: la mixité sociale a été évitée. Il n'y a plus de logements sociaux et la densification a été très sensiblement atténuée, le nombre d'étages étant réduit à deux au lieu de cinq.

---

<sup>30</sup> Le Haut commissaire déclarait : « *je suis très sensible au fait que bien souvent les projets ne se font pas sous prétexte que des riverains manifestent leur hostilité à des projets dits sociaux. Nous devons être très attentifs à ce type de réactions qui ne représentent en aucun cas l'intérêt général et qui sont inacceptables... La volonté des pouvoirs publics doit être très forte et en tout cas, du côté de l'Etat, elle est particulièrement forte.* ».

<sup>31</sup> Pour un montant de 703 millions de F CFP.

<sup>32</sup> Arrêté n°113/CM du 23 janvier 2009.

<sup>33</sup> Le contrôleur financier local a visé l'opération le 16 septembre 2011 : 48% par le pays, 37% par l'Etat et 14% par OPH.

En termes financiers, cette annulation a représenté un coût élevé pour la collectivité de la Polynésie française. Depuis l'acquisition de ce site, la collectivité de la Polynésie française a été obligée d'acquitter plus de 20 MF CFP de frais de gardiennage<sup>34</sup> et a en outre financé 19,6 MF CFP d'études<sup>35</sup>. Au total, ce sont donc plus de 240 MF CFP de financements publics qui ont été mobilisés.

## **2.2. - L'organisation éclatée des opérateurs, issue des choix de la Polynésie française, a souffert d'un manque de coordination et de pilotage**

### **2.2.1 – Les options retenues par la collectivité impliquaient une coordination sophistiquée des interventions**

La politique du logement résulte volontairement d'interventions diverses. Cette politique suppose bien évidemment des décisions multiples dans tous les registres, du réglementaire à l'opérationnel, de l'urgence au long terme et à la prospective.

Les choix de la collectivité de la Polynésie française ont consisté à confier les différents volets de la politique du logement à des acteurs distincts. Cette conception a eu pour conséquence de faire intervenir une grande diversité d'acteurs publics à l'origine du morcellement volontaire des interventions qui a été constaté depuis plus de dix ans.

Cette manière de concevoir l'action publique supposait, pour que la coordination et le pilotage des différents volets de la politique du logement soient maîtrisés, que les missions des différentes directions et services soient bien délimitées. Ces conditions de base n'ont pas été parfaitement réunies, ce qui a abouti à partager l'action publique entre une multiplicité de responsables et de services aux attributions très souvent redondantes.

Au moins six grandes directions et services sont en charge des questions relatives au logement pour traiter une population de 260 000 personnes :

- le service de l'urbanisme, en charge de l'urbanisme et des règles de construction ;
- la direction des affaires foncières, en charge de la politique foncière et de la fiscalité immobilière ;
- la direction des affaires sociales, en charge de la gestion budgétaire de l'aide familiale au logement (AFL), la dimension sociale de la question étant déportée sur le bailleur social OPH ;
- la direction générale de l'économie, en charge des prêts à l'habitat et du soutien à l'économie ;
- la direction des contributions publiques, en charge de la défiscalisation locale et de la fiscalité immobilière.

---

<sup>34</sup> 1 MF CFP par mois par l'OPH, affectataire du bien.

<sup>35</sup> Financement au Contrat de projets.