



Chambre territoriale des comptes
de Polynésie Française

Le Président,

n° 2012-0573
Par porteur avec A.R.

Papeete, le 2 novembre 2012

Référence : Ma lettre n° 2012-512 du 21 septembre 2012.

Pièce jointe : une.

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, mon prédécesseur vous a communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de la Collectivité d'outre-mer de la Polynésie française au titre de la politique du logement pour les exercices 2004 à 2011. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

En l'absence de réponse écrite dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de le communiquer à l'assemblée délibérante.

.../...

Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée de la Polynésie française postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques de la Polynésie française, en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur Oscar TEMARU
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

**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 œuvre, 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 du 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

L'ensemble de ces observations a conduit la Chambre à formuler plusieurs recommandations, qui sont exposées à la fin du présent rapport.

SOMMAIRE

1. - Les résultats de la politique du logement sont très médiocres.....	10
1.1. – Le parc de logements existant correspond mal à la demande	10
1.1.1. – Les logements construits se révèlent peu adaptés aux besoins locaux.....	10
1.1.2. – Les demandes de logement social en instance restent anormalement élevées alors que les besoins sont appelés à croître.....	12
1.2. – La crise de production du logement social s’est approfondie	13
1.2.1. - La production en habitat groupé est restée très insuffisante	13
1.2.2. - La production de faire a fléchi, victime des contraintes budgétaires	15
1.2.3. – La relance du logement social par le Contrat de projets n’a pas produit tous les effets attendus	16
1.3. - La résorption de l’habitat insalubre ne progresse pas.....	16
1.3.1. – L’aide à l’amélioration de l’habitat individuel (AAHI) a été abandonnée faute d’un cadre d’intervention normalisé	16
1.3.2. – La relance des opérations de RHI est sérieusement compromise.....	17
1.4. – Un système d’aide au logement déséquilibré.....	19
1.4.1. – Le développement insuffisant du système d’aide à la personne.....	19
1.4.2. - La réforme de l’AFL reste à faire pour équilibrer le système	19
1.4.3. - L’accession sociale à la propriété s’est révélée être une solution decevante	21
2. - La politique du logement a été exercée exclusivement par la Polynésie française dans le cadre d’une organisation éclatée et mal coordonnée	23
2.1. – La politique du logement relève d’une compétence générale et exclusive de la Polynésie française	23
2.1.1 – Une compétence liée au statut d’autonomie.....	23
2.1.2 – L’intervention financière de l’Etat s’est toujours inscrite dans une démarche partenariale complémentaire.....	25
2.1.3 – La compétence exclusive exercée par la collectivité d’outre-mer n’a laissé qu’un rôle mineur aux communes	27
2.2. - L’organisation éclatée des opérateurs, issue des choix de la Polynésie française, a souffert d’un manque de coordination et de pilotage	30
2.2.1 – Les options retenues par la collectivité impliquaient une coordination sophistiquée des interventions.....	30
2.2.2. - La coordination des politiques du logement a failli.....	31
2.2.3. - La multiplication délibérée des acteurs a en définitive abouti à une dispersion des efforts en faveur du logement.....	34
3. – Les moyens financiers et fonciers consacrés au logement ont été importants mais peu adaptés au logement social	35
3.1. – L’important effort budgétaire pour le logement s’avère faiblement mobilisé pour la construction sociale.....	35
3.1.1. - Les dépenses budgétaires et fiscales pour le logement ont été très significatives	35

3.1.1.1. - <i>Les dépenses budgétaires</i>	35
3.1.1.1.1. - Une progression interrompue en 2009	35
3.1.1.1.2. - L'augmentation des subventions et de l'aide familiale au logement a favorisé la progression des dépenses.....	37
3.1.1.1.3. - Les aides non fiscales à la construction.....	38
3.1.1.2. - <i>Les dépenses fiscales en faveur du logement</i>	42
3.1.2. - L'effort budgétaire total de la collectivité de la Polynésie française dans le domaine du logement a été important et en grande partie dirigé vers le logement social en habitat dispersé.....	43
3.1.2.1. - <i>Un effort budgétaire moyen en faveur du logement de près de 7 milliards de F CFP par an</i>	43
3.1.2.2. - <i>L'effort budgétaire a bénéficié prioritairement au logement social</i>	43
3.1.2.3. - <i>Les dépenses de logement social ont concerné très majoritairement l'habitat dispersé</i>	44
3.1.3. – Les financements consacrés au logement social ont été, en définitive, faiblement mobilisés	46
3.1.3.1. - <i>D'importants financements budgétaires en faveur du logement social ont toujours été mis à disposition</i>	46
3.1.3.1.1. - Dans les budgets de la Polynésie française	46
3.1.3.1.2. - Au titre du partenariat financier de l'Etat.....	47
3.1.3.2. - <i>La mobilisation des crédits a en revanche toujours été relativement faible</i>	48
3.1.3.2.1. – Dans le cadre de la DGDE (2003-2010).....	48
3.1.3.2.2. – Dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013)	48
3.2. – La politique complémentaire de mise à disposition de terrains adaptés à la construction sociale n'a pas été efficace.....	52
3.2.1. – Les problèmes fonciers n'ont pas été surmontés.....	52
3.2.2. - La politique foncière est restée très insuffisante	54
4. – De multiples carences sont à l'origine de la médiocrité des résultats constatés.....	55
4.1. – Un déficit marqué en matière d'analyse statistique et macroéconomique.....	55
4.1.1. - Des mesures décidées sans une information statistique suffisante	55
4.1.2. - Les effets sur les prix du logement ont été peu évalués.....	57
4.1.3. – Une absence de politique d'aménagement et d'urbanisme	58
4.1.3.1. – <i>La formulation claire des choix d'aménagement du territoire à moyen-long terme n'est toujours pas réalisée</i>	58
4.1.3.2. - <i>L'absence de politique d'urbanisme et d'aménagement est la cause profonde des mauvais résultats</i>	60
4.1.4. - Une utilisation de la norme insuffisante	61
4.1.4.1. - <i>La relégation des outils d'urbanisme opérationnel se poursuit sans raison objective</i>	61
4.1.4.2. - <i>La qualité de la réglementation a été en partie altérée faute d'adaptation et d'anticipation suffisantes</i>	62
5. – La refondation de la politique du logement n'avance que très lentement.....	64
5.1. – La refondation d'une politique, régulièrement évoquée, n'a donné lieu qu'à peu de réalisations concrètes	64
5.2. – La politique du logement reste à redéfinir	65
5.2.1. – Les solutions au défaut de productivité du bailleur social demeurent encore imparfaitement définies	65
5.2.2. – Les mesures prises depuis 2011 restent surdéterminées par la consommation des crédits du Contrat de projets	66
5.2.3. – Les réformes structurelles ne progressent pas	67

6. - Recommandations.....	68
6.1. – Maintenir les moyens gouvernementaux relatifs au logement dans un département ministériel unique pour conférer plus d’unité à l’action gouvernementale	68
6.2. - Elaborer une politique globale du logement	68
6.3. – Prioriser les moyens consacrés au logement social	69
Annexe 1 : Ministres chargés du logement de 1997 à 2011	70
Annexe 2 : Extraits du compte administratif de la Polynésie française, relatifs au secteur du logement	71
Annexe 3 : Dispositifs d’aide au logement	73
Annexe 4 : Le parc de logement (2007)	77

Introduction

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. La résorption de l'habitat insalubre ne progresse pas, l'accession sociale à la propriété s'avère être une fausse alternative et les systèmes d'aide à la personne restent insuffisants.

1.1. – Le parc de logements existant correspond mal à la demande

1.1.1. – Les logements construits se révèlent peu adaptés aux besoins locaux

En 2007, pour une population de 259 706 habitants, on comptait en Polynésie française 79 519 logements.

Un état du parc de logements (résidence principale), datant de 2007¹, figure en annexe 4.

On dénombrait 67 122 résidences principales, soit 84,41 % du parc, en augmentation constante depuis 2002.

Le nombre moyen de personnes par logement a en revanche diminué, de 4 en 2002 à 3,9 en 2007, alors qu'il était de 5,2 en 1977.

¹ Les résultats du recensement 2012 permettront peut-être d'actualiser ces données en juin-juillet 2012.

L'un des faits marquants est l'étroitesse du parc social (10 843 logements). Seulement 20,32 % de la population (51 934 habitants) bénéficiaient d'un logement social, tous modes confondus². La prédominance des *fare* par rapport aux logements en immeubles collectifs était très prononcée : 9 938 *fare* contre 905, soit un rapport de 1 à 11.

Un autre fait significatif, sur l'ensemble du parc, est la progression du nombre de logement vacants : 6 625 logements étaient déclarés vides et disponibles à la vente ou à la location. Ils représentaient 8,33 % du parc global.

En ce qui concerne le logement social, le constat de l'insuffisance du parc en 2007 reste plus que jamais d'actualité. D'après les données de production de logements recueillies au cours de l'instruction³, il n'y aurait eu que 302 logements groupés et 635 *fare* sociaux construits en 4 ans, soit un nombre insuffisant pour changer les données du problème. Le rythme de production de moins de 80 logements groupés et de livraison de moins de 160 *fare* par an n'a fait que renforcer l'étroitesse du parc social. La Polynésie française continue donc à souffrir d'une pénurie de logements sociaux.

Dans la zone urbaine de Tahiti, vivent dans des conditions d'insalubrité notoire environ 45 000 personnes. Il s'agit d'habitat précaire qui a vocation depuis des années à disparaître mais qui perdure en dépit des déclarations et des crédits mobilisés : près de 4 milliards de F CFP dans le dernier Contrat de projets.

En réponse à ces besoins de masse, la collectivité de la Polynésie française n'a pas encore officiellement choisi entre le logement individuel (le *fare*) et l'immeuble collectif. Dès 2005, les Etats généraux du logement suggéraient de lancer des études architecturales afin de renouveler les formes d'habitat pour les mettre plus en adéquation avec les aspirations de la population. Ces études devaient déboucher sur des modèles d'habitat avant la fin de l'année 2007. A ce jour, cette question essentielle a été perdue de vue. Aucun projet alternatif n'a vu le jour. Le débat continue d'opposer sur un plan purement rhétorique les partisans du *fare* OPH, qui est une formule de satisfaction des besoins de logements sociaux peu généralisable, en raison de l'indisponibilité du foncier en zone urbaine, à l'immeuble collectif, réponse efficace mais présentée comme éloignée des aspirations des populations.

En ce qui concerne le secteur libre, les Etats généraux de l'Outre-mer en 2009 ont permis de souligner que près de 30 % des nouveaux logements restaient vacants (2 514 sur 8 476) car ils ne correspondaient pas aux besoins ou aux moyens de la population.

De nombreux logements construits grâce aux aides publiques directes et à la défiscalisation restaient finalement vides : studio et F2. Ces logements répondaient aux critères financiers de la défiscalisation Girardin, qui aboutissent à construire, pour des raisons strictement commerciales, des immeubles de studios et de F2 alors qu'une grande partie de la population est à la recherche de F4 et plus. Ces constats restent d'actualité.

Les Etats généraux de l'outre-mer ont conclu, en Polynésie française, à l'inadaptation du parc de logements : l'offre de logements de standing, financée grâce à la défiscalisation, est supérieure à la demande, alors que le logement privé à loyer compatible avec les revenus des ménages est inférieur à la demande potentielle.

² En location, en accession à la propriété ou à l'achat.

³ Aucune statistique globale n'est tenue à jour, même pas au ministère du logement.

1.1.2. – Les demandes de logement social en instance restent anormalement élevées alors que les besoins sont appelés à croître

Exercice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
I - La demande de logement													
Habitat groupé	3 014	3 722	4 425	4 597	4 768	5 031	5 617	5 806	1 688	2 318	2 507	2 854	3 862
Habitat dispersé	1 811	1 881	1 876	1 652	1 722	1 566	1 710	1 741	832	916	851	986	1 462
Aide à l'amélioration de l'habitat individuel (ou aide en matériaux) - AAHI	981	1 265	1 231	404	472	661	781	869	554	682	662	684	771

Les statistiques de l'Office Polynésien de l'Habitat (OPH), établies à partir des demandes validées, font apparaître, en première analyse, une diminution du nombre de dossiers en instance sur la période contrôlée : en habitat groupé, il y avait 4 768 demandes en instance en 2004 alors qu'il n'y en a plus que 2 507 en 2010 (2 854 en 2011) ; une observation identique peut être faite pour l'habitat dispersé. En revanche, les demandes non satisfaites pour l'aide en matériaux sont restées stables sur la période à environ 600 - 700.

En réalité, ces statistiques n'ont pas été établies sur des bases homogènes tout au long de la période, ce qui a pour effet de modifier l'interprétation qui doit être faite des données fournies par l'OPH :

- depuis 2008, les fichiers en habitat groupé ont été nettoyés de nombreux dossiers devenus inéligibles, faute de réactualisation régulière des données, ou en raison de l'existence d'une réserve ou d'un avis défavorable ;
- depuis 2010, la demande en *fare* doit être obligatoirement accompagnée d'un permis de construire valide, ce qui a nettement ralenti les demandes.

Sur des bases d'analyse homogènes, la diminution observée se transformerait en forte hausse des demandes en instance pour l'habitat groupé (1688 en 2008 contre 2854 en 2011) et en hausse plus modérée des demandes non satisfaites pour l'habitat dispersé (832 contre 986).

Ce niveau reste particulièrement élevé. Sur les bases de la production moyenne de logements sociaux observée depuis 2007, il faudrait plus de 22 ans pour satisfaire les demandes en instance.

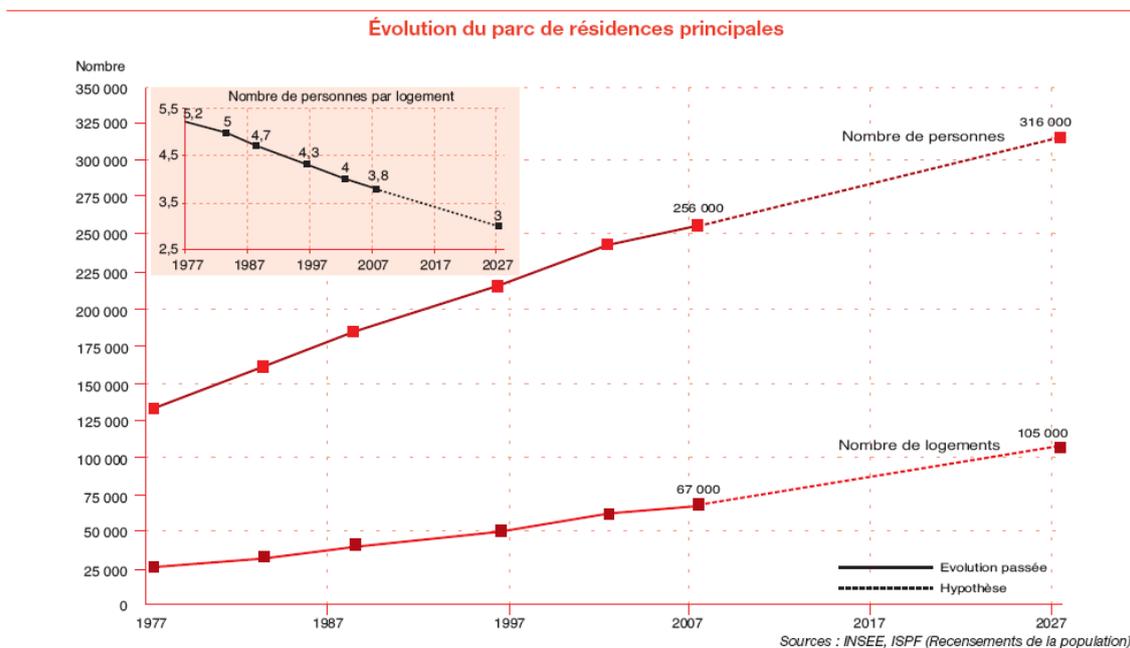
Ce constat doit être mis en perspective pour apprécier la profondeur de la crise qui frappe le logement social en Polynésie française. L'évolution démographique est, à cet égard, particulièrement inquiétante.

L'Institut de la Statistique de Polynésie française (ISPF) a réalisé une projection de la population sur les 20 prochaines années en s'appuyant sur les résultats du dernier recensement de la population de 2007.

Dans la projection de référence, la croissance démographique est estimée à 23 %, le nombre moyen de personnes par logement en 2027 n'étant plus que de 3 personnes, pour tenir compte de la décohabitation progressive des ménages. Cela conduirait à une population de 105 000 ménages occupant une résidence principale, en progression de 56 % par rapport à 2007.

Le nombre de résidences principales dépend de trois facteurs : le nombre d'habitants, la taille des ménages et le nombre de personnes vivant en cohabitation.

Compte tenu de l'évolution pressentie de ces trois facteurs, le nombre de personnes vivant de façon permanente dans un logement ordinaire (résidence principale) passerait de 256 000 en 2007 à 316 000 en 2027, soit une hausse de 23 %. Pour accueillir ces ménages, le nombre de résidences principales, actuellement de 67 000, devrait s'accroître de 38 000 logements.



Une étude de la SCET et de la CDC de janvier 2011 a estimé les conséquences probables de cette évolution sur le parc social dans les Iles-du-Vent où se concentrent 92 % des logements sociaux. D'ici à 2027, 28 500 ménages de plus seront présents. Ils s'ajouteront aux 79 000 qui y résident actuellement. Toutes choses égales par ailleurs, le parc social⁴ devrait croître sur un rythme de 400 à 500 logements locatifs sociaux par an pendant 20 ans pour faire face aux besoins dictés par la démographie et l'économie.

1.2. – La crise de production du logement social s'est approfondie

1.2.1. - La production en habitat groupé est restée très insuffisante

Les résultats, en termes de production de logements, ne progressent pas.

Pour bien saisir l'évolution, il est utile de la replacer dans son contexte. Les rapports précédents de la CTC avaient montré que l'histoire du logement social en Polynésie se divisait en deux périodes distinctes. Une première, dominée par la réponse aux situations d'urgence provoquées par des catastrophes naturelles, qui a consisté à distribuer gratuitement des logements individuels préfabriqués (*fare MTR*). Puis, une seconde période, liée aux conséquences sociales du

⁴ Le locatif social représente 5% environ du parc de logement en Polynésie française contre de une moyenne d'environ de 20 % dans les autres collectivités d'outre-mer.

mouvement de population vers TAHITI, où pour faire face aux besoins en logements sociaux, des immeubles de logements à loyer fixe (18 310 F CFP par mois) ont été construits par une SEM d'Etat, Fare de France. Durant cette période, les objectifs et les moyens ont été principalement dépendants de l'Etat qui a financé cet effort de construction à plus de 80 %. A titre complémentaire, au soutien de la politique de retour dans les îles des années 1990, de vastes programmes de *fare* sociaux ont été lancés (Chirac 1 et 2).

La livraison de logement													
Exercice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 *	Moyenne
O.P.H.													
Habitat groupé	66	103	41	82	18	127	100	50	42	192	56	12	75
% par rapport à la demande	2,19%	2,77%	0,93%	1,78%	0,38%	2,52%	1,78%	0,86%	2,49%	8,28%	2,23%	0,42%	
Habitat dispersé	540	151	284	455	287	130	469	322	224	213	198	0	273
% par rapport à la demande	29,82%	8,03%	15,14%	27,54%	16,67%	8,30%	27,43%	18,50%	26,92%	23,25%	23,27%	0,00%	
Total remise de clé de logement par l'OPH	606	254	325	537	305	257	569	372	266	405	254	12	347
F.D.A.													
FARE réalisé dans le cadre de sa mission					17	522	132	135	164	4	73	52	
FARE réalisé dans le cadre du CAVC (OLI) ou secours exceptionnel										9	157	17	

La réponse par la production d'habitat groupé adapté à la Polynésie française est la seule voie qui est actuellement envisagée par les experts consultés par la collectivité d'outre-mer.

En 2005, les Etats généraux du logement avaient envisagé de développer un nouveau type de logement social, le logement intermédiaire social, qui était destiné à cibler un segment situé juste au-dessous du logement intermédiaire défiscalisé. Les espoirs étaient élevés puisqu'on tablait sur une production annuelle de 250 logements par an.

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. Avec 12 logements groupés réalisés, 2011 a été la pire année de production, juste après 2004, où n'avaient été construits que 18 logements groupés.

Les objectifs sont donc très loin d'être atteints.

Ces médiocres résultats révèlent les problèmes de stratégie générale que rencontre de manière récurrente la collectivité de la Polynésie française en matière de logement social.

En 2005, ministre du logement, M. Gilles TEFATAAU, estimait à 14 ans le temps nécessaire pour satisfaire les demandes sur la base de la production annuelle de 500 logements atteinte au cours de la période précédente. Il fixait un objectif de production de 1 000 logements, dont 450 à 500 logements sociaux, à construire dans la Presqu'île pour désengorger l'agglomération de Papeete.

Cet objectif quantitatif est resté inchangé.

En octobre 2009, alors que la production annuelle d'habitat groupé sur la décennie en cours était en moyenne de 75 logements, un bilan très critique avait été dressé devant la commission du logement de l'assemblée de la Polynésie française par Mme MERCERON, ministre en charge de ce secteur. Elle déclarait en substance que l'objectif était de faire à terme aussi bien que la Nouvelle-Calédonie, soit environ 700 logements groupés par an, car c'est à ce niveau de production que la demande en instance commencerait à être significativement résorbée.

Le Contrat de projets (2008-2013) s'est assigné plus modestement un objectif de production de 689 logements locatifs sociaux et 511 logements de sortie de RHI, ce qui équivaut à un effort de construction de l'ordre de 240 logements groupés par an.

Cet objectif, en notable réduction par rapport aux niveaux précédents, reste encore supérieur au nombre moyen de logements sociaux groupés effectivement produits chaque année par la collectivité de la Polynésie française : 105 depuis 30 ans, 72 depuis 10 ans.

1.2.2. - La production de *fare* a fléchi, victime des contraintes budgétaires

La réponse en termes d'habitat dispersé a constitué un levier alternatif important à la construction d'immeubles collectifs en matière de logement social. Cette politique spécifique ne se comprend que replacée dans la perspective du retour ou du maintien dans leur commune d'origine des demandeurs de logement social pour régler les problèmes posés par l'afflux dans la partie urbaine de l'île de Tahiti de populations originaires des communes rurales ou des archipels éloignés. Toutefois, aucun expert ne considère cette réponse comme une solution de long terme.

La distribution de *fare* a été le plus important vecteur pour répondre à la demande sociale. Elle a été en moyenne de 230 *fare* sociaux par an distribués par l'OPH et de 137 *fare* distribués par le FDA. Mais la tendance est à la baisse : le nombre de *fare* distribués était antérieurement du double, aussi bien à l'OPH qu'au FDA. L'activité a nettement fléchi ces dernières années : entre 2004 et 2007, la moyenne annuelle était de l'ordre de 331 *fare* distribués par an, alors qu'elle n'a été que de 191 depuis 2008. En 2011, la distribution de *fare* a été nulle. Très significativement, le nombre des séances de la commission d'attribution des logements (CAL) est en baisse très marquée. Il y a cinq ans, il y avait eu 15 séances pour un stock de demandes de 1 741 ; en 2010, il n'y en a eu que 5 pour 851 demandes en instance.

Les raisons qui expliquent le désengagement actuel tiennent plus à la conjoncture qu'à un abandon délibéré de ce type de logement.

La demande reste relativement forte. L'épuisement naturel du nombre de propriétaires n'a pas encore joué, eu égard à l'importance du stock de demandes en instance (environ 800). C'est bien davantage les restrictions budgétaires et les difficultés propres à l'OPH qui expliquent cet état de fait : il n'y pas eu d'ouverture de crédits à ce titre entre 2008 et 2012. En effet, le financement à partir de subventions d'investissement, qui s'était pratiqué jusqu'alors, a été remis en cause par le payeur, ce qui a contraint la collectivité de la Polynésie française à financer ces actions à partir de sa section de fonctionnement.

Les attendus du Contrat de projets avaient écarté la fourniture de *fare* aux propriétaires de terrains comme mode d'intervention au titre du logement social. Il a fallu la signature d'un avenant pour qu'à la demande de la Polynésie française, le financement de *fare* sociaux soit admis en 2010, à titre complémentaire et dérogatoire pour un montant limité à 1,2 milliards de F CFP. Était ainsi souligné le fait que ce type d'intervention s'inscrit difficilement dans une politique de logement social en faveur des plus démunis. La limite de revenu retenue dans le Contrat de projets, (2 SMIG⁵), était la même que celle existant dans la réglementation sociale, alors qu'en matière de *fare* sociaux, le plafond de revenu est fixé à 3,5 SMIG.

⁵ Seuil d'accès au logement social.

1.2.3. – La relance du logement social par le Contrat de projets n’a pas produit tous les effets attendus

Les opérations inscrites au Contrat de projets accusent un retard d’au moins deux ans. La situation est décrite comme alarmante.

Alors que les comités de pilotage du Contrat de projets (COPIL) de 2008 et 2009 avaient permis la programmation de 38 opérations pour un montant de plus de 8,8 milliards de F CFP, nombre d’entre elles ont dû presque immédiatement être annulées ou reportées. Ainsi, la programmation a été ramenée dès avril 2010 à 30 opérations pour 3,5 milliards de F CFP par le COPIL qui a considéré que « *lesdites opérations (se sont) révélées irréalisables en raison de l’inadaptation des terrains pressentis à la réalisation de logements sociaux*⁶. ».

En définitive, le Contrat de projets qui aurait dû relancer la production de logement social n’a pas encore eu les effets escomptés : au 31 décembre 2011, il y avait seulement 20 logements sociaux en cours de réalisation (opération PERETUNA), 60 logements en cours de réhabilitation (HAMUTA VAL), et aucune opération en habitat dispersé.

1.3. - La résorption de l’habitat insalubre ne progresse pas

La situation de l’habitat insalubre en 2012 est quasiment inchangée par rapport à celle qui avait été constatée aux Etats généraux du logement en 2005, le Contrat de projets n’ayant pas encore eu d’effet à ce jour.

Le nombre de logements insalubres est toujours évalué à 4000, dont 25 % à FAA’A. 3 000 logements groupés sont jugés dégradés ou insalubres, 1 000 environ provenant d’anciennes opérations de logement social. Plus de 600 toits sont implantés illégalement.

Deux moyens avaient pourtant été mis en œuvre pour résorber l’habitat insalubre : l’aide à l’amélioration de l’habitat individuel et le lancement d’opérations de résorption de l’habitat insalubre (RHI).

1.3.1. – L’aide à l’amélioration de l’habitat individuel (AAHI) a été abandonnée faute d’un cadre d’intervention normalisé

Depuis la première définition d’une politique d’habitat social, l’octroi d’aides en matériaux a fait partie des leviers d’action de la collectivité de la Polynésie française pour répondre à la problématique du logement décent.

⁶ Rapport de suivi 2008-2009 du contrat de projets.

Le titre 3 de la délibération n°99-217APF du 2 décembre 1999 modifiée était consacré à ce type d'aides qui étaient définies comme étant des subventions en nature. L'aide a pris la forme de livraisons de matériaux, dans le cadre de marchés passé par l'OPH et le FDA, pour la réalisation de travaux d'amélioration, de sécurité, de salubrité ou d'agrandissement qualifié de « *lutte contre la promiscuité* ».

Les travaux devaient porter obligatoirement sur la résidence principale du bénéficiaire qui devait aussi en être le propriétaire. Le bénéficiaire avait six mois pour commencer les travaux. L'aide ne pouvait être servie deux fois dans une période de dix ans, sauf exception liée à la présence d'une personne handicapée.

Classée parmi les aides au logement, l'AAHI était servie sous condition de ressources. Mais, la réalisation des travaux, notamment sous l'angle de leur conformité, n'a pas fait l'objet du suivi nécessaire.

D'une mise en œuvre aisée, cette aide a été largement utilisée depuis le début des années 2000, avec un pic atteint entre 2004 et 2006.

Aide à l'amélioration de l'habitat individuel (ou aide en matériaux) - AAHI												
Exercice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Suivi par l'OPH	518	55	365	841	207	114	183	131	2	1	0	0
Suivi par le FDA	non fourni				521	855	500	398	598	1	30	77

Les AAHI suivi par le FDA en 2010 et 2011 sont liées aux opérations complémentaires, aux reconstructions après OLI.

Cette aide a donné lieu à des dérives notoires. Des résidences secondaires ont été améliorées grâce à ce dispositif alors que l'aide ne devait bénéficier qu'aux résidences principales. Des particuliers ont bénéficié de cette aide sans remplir les critères. Notamment, alors que cela était strictement prohibé, des occupants sans titre légal ont pu bénéficier de la mesure en 2003 et 2005.

Il en a résulté un coût relativement important, qui a même atteint près d'un milliard de F CFP en 2005, pour des résultats peu tangibles faute d'encadrement technique des améliorations apportées à l'habitat. Depuis 2007, cette aide est tombée en désuétude.

1.3.2. – La relance des opérations de RHI est sérieusement compromise

Le Contrat de projets (2008-2013) visait notamment à résorber l'insalubrité de 515 logements sur la durée du contrat.

La relance des opérations RHI, que devait favoriser le Contrat de projets, a rencontré des difficultés importantes.

Les quatre zones de résorption de l'habitat insalubre (RHI), définies il y a près de quinze ans, sont toujours en cours de traitement. Le temps passant, elles donnent l'impression de s'éterniser, les opérations ne progressant que de façon infinitésimale.

Dans le rapport consacré à la SAGEP, la CTC avait dressé en 2009 un tableau très sombre des opérations de RHI : « *les opérations de réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI) sont, [...] restées au point mort. Ce constat est d'autant plus navrant que ces opérations constituent le premier élément bloquant des opérations d'aménagement de zone. Or, le plus souvent dans ces opérations, le stade des études préalables n'est pas achevé alors que certains chantiers ont débuté en mai 2004.* ».

Ce constat reste trois ans plus tard encore d'une désolante actualité.

Le mode opératoire de la RHI HITIMAHANA (86 logements) consistait à reloger les personnes dans les lotissements d'AMOE, 27 logements en location-vente, et AHONU, 59 logements en location simple. Cette opération est toujours bloquée, d'une part, en raison de l'opposition des riverains et d'un problème d'urbanisme à AHONU, et d'autre part, du fait des difficultés rencontrées par la greffe d'un programme de location-vente dans une problématique RHI.

La RHI TIMIONA (113 logements) projetait un relogement sur place après reconstruction. Cette délicate opération a débouché sur la livraison d'un seul site, le plus petit, de 18 logements en 2006. Depuis, l'opération ne progresse plus : TIMIONA 2.1 est bloquée pour des problèmes de défaillance d'entreprises et TIMIONA 2.2, qui est le site le plus important, avec 65 logements, en est encore au stade des études.

La RHI MAMAQ (350 logements) est également bloquée pour des problèmes de maîtrise foncière et de voirie. Seuls, 55 logements ont été construits en 2006 et 2009 : AFAT 1 et 2.

La RHI OUTUMAORO n'est toujours pas passée au stade opérationnel. Elle en est encore à la définition du périmètre en partenariat avec les communes de PUNAAUIA et de FAA'A.

Ces actions de résorption de l'habitat insalubre ne progressent pas, en dépit des financements proposés dans le Contrat de projets. Les très faibles progrès enregistrés depuis 2008 sont révélateurs d'un grave déficit dans la conduite des projets, systématiquement écartelée entre plusieurs opérateurs. Et même si la durée d'une opération de RHI ne coïncide pas nécessairement avec la durée d'un Contrat de projets, les financements proposés auraient dû permettre de faire avancer significativement les opérations. Or, c'est l'inverse qui a été constaté.

L'accompagnement social, central dans une démarche RHI, est resté trop faible : les quelques agents de l'équipe MOUS, partagés entre la SAGEP qui les paie et l'OPH qui les gère, sont trop peu nombreux pour faire face à tous les problèmes RHI.

La coordination des enquêtes sociales, des suivis d'insertion, des accompagnements sociaux, des concertations, des travaux, n'a jamais été satisfaisante. La lutte contre l'insalubrité passe par un renforcement du pilotage des opérations. Ces opérations ont également souffert du pilotage à double commande qui a été choisi par la Polynésie française en optant pour le partage des responsabilités. Ce choix a abouti à des situations compliquées, comme à TIMIONA, où la médiocre coordination OPH-SAGEP a retardé les chantiers.

1.4. – Un système d'aide au logement déséquilibré

1.4.1. – Le développement insuffisant du système d'aide à la personne

Les politiques en faveur du logement conduites par la collectivité de la Polynésie française peuvent être classées en deux catégories distinctes.

D'une part, les mesures qui ont cherché à maximiser les effets d'entraînement sur l'activité générale par le biais d'aides à la pierre, sous forme de subventions au logement social, de dépenses fiscales et de bonifications de prêts pour le logement intermédiaire et libre. D'autre part, une logique sociale tendant à aider les ménages exclus du marché du logement.

Ces politiques n'ont pas été menées de concert, leurs interactions n'ayant jamais été prises en compte. Ce faisant, dans les faits, ces deux logiques se sont avérées peu conciliables, voire antinomiques, pour des raisons relevant exclusivement des conditions dans lesquelles elles ont été mises en œuvre.

Le système existant se caractérise par l'association d'une très faible aide à la personne, l'aide familiale au logement (AFL), avec de très puissantes aides à la pierre apportées par les contrats de développement, la défiscalisation et les bonifications de prêts.

D'un côté, les moyens budgétaires consacrés à l'AFL de 2004 à 2011 ont été de l'ordre de 107 MF CFP par an, alors que ceux consacrés aux aides à la pierre étaient de l'ordre de 2,1 milliards de F CFP par an.

Cette intervention budgétaire déséquilibrée, dans un rapport d'environ 1 à 20, a abouti, notamment du fait de l'insuffisance de l'AFL, à la multiplication des impayés, qui ont culminé à plus de 2 milliards de F CFP au 1^{er} trimestre 2010. Le manque de ressources des occupants, conjugué avec une attitude de fuite devant les charges liées au logement, trop longtemps tolérée, a conduit à un niveau d'entretien très insuffisant du parc locatif social, actuellement constaté.

Les Etats généraux du logement avaient dès 2005 mis en évidence la nécessité de faire évoluer le système général d'aides au logement, sous toutes ses formes. L'évolution souhaitée consistait en une augmentation du rôle régulateur des aides à la personne, en la couplant avec une baisse du subventionnement du logement social, afin d'équilibrer le système par une solvabilisation de la demande.

Mais l'absence de suites concrètes données à ces orientations a laissé intact le déséquilibre du système préexistant.

1.4.2. - La réforme de l'AFL reste à faire pour équilibrer le système

Historiquement, c'est le besoin de répondre à la remise en cause du financement intégral des opérations de construction de logements sociaux et à l'instauration simultanée des loyers d'équilibre dans le parc nouveau, qui a justifié la création d'une aide personnalisée, pour rendre le paiement du loyer compatible avec les capacités contributives des familles.

Cette approche a pris la forme de l'aide familiale au logement (AFL) « *dans l'attente de la mise en place d'un dispositif général d'aide personnalisée au logement* ». Ce dispositif transitoire a été soutenu financièrement par l'Etat dans le cadre de la convention santé - solidarité, prorogée par avenants jusqu'en 2007.

Le dispositif AFL était issu d'une convention-cadre du 7 avril 2000, passée entre la collectivité de la Polynésie française et l'OPH. En théorie, il était révisable chaque année en fonction des ressources déclarées et contrôlées de la famille (ou du ménage).

Sa première cible était « *les ménages locataires OPH dont le logement n'avait pas été subventionné à 100 %* ». Son principe était la mise sous condition de ressources : revenus ne dépassant pas 1,5 SMIG en location et 2,75 SMIG en location-vente.

Conçu pour s'appliquer exclusivement dans le parc nouveau, par opposition au parc ancien construit avant 1994 et subventionné à 100 %, il devait permettre d'aider les plus démunis à payer leur loyer, la prise en compte du paiement des charges n'étant pas prévue dans le cadre de ce dispositif⁷.

Devant la dégradation de la situation, marquée par l'augmentation des impayés et le manque d'entretien des logements sociaux, un ajustement des paramètres de l'AFL a été décidé.

Une enquête TNS-SOFRES de novembre 2007⁸, qui a servi à l'élaboration de la réforme de 2008, avait montré que 67 % des locataires OPH déclaraient un revenu inférieur ou égal à 2 SMIG, et 25 % inférieur ou égal à 1 SMIG.

Un avenant du 16 mai 2008 a finalement été négocié pour étendre le dispositif au parc ancien, et rehausser les plafonds à 2 SMIG en location et 3,5 SMIG en location-vente. De plus, a été affirmé le souci de traiter les impayés en tenant compte des possibilités réelles de recouvrement, en sollicitant au besoin le fonds d'action sociale du RSPF. Ces modifications s'inscrivent donc dans la continuité du dispositif de 2000, et ne constituent pas véritablement une réforme de l'aide au logement.

Toutefois, il n'y a pas eu de véritable réforme, car l'AFL n'a pas été transformée en prestation sociale, alors que la question se pose depuis la création à titre transitoire de cette aide au logement. Cette réforme a même animé des débats à l'assemblée de la Polynésie française, mais elle a été une nouvelle fois repoussée, pour des raisons budgétaires⁹.

Le statut de prestation sociale universelle, voté dans le cadre d'une délibération ou d'une loi du pays, mettrait fin aux insuffisances actuelles. En effet, les modifications introduites en 2008 n'ont pas réglé le problème des impayés, même si de meilleurs taux de recouvrement sont observés dans le parc nouveau. De surcroît, la gestion de cette prestation sociale pourrait être confiée avantageusement à la CPS qui dispose d'une meilleure connaissance des revenus que l'OPH, actuellement chargé de l'AFL. Enfin, l'universalité de la prestation mettrait fin aux doutes sur la légalité d'une aide à la personne qui, à situation égale, peut exclure des locataires du secteur privé.

⁷ Assurée par des subventions à OPH.

⁸ Livre blanc OPH novembre 2007.

⁹ Commission du logement du 17 décembre 2007 : si on généralise l'aide au logement, cela représente 20 000 familles, soit 7 milliards de F CFP.

La réforme de l'AFL consisterait à paramétrer le dispositif pour qu'il soit versé, sous conditions de ressources ou pas, à une personne, pour l'aider à payer son loyer et ses charges locatives, voire sa mensualité pour acquérir un logement, qu'il soit dans le parc social ou dans le parc privé.

Ce faisant, l'AFL serait transformée en véritable aide à la personne, ne visant plus, essentiellement, à secourir des personnes nécessiteuses. Il s'agirait d'une aide au logement modernisée qui aurait pour but de solvabiliser l'occupant, quel que soit son bailleur.

Le problème permanent des impayés à l'OPH, autant que la vétusté croissante du parc social, révèlent l'impasse dans laquelle se trouve le système sans une réforme profonde de ses mécanismes fondamentaux, dont un dispositif général d'aide personnalisée au logement paraît être le chaînon manquant.

1.4.3. - L'accession sociale à la propriété s'est révélée être une solution décevante

En raison de l'insuffisance des aides à la personne, la politique d'accession sociale à la propriété n'a pas rencontré le succès espéré.

Le développement de programmes d'accession sociale à la propriété, sous forme de location-vente, a fait l'objet de mesures spécifiques depuis plus de 10 ans. Une mention spéciale a même été adjointe au ministère de l'Habitat, qui était devenu le « *ministère de l'Habitat, chargé de l'accession à la propriété des logements sociaux* » dans l'un des gouvernements¹⁰ qui se sont succédé entre 2004 et 2005.

Ce programme a été initialement conçu à la fois comme une réponse aux impayés du parc ancien, qui s'élevaient déjà en 2004 à 1,7 milliard de F CFP et comme un moyen de responsabiliser les locataires du parc ancien. Il n'a jamais pris en compte les contraintes de solvabilité des ménages cibles qui en étaient les éléments constitutifs fondamentaux.

Concrètement, cette politique en faveur de l'accession sociale a surtout consisté à faire accéder à la propriété les locataires du parc ancien construit avant 1994.

En 2004, un premier lot de 17 lotissements sociaux, soit 1 117 logements, a été mis en vente. Par la suite, 13 autres lotissements, correspondant à 554 logements s'y sont ajoutés.

Les conditions des cessions ont été fixées après bien des difficultés. Le haut-commissaire a déposé un recours en annulation contre une première délibération (n°2005-43 du 4 février 2005) qui contenait des dispositions inéquitables. Un nouvel article avait été ajouté à la délibération-cadre de 1999 sur l'habitat social qui précisait que tout locataire de l'OPH a vocation, sur proposition de l'OPH, d'acquérir le logement dont il a la jouissance. Le prix de cession était fixé en fonction du coût du terrain d'assiette, du coût de revient de la construction et des VRD. Était ensuite appliqué un abattement de 50 % puis de 20 % en fonction des revenus de l'acquéreur. De ce prix étaient déduits les loyers acquittés. Cela aboutissait à des situations absurdes où l'OPH, au terme de ces calculs, devenait débiteur de près d'un milliard de F CFP envers des accédants pour lesquels il avait acquitté toutes les charges locatives.

¹⁰ Arrêté n°267 PR du 22 décembre 2004.

Ce texte a finalement été retiré par le gouvernement, et la délibération abrogée¹¹.

Ces mesures avaient été assez rapidement considérées comme irréalisables en raison des ressources limitées des accédants et des charges nouvelles que la propriété impliquait en matière de paiement effectif des charges locatives. Sur le plan des principes, ces mesures ont été l'objet de critiques très soutenues de la part notamment de l'AFD, qui en dénonçait les limites dès décembre 2005.

Les Etats généraux du logement ont cependant exprimé le souhait que la priorité soit donnée à l'accession sociale à la propriété, alors qu'à peine 22 logements en 2004 et 25 en 2005 avaient été vendus et que des problèmes n'étaient pas traités, notamment le paiement des charges, entièrement supportées par la collectivité d'outre-mer.

Il était ainsi envisagé de réaliser 150 cessions par an, dans le cadre d'opérations de location-vente.

Un arrêté de 2006 a remis en vente, dans des conditions plus équitables, 1130 logements du parc ancien construit avant 1994.

Depuis, ce projet a cependant tourné court, la faible solvabilité des accédants et la vétusté du parc restant des contraintes très puissantes.

Pour les opérations de location-vente dans le parc nouveau, les redevances et le reste à charge s'avèrent trop élevés par rapport aux ressources des accédants, comme dans la résidence de HAMUTA où s'accumulent les impayés.

Cette orientation en faveur de l'accession sociale mériterait d'être reconsidérée autant par la priorité qui, dans les faits, lui a été donnée au détriment du locatif social, dont les besoins sont manifestes, que par les limites propres à ces opérations, en l'absence de mesures de solvabilisation durable des accédants, notamment par la revalorisation des aides à la personne.

En l'état, ces mesures s'apparentent plutôt à de fausses solutions au problème central du coût élevé du logement social.

¹¹ Délibération n°2005-104 APF du 20 octobre 2005.

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

2.1. – La politique du logement relève d'une compétence générale et exclusive de la Polynésie française

2.1.1 – Une compétence liée au statut d'autonomie

La politique du logement est une politique complexe, couvrant un champ très étendu de compétences qui s'étend d'un pôle urbanisme-aménagement aux problèmes de construction, du logement résidentiel au logement social, de l'urgence sociale à la résorption de l'habitat insalubre. Il correspond au secteur de l'urbanisme et du logement, dont le logement social n'est qu'un compartiment majeur.

Cette vaste compétence est exercée par la collectivité de la Polynésie française depuis les premiers statuts qui ont reconnu l'existence de compétences autonomes. Ses premières manifestations remontent sans aucun doute au statut de 1984, quoique dès la loi du 12 juillet 1977¹², le Territoire de la Polynésie française ait disposé de compétences de principe, l'Etat n'exerçant plus que des compétences d'attribution, desquelles le secteur du logement était exclu.

Quoi qu'il en soit, cette compétence est, pour la période sous revue, directement issue de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004¹³ modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « *Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française* ».

Ces dispositions indiquent clairement que, dans le cadre de l'autonomie polynésienne, la politique du logement correspond à une compétence de principe¹⁴, par opposition aux compétences d'attribution qu'exerce l'Etat en Polynésie française.

Le législateur a confié à la collectivité de la Polynésie française la charge d'élaborer une politique du logement, depuis la conception du cadre normatif et urbanistique, jusqu'au choix des moyens et à leur gestion.

¹² Depuis le statut de 1977, la Polynésie française dispose de compétences générales alors que l'Etat ne dispose que de compétences d'attribution.

¹³ Article 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

¹⁴ Il s'agit d'une compétence générale directement confiée par le législateur organique à la collectivité de la Polynésie française.

La collectivité de la Polynésie française a donc été depuis une trentaine d'années en situation de responsabilité en matière d'urbanisme et de logement. C'est une compétence exclusive. La collectivité s'est trouvée seule en charge de l'élaboration du cadre réglementaire, de la définition des politiques publiques, et de l'allocation des moyens. Mais, jusqu'aux années 1999-2000¹⁵, il n'y a pas eu de véritable politique du logement¹⁶. Les actions en faveur du logement répondaient à l'urgence pour pallier les effets des catastrophes naturelles et du déplacement des populations vers l'île de TAHITI.

Avec la délibération n° 99-217 du 2 décembre 1999 modifiée, les bases d'une politique en faveur du logement social ont été jetées. Ce texte sert encore aujourd'hui de fondement aux mesures en faveur du logement social. Son article 1^{er} définit l'objet de la politique d'habitat social : « *La politique en matière d'habitat social s'adresse aux ménages qui ne trouvent pas à se loger décemment dans les conditions normales du marché. Elle a pour objet de les aider à acquérir, construire, améliorer leur logement ou à accéder à un logement locatif à loyer modéré* ».

Cette compétence couvre un périmètre en constante extension qui, dans plusieurs matières, est surdéterminé par l'appartenance à la République et la soumission à la Constitution. La collectivité de la Polynésie française tombe ainsi sous le coup de la reconnaissance du droit au logement pour tous citoyens français, notion directement issue du préambule de la Constitution.

Cette notion est interprétée par le Conseil constitutionnel comme étant « *le droit (pour chacun) d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Ce droit a une première fois reçu une traduction dans le droit commun en 1982, avec la loi Quilliot, qui l'a reconnu comme constituant un droit fondamental. En 1990, la loi Besson, a défini ce droit comme « *un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* ». Dans une décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser que pour l'Etat, ce droit au logement ne créait pas l'obligation de fournir un logement à toute personne qui en fait la demande, mais qu'en revanche il contraignait l'Etat à « *apporter une aide aux personnes remplissant des conditions spéciales* ».

Par homothétie, le champ délimité par le Conseil constitutionnel pour l'Etat, s'impose à la collectivité de la Polynésie française, qui, pour l'exercice de cette compétence sur son territoire, lui est substituée.

La compétence de la Polynésie française s'avère donc très exigeante.

Par exemple, il en est ainsi du nouveau sujet concernant le droit opposable au logement (DALO¹⁷). Ce nouveau droit a obligé l'Etat à fournir une réponse à toute demande de logement. La collectivité de la Polynésie française n'a pas transposé ce droit dans la réglementation qui lui est applicable, laissant la question ouverte. A ce jour, la Polynésie française ne se reconnaît aucune obligation légale qui soit comparable. Sa réglementation l'oblige à allouer des moyens en vue de loger décemment¹⁸ des personnes dont les ressources ne dépassent pas un seuil fixé réglementairement.

¹⁵Voir le rapport d'observations définitives de la CTC sur la politique d'habitat social de 1991 à 2003 (2 août 2004).

¹⁶Une première délibération avait été prise en 1995 en matière d'aide à l'accession à la propriété bâtie (n°95-46 AT du 24 février 1995).

¹⁷Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (JO du 6 mars 2007) ; ce droit consacre la garantie par l'Etat de la jouissance d'un logement décent et indépendant.

¹⁸C'est-à-dire dans des conditions répondant à des normes préétablies de qualité et de coût.

2.1.2 – L'intervention financière de l'Etat s'est toujours inscrite dans une démarche partenariale complémentaire

En matière de logement, l'Etat ne dispose en Polynésie française d'aucun moyen d'intervention qui ne saurait être au préalable convenu, par voie contractuelle ou conventionnelle, avec la collectivité d'outre-mer.

Dans son rapport précédent du 2 août 2004 consacré à l'habitat social, la chambre territoriale des comptes avait relevé l'ancienneté du partenariat de l'Etat avec la Polynésie française en faveur du logement social et de la résorption de l'habitat insalubre¹⁹, en rappelant que le point de départ en avait été un comité interministériel tenu à Paris en décembre 1988.

Ce partenariat a d'abord obéi au devoir spécial de participation de l'Etat au développement économique et social de la Polynésie française reconnu par le législateur. Par l'intermédiaire de cet outil partenarial, il s'agissait pour l'Etat, conformément aux termes de l'article 2 de la loi organique du 23 février 2004, de « *veiller au développement de ce pays d'outre-mer* ».

En matière de logement, cette collaboration s'est d'abord traduite par une logique de subventionnement à 100 % et de loyer unique (18 310 F CFP) dans le cadre de programmes²⁰ en habitat groupé (Opération 1000 logements) de la SEM Fare de France ou en habitat dispersé (Chirac 1 et 2), afin de répondre en urgence aux besoins de la population.

Plusieurs textes conventionnels ont servi de support juridique à l'aide apportée par l'Etat sous forme de subventions.

La convention n° 96-1983 du 8 août 1996 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, signée postérieurement à loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994²¹ pour le développement économique et social, a notamment priorisé les subventions « *aux programmes de logements sociaux favorisant l'emploi de la main d'œuvre locale* », dans le cadre du Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF). Une méthode de financement, en rupture avec le subventionnement à 100 %, a alors été adoptée. L'emprunt a été sollicité et la contribution des locataires augmentée pour faire face aux charges de remboursement dans le cadre des dispositions du loyer d'équilibre. L'objectif de la convention était de construire 700 logements par an afin de résorber prioritairement et pragmatiquement, l'habitat insalubre. La gravité des problèmes recommandait une approche souple admettant que le type d'habitat groupé ou dispersé soit déterminé par la possession ou non d'un terrain d'assiette par le demandeur.

Par la suite, une nouvelle convention, en date du 4 octobre 2002, a transformé le Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) en une dotation globale de développement économique (DGDE) qui était destinée à financer, entre autres, des investissements venant en « *aide aux programmes de logements sociaux et prioritairement ceux qui favorisent l'emploi de la main d'œuvre locale* ». Dès lors, chaque année, 18 milliards de F CFP de crédits d'investissement libres d'emploi ont été versés par l'Etat à la collectivité de la Polynésie française.

¹⁹ Les opérations Fare de France.

²⁰ Contrats de développement 1 et 2 (1994-2003) mentionnés dans le rapport d'observations définitives sur la « Politique de l'habitat social » du 2 août 2004.

²¹ Dont l'article 11 fixait un objectif « *d'augmentation du rythme de construction des logements sociaux en veillant à une meilleure répartition entre Tahiti et les archipels et en favorisant les formules de construction en habitat individuel* ».

Toutefois, les crédits qui ont été consacrés au logement social n'ont représenté que 12 % du montant des enveloppes relatives à la DGDE et à l'ex-FREPF de 2003 à 2008²², d'après un bilan établi par la Commission des finances du Sénat dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2010 (Outre-mer)²³.

Au terme de l'utilisation de la DGDE et du FREPF par la collectivité d'outre-mer, la participation de l'Etat en faveur du logement social entre 2003 et 2008 s'est donc en définitive élevée à 13,80 milliards de F CFP²⁴. Ce partenariat conventionnel a surtout consisté en mise à disposition de fonds.

Entre 2005, année où le dernier Contrat de développement s'est achevé, et 2008, année où le Contrat de projets a été signé le 27 mai, le partenariat de l'Etat ne s'est de fait appuyé sur aucun engagement conventionnel à moyen terme.

Le Contrat de projets a ainsi réintroduit une perspective de financement pour une période de 5 ans (2008-2013) qui faisait défaut depuis plus de trois ans. Ce document est devenu l'outil de la coopération financière et technique²⁵ entre la collectivité de la Polynésie française et l'Etat. D'un commun accord, une action en faveur du logement social y a été priorisée au titre des grands enjeux du développement de la Polynésie française.

Ce document situe, une nouvelle fois, l'action partenariale de l'Etat dans le contexte de la crise du logement qui sévit depuis plus de trente ans en Polynésie française : « *une inadéquation totale de l'offre et de la demande se manifestant par plus de 7 000 familles en attente d'un logement aidé, un parc privé inadapté, une faiblesse de solutions d'accueil d'urgence, des situations d'insalubrité en grand nombre.* ».

Mais, la logique partenariale s'appuie désormais sur deux principes essentiels :

- une mise à disposition des financements dans le cadre d'un cofinancement (40-40), le complément (20) étant apporté par l'OPH au moyen d'emprunts bancaires contractés auprès de l'AFD ;
- une priorité accordée aux opérations d'habitat groupé pour répondre rapidement, « *à court terme* », par des moyens appropriés à la masse des besoins, afin de « *permettre l'accessibilité à un logement décent des populations les plus démunies, visant à résorber l'habitat insalubre, en développant l'offre locative sociale et en remettant à niveau le parc locatif ancien.* ».

Pour la première fois depuis dix ans, les crédits pour le logement social ont été sanctuarisés dans le Contrat de projets (2008-2013).

²² Ces enveloppes ont représenté sur cette période un montant cumulé de 114,97 milliards de F CFP soit 963,47 millions €.

²³ Ces crédits ont été en priorité consacrés au financement de la construction du nouveau centre hospitalier de la Polynésie française et au financement des aides à l'emploi.

²⁴ Cette estimation ne tient pas compte de la dépense fiscale de l'Etat au titre des dispositifs nationaux de défiscalisation en faveur des programmes de construction de logements.

²⁵ Il représente un montant total d'investissements de 52 milliards de francs CFP (soit 435 millions d'Euros), auquel l'Etat et la Polynésie française doivent contribuer paritairement à hauteur de 21 milliards de francs CFP (soit 177 millions d'Euros), le solde devant être pris en charge par les tiers : OPH pour le logement social, les communes et le FIP pour les dossiers relatifs à l'environnement.

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’Aménagement²⁶, 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)²⁷ 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 document²⁸.

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).

²⁶ Chapitre 3 article D 113-1 et suivant.

²⁷ Equivalent du plan local d’urbanisme (PLU).

²⁸ Section 2 Chapitre 4.

Le législateur a fini par mentionner, dans la loi statutaire du 23 février 2004, plusieurs dispositions spéciales qui conféreraient, 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 participantes²⁹. 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^{er} janvier 2008, la place des maires a été mieux reconnue, notamment au niveau de la

²⁹ « 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 réserves³⁰ de l'Etat. Finalement, l'opération Bougainville a été annulée³¹ au COPIL du 1^{er} 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 site³² 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 CFP³³. 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.

³⁰ 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.* ».

³¹ Pour un montant de 703 millions de F CFP.

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

³³ 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 gardiennage³⁴ et a en outre financé 19,6 MF CFP d'études³⁵. 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.

³⁴ 1 MF CFP par mois par l'OPH, affectataire du bien.

³⁵ Financement au Contrat de projets.

La logique du morcellement a été poussée à un tel point qu'aucun service du logement n'a été constitué. Si bien qu'aucune direction n'est en charge de la synthèse et de la conduite générale de la politique du logement.

Ce paradoxe, dénoncé dès les Etats généraux du logement de décembre 2005, résume à lui seul le peu d'intérêt porté à la préservation des conditions organiques indispensables à une action administrative cohérente.

La nouvelle nomenclature budgétaire de la Polynésie française, adoptée en 2006 sur le modèle de la LOLF, n'a guère clarifié cette organisation. Si elle identifie une mission « urbanisme, habitat et foncier », se décomposant en 4 programmes (urbanisme, gestion du domaine public, affaires foncières et habitat), elle rattache le programme « accès au logement » à la mission « vie sociale ».

Cette division des actions en faveur du logement a été aggravée par les découpages ministériels complexes qui ont été régulièrement choisis par les gouvernements polynésiens pour des raisons relatives aux conditions dans lesquelles s'exerce la gouvernance de la collectivité de la Polynésie française.

La répartition actuelle des missions procède principalement de la distribution des rôles effectuée par les autorités polynésiennes entre 1999 et 2002³⁶. Depuis 2004, les rattachements aux équipes gouvernementales ont beaucoup varié, sans que les logiques internes aux secteurs de l'urbanisme et du logement jouent un rôle déterminant.

La répartition des différents volets de la politique du logement entre plusieurs ministres a prévalu la moitié du temps (cf annexe 1). A contrario, les compétences du logement social, des affaires foncières et de l'urbanisme n'ont été réunies dans la même main qu'environ la moitié du temps, sous les ministères TEFAATAU (juillet 2005-avril 2006), GEROS (septembre 2007-février 2008), ALPHA (novembre 2009-avril 2011), et FREBAULT (depuis mai 2011)³⁷.

La compétence « logement social » n'a, quant à elle, été rapprochée des affaires sociales que durant 11 mois, sous le ministère MERCERON (avril 2008- février 2009³⁸). Mais c'est sous la présidence TEMARU que la réunion des trois départements ministériels sous la même compétence a été le plus systématiquement utilisée, à l'instar d'ailleurs de ce qui se pratiquait avant 2004.

2.2.2. - La coordination des politiques du logement a failli

Depuis 2004, les organismes en charge de coordonner l'action gouvernementale ont été très peu sollicités. La coordination interministérielle en matière de logement est restée peu active. Pourtant, les mécanismes et les procédures existaient bien.

Dans les institutions polynésiennes, la coordination interministérielle doit en principe être assurée par trois organes, deux, politiques, le cabinet du Président et le conseil des ministres et un, administratif, le secrétariat général du gouvernement.

³⁶Rapport d'observations définitives sur l'OPH (EX-OTHS) de 1991 à 2001.

³⁷ 46/96 mois.

³⁸ Sous deux présidents, Gaston TONG SANG et Oscar TEMARU.

Les procédures sont pour l'essentiel prévues par l'arrêté n° 381 CM du 23 juin 2005. Ce texte organise le travail gouvernemental. Il charge le secrétariat général du gouvernement (SGG)³⁹ de la coordination de l'action et de la production normative de tous les services de l'administration de la Polynésie française, un bureau en son sein étant plus particulièrement chargé de la coordination de l'action gouvernementale.

Alors que les combinaisons ministérielles et les découpages des secteurs qui en ont résulté, auraient dû conduire à une coordination poussée des interventions des services et des ministères, c'est la situation inverse qui a le plus souvent prédominé. Pour les questions relatives à la politique du logement, les archives du SGG ne contiennent aucun procès-verbal ou compte-rendu de comités interministériels qui auraient eu pour objet la politique du logement. A l'expérience, la coordination et le pilotage de tous ces acteurs se sont avérés bien difficiles à réaliser.

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 avec celui du logement social.

Les relations entre la direction des affaires foncières (DAF) et les autres parties prenantes à la construction sociale, comme l'office polynésien de l'habitat (OPH), qui est le principal bailleur social dans le territoire, se sont heurtées à une répartition des missions très pénalisante. Cette situation a, par exemple, freiné durablement la résolution des problèmes fonciers pour le logement social. Ainsi, encore très récemment, dans une lettre n° 638 du 9 février 2011, la direction des affaires foncières (DAF) a refusé d'accéder à la demande de concours de l'OPH de procéder aux vérifications préalables de la disponibilité et de la constructibilité des terrains qu'elle propose à la construction sociale, estimant que cette mission relevait de l'office.

Le cloisonnement a en outre favorisé la mauvaise appréhension des interactions qui existent entre les diverses mesures décidées par la Polynésie française, entre par exemple l'action en faveur du logement dans le secteur libre et les mesures en faveur du logement social.

Depuis la signature du Contrat de projets (2008-2013), le logement social, alors même qu'il s'agissait d'une priorité bénéficiant du soutien financier spécial de l'Etat, a continué à être réparti entre trois ministères. Cette situation a prévalu jusqu'en novembre 2011 : l'Equipement traitant les opérations RHI, la Solidarité coiffant « le volet logement social » du Contrat de projets, tandis qu'un ministère de la reconversion économique pilotait le Contrat de projets. En novembre 2009, devant les difficultés rencontrées, un autre ministre a été spécialement chargé de la coordination des opérations du Contrat de projets.

Le pilotage des politiques du logement s'est finalement avéré défaillant.

En raison même du haut niveau de coordination qu'elles impliquaient, ces organisations complexes n'ont finalement pas été suffisamment maîtrisées par la collectivité de la Polynésie française.

La politique du logement qui, obligatoirement, doit s'articuler avec une politique d'urbanisme et d'aménagement, définie et cohérente, a dû s'accommoder d'une absence de choix urbanistiques fondamentaux exprimés par la collectivité de la Polynésie française.

³⁹ Note circulaire n°1984 PR du 2 juillet 1996.

Les structures qui devaient assurer le pilotage ont été défailtantes. Un organisme devait servir à piloter des politiques situées en amont des politiques du logement : le comité d'aménagement du territoire. L'article LP.100-2 du code de l'Aménagement le place au centre du pilotage des politiques d'aménagement, en prévoyant sa consultation obligatoire sur les projets de plans et documents d'aménagement.

Mais depuis 2004, il a très peu fonctionné. Entre 2004 et 2011, plusieurs années se sont écoulées sans que ce comité ne soit saisi d'un dossier. On dénombre seulement 4 réunions en 2009 et 2 en 2011. En près de dix ans, il n'y a eu que 6 réunions, et souvent sur des sujets très étroits. Ce nombre réduit de réunions s'explique très largement par les difficultés rencontrées pour réunir le quorum, ce comité étant composé très majoritairement de ministres et d'élus territoriaux ou communaux.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'aucun schéma général d'aménagement et d'urbanisme n'ait jamais été officialisé et qu'en outre aucune réunion du comité n'ait été consacrée à un projet relatif au logement.

Mais au-delà de ses difficultés structurelles de fonctionnement dues à un contexte politique instable, le comité n'a pas fonctionné de manière optimale parce qu'il ne disposait pas d'orientations stratégiques validées par le gouvernement et l'Assemblée de la Polynésie française, qui lui auraient permis d'être réellement efficace.

Cette absence de pilotage 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.

La volonté d'inverser la logique incohérente que révèle cet état de fait s'est exprimée lors des Etats généraux du logement (juillet- décembre 2005). Figuraient parmi les principales préconisations de ces Etats généraux l'élaboration d'un schéma directeur du logement (2007-2016) qui devait s'articuler sur le 3^{ème} Contrat de développement⁴⁰. Le schéma ne devait être que la traduction, en termes d'actions et de moyens, des grandes orientations⁴¹ définies lors des Etats généraux. Ces orientations devaient être validées par la collectivité de la Polynésie française.

Parmi les actions thématiques, figuraient la création d'un observatoire du foncier, le développement des outils d'intervention foncière (préemption, ZAC etc.), l'élaboration en 2006 des schémas d'aménagement et de développement durable des archipels (SADD), réformer l'accès au logement social, accroître la production de logements sociaux (4400 entre 2007-2011), réformer les règles de financement du logement social en renforçant le rôle régulateur des aides à la personne.

Au titre des résolutions de ce symposium, émergeait une volonté de coordonner l'action gouvernementale par la création d'une Mission spéciale⁴², qui devait être placée auprès du ministre du logement et de l'urbanisme afin d'assurer le pilotage et le suivi des orientations. Son démarrage était prévu en 2006, mais faute de continuité suffisante dans l'action gouvernementale, la mission n'a jamais été réunie.

⁴⁰ Qui devait être négocié en 2006.

⁴¹ 22 actions thématiques avaient été identifiées, deux priorités avaient été dégagées : programmer et financer le développement de l'offre sociale, engager un véritable programme de lutte renforcée contre l'insalubrité.

⁴² Comprenant un comité politique et un comité stratégique et technique.

2.2.3. - La multiplication délibérée des acteurs a en définitive abouti à une dispersion des efforts en faveur du logement

La politique du logement fait depuis très longtemps appel à de nombreux intervenants, en particulier pour tenir compte de la géographie de la Polynésie française et de la diversité des situations entre les Iles-du-Vent et le reste du territoire.

En matière de construction de logements sociaux, la collectivité a donc traditionnellement fait appel à plusieurs acteurs publics.

C'est dans cet esprit qu'a été retenue, à la fin des années 1990, la configuration à trois opérateurs de logement social (FDA, OPH, SAGEP)⁴³ qui prévalait encore en fin d'année 2011.

La Polynésie française s'est ainsi dotée de plusieurs bailleurs sociaux, dont un principal, l'OPH. Cet établissement n'a pas l'exclusivité des missions relevant du logement social, d'autres intervenants publics ou parapublics, le FDA et la SAGEP, étant également appelés à agir dans ce secteur.

Desservis par l'absence de coordination entre les différents échelons ou organismes en charge d'un des volets de la politique du logement, ces organismes ont subi un préjudiciable cloisonnement de leurs interventions, chacun développant une logique propre, sans perspectives globales.

Ce cloisonnement s'est avéré peu propice au développement de visions synthétiques qui ont gravement fait défaut. Plusieurs rapports de la CTC ont, dès 2008, mis en évidence les risques que cette organisation éclatée recelait.

Dans le rapport consacré à l'EGT⁴⁴ (devenu EAD), avaient été plus particulièrement soulignées les incohérences auxquelles conduisait l'extension des missions de l'établissement, source d'un morcèlement des missions qui s'avérait préjudiciable à l'efficacité des politiques publiques. Il avait été recommandé que soit entreprise une réflexion sur la cohérence des missions, du statut et des ressources de l'établissement public et que « *dans cette perspective, il pourrait être envisagé de recentrer [son] activité sur la maîtrise d'ouvrage déléguée des grands travaux financés par la DGDE* », ce recentrage impliquant *ipso facto* l'abandon de quelques activités, notamment le logement social au profit de l'OPH.

Dans un rapport sur la SAGEP⁴⁵, la chambre avait également mis en évidence en 2009, les problèmes de la SEM, son échec en matière d'aménagement public, et le développement par elle, par défaut, d'une activité en matière de logement social, qui était également en difficulté : l'aménagement des berges de la *Fautaua* au quartier TIMIONA, débutée en 2002, était toujours en cours de réalisation, alors que les opérations d'AMOE et d'ATIMA, débutées en 2003, en étaient au stade pré-opérationnel des études.

⁴³ Voir rapport de la CTC sur l'habitat social (1991-2002) du 2 août 2004.

⁴⁴ Voir le rapport de la CTC sur l'EGT (EAD) du 4 août 2008.

⁴⁵ Voir le rapport de la CTC sur la SAGEP du 9 novembre 2009.

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

L'effort budgétaire de la collectivité de la Polynésie française en faveur du logement est concentré sur plusieurs catégories d'habitat, comparables à celles recensées en métropole ou dans les départements d'outre-mer :

Polynésie française	Autres collectivités y compris DOM
Logement libre	Logement libre
Logement intermédiaire	LIS
Logement social (S1-S2-S3)	LLS et LES (accession à la propriété et location-vente)
Logement très social (So)	LLTS (DOM)
Logement d'urgence (RHI et catastrophes)	Logement d'urgence (RHI et catastrophes)

Chaque segment du secteur du logement fait l'objet d'interventions spécifiques. Toutefois, ni les moyens financiers, ni les moyens fonciers, n'ont été à la hauteur de l'enjeu que représente à lui seul le logement social.

3.1. – L'important effort budgétaire pour le logement s'avère faiblement mobilisé pour la construction sociale

3.1.1. - Les dépenses budgétaires et fiscales pour le logement ont été très significatives

L'effort en faveur du logement en Polynésie française se décompose en deux grands types de dépenses : les dépenses budgétaires, qui financent directement les mesures, et les dépenses fiscales qui accordent des crédits d'impôt minorant les rentrées fiscales potentielles de la collectivité.

3.1.1.1. - Les dépenses budgétaires

3.1.1.1.1. - Une progression interrompue en 2009

Les dépenses budgétaires ont été en progression jusqu'en 2009, avant de connaître une baisse sensible en 2010 et 2011.

en MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Cumul	Effort moyen annuel sur la période
Dépenses de fonctionnement	685	985	1 642	1 739	2 330	1 787	2 284	2 264	13 716	1 715
Dépenses d'investissement (CP mandatés)	2 803	3 581	3 859	5 080	3 647	4 290	3 030	2 273	28 563	3 570
Effort total annuel	3 487	4 566	5 502	6 818	5 977	6 077	5 315	4 537	42 279	5 285

* CA provisoire au 2 février 2012

Un tableau détaillé des imputations budgétaires de la collectivité figure en annexe 2.

Le tableau présenté ci-dessus montre, que l'effort budgétaire de la Polynésie française en faveur de la politique de l'urbanisme et du logement a été, en moyenne, de 5,3 milliards de F CFP par an. Cette dépense est passée de 3,5 Mds de F CFP en 2004 à 4,5 Mds de F CFP en 2011. Elle a fortement augmenté entre 2004 et 2007 puisqu'elle a atteint près de 6,8 Mds de F CFP à cette date avant de retomber à 5,3 Mds de F CFP en 2010. Les chiffres provisoires 2011 confirment la baisse : 4,5 Mds de F CFP.

La plus grosse part des financements consacrés par la collectivité d'outre-mer au logement a concerné des dépenses d'investissement : en moyenne 3,6 milliards de F CFP par an y ont été consacrés.

Ces dépenses sont constituées principalement des subventions aux différents opérateurs de la collectivité (OPH, SAGEP et FDA), des aides à la construction destinées aux ménages mais aussi des crédits consacrés aux acquisitions immobilières, qui, en dépit de la permanence du besoin, ont été, d'un exercice à l'autre, d'un montant très variable, passant de 1,9 milliard de F CFP en 2007 à 233 MF CFP en 2009.

Durant la période examinée, les dépenses d'investissement, qui représentaient 2,8 milliards de F CFP en 2004, avait quasiment doublé en 2007, atteignant 5,1 milliards de F CFP, ayant de retomber en 2010 à 3 milliards de F CFP, puis en 2011 à 2,3 milliards de F CFP, soit à 0,6 milliard de F CFP de moins qu'en 2004.

Par ailleurs, le tableau synthétique présenté ci-dessus permet de constater que les dépenses de fonctionnement se sont fortement accrues au cours de la période. La charge enregistrée au compte administratif de la Polynésie française est passée de 685 MF CFP en 2004 à près de 2,3 Mds de F CFP en 2011.

Pour rendre compte complètement de l'effort budgétaire de la Polynésie française, doivent en outre être adjointes les dépenses du compte d'affectation spéciale d'aide aux victimes de calamités (CAVC), appelé à financer des opérations de logement en réponse à des situations d'urgence. Depuis 2004, le programme le plus important à concerné la reconstruction post-cyclonique « Oli », amorcée en février 2010 et pour laquelle l'effort budgétaire sera moins important que prévu.

Le premier recensement des besoins avait fait état de 441 *fare* à reconstruire par le Fonds de développement des archipels (FDA). Sur cette base, l'Etat et la Polynésie française avaient mobilisé 2,8 milliards de F CFP, dont 1,136 milliard de F CFP apportés par l'Etat et 1,655 milliard de F CFP par la Polynésie française.

La collectivité de la Polynésie française a inscrit⁴⁶ l'ensemble des crédits au CAVC, soit 2,8 milliards de F CFP. Cette inscription se révélera prématurée car l'Etat a finalement décidé d'apporter directement son concours financier au FDA⁴⁷, sans transiter par le CAVC. Il a donc été nécessaire de prendre une délibération modificative du budget du CAVC en juin 2010⁴⁸ afin de sortir les financements Etat du compte d'affectation spéciale.

Le bilan financier de l'opération au 31 décembre 2011 était relativement satisfaisant. Après correction de l'estimation erronée⁴⁹ du besoin de *fare* ramenée de 441 à 380 *fare* réellement attribuables⁵⁰ selon les critères convenus pour cette opération de relogement d'urgence, les participations financières des collectivités publiques ont été revues à la baisse. La participation de l'Etat a été ramenée de 1,136 milliard à 979 MF CFP, et celle de la Polynésie réduite d'environ 300 MF CFP.

3.1.1.1.2. - L'augmentation des subventions et de l'aide familiale au logement a favorisé la progression des dépenses

L'augmentation des subventions versées par la collectivité à son principal opérateur de logements sociaux, l'OPH, a été importante. Ces subventions sont destinées à équilibrer l'exploitation de l'office, dont les recettes propres ne permettent pas de couvrir les dépenses courantes. Elles se déclinent notamment en versements compensatoires des salaires des personnels de l'ex-centrale d'approvisionnement de l'habitat (CAH), repris par l'OPH, et des subventions du fonds social de l'habitat (FSH)⁵¹, supprimé depuis 2006.

Ces subventions sont passées de 455 MF CFP en 2004 à près de 1,4 milliard de F CFP en 2008, avant d'être ramenées à environ 1,1 milliard de F CFP en 2010 puis 932 MF CFP en 2011. La forte augmentation de ces dépenses observée entre 2005 et 2006 était liée à la compensation FSH, qui était, entre 2006 et 2008, de 700 MF CFP par an, avant d'être ramenée à 590 MF CFP en 2009, et 625 MF CFP en 2010. La baisse observée depuis 2009 est restée très relative puisque les subventions versées en 2011 correspondaient tout de même au double de celles versées six ans plus tôt.

en MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Cumul	Effort moyen annuel sur la période
Dépenses de fonctionnement	685	985	1 642	1 739	2 330	1 787	2 284	2 264	13 716	1 715
dont subventions OPH	455	683	1 211	1 362	1 387	1 160	1 076	932	8 266	1 033
dont bonifications prêts		51	154	270	507	307	548	650	2 487	355
dont AFL	10	28	52	51	128	152	216	223	859	107

* CA provisoire au 2 février 2012

Par ailleurs, bien que concernant des volumes financiers plus limités, la montée en charge de l'aide familiale au logement a également eu un impact sur la hausse des dépenses de fonctionnement. Alors que cette aide ne représentait que 10 MF CFP en 2004, elle a été en constante progression, sous l'effet de son extension au parc ancien (2008). Elle atteignait 223 MF CFP en 2011.

⁴⁶ Délibération n°2010-8 APF du 10 mars 2010 portant modification des budgets des comptes spéciaux pour l'année 2010.

⁴⁷ Convention de partenariat financier et technique n°HC 192 10 du 16 juin 2010 entre l'Etat, la Polynésie française et le FDA.

⁴⁸ Délibération n°2010-14 APF du 17 juin 2010.

⁴⁹ De nombreuses demandes se sont révélées sans rapport avec les destructions dues au cyclone OLI.

⁵⁰ Dont 229 *fare* qui ont été montés et 108 remis à leurs bénéficiaires.

⁵¹ Le FSH était une cotisation patronale, équivalente dans son principe au 1 % logement.

3.1.1.1.3. - Les aides non fiscales à la construction

Les dispositifs d'incitation à l'investissement des ménages ont sans nul doute constitué le troisième facteur de hausse des dépenses. Leur impact a été de loin le plus important.

Ces mesures ont surtout relevé d'une logique qui privilégiait le soutien au secteur du BTP par rapport à une intervention raisonnée sur le marché du logement. C'est naturellement dans le cadre de plans de soutien à l'activité, mis au point par le ministère de l'économie, que les principales mesures ont été mises en œuvre.

Les logements ciblés devaient répondre aux besoins des ménages n'ayant ni les moyens d'accéder aux logements du marché libre, ni aux logements « OPH ». Ils se situaient sur un segment du marché du logement qui était par ailleurs principalement alimenté par des opérations financées en défiscalisation⁵².

Ces aides non fiscales en faveur des ménages ont pris la forme générique de deux types de mesures habituellement rangées dans la catégorie des aides à la pierre⁵³, soit des subventions directement versées aux bénéficiaires, soit le paiement à la banque d'une partie des intérêts dus par l'acquéreur du logement au titre de son prêt immobilier.

Le premier dispositif a été mis en place en 2001 (annexe 3). Il s'agissait d'une subvention versée à la construction qui était censée aider les familles disposant d'un revenu inférieur à 550 KF CFP à acquérir un logement individuel. La subvention était de 30 000 F CFP/m² dans la limite de 3 MF CFP. Cette mesure a été plusieurs fois modifiée. En 2005, l'aide a été augmentée à 40 000 F CFP/m² dans la limite de 4 MF CFP. En outre, pour l'éligibilité à cette aide, la limite maximale de revenu a été fixée à 5 SMIG (564 KF CFP) pour un couple, avec un âge maximal de 35 ans. Un an plus tard, la délibération n°2006-5 APF du 23 janvier 2006 a divisé par deux le montant des aides qui a été réduit à 20 000 F CFP/m² dans la limite de 2 MF CFP. De nouvelles dispositions ont également durci les conditions d'éligibilité, la limite de revenu pour un couple étant abaissée à 450 KF CFP et une limite étant fixée quant au montant des projets éligibles : 15 MF CFP pour une construction et 20 MF CFP pour une acquisition. En 2007, une délibération n° 2007-9 APF du 26 avril a porté à 17 MF CFP le montant limite pour la construction.

Les crédits consacrés à ce type d'aide ont été relativement abondants. Dès 2001, a été votée une autorisation de programme (AP) de 1 milliard de F CFP et des crédits de paiement de 488 MF CFP. Fin 2011, 3,2 milliards de F CFP d'autorisations de programmes ont été votés. Un peu moins de 2,7 milliards de F CFP de crédits de paiement ont été mandatés dans le cadre de ce dispositif.

La gestion de cette mesure n'a jamais été contrainte par le montant des crédits disponibles. Toute demande d'aide à la construction était par principe éligible dès lors qu'elle était déposée dans les délais, et que les conditions liées à la construction et au revenu étaient remplies. Les crédits de paiement mandatés n'ont représenté au plus que 67 % des crédits délégués (2006). En 2011, l'enveloppe de crédit disponible n'a été consommée qu'à hauteur de 45 %.

⁵² Voir le rapport de la CTC consacré aux finances de la collectivité de la Polynésie française (2004-2011) du 13 février 2012.

⁵³ Les aides à la pierre sont des aides financières qui prennent la forme de subventions, de bonifications de prêt ou d'aides fiscales accordées aux constructeurs, aux bailleurs sociaux et aux accédants à la propriété. Elles ont pour but de diminuer le coût d'acquisition des constructions.

Ainsi, de la mise en place du dispositif jusqu'en 2004, la collectivité a mandaté 1,041 milliard de F CFP, ce qui correspond à un effort budgétaire moyen de 260 MF CFP par an. En 2005, alors que le plafond de l'aide était passé de 3 MF CFP à 4 MF CFP, 459 MF CFP ont été décaissés. A partir de 2006, avec un plafond réduit à 2 MF CFP, la dépense budgétaire n'a été que de 198 MF CFP en moyenne par an. En 2011, 106 MF CFP ont été mandatés soit près de deux fois moins que la moyenne des cinq années précédentes.

En août 2005, une nouvelle génération d'aides a été lancée. Elle consistait en une prise en charge publique d'une partie des intérêts des emprunts octroyés aux particuliers dans le cadre du financement d'une construction neuve. Depuis leur apparition, plusieurs dispositifs de bonification de prêt se sont ainsi succédé, complétés en 2007 par un régime de prime versée à l'acquéreur.

La gestion de ces dispositifs reposait sur la conclusion de conventions avec les banques locales, aux termes desquelles, ces établissements financiers instruisaient le prêt, puis en cas d'accord transmettaient mensuellement un état des bonifications à la Polynésie française⁵⁴ valant facture.

Mis en œuvre pour la première fois en 2005 avec le prêt à l'habitat bonifié (PHB) et le prêt à l'aménagement bonifié (PAB), cette mesure a été partiellement révisée en 2010 avec le lancement du prêt d'accès à la propriété (PAP) et du prêt d'incitation au logement (PIL), qui ont pris le relai des PHB et PAB. Tous ces dispositifs reposent sur un principe opératoire identique : la substitution de la collectivité aux ménages pour payer une partie des intérêts de l'emprunt bancaire qu'ils ont contracté pour financer leurs projets immobiliers.

Toutefois, les modalités de ces dispositifs ont été évolutives. Le niveau de la prise en charge des intérêts, notamment, a évolué dans le temps, et selon les dispositifs. Le taux de bonification d'intérêt dans le premier dispositif, « PHB 2005 », qui était de 2,5 %, pour un capital emprunté maximum de 15 MF CFP sur une durée au plus de 20 ans, a été augmenté à 4,5 % dans le « PAB 2007 ». Parallèlement, le seuil de revenu au-dessous duquel l'aide peut être octroyée a été fixé à 650 KF CFP, le montant d'emprunt maximal étant réduit à 7,5 MF CFP sur 7 ans, alors que le dispositif était étendu à l'acquisition de logements existants.

A ces prêts bonifiés, se sont ajoutées en 2010 et 2011 des primes à l'investissement des ménages (PIM). Le dispositif a finalement été abandonné en 2012. Les PIM ont été des aides éphémères pour les ménages engagés dans une opération d'acquisition ou d'aménagement de leur résidence principale. Elles consistaient en la prise en charge de 10 % de l'emprunt contracté.

Cette mesure avait été dotée d'un budget de 100 MF CFP en 2010, porté à 400 MF CFP en 2011. Cette mesure était temporaire et s'inscrivait dans le Plan de relance 2010. Elle était prévue pour un an. Son impact a été des plus modestes puisque seulement 137 dossiers ont été instruits et que depuis 2010, l'enveloppe de crédits de 500 MF CFP n'a été consommée qu'à hauteur de 108 MF CFP.

Toutes ces mesures se sont avérées difficiles à gérer sur le plan budgétaire.

⁵⁴ Le dispositif est géré et contrôlé par la direction générale des affaires économiques (auparavant par le service des affaires économiques).

Finalement, les difficultés budgétaires de la Polynésie française ont conduit à une révision de ces dispositifs. Le ministre de l'économie et des finances, en charge de leur gestion, a mis fin aux deux derniers outils de bonification le 15 février 2011, en fermant les crédits et en informant les banques de l'arrêt de ces mesures.

Ces dispositifs, malgré les précautions prises (plafonnement de l'encours de capital éligible à la bonification d'intérêt), sont restés difficilement prévisibles en termes de dépenses budgétaires.

En effet, ils ne permettaient pas de prévoir le montant des bonifications de prêts à verser, faute notamment d'avoir préfixé une durée de prêt uniforme par dispositif.

Le PHB avait été lancé en 2005 avec une enveloppe budgétaire de 10 milliards de F CFP de capital emprunté, abondée en 2007 de 5 milliards de F CFP et en 2008 de 8,8 milliards de F CFP. Le PAB, à partir de 2005, bénéficiait d'une enveloppe d'encours maximum de 5 milliards de F CFP, abondée en 2007 de 5 milliards de F CFP et en 2008 de 3 milliards de F CFP supplémentaires. Le « PAP 2010 » et le « PIL 2010 » ont tous les deux été ouverts en août 2010 pour une enveloppe de capital plus réduite de 3 milliards de F CFP chacun. Mais, en janvier 2011, puis en mai 2011, l'enveloppe du PAP a été portée à 6 milliards de F CFP puis à 7,890 milliards de F CFP, et celle du PIL, réduite dès janvier 2011 à 2 milliards de F CFP.

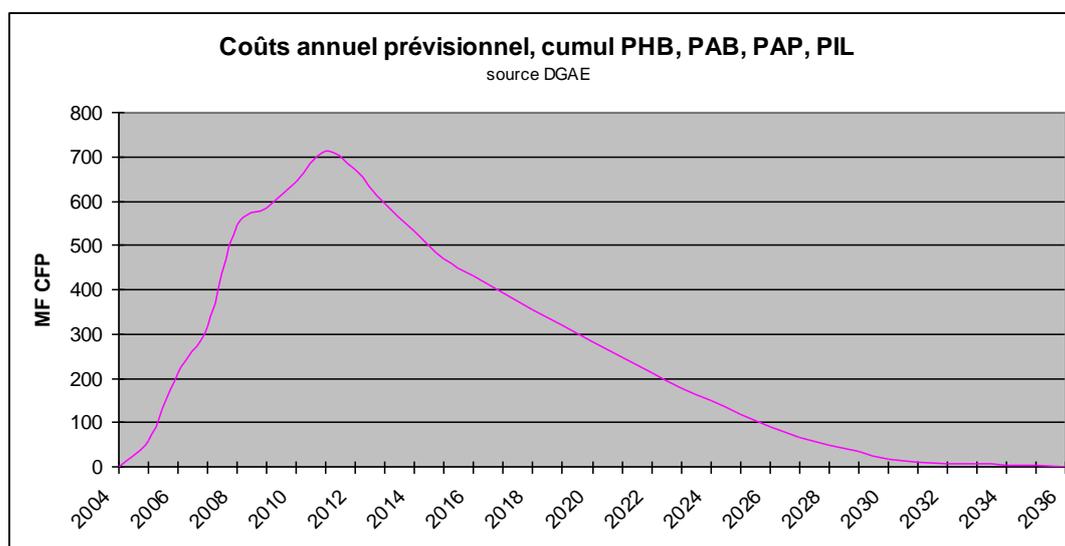
En dépit du plafonnement de l'enveloppe de capital susceptible de bénéficier de la bonification, le montant de la dépense budgétaire reste largement indéterminé. Celui-ci est en effet fonction de la durée des prêts octroyés aux ménages. Ainsi, par exemple, concernant le PHB 2005, un prêt à un ménage de 15 MF CFP sur 10 ans entraînera une dépense de 1 968 582 F CFP pour bonifier le taux, tandis que le même prêt sur 20 ans occasionnera une dépense de 4 076 504 F CFP. Dans le premier cas, la collectivité sera libérée de son engagement en 10 ans, dans le second cas en 20 ans.

Ces difficultés relatives à la prévisibilité de la dépense sont vérifiables au travers des écarts constatés entre les états prévisionnels établis par la collectivité et les états de consommation de crédits reçus des banques.

en MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul
PHB 2005		0	40	115	128	123	116	108	631
PHB 2007		-	-	8	69	98	96	90	360
PHB 2008		-	-	-	0	74	190	200	464
		-	-	-	-	-	-	-	-
PAB 2005		79	142	110	89	66	44	24	555
PAB 2007		-	-	8	53	50	40	29	179
PAB 2008		-	-	-	0	8	20	20	48
		-	-	-	-	-	-	-	-
PAP		-	-	-	-	-	1	90	91
PIL		-	-	-	-	-	0	14	15
Total		79	183	240	339	419	506	578	2 344
Coûts annuel prévisionnel, cumul PHB, PAB, PAP, PIL		58	211	317	547	584	643	712	3 071

Ces dispositifs se sont avérés relativement onéreux, ce caractère étant d'ailleurs rendu plus sensible à défaut d'évaluations et d'études d'impact qui auraient permis de justifier leur coût par rapport à leur contribution à l'intérêt général.

Au coût intrinsèque, s'ajoute l'inertie⁵⁵ de ces dispositifs qui est, par ailleurs, très forte. Ainsi, en dépit de la décision de stopper ces mesures, prise en 2011, la collectivité de la Polynésie française⁵⁶ a dû constater qu'elle était engagée envers les banques par le remboursement des bonifications d'intérêts jusqu'en 2036. La dépense correspondante s'élève à 10,8 milliards de F CFP.



Cette courbe permet de constater que ces dispositifs d'aide ont connu une montée en charge très rapide, entre 2005 et 2009, puis, malgré une volonté de relance en 2010, un début d'inflexion en raison de la crise budgétaire. Le coût annuel prévisionnel, qui atteint 700 MF CFP en 2011, a précipité l'arrêt du financement du dispositif dès février 2011 (au budget primitif), le pic de dépenses ayant été atteint en 2012. A partir de cette date, si le dispositif n'est pas à nouveau actionné, les dépenses suivront une courbe décroissante quasi linéaire jusqu'en 2036, affectant les prévisions budgétaires durant plus de vingt ans.

A ce jour, les produits les plus coûteux pour la collectivité auront été, par ordre croissant, le PHB 2005, pour un coût prévisionnel total de 2,1 Mds de F CFP, avec une extinction prévue en 2027, l'aide à la construction 2001 pour un coût de 2,6 milliards de F CFP et le PHB 2008 pour un coût prévisionnel total de 4,7 Mds de F CFP avec une extinction prévue en 2030.

La courbe du coût budgétaire annuel présentée ci-dessus montre les risques pris lorsque ces dispositifs d'aide ne sont pas gérés en enveloppe fermée. Cette option implique en revanche plus de sélectivité dans l'octroi des prêts, mais elle peut être préférable à la suspension brutale des dispositifs à laquelle la collectivité de la Polynésie française a été contrainte en 2011.

Ces dispositifs ont cependant été bien contrôlés, à l'exception de l'aide à la construction, pour laquelle il n'existait aucune statistique fiable concernant sa gestion, les services n'ayant pas été sollicités à ce sujet avant 2011⁵⁷. Depuis 2001, sous toutes réserves, il y aurait eu 109 contrôles sur place afin de vérifier qu'il s'agissait bien de constructions neuves, et qu'elles avaient débuté après le dépôt de la demande.

⁵⁵ En cas de décision d'arrêt du dispositif, la dépense budgétaire continue néanmoins à courir encore des années en fonction des contrats signés.

⁵⁶ Selon les éléments fournis par la direction générale des affaires économiques (DGAE).

⁵⁷ Pour 2011, le ministère du logement a réceptionné 124 dossiers qui ont donné lieu à 58 dossiers engagés pour 102 MF CFP (reliquat 2011) ; 27 dossiers en tout ou partie liquidés pour 28 MF CFP ; 36 demandes en cours d'instruction pour 61 MF CFP ; 30 demandes inéligibles ou annulées.

S'agissant des prêts bonifiés, la collectivité exerce un contrôle sur leur octroi par les banques, dont les possibilités sont très étendues : vérification sur pièces et sur place des pièces constitutives du dossier de prêt ; contrôle de la consommation des crédits à partir d'un état mensuel établi par la banque ; engagement de la banque à accepter le contrôle durant toute la durée du prêt.

Entre 2005 et 2010, au titre des prêts bonifiés à l'habitat, 4051 dossiers ont été instruits par les banques de la place. 540 dossiers instruits par les banques ont été contrôlés, soit 1 sur 8, ce qui correspond à une centaine de dossiers par an. Un seul trop-perçu⁵⁸ par la banque aurait été constaté par les services économiques en charge de ce contrôle.

3.1.1.2. - Les dépenses fiscales en faveur du logement

Des mesures d'incitation fiscale ont été prévues dès la création des dispositifs défiscalisants locaux en 1995. Elles ont pris la forme de crédits d'impôt pour la construction immobilière, essentiellement au bénéfice de la construction de logements libres et intermédiaires et plus accessoirement du logement social.

La défiscalisation locale a donc surtout été orientée vers le logement résidentiel.

Le coût budgétaire a été très significatif puisque, d'après les statistiques de la direction des contributions publiques, il a été de plus 12 milliards de F CFP entre 2004 et 2010⁵⁹.

Aucun crédit d'impôt n'a été consacré au logement social, du fait de l'absence de dispositif ad hoc entre 2004 et 2009. Les deux premiers projets concernant le logement social sont actuellement en cours d'agrément.

en MF CFP	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	Cumul	Effort moyen annuel sur la période
Crédits d'impôts en faveur du logement intermédiaire										
Financements levés	2 074	4 073	3 337	4 944	1 592	699	130	nd	16 849	2 407
Enveloppes de crédit d'impôt	933	1 833	1 502	2 285	751	315	59	nd	7 677	1 097
Crédits d'impôts imputés	661	1 349	1 514	1 882	883	922	207	nd	7 418	1 060
Crédits d'impôts en faveur du logement libre*										
Financements levés		1 374	705	1 337	1 707	1 813	727	nd	7 663	1 277
Enveloppes de crédit d'impôt		412	212	401	512	708	333	nd	2 578	430
Crédits d'impôts imputés	992	749	634	689	608	725	348	nd	4 746	678
Crédits d'impôts totaux										
Financements levés totaux	2 074	5 448	4 042	6 280	3 299	2 512	857	nd	24 513	3 684
Crédits d'impôts imputés totaux	1 653	2 098	2 148	2 571	1 491	1 647	556	nd	12 164	1 738

* y compris quelques immeubles commerciaux

⁵⁸ Il devrait donner lieu à l'émission d'un ordre de recette de 65 KF CFP.

⁵⁹ Le coût pour 2011 ne sera disponible qu'en juin 2012.

3.1.2. - L'effort budgétaire total de la collectivité de la Polynésie française dans le domaine du logement a été important et en grande partie dirigé vers le logement social en habitat dispersé

3.1.2.1. - Un effort budgétaire moyen en faveur du logement de près de 7 milliards de F CFP par an

La collectivité de la Polynésie française ne tenant aucun compte consolidé de ses interventions au profit du logement, il a été nécessaire de regrouper les crédits de divers chapitres pour estimer la dépense totale pour le logement.

En MF CFP

Dépenses totales logements	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Cumul	Effort moyen annuel sur
Dépenses de fonctionnement	685	985	1 642	1 739	2 330	1 787	2 284	2 264	13 716	1 715
Dépenses d'investissement (CP mandatés)	2 803	3 581	3 859	5 080	3 647	4 290	3 030	2 273	28 563	3 570
Exonération d'impôts	1 653	2 098	2 148	2 571	1 491	1 647	556	nd	12 164	1 738
CAVC "OLI"							452	452	903	452
Effort total annuel	5 140	6 664	7 650	9 389	7 468	7 724	6 322	4 989	55 346	6 918

* CA provisoire au 2 février 2012

Les crédits consacrés au logement sont ainsi passés de 5,1 milliards en 2004 à un maximum de 9,4 milliards en 2007 pour redescendre graduellement à 6,3 milliards en 2010 et à 5 milliards de F CFP en 2011.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la dépense budgétaire annuelle en faveur du logement a été en moyenne de 6,9 milliards de F CFP, dont 3,5 milliards de F CFP en investissement.

Entre 2004 et 2011, la répartition des financements entre la section de fonctionnement et d'investissement s'est inversée. La part relative des dépenses de fonctionnement, y compris les exonérations d'impôt, est passée de 45 % en 2004 à 51 % en 2008 et à 52 % en 2010. Les financements consacrés à l'investissement (construire, réhabiliter), qui étaient majoritaires jusqu'en 2009, sont devenus minoritaires en fin de période, traduisant les difficultés de production de logements en Polynésie française.

3.1.2.2. - L'effort budgétaire a bénéficié prioritairement au logement social

Les dépenses pour le logement social ont été reconstituées à partir des comptes administratifs.

Ont été éliminées les dépenses qui n'intéressaient pas le logement social, telles que les prêts bonifiés et les primes à l'investissement. En revanche, ont été retenues les dépenses engagées au titre de l'habitat d'urgence.

En MF CFP

Dépenses totales logement sociales	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Cumul	Effort moyen annuel sur
Dépenses de fonctionnement	685	934	1 488	1 469	1 823	1 480	1 736	1 615	11 230	1 404
Dépenses d'investissement (CP mandatés)	2 803	3 536	3 838	3 199	2 967	4 030	2 247	1 626	24 245	3 031
Exonération d'impôts								nd		
CAVC "OLI"							452	452	903	452
Effort total annuel	3 487	4 470	5 326	4 667	4 790	5 510	4 435	3 692	36 378	4 547

* CA provisoire au 2 février 2012

Il a été constaté que les dépenses affectées au logement social avaient connu une progression constante entre 2004 et 2006, avant de connaître une sensible décrue entre 2007 et 2008. C'est en 2009, que la dépense a été la plus forte : 5,5 milliards de F CFP en raison principalement des acquisitions foncières (1,4 milliard), quasi nulles auparavant.

En 2011, l'effort total annuel est retombé au niveau de 2004 : 3,7 contre 3,5 milliards, mais avec un niveau de dépenses de fonctionnement bien plus élevé : 1,6 contre 0,7 milliard de F CFP du fait de l'augmentation de 104 % de la « subvention d'équilibre » versée à l'OPH.

Les dépenses annuelles en faveur du logement social ont été en moyenne de 4,5 milliards, dont 3 milliards pour l'investissement.

en MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Cumul	Effort moyen annuel sur la période
compte du logement	5 140	6 664	7 650	9 389	7 468	7 724	6 322	4 989	55 346	6 918
compte du logement social	3 487	4 470	5 326	4 667	4 790	5 510	4 435	3 692	36 378	4 547
Part LS sur LOG	68%	67%	70%	50%	64%	71%	70%	74%	66%	

* CA provisoire au 2 février 2012

Les dépenses pour le logement social ont donc été prépondérantes dans l'effort de la Polynésie française en faveur du logement, puisqu'elles ont représenté en moyenne 66 % du total. Ce constat mérite d'être nuancé par la mise en parallèle avec l'importance exceptionnelle des besoins à satisfaire. Sous ce rapport, la priorité qui a été accordée au logement social aurait sans doute pu être encore être plus forte.

La prépondérance du logement social n'a été contestée qu'une seule année, en 2007 (50 %), année où les dépenses fiscales en faveur du logement intermédiaire avaient atteint leur maximum, avec 2,5 milliards de F CFP.

Avec les mesures décidées en 2011 (moratoire sur la défiscalisation locale et abandon des dispositifs de bonification de prêts), la prépondérance des financements consacrées au logement social ne pourra être que renforcée, notamment par les cofinancements du Contrat de projets.

3.1.2.3. - Les dépenses de logement social ont concerné très majoritairement l'habitat dispersé

Les dépenses en faveur du logement social ont été très majoritairement engagées pour l'habitat dispersé, en dépit des programmes arrêtés dans les contrats de développement et le Contrat de projets.

Parmi les actions en faveur de l'habitat social, la chambre a distingué les crédits alloués à destination de l'habitat dispersé de ceux en faveur de l'habitat groupé.

La répartition des dépenses entre ces deux types d'habitat est particulièrement éloquent.

En F CFP		2007	2008	2009	2010	2011*	Effort moyen annuel sur la période
Total du programme Habitat	AP votées	28 644 998 516	33 769 329 895	34 521 016 705	29 522 172 291	31 294 386 566	
	CP délégués	9 699 441 327	9 461 093 091	7 153 533 056	6 204 288 918	5 682 635 168	
	CP mandatés	2 370 713 916	2 771 629 214	2 938 789 382	1 606 409 683	1 310 360 759	2 199 580 591
	Réal. Cumulées	18 002 356 986	19 856 059 960	17 866 294 945	15 618 732 556	16 446 668 139	
Dont:							
Acquisitions foncières	AP votées	1 659 209 865	2 666 951 724	3 553 993 214	3 441 613 139	2 410 733 120	
	CP délégués	632 401 006	1 474 661 325	1 751 241 842	321 594 369	107 160 000	
	CP mandatés	21 553 000	213 696 800	1 441 147 473	61 492 935	4 500 000	348 478 042
	Réal. Cumulées	777 606 165	860 783 575	2 301 931 048	1 737 890 208	1 742 390 208	
Subventions habitat dispersé	AP votées	8 201 450 000	10 321 600 000	12 486 103 607	8 472 288 637	10 222 288 637	
	CP délégués	2 966 663 248	2 705 455 102	1 130 284 353	1 242 349 307	1 140 676 844	
	CP mandatés	1 040 171 534	1 529 112 241	927 452 915	921 331 954	847 326 586	1 053 079 046
	Réal. Cumulées	4 877 921 249	6 407 033 490	7 334 486 405	6 844 596 573	7 691 923 159	
Subventions habitat groupé	AP votées	13 921 162 970	12 872 820 437	9 375 777 981	9 078 896 300	9 742 216 227	
	CP délégués	1 804 632 573	1 947 199 115	1 215 090 463	1 281 758 635	1 244 260 111	
	CP mandatés	268 161 108	369 796 209	168 526 442	270 763 084	137 774 973	243 004 363
	Réal. Cumulées	7 809 637 077	8 179 433 286	3 420 083 991	1 967 961 064	1 623 310 861	
Total du programme Habitat	Réalisations cumulées/AP votées	63%	59%	52%	53%	53%	
	CP mandatés/CP délégués	24%	29%	41%	26%	23%	
	CP délégués-CP mandatés	7 328 727 411	6 689 463 877	4 214 743 674	4 597 879 235	4 372 274 409	
Subventions habitat dispersé	Réalisations cumulées/AP votées	59%	62%	59%	81%	75%	
	CP mandatés/CP délégués	35%	57%	82%	74%	74%	
Subventions habitat groupé	Réalisations cumulées/AP votées	56%	64%	36%	22%	17%	
	CP mandatés/CP délégués	15%	19%	14%	21%	11%	

* CA provisoire au 2 février 2012

La collectivité de la Polynésie française a toujours privilégié l'habitat dispersé. Les mesures en faveur de cette forme d'habitat ont procédé de l'intervention de deux organismes : l'OPH et le FDA⁶⁰, tous deux alimentés par des ressources budgétaires pour répondre aux demandes de logement des familles. Ainsi, la collectivité a consacré à l'habitat dispersé entre 2007 et 2011 une somme moyenne proche de 1,7 Mds de F CFP par an, agrégeant les subventions à l'OPH (*fare* sociaux pour 1,1 milliard de F CFP) et les subventions au FDA (614 MF CFP).

Dès 2009, cet effort a connu une baisse d'intensité, en lien avec les difficultés budgétaires de la Polynésie française. De 2004 à 2008, un programme d'octroi de *fare* a été chaque année mis en place. Mais à partir de 2009, les dotations ont fondu. En 2009, une nouvelle autorisation de programme (AP) de 2,4 Mds de F CFP a bien été votée, mais elle n'a pas été dotée de crédits de paiement. En 2010, l'autorisation de programme a finalement été supprimée⁶¹. En 2011, une nouvelle AP « programme de *fare* bois 2011 » de 1,3 Mds de F CFP a été votée, mais une nouvelle fois, elle n'a pas été dotée de crédits de paiement. Les modifications introduites dans le Contrat de projets⁶², ont toutefois permis d'inscrire un nouveau programme de 120 « *fare* » pour 1,1 Mds de F CFP. Mais à ce jour, la situation n'est toujours pas débloquée, l'AP n'étant toujours pas dotée.

⁶⁰ Non compris le compte d'aide aux victimes de calamités (CAVC).

⁶¹ Ces errements ont, coïncidé avec la remise en cause de l'imputation budgétaire par le payeur de la Polynésie française qui a considéré, contrairement à ce qui avait été précédemment pratiqué, que les subventions pour l'habitat dispersé ne doivent pas être des subventions d'investissement car elles ne permettent pas d'augmenter le patrimoine de la collectivité, les *fare* étant in fine octroyés aux demandeurs sociaux.

⁶² Nouvelle programmation actée au COPIL du 1^{er} juillet 2011 sur demande du président de la Polynésie, Gaston Tong Sang.

Dès lors, les réalisations n'ont concerné que les reliquats des anciens programmes, principalement le programme 2008, les autorisations antérieures étant quasiment soldées.

Les financements de l'activité du FDA⁶³ en faveur de l'habitat dispersé dans les archipels éloignés a connu le même sort.

En F CFP		2007	2008	2009	2010	2011*	Effort moyen annuel sur la période
Partenariat avec les archipels	AP votées	6 635 400 000	6 635 400 000	5 838 400 000	4 302 400 000	4 802 400 000	
	CP délégués	1 641 700 000	1 113 820 000	1 556 840 000	956 740 000	315 740 000	
	CP mandatés	827 880 000	195 480 000	1 091 100 000	641 000 000	315 740 000	614 240 000
	Réal. Cumulées	3 469 580 000	3 665 060 000	4 756 160 000	3 861 160 000	4 176 900 000	

* CA provisoire au 2 février 2012

Le programme d'habitat dispersé du FDA a bénéficié de plusieurs autorisations de programme successives. La dernière AP, dotée de 2,755 Mds de F CFP, remonte à 2006. Fin 2011, les autorisations de programme avaient diminué d'un quart. En symétrie avec la diminution des financements provenant du budget principal qu'a connue l'OPH, le FDA a lui aussi subi une érosion de ses financements. Entre 2007 et 2010, le FDA a mandaté en moyenne 614 MF CFP par an, à partir de l'AP 2006 ou des reliquats de programmes plus anciens, notamment celui de 2003 qui s'est achevé en 2008 en ayant permis de construire 524 « fare MTR »⁶⁴.

A l'inverse, les dépenses en faveur de l'habitat groupé, ont toujours été une priorité affichée dans les documents officiels qui, dans les faits, a été mal assumée. L'effort budgétaire en faveur de l'habitat groupé a été bien inférieur à celui dont a bénéficié l'habitat dispersé. Entre 2007 et 2011, les dépenses annuelles ont été en moyenne de seulement 243 MF CFP, soit sept fois moins importantes que celles pour l'habitat dispersé.

Ces dépenses ont néanmoins subi une baisse identique, liée à la crise budgétaire. Le taux de réalisation cumulé par rapport aux autorisations de programmes votées a été en forte diminution à partir de 2009. De 64 % en 2008, il s'est progressivement dégradé, chutant à 37 % en 2009, puis à 22 % en 2010, pour s'effondrer à 17 % en 2011. La chute du niveau des crédits de paiements mandatés par rapport aux crédits de paiements délégués est encore plus prononcée. De seulement 15 % en 2007, ils ont encore perdu 4 points en 2011.

3.1.3. – Les financements consacrés au logement social ont été, en définitive, faiblement mobilisés

3.1.3.1. - D'importants financements budgétaires en faveur du logement social ont toujours été mis à disposition

3.1.3.1.1. - Dans les budgets de la Polynésie française

L'examen du seul programme de l'habitat⁶⁵ depuis 2007, révèle l'importance des financements mobilisables. A contrario, il révèle aussi les difficultés éprouvées par la collectivité pour réaliser ces dépenses en raison des problèmes rencontrés par les opérateurs.

⁶³ Le financement de l'habitat dispersé est décrit dans le programme « partenariat avec les archipels ».

⁶⁴ Rapport individuel d'exécution des opérations financées par la DGDE au titre de l'exercice 2008.

⁶⁵ Programme 91604 de la nomenclature comptable.

Ainsi, 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.

Bien plus, le rapport entre les crédits de paiement mandatés et les crédits de paiement délégués est, à cet égard, édifiant : de 24 % en 2007, il est monté à 29 % en 2008 puis 41 % en 2009, avant de retomber à 26 % en 2010 et seulement à 23 % en 2011.

Les réalisations annuelles ont donc été très en deçà des disponibilités budgétaires. De plus, la mobilisation inutile de crédits de paiements, qui se mesure par la différence entre crédits délégués et crédits mandatés, a été considérable : 7,3 Mds de F CFP en 2007, 4,4 Mds de F CFP en 2011.

Extraits du programme 91604 "Habitat" de 2007 à 2011 :

		2007	2008	2009	2010	2011*	Effort moyen annuel sur la période
Total du programme Habitat	AP votées	28 644 998 516	33 769 329 895	34 521 016 705	29 522 172 291	31 294 386 566	
	CP délégués	9 699 441 327	9 461 093 091	7 153 533 056	6 204 288 918	5 682 635 168	
	CP mandatés	2 370 713 916	2 771 629 214	2 938 789 382	1 606 409 683	1 310 360 759	2 199 580 591
	Réal. Cumulées	18 002 356 986	19 856 059 960	17 866 294 945	15 618 732 556	16 446 668 139	
Total du programme Habitat	Réalisations cumulées/AP votées	63%	59%	52%	53%	53%	
	CP mandatés/CP délégués	24%	29%	41%	26%	23%	
	CP délégués-CP mandatés	7 328 727 411	6 689 463 877	4 214 743 674	4 597 879 235	4 372 274 409	

* CA provisoire au 2 février 2012

3.1.3.1.2. - Au titre du partenariat financier de l'Etat

Le concours financier de l'Etat a connu successivement diverses modalités.

Tout d'abord, le versement de financements directs à la collectivité dans le cadre de la convention FREPF, sous forme de subventions classiques à des programmes prédéfinis. A partir de 2002, ces versements sont intervenus dans le cadre de la DGDE qui laissait la Polynésie française libre d'employer les dotations versées aux opérations d'investissement qu'elle souhaitait.

Par la suite, des cofinancements ont été prévus dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013), pour des opérations identifiées par un comité de pilotage paritaire.

Dans ce nouveau dispositif, l'effort financier en faveur du logement a été de loin traité en priorité, le logement social bénéficiant des financements les plus importants. La prévention des conséquences sur l'habitat des catastrophes naturelles (abris de survie) a par ailleurs été dotée de financements substantiels.

Les financements du Contrat de projets (en MF CFP) :

Volet	Total / Volet	Etat	Pays	Autres
Logement social	23 609,8	9 443,9	9 443,9	4 722,0
Santé	8 076,2	4 038,1	4 038,1	0,0
Abris de survie	3 272,9	1 636,4	1 636,4	0,0
Environnement	15 390,6	5 759,4	5 759,4	3 871,7
Enseignement sup. & Recherche	489,3	244,7	244,7	0,0
Total	50 838,8	21 122,5	21 122,5	8 593,7

Le volet logement social est l'axe principal du Contrat de projets (2008-2012). Avec 24 milliards de F CFP, il représente à lui seul, plus de 46 % des crédits de ce contrat.

Le financement du logement social a été réparti, aux termes de cette convention, de façon paritaire entre l'Etat et la Polynésie française (40 % chacun). Les 20 % restants ont été apportés par l'OPH, grâce à des emprunts à taux bonifiés à lever auprès de l'AFD.

Dans ce dispositif, 9,4 milliards de F CFP de crédits d'Etat ont ainsi été mis à disposition de la collectivité de la Polynésie française pour construire des logements sociaux.

En marge de ces concours, par une convention du 18 juin 2010 pour la reconstruction de l'habitat détruit par le cyclone OLI, une enveloppe cofinancée de 2,8 milliards de F CFP a été mise à disposition pour la construction de *fare*, dont 1,136 milliard de F CFP apportés par l'Etat.

3.1.3.2. - La mobilisation des crédits a en revanche toujours été relativement faible

3.1.3.2.1. – Dans le cadre de la DGDE (2003-2010)

Il a été établi, lors de la préparation de la loi de finances pour 2010 (Outre-mer), que les enveloppes relatives à DGDE et au FREPF ont été affectées au total à 119 opérations. Parmi celles-ci, les aides aux programmes de logements sociaux n'ont représenté que 12 % des opérations, alors que la collectivité de la Polynésie française avait l'entière liberté du choix des opérations subventionnées.

Ce traitement non prioritaire de la problématique du logement social s'inscrit dans une pratique qui voudrait, bien que la politique du logement relève de la seule collectivité de la Polynésie française, que l'Etat finance le logement social.

C'est bien ainsi que s'explique la relative faiblesse des financements en provenance de la collectivité de la Polynésie française, notamment en comparaison à ceux apportés par l'Etat.

Lors des « rencontres de l'habitat social des régions et pays d'outre-mer », qui se sont tenues à PAPEETE le 4 décembre 2006, les services de la Polynésie française avaient à cette occasion estimé que le financement du logement social, bien que reposant jusqu'en 2003 sur un cofinancement Etat - Polynésie française à 50 % - 50 %, avait été réparti, en réalité, à 80 % pour l'Etat et 20 % pour la collectivité de la Polynésie française.

3.1.3.2.2. – Dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013)

La signature du Contrat de projets en 2008 a entériné une nouvelle répartition des financements entre les collectivités publiques : l'Etat et la Polynésie française s'engageaient à financer les projets à hauteur de 40 % chacun, les 20 % restant étant apportés par un emprunt à mobiliser auprès de l'AFD.

Le Contrat de projets a consacré de lourds financements pour le logement social. Dans le cadre de ce contrat, une convention spéciale « logement social » a été signée le 21 juillet 2008. Ont ainsi été mis à disposition 9,4 milliards de F CFP de crédits d'Etat pour construire des logements sociaux, la collectivité de la Polynésie française s'engageant à un effort de même ampleur.

Mais la mobilisation des crédits est, à ce jour, très faible. Le logement social, qui était une des cinq priorités du Contrat de projets, n'a jusqu'à présent pas bénéficié significativement des crédits prévus dans cette convention.

Dans le volet « Logement social », qui s'élevait à 23,6 milliards de F CF⁶⁶, les opérations ont été réparties et dotées par objectifs.

Bilan du volet logement social au 31/12/2010 en F CFP

LOGEMENT SOCIAL	Montant CDP	Programmé au 31/12/2010	Programmé / montant CDP	Engagé au 31/12/2010	Engagé / montant CDP	Liquidé au 31/12/2010	Liquidé / Montant CDP
Objectif global-Accessibilité à un logement décent des populations les plus démunies	59 700 000	59 700 000	100,0%	-	0,0%	-	0,0%
Objectif 1 : Résorber l'habitat insalubre	9 212 000 000	3 556 108 655	38,6%	137 201 909	1,5%	39 404 464	0,4%
Objectif 2 : Développer l'offre locative	12 690 100 000	5 503 740 001	43,4%	405 373 150	3,2%	31 147 955	0,2%
Objectif 3 : Réhabiliter le parc locatif ancien	1 648 000 000	265 588 299	16,1%	433 008 711	26,3%	80 662 176	4,9%
TOTAL	23 609 800 000	9 385 136 955	39,8%	975 583 771	4,1%	151 214 595	0,6%

Après presque trois années de mise en œuvre, le bilan du volet « Logement social » au 31 décembre 2010 faisait déjà apparaître une consommation des crédits très en deçà des attentes.

Seulement 0,6 % des crédits avaient été liquidés sur la période, soit 151 MF CFP. C'est la réhabilitation du parc ancien qui avait permis de consommer le plus de crédits (80,7 MF CFP), suivie par la résorption de l'habitat insalubre (39,4 MF CFP), alors que le développement de l'offre locative n'avait mobilisé que 31,1 MF CFP. De même, la programmation des opérations, qui avait atteint 40 % de l'enveloppe financière globale, avançant en apparence à un rythme normal, n'était concrétisée par la signature des conventions de financement⁶⁷ qu'à hauteur de 4,1 % du montant du Contrat de projets, soit 976 MF CFP.

La priorité financière, qui avait été donnée à l'objectif 2 au développement de l'offre locative avec 12,7 milliards de F CFP, ne s'était pas traduite par des réalisations nombreuses. Si au 31 décembre 2010, 43 % de l'enveloppe avait été programmé, les niveaux d'engagement et de consommation des crédits n'étaient respectivement que 3,2 % et 0,2 % des crédits programmés (31,1 MF CFP).

En ce qui concerne l'objectif 1 (résorber l'habitat insalubre), doté de 9,2 milliards de F CFP de crédits, le constat était identique puisque 38,6 % de ces crédits avaient été programmés mais seulement 1,5 % engagés et 0,4 % liquidés (39,4 MF CFP). L'objectif 3 (réhabiliter le parc locatif ancien), qui par comparaison avançait « mieux » que les autres objectifs n'avait consommé que 4,9 %, soit un peu moins de 80,7 MF CFP sur les 1,7 milliard de F CFP disponibles.

⁶⁶ Deux fois 9, 443 milliards de F CFP apportés par l'Etat et la Polynésie française et 4,722 milliards de F CFP apportés par emprunt de l'AFD.

⁶⁷ Dénommées « conventions d'application » par le contrat de projets.

Devant ce constat d'échec⁶⁸, les partenaires ont engagé un travail de reprogrammation des opérations non susceptibles de déboucher avant décembre 2013, doublé d'une réaffectation des crédits et de la révision du règlement financier du Contrat de projets.

Plusieurs nouvelles règles et possibilités de financement ont ainsi permis d'amender très sensiblement le contrat initial.

Par avenant n° 5 du 13 juillet 2010, l'Etat et la Polynésie française ont ainsi autorisé, d'une part, l'OPH à réaliser des acquisitions foncières dans le cadre du Contrat de projets, et, d'autre part, l'intégration dans le coût des opérations des charges liées à la maîtrise foncière. Une souplesse a été introduite pour améliorer la consommation des crédits : la fongibilité des crédits alloués par objectifs. Dorénavant, si le nombre de logements par objectif reste inchangé, les crédits qui y seront consacrés, peuvent provenir de n'importe quel autre objectif.

Un an plus tard, deux nouveaux objectifs ont été ajoutés dans le volet « Logement social ». Le 1^{er} juillet 2011, le COPIL a acté la création d'un nouvel objectif intitulé « *résorption de l'habitat insalubre par la promotion de l'habitat dispersé* ». Il est ainsi de nouveau admis que le Contrat de projets puisse financer des *fare* MTR de l'OPH au bénéfice de familles possédant un terrain constructible et rentrant dans les critères sociaux. L'Etat, d'abord réticent, a finalement satisfait à la demande insistante de la Polynésie française d'utiliser de cette façon les crédits disponibles pour le logement social, sous réserve cependant d'une première expérimentation concluante sur 118 dossiers existant en 2011, et d'une enveloppe de 1,1 milliard de F CFP.

Enfin, le 30 novembre 2011, le COPIL a autorisé le financement des travaux de mise en sécurité des lotissements de l'OPH. Un cinquième objectif a été créé⁶⁹, « *la sécurisation des lotissements* », avec un cofinancement adapté, réparti par moitié entre l'Etat et la Polynésie française. Plusieurs accidents survenus dans les lotissements sociaux, provoqués par des glissements de terrain, et les risques propres aux logements (réseaux électriques dangereux) ont motivé cet ajout, gouverné par l'urgence et la nécessité devant laquelle se trouvait la collectivité. Cet objectif a été doté d'une enveloppe de 2 milliards⁷⁰ de F CFP, financée à parité par l'Etat et la Polynésie française, sans le concours de l'OPH. A ce jour, rien n'a débuté, en raison de problèmes juridiques liés aux interventions sur du foncier mitoyen, non détenu par l'OPH.

Par ailleurs, afin d'accélérer la production de logements locatifs, le même COPIL a acté le recours à la vente à terme. Cette nouvelle possibilité ouvre la possibilité pour l'OPH d'acquérir auprès de promoteurs privés, des logements d'habitation dans tout ou partie d'immeuble à construire, répondant à un cahier des charges préalablement défini. A cet effet, 1,2 milliard de F CFP de crédits ont été prévu pour la réalisation de 60 logements.

Un bilan devait être établi à la fin du 1^{er} semestre 2011. Cette réunion- bilan s'est tenue le 1^{er} juillet 2011. Le bilan chiffré a confirmé la faiblesse des réalisations, en constatant une situation inchangée : « *Le taux de programmation de ce volet est de 40 %, celui des crédits engagés est ... de 4,24 %* ».

⁶⁸ Le Haut-commissaire, co-président du COPIL, s'en est publiquement inquiété le 5 novembre 2010 en déclarant que des crédits risquaient d'être perdus, « *ce qui serait une forme de scandale, compte tenu des besoins de la Polynésie française* ».

⁶⁹ Avec démarrage immédiat, autorisé par anticipation, à l'officialisation des avenants créant ce nouvel objectif.

⁷⁰ Dont 1,583 milliards de F CFP sur la programmation 2011.

Un nouvel état de la situation du Contrat de projets au 30 novembre 2011 a malheureusement confirmé une nouvelle fois les résultats décevants. Par rapport au constat précédent, la programmation n'avait pas progressé. Le montant des crédits engagés n'avait que légèrement progressé (d'environ 600 millions de F CFP) pour atteindre 7 % de l'enveloppe, soit 1,6 milliard de F CFP. En revanche, les réalisations restaient encore très nettement en retrait puisque seulement 0,7 % des crédits avaient été consommés, soit 168 MF CFP.

SITUATION DU CDP AU 30 NOVEMBRE 2011

VOLET	Enveloppe CdP (HT) (actuelle)	Programmé après COPIL (HT)	% Prog.	Engagé (HT) (conventions signées)	% Eng	Réalisé M.O. (HT) (justif. > avance)	% Réal.
Logement social	22 787 118 736	9 275 479 905	40,7%	1 601 512 438	7,0%	167 799 847	0,7%

Pour aider à la résolution rapide des blocages fonciers, l'article 169 de la loi de finances pour 2011 a autorisé l'Etat en Polynésie française à aliéner⁷¹ des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale, en autorisant une décote fixée à 100 % de la valeur vénale, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation⁷² de programmes de construction comportant essentiellement des logements, dont 50 % au moins de logements sociaux.

En définitive, pour tenter de relancer le volet logement social du Contrat de projets, il aura été nécessaire d'opérer un glissement dans les objectifs poursuivis, marqué notamment par une réévaluation de la réponse par l'habitat dispersé et le recours « à titre exceptionnel » à la nouvelle formule de la vente à terme. En outre, le nombre d'objectifs du Contrat de projets a été augmenté, passant de 3 à 5.

Cette multiplication des possibilités d'utilisation des crédits du Contrat de projets, intégrant maintenant l'acquisition de foncier et la vente à terme, aurait dû se traduire par une forte progression des consommations de crédits. Or, à ce jour, le rythme de consommation des crédits ne semble pas avoir été nettement accéléré. Au contraire, l'enveloppe de 1,1 milliard de F CFP affectée à l'habitat dispersé a dû être réduite à 871 MF CFP, faute de programmations suffisantes. Par ailleurs, l'OPH est toujours confronté à de lourds problèmes d'organisation efficace de la production qui l'empêche encore maintenant d'obtenir de nouveaux emprunts de l'AFD depuis la dernière convention de financement⁷³ de 1,384 milliard de F CFP signée le 19 mars 2009.

Enfin, restent inscrites des opérations peu assurées de déboucher sur des réalisations concrètes, telles que MAHINATEA, FAARIIPITI et OUTOMAORO, dont les réalisations sont d'ores et déjà très fortement compromises par des problèmes techniques et sociaux liés au manque de maturité des dossiers.

A deux ans du terme du Contrat de projets, les niveaux de consommation des crédits demeurent très insatisfaisants. En réponse, de nouvelles adaptations des modalités et des objectifs du Contrat de projets sont évoquées, comme le décroisement des crédits⁷⁴. Ceci équivaldrait quasiment à l'abandon du principe du cofinancement de chaque opération qui avait été initialement prévu, l'Etat et la Polynésie française finançant, chacun de leur côté des opérations. Le bilan de la parité des financements Etat-Polynésie française dans cette hypothèse serait repoussé en fin de contrat.

⁷¹ Décret n°2011-2076 du 29 décembre 2011.

⁷² Dans le délai de 5 ans à compter de l'aliénation.

⁷³ Convention 1236 01 S.

⁷⁴ L'Etat serait prêt à accroître sa participation sur les opérations déjà programmées, à hauteur de 80 voire 90 % du coût total.

3.2. – La politique complémentaire de mise à disposition de terrains adaptés à la construction sociale n'a pas été efficace

3.2.1. – Les problèmes fonciers n'ont pas été surmontés

Les réserves foncières adaptées au logement social n'ont pas été constituées. Cette question est, bien évidemment, fondamentale pour la réussite d'une politique du logement ambitieuse.

Depuis très longtemps, la collectivité de la Polynésie française ne parvient pas résoudre les problèmes fonciers. Au point que le manque de foncier disponible est considéré comme la principale raison des difficultés du logement social. En 2005, les Etats généraux du logement avaient relevé l'effet pervers de ce handicap sur la production de logement social et appelé prioritairement à la définition rapide d'une stratégie foncière visant à constituer des réserves adaptées au logement social. Ces engagements ont été en définitive peu suivis, le problème foncier restant toujours aussi aigu.

Pourtant, les données du problème sont bien connues. La disponibilité foncière reste soumise aux revendications de propriété et aux oppositions de riverains, sans que la collectivité de la Polynésie française fasse prévaloir aussi souvent que nécessaire les prérogatives attachées à la satisfaction de l'intérêt général. Par ailleurs, la question foncière souffre beaucoup du défaut de stratégie foncière de la collectivité d'outre-mer.

La Chambre territoriale des comptes avait, dès 2008, dénoncé les mauvais résultats de la politique foncière de la collectivité de la Polynésie française, qui avait été menée sans aucune planification générale ou sans plan d'acquisition préétabli, préférant délibérément agir au gré des opportunités et des circonstances. Le rapport avait relevé que cette politique au coup par coup avait abouti à créer des réserves foncières inutiles, conduisant à « *une très importante pénurie de terrains utilisables pour le logement social, surtout en périphérie urbaine de Papeete, où la demande est la plus importante* ».

La situation critique du foncier était de plus aggravée par l'échec patent de l'aménagement public qui, lui aussi, avait fait l'objet d'observations très critiques dans des rapports consacrés à l'EGT (devenu EAD), et à la SAGEP. Il avait été constaté qu'en quinze ans, les opérateurs de la collectivité de la Polynésie française n'étaient pas parvenus à aménager des terrains en nombre suffisant, après les déboires consommés de la SETIL et de la SAGEP.

Cet échec a eu pour conséquence que, dans la plupart des cas, les terrains disponibles de la collectivité ne sont pas adaptés à la construction sociale, soit qu'ils conduisent à des coûts incompatibles avec les normes du logement social, soit qu'ils s'avèrent inappropriés en raison de leur éloignement des équipements collectifs et des zones d'emploi, soit encore qu'ils fassent l'objet de contestations sur l'utilisation du sol. C'est précisément ce qui s'est produit avec les terrains mis à la disposition de l'OPH par la Polynésie française dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013), comme cela avait été le cas dans le premier plan triennal d'acquisition de 2006.

Alors qu'au démarrage du Contrat de projets, les comités de pilotage (COPIL) de 2008 et 2009 avaient permis la programmation de 38 opérations, pour un montant de plus de 8,8 milliards de F CFP, de nombreuses opérations ont dû, après expertise et études de faisabilité par l'OPH, être annulées ou reportées. Ainsi, la programmation a été ramenée à 30 opérations pour 3,5 milliards de F CFP par le COPIL qui a considéré, dès avril 2010, que « *lesdites opérations (se sont) révélées irréalisables en raison de l'inadaptation des terrains pressentis à la réalisation de logements sociaux*⁷⁵. ».

Si le COPIL de novembre 2010 avait permis, grâce à l'apport complémentaire de nouveaux terrains, de programmer 39 opérations pour 9,4 milliards de F CFP, dès le COPIL du 1^{er} juillet 2011⁷⁶, 7 opérations avaient dû être annulées ou déprogrammées pour un montant de plus de 5 milliards de F CFP.

Opérations	Montants	Motifs
Tipaerui Val (études)	2 026 967	
Bougainville	702 840 001	contestation des riverains
Vaitea (cité de transit)	282 200 000	
Amoe (études)	41 429 561	
Domaine Labbé (travaux)	2 460 000 000	AO annulé
Tepapa (réhabilitation)	194 922 301	
Réhabilitation en milieu occupé	1 388 318 667	Plan de financement non bouclé
	5 071 737 497	

Les raisons évoquées pour déprogrammer ont confirmé les réserves de la CTC inspirées par les acquisitions foncières de la collectivité d'outre-mer. Les opérations se sont révélées impossibles à réaliser pour des motifs découlant de la médiocrité des réserves foncières et des opérations d'aménagement menées par la collectivité de la Polynésie française. Soit les terrains nécessitaient des coûts d'aménagement trop importants, soit ils étaient classés en zone de risque naturel ou soulevaient de fortes oppositions des riverains :

- *l'opération TEAA* (10 logements locatif en bande) a été déprogrammée à la constatation de l'obligation de remblayer le terrain d'assiette inondable affecté par la Polynésie française⁷⁷ sur une hauteur de 2 m, de construire un mur de soutènement de 200 m, et d'installer 600 m de canalisation et 2 postes de relevage ; le coûts de viabilisation, initialement estimés à 35 MF CFP, passaient à 61,5 MF CFP, soit une plus-value de 75 % ;
- *l'opération TEAHATEA* (20 logements individuels en bois) s'est heurtée à l'opposition des riverains au projet d'élargissement de la route d'accès. En outre, ces travaux de l'ordre de 23 à 29 MF CFP ne pouvaient pas être financés par l'OPH, l'emprise étant communale ; le caractère inondable du terrain amenait un surcoût compris entre 86 et 118 MF CFP, ce qui entraînait un dépassement du coût éligible⁷⁸ en logement social de 12 % ;

⁷⁵ Rapport de suivi 2008-2009 du contrat de projets.

⁷⁶ Relevé de conclusion de la réunion du COPIL du 1^{er} juillet 2011.

⁷⁷ Arrêté n°678 du 18 mai 2009.

⁷⁸ Terme A.

- *l'opération TEHAU* (10 logements en bande) est pénalisée par la construction d'une digue pour protéger le terrain du débordement d'un torrent situé en amont ; le terrain est au demeurant très instable et les riverains s'opposent à la construction de logements sociaux ;
- *l'opération UTUFARA* (20 *fare*) est prévue sur un terrain situé en zone rouge du plan de prévention des risques (PRR) ;
- *l'opération VAITEA* (18 logements de transit) est prévue sur un terrain contesté par les tiers.

L'OPH, qui a été depuis 2002 en charge de gérer la plus grande part de la construction sociale et à qui incombent les opérations programmées dans le cadre du Contrat de projets, n'a pas reçu de terrains facilement utilisables dans les opérations de logement social.

3.2.2. - La politique foncière est restée très insuffisante

Les nombreuses situations de blocage qu'il convient de constater ne signifient pas pour autant que le foncier soit inexistant. Elles traduisent simplement l'absence de politique foncière définie par la collectivité de la Polynésie française. Car en réalité, le foncier existe mais, pour diverses raisons, il n'est pas disponible pour la construction sociale.

A l'examen, au moins trois causes principales sont à l'origine de la pénurie de terrains pour le logement social.

Parfois les terrains existent, mais ne sont malencontreusement pas rendus disponibles pour la construction sociale en raison de l'éclatement des responsabilités entre les opérateurs, qui aboutit à affecter des terrains à un opérateur et les missions de constructeur social à un autre. C'est ainsi que la SEM SAGEP possédait dans son patrimoine les anciens terrains SETIL (BONNEFIN, AMOE, VAITUPA), à charge pour elle de les aménager, tandis que l'OPH, le principal bailleur social, n'avait pour construire que des terrains affectés, sans concertation, par la collectivité de la Polynésie française et sans pouvoir mener par ses propres moyens une politique foncière autonome.

En outre, de multiples oppositions sur l'utilisation du sol bloquent les projets de logement social. Ces conflits sont très souvent liés à des revendications foncières ou des contestations de riverains lorsqu'est annoncée l'implantation de logements sociaux dans leur voisinage (BOUGAINVILLE, MAHINATEA), entraînant parfois des occupations sans titre. Ces rivalités ont aussi parfois des origines plus inattendues. Le traitement de la RHI de OUTUMAORO, inscrite au Contrat de projets, en a offert une flagrante illustration, le démarrage de l'opération restant suspendu à des arbitrages entre des projets d'implantation concurrents.

Enfin, l'utilisation très parcimonieuse des outils d'urbanisme opérationnel et du droit de préemption, qui figurent pourtant dans le code de l'aménagement, n'ont pas permis de sortir de problèmes jusqu'à présent restés insolubles par la seule conciliation des points de vue. Cette remarque rejoint une précédente observation de la Chambre figurant dans le rapport qu'elle avait consacré à la politique foncière de la Polynésie française en 2008.

4. – De multiples carences sont à l’origine de la médiocrité des résultats constatés

Une grave carence stratégique a continuellement limité l’horizon des décisions. Elle se manifeste tant en ce qui concerne l’analyse des besoins et du marché, la définition d’une politique d’aménagement et d’urbanisme que la fixation et le respect de normes adaptées.

4.1. – Un déficit marqué en matière d’analyse statistique et macroéconomique

4.1.1. - Des mesures décidées sans une information statistique suffisante

Ces lacunes touchent tous les aspects de la politique du logement.

L’information statistique sur le parc de logement est ainsi trop peu développée.

A ce jour, les seules données officielles connues en termes de logement en Polynésie française sont issues du recensement général de 2007, réalisé par l’INSEE en partenariat avec l’ISPF. En dehors des résultats du recensement, aucune étude spécifique au logement n’a été menée en Polynésie française. C’est selon l’INSEE, « *la source statistique majeure pour décrire le parc de logements et les conditions d’occupation par les ménages de leur résidence principale. Elle permet également de mesurer le coût du logement que supportent les différents types de ménages* ».

Or, les thèmes traités dans les enquêtes logement sont précisément ceux dont l’absence est préjudiciable pour bâtir une politique du logement pertinente, comme une bonne connaissance des caractéristiques physiques du parc de logements, de la qualité de l’habitat, des modalités juridiques d’occupation, des difficultés d’accès au logement, de la solvabilité des ménages, et du niveau des dépenses associées au logement, des ressources perçues par les différents membres du ménage ou de la mobilité résidentielle des ménages.

La carence actuelle est telle que l’on peut légitimement s’interroger sur le fait qu’aucun crédit n’ait été voté pour une « enquête logement », dont le coût est seulement estimé à environ 40 MF CFP.

Le marché du logement est à ce jour trop peu expertisé. Les effets des mesures sur le marché du logement restent eux-mêmes largement méconnus. Ceux-ci n’ont jamais été analysés par les services de la Polynésie française.

Les mesures en matière de logement ont le plus souvent été décidées sans connaissances statistiques suffisantes du marché du logement, pour lequel les suivis les plus élémentaires ne sont pas assurés de façon satisfaisante. C’est ainsi qu’il a été constaté que les données les plus simples n’étaient pas immédiatement disponibles, comme par exemple le nombre de permis de construire et de certificats de conformité délivrés. Il a été nécessaire de collationner⁷⁹ les données en provenance

⁷⁹ Iles-du-Vent : *fourni sauf pour Papeete depuis 2004, sauf pour Tairapu Est et Tairapu Ouest depuis 2008, sauf pour Teva I Uta depuis 2011* ; Iles Tuamotu : *fourni* ; Iles Sous-le-Vent : *trop partiellement fourni* ; Iles Marquises : *non fourni* ; Iles Australes : *non fourni*. La commune de Papeete a fourni une étude statistique effectuée en juillet 2011, intitulée « suivi de la construction neuve

de plusieurs sources alors qu'elles auraient dû être conservées et analysées par le service de l'Urbanisme. Faute de moyens suffisants affectés au contrôle, à la police et au suivi des autorisations de construire, ce service n'assure la police de l'habitat et des constructions, notamment en termes de conformité au permis de construire, que de manière très lacunaire.

A cet égard, la délivrance des permis de construire sur la période 2004 à 2011 a baissé sensiblement jusqu'en 2010, passant de 2 345 logements autorisés⁸⁰ à seulement 813 en 2010, soit une chute de près de 65 %. Une légère reprise est constatée, en 2011, avec 1 584 logements.

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nbr. Log	2 345	1 994	2 174	1 638	1 075	1 118	813	1 584

Parallèlement, le nombre de certificat de conformité a baissé, de 1 127 logements ayant obtenu une conformité en 2004, à seulement 444 en 2010 et 519 en 2011. En gros, seulement un tiers des constructions obtiennent la conformité en 2011. Cette proportion était même encore plus faible en 2004.

En outre, la connaissance des revenus des locataires sociaux reste très lacunaire.

La connaissance des revenus par les gestionnaires du parc social n'a guère progressé depuis 2004. Les revenus de 70 % des locataires du parc social ne sont pas répertoriés par le système géré par l'OPH dans le cadre du dispositif AFL.

Encore actuellement, la connaissance des revenus n'est acquise que lorsque le locataire, ou l'accédant, entre dans les lieux. En effet, les institutions publiques ne connaissent les revenus de l'usager du parc social que lorsqu'il déclare ses revenus à la Commission d'attribution (CAL), ou lorsqu'il formule ou renouvelle sa demande d'AFL.

En pratique, les revenus des usagers du parc social, notamment de la grande majorité des locataires du parc ancien, restent largement ignorés, car d'une part leur entrée dans le parc est ancienne et rend obsolètes les informations recueillies à l'entrée, et d'autre part, leur demande d'AFL n'est pas systématique.

La proportion des bénéficiaires de l'AFL étant d'environ 30 %, ce sont les revenus de 70 % des usagers du parc social qui restent inconnus des gestionnaires.

Cette méconnaissance des revenus réels entrave la détermination des loyers et des restes à charge. Elle a aussi pour effet pervers de permettre l'existence de situations anormales où des titulaires de revenus non compatibles avec les normes du logement social bénéficient d'un logement social. Ces situations ne sont pas nombreuses⁸¹, mais elles sont difficilement tolérables dans le contexte actuel de pénurie.

de logements entre 2007 et 2010 » qui a permis de compléter les statistiques, pour la partie certificat de conformité délivrés sur la commune de Papeete durant cette période et uniquement pour les projets de plus de 5 logements.

⁸⁰ Ce sont les communes de Punaauia et Faaa qui enregistrent le plus grand nombre de logements pour lesquels il a été sollicité un permis de construire.

⁸¹ D'après les services OPH, moins de 5%.

Cette situation est d'autant plus surprenante que l'information sur les revenus des ménages existe à la CPS, seul organisme disposant de cette information. Mais jusqu'à présent, il n'a pas donné suite aux demandes de coopération entre l'OPH et la CPS, au motif que toutes les assurances en matière de traitement des données confidentielles n'étaient pas réunies.

4.1.2. - Les effets sur les prix du logement ont été peu évalués

Les études macroéconomiques sur les effets des mesures en faveur de l'offre de logement, notamment dans le secteur libre et intermédiaire, n'ont pas été diligentées. En particulier, les effets de ces mesures sur les prix de l'immobilier n'ont jamais été anticipés. Les coûts et les prix de l'immobilier semblent pourtant fortement impactés par ces mesures.

Les coûts de production du logement ont en effet progressé très sensiblement depuis 2004. Sur la base d'une étude récente⁸² de 24 opérations de construction neuve réalisées soit par l'OPH, soit par des promoteurs privés, le coût de revient d'un F3/F4 se situait en 2011 entre 17,9 MF CFP et 21,5 MF CFP. Trois facteurs paraissent à l'origine de ce niveau élevé, et de sa progression à court terme observée depuis 2004 :

- le poids croissant de la charge foncière moyenne, en lien avec l'offre restreinte de terrains aménagés ; elle varie entre 3,26 et 4,86 MF CFP par logement, soit environ de 18 à 20 % de son coût ; le coût de viabilisation moyen est de 3,9 MF CFP, soit de 22 % du coût du logement ;
- la progression du coût des constructions (matériaux, procédés, normes) ; l'index du BTP, calculé par l'ISPF, a progressé de 25 % en F CFP constants ; le coût moyen de sortie des travaux a été évalué en septembre 2010 à 180 000 F CFP/ m² ;
- la progression du coût de la main d'œuvre : l'index salaire a progressé de 15 % ; cet index n'a pas été recalculé avec la prime de panier (2004), et la prime de précarité des CDD.

La formation des prix a suivi la progression des coûts. Le syndicat des entrepreneurs de BTP⁸³, sans pouvoir disposer de statistiques précises, a retracé très empiriquement l'évolution du m² construit moyen entre 2004 et 2011. Il en ressortirait que le prix du m², qui était d'environ 250 000 F CFP en 2004, est monté à 320 000 F CFP en 2007/2008, avant de redescendre à 275 000 F CFP actuellement. L'inflexion de la tendance à la hausse du prix est la conséquence de la crise économique de 2008 / 2009 qui a particulièrement frappé le BTP⁸⁴.

Ignorant largement les conditions dans lesquelles se forment les prix et les coûts du logement, pour préserver ses possibilités de construction de logements sociaux, la collectivité de la Polynésie française a fait subir la même pression aux normes de coût de la construction sociale. La croissance des coûts de construction a donc été répercutée.

⁸² Rapport SNI de janvier 2011.

⁸³ Affilié au MEDEF Polynésie française.

⁸⁴ Voir étude ISPF n°7/2011.

La délibération n°99-217 APF du 2 décembre 1999 modifiée définit les coûts plafonds des opérations. Les coûts plafonds des opérations sont déterminés par une formule : $A + (B \times S)$. Le terme A concerne la charge foncière, viabilisation comprise. Ce paramètre est indépendant des surfaces et de la taille des logements. Il est défini par logement. Le terme B traite du coût plafond au m². Le terme S représente la somme des surfaces.

Depuis 2004, deux ajustements aux coûts plafonds des opérations ont été considérés comme nécessaires pour suivre l'évolution du marché du logement.

Le terme A est passé de 5 MF CFP à 8 MF CFP. Le terme B est passé de 140 000 F CFP à 180 000 F CFP.

Habitat Groupé - Coût Hors TVA		Terme A	Terme B		Pour mémoire	
Exercice	Référence	Charge foncière par logement	Coût de l'opération, hors charge foncière, au m ² de la surface du logement		Prix de vente moyen du m ² du parc privé	
2000	Arrêté n°85 CM du 19-01-2000	5 000 000	IDV	110 000		
			ISLV	115 000		
			Marq	135 000		
			TG	135 000		
			Aust.	135 000		
2001						
2002						
2003	Arrêté n°475 CM du 11-04-2003	5 000 000	PF	140 000		
2004						250 000
2005						
2006						
2007	Arrêté n°850 CM du 18-06-2007	6 500 000	PF	145 000		
2008					320 000	
2009						
2010	Arrêté n°1570 CM du 09-09-2010	8 000 000	PF	180 000		
2011					275 000	

Ces augmentations, fréquentes et relativement importantes, ne sont pas parvenues à réduire l'écart avec le prix du marché. L'écart était de 90 000 F CFP/m² en 2004. Il a culminé à 175 000 F CFP/m² avant de redescendre à 95 000 F CFP/m² en 2011. D'une certaine façon, ce rattrapage permanent des coûts constatés sur le marché traduit les difficultés spécifiques du logement social dans un marché du logement marqué par une faible concurrence et des normes de construction peu développées.

4.1.3. – Une absence de politique d'aménagement et d'urbanisme

4.1.3.1. – La formulation claire des choix d'aménagement du territoire à moyen-long terme n'est toujours pas réalisée

Très souvent, lorsque sont évoqués les problèmes de production de logements sociaux, la pénurie de foncier adapté est mise en avant par les responsables. Derrière ce discours de circonstance, il ne faut pas que soit occulté l'effet négatif de l'absence de vision globale sur l'utilisation du sol et la construction de logement qui conduit la collectivité de la Polynésie française à la situation critique dans laquelle elle se trouve.

Cette question était déjà au cœur des réflexions des Etats généraux du logement en décembre 2005 qui avaient établi et mesuré le rapport de causalité qui existait entre une relative pénurie foncière pour la construction sociale et l'absence de schéma d'organisation territoriale.

Depuis, sans désespérer, les rapports et les études consacrés au logement social qui se sont succédé à un rythme soutenu depuis 2005, qu'ils émanent de la collectivité de Polynésie française, de l'AFD, de la SNI ou de l'Etat, soulignent que la pénurie foncière n'est pas une fatalité et qu'une vision globale de l'utilisation du territoire et du développement urbain aurait dû y remédier.

Mais les politiques du logement mises en œuvre depuis 2005 n'ont jamais traduit dans les faits, les orientations des Etats généraux.

Ces politiques du logement ont surtout cherché, sans remettre en cause le cadre général, à produire du logement, intermédiaire et social. Aux refondations nécessaires ont été préférées les adaptations présumées amélioratives des dispositifs existants.

C'est ainsi qu'en 2007, le conseil des ministres du 17 novembre a pris notamment des mesures pour dynamiser la production de logements groupés dans la zone urbaine, secteur Papeete-Faa'a, et mieux gérer cette politique en envisageant la création d'un service du logement. Quelques mois plus tard, le champ de l'AFL a été étendu à l'ensemble du parc social OPH.

En 2012, la production de logement ne s'étant pas améliorée, le conseil des ministres du 16 janvier lançait une première ébauche de la nouvelle politique du logement, dans le but de relancer le volet « Logement social » du Contrat de projets. Cette politique se fixait deux buts : mettre en adéquation l'offre avec les besoins et les moyens des ménages ; organiser les rapports entre les acteurs du marché du logement.

Mais, à l'exception de l'annonce du lancement du concours pour l'élaboration du SAGE et d'études, d'une part, en vue de la programmation pluriannuelle de logements sociaux, en concertation avec la commune de Papeete, et d'autre part, pour définir un dispositif spécifique aux populations des RHI, les mécanismes fondamentaux ne sont que très partiellement remis en cause.

A ce stade, la politique du logement reste trop limitée dans son objet et dans ses remises en cause.

Les opérations sont toujours lancées sans qu'au préalable un consensus sur l'utilisation du sol soit dégagé à l'aide des outils juridiques contenus dans le code de l'aménagement, ou au besoin grâce à des outils complémentaires.

Toute politique du logement, quelle qu'elle soit, a de très fortes chances de se trouver prise en étau entre les conflits sur l'utilisation du sol et la montée des financements nécessaires à la réhabilitation et la sécurisation du parc existant.

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ont été rendus obligatoires par une délibération n°2001-10 APF du 1^{er} février 2001. Leur objet est de délimiter des zones de risques tels que les inondations, les éboulements, les éruptions volcaniques, les cyclones et les raz de marée ou tsunamis. Ces zones de risques prévalent sur tout autre zonage et sur les règles d'urbanisme. Ces documents, établis par le service de l'urbanisme, sont soumis à enquête publique.

L'élaboration de ces plans aurait dû être achevée au 31 décembre 2006. Actuellement, 46 communes sur 48 sont dotées d'un PPR, mais une seule commune est pourvue d'un plan opposable : Punaauia⁸⁵.

Plusieurs opérations du Contrat de projets se heurtent déjà aux préconisations des projets de PPR et donnent lieu à des déprogrammations : 18 lotissements sur 77 sont en zone rouge, 49 sont en zone d'éboulements, 31 sont dans un secteur inondable, 7 sont menacés par la houle.

La production de logement social demeure toujours tributaire de la qualité des planifications territoriales. Celles qui ont été réalisées à ce jour dans les PGA ne sont porteuses, aux dires mêmes du service de l'urbanisme, d'aucun projet de développement communal spatialisé⁸⁶ mis en concordance avec les obligations territoriales.

La deuxième contrainte qui bride la production de logement social réside dans la nécessité de consacrer en urgence des financements à la réhabilitation et à la sécurisation. Dans le seul domaine du logement social, la mise aux normes représente, selon les calculs de l'OPH fournis en vue du financement du Contrat de projets, une somme estimée à 7,3 milliards de F CFP. Les travaux de mise aux normes⁸⁷, sans compter la prise en compte des coûts résultant du zonage des risques (PPR), concerneraient 38 lotissements sur 77, et 1384 logements sur 3192.

4.1.3.2. - L'absence de politique d'urbanisme et d'aménagement est la cause profonde des mauvais résultats

La planification spatiale et de développement urbain à l'échelle du territoire n'est toujours pas réalisée.

Les Etats généraux du logement avaient bien prévu la création de schémas d'aménagement des archipels (SADD) qui, avec le concours des communes, devaient être élaborés en lien avec le Schéma d'aménagement général. Ces documents étaient prévus pour 2006.

De fait, la Polynésie française a continué, en matière de planification spatiale et de développement urbain, à faire implicitement référence à un document très ancien, préparé en 1989, mais non validé, qui, faute de mieux, a servi à la réalisation des PGA, PPR et autres documents d'urbanisme.

C'est donc avec ce niveau d'approximation que les questions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement ont été traitées.

D'une manière générale, les communes de la Polynésie française ont élaboré des plans d'aménagement (PGA) de leurs territoires particuliers avant que les choix d'urbanisme et d'aménagement fondamentaux pour la Polynésie française n'aient été au préalable arrêtés par la collectivité d'outre-mer.

⁸⁵ Arrêté CM du 25 mars 2010.

⁸⁶ Papeete n'a pas de plan d'aménagement finalisé : le PGA est en cours de révision.

⁸⁷ Une nouvelle estimation de mars 2012 a porté la somme nécessaire à 3,8 milliards de F CFP.

Désormais, la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 impose à l'Assemblée l'adoption d'un schéma d'aménagement général (SAGE), élaboré par le gouvernement de la Polynésie française, qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine la destination générale des différentes parties du territoire et l'implantation des grandes infrastructures.

Le SAGE est actuellement au premier stade de son élaboration. Un appel d'offres a été lancé en février 2012. Mais les difficultés ne sont pas pour autant surmontées. Cet outil indispensable, doit, pour être efficace, s'appuyer sur des choix et des options d'aménagement et de développement urbain qui forment consensus. Or, les conditions d'utilisation du sol font rarement l'unanimité, au vu des multiples contestations qui s'élèvent lorsqu'un projet collectif est annoncé.

4.1.4. - Une utilisation de la norme insuffisante

4.1.4.1. - La relégation des outils d'urbanisme opérationnel se poursuit sans raison objective

Les résultats actuels de la politique du logement inciteraient à fortement reconsidérer la prévention constatée à l'endroit de l'urbanisme opérationnel.

En effet, la priorité accordée par les autorités polynésiennes à la construction de logements sociaux, qui s'est constamment manifestée depuis plus de dix ans, en dépit des changements de majorité, ne s'est pas traduite dans une politique active d'urbanisme opérationnel utilisant tous les leviers à sa disposition.

Le code de l'aménagement prévoit pourtant, depuis la délibération n°97-88 APF du 29 mai 1997, la possibilité de créer des zones d'aménagement concerté (ZAC). Ces outils permettent, en concertation, de planifier l'occupation du sol et son aménagement, de fixer les grandes options d'urbanisme dans un plans d'aménagement de zone (PAZ)⁸⁸, de répartir les équipements et les activités et d'arrêter le programme d'équipements publics.

L'unique opération de ZAC, à MAMAQ, s'est terminée sur un constat d'échec retentissant, dont l'extension de la zone insalubre et la friche « hospitalière » sont l'illustration.

Depuis, cet outil n'est plus utilisé. Les Etats généraux de 2005 avaient pourtant prévu de relancer ce dispositif, et de créer la procédure d'orientation plus financière du plan d'aménagement d'ensemble (PAE)⁸⁹. Ces outils, qui ont fait leurs preuves, restent sous-employés.

En revanche, un dispositif utile ne figure pas dans le code de l'Aménagement : la zone d'aménagement différée (ZAD). Il permet de contrer les poussées inflationnistes liées aux spéculations foncières lorsqu'un aménagement public est annoncé dans une zone, en figeant la valeur des terrains inclus dans son périmètre.

L'introduction de l'outil ZAD paraît appropriée pour maintenir les prix du foncier sous contrôle.

⁸⁸ Qui se substitue au PGA.

⁸⁹ Programme fixant les participations financières privées nécessaires.

4.1.4.2. - La qualité de la réglementation a été en partie altérée faute d'adaptation et d'anticipation suffisantes

La réglementation en matière de logement social n'a pas bien suivi les modifications intervenues dans les matières qui sont en interférence avec son domaine.

La délibération de 1999 sur l'habitat social est considérée, à juste titre, comme un bon socle. La CTC l'avait d'ailleurs reconnu dans son précédent rapport consacré à l'habitat social. Mais depuis son adoption, ce texte n'a été modifié qu'une fois, par une série de délibérations prises entre le 28 janvier 2005 et le 20 octobre 2005⁹⁰. Sept ans plus tard, il est devenu moins adapté.

Cette situation de décalage a favorisé l'apparition d'incohérences avec d'autres textes postérieurs qui ont affecté des matières en lien étroit avec la construction sociale.

Les modes de quantification des surfaces dans les différents dispositifs n'ont pas été harmonisés.

Dans le domaine de la construction, la quantification des surfaces est réglementée. La réglementation polynésienne, issue de la délibération de 1999, est articulée autour de la notion de surface habitable.

La surface habitable correspond à la surface de plancher construit, hors annexes privatives (caves, garages, etc.), murs, cloisons, cages d'escalier. Elle diffère de la surface habitable au sens de l'article R.111-2 du code de la construction et de l'habitation ; qui exclut les annexes privatives et les terrasses et balcons. Cette acception est celle retenue dans la loi GIRARDIN de 2003, en incluant un maximum de 14 m² de terrasses. La défiscalisation locale a calqué sa définition pour le logement intermédiaire et libre sur la définition de la délibération de 1999. En revanche, elle a retenu une autre quantification pour le logement social : la surface du logement éligible est égale à la surface habitable augmentée de la moitié de sa surface annexe.

Ces contraintes, nées de réglementations qui n'ont pas su s'harmoniser, ont conduit à une architecture dictée par la fiscalité. Cette architecture conduit soit à exclure les extérieurs non financés ou à moitié financés s'il s'agit de logement social, en défiscalisation locale, ou à construire en GIRARDIN de petits immeubles avec des petites terrasses de 14 m².

Les conséquences de l'évolution des seuils qui définissent l'accès au logement social, n'ont pas été assez anticipées.

Les seuils sont fixés par rapport à une double référence. D'un côté le SMIG, qui évolue sur décision gouvernementale. De l'autre, la moyenne économique journalière (MEJ), qui évolue selon le revenu et la composition du ménage.

⁹⁰ *Délibération du 28 janvier 2005* : obligation de détenir un permis de construire valide pour obtenir un *fare* OPH ; octroi de 2 points par adulte seul à charge de famille pour le calcul du coefficient social et d'un demi-point par enfant de moins de 18 ans. *Délibération du 4 février 2005* : ajout de l'accession à la propriété dans les lotissements de l'OPH parmi les actions s'inscrivant dans la politique de l'habitat.

Les règles de calcul n'ont pas été modifiées depuis 1999. Elles reposent sur le calcul du revenu mensuel moyen (RMM) défini par la délibération de 1999⁹¹ qui exclut par principe toute prestation familiale perçue, toute pension alimentaire versée ou perçue par les personnes composant le ménage ainsi que toute mensualité d'emprunt versée pour l'acquisition du terrain d'assiette. Le RMM inclut donc tous les revenus des personnes destinées à occuper le logement. La moyenne économique journalière (MEJ) correspond au quotient du RMM par le coefficient social (CS) déterminé par la composition du ménage.

Un barème fixe les seuils d'accès. Et, sous l'effet des revalorisations du SMIG, qui en moins de dix ans est passé de moins de 103 000 F CFP en 2002 à 149 492 F CFP en 2011, s'est créée une distorsion de plus en plus grande entre le seuil commandé par le SMIG et la MEJ, directement calculée à partir des revenus réels du ménage.

Les mesures prises pour garder de la cohérence au dispositif ont consisté à augmenter la MEJ afin de la mettre en concordance avec le niveau du SMIG. Ce système a abouti à augmenter considérablement le nombre d'ayant-droits potentiels du logement social. Cette ouverture a donc accru considérablement les problèmes du logement social.

Dans la nouvelle réglementation budgétaire, le financement du logement social a été, sans mesures transitoires, aligné sur les modalités générales.

La loi du pays n°2915 du 24 août 2009, définissant les conditions d'octroi des aides financières et des garanties d'emprunt, a affecté sensiblement le financement du logement social, alors que parallèlement était affichée une forte volonté de produire plus de logements.

Dans ses nouvelles dispositions, le logement social ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique, à l'instar par exemple de la protection sociale. Les incidences négatives sur la construction sociale, qui sont nombreuses, n'ont pas été prises en compte, ajoutant un facteur de complexité dans un domaine déjà marqué par une grande difficulté à produire des logements sociaux.

Désormais, aucune subvention ne peut être accordée si le projet a connu un début d'exécution. Cela a pour effet de priver de financement les études de faisabilité et les acquisitions foncières considérées comme un début d'exécution. De même, les terrains sont subventionnés à dire d'experts. Les prix sont ainsi déconnectés de la réalité du marché, ce qui empêche l'acquisition de terrains en zone urbaine, dans laquelle l'inflation est très forte et le prix proposé par l'administration peu compétitif, notamment avec les possibilités financières des promoteurs privés bénéficiant des avantages liés à la défiscalisation.

Enfin, avec la suppression du versement d'acomptes et son remplacement par un système d'avance limitée à 50 % du projet, la trésorerie des opérations risque d'être très fortement affectée. De plus, alors que les opérations ne cessent de prendre du retard, la validité du subventionnement, limitée à 6 mois, risque de porter préjudice aux rares opérations en cours à l'OPH.

Toutes ces mesures, dont la rigueur et la pertinence ne sont pas contestables, ont été décidées, de manière regrettable, sans que des dispositions transitoires aient été aménagées. Elles fragilisent inutilement les quelques rares opérations engagées par l'OPH. Une nouvelle fois, faute d'anticipation et d'adaptation, la réglementation applicable au logement risque de comporter de nombreux effets non désirés ralentissant la production au lieu de la faciliter.

⁹¹ Article 52.

5. – La refondation de la politique du logement n’avance que très lentement

5.1. – La refondation d’une politique, régulièrement évoquée, n’a donné lieu qu’à peu de réalisations concrètes

Les carences et les freins à la production de logement social durent depuis longtemps, puisqu’ils remontent à plus de dix ans. Très tôt, la question de refonder une politique du logement a été posée pour répondre aux besoins exprimés par la population.

L’Agence française de développement (AFD) a été, à cet égard, un observateur privilégié.

Dans le cadre d’un accompagnement débuté il y a plus de dix ans, l’AFD a tout de suite émis de forts doutes sur la capacité de la politique du logement social, telle qu’elle était conçue par la collectivité de la Polynésie française, à produire des logements en quantité suffisante.

Les Etats généraux du logement avaient, par consensus, dégagé quelques axes forts de ce qui devait devenir un schéma directeur du logement (2007-2017). Etaient notamment envisagées la création d’un service du logement, la création d’une agence de l’urbanisme, l’adoption d’un schéma de développement territorial, la généralisation de l’AFL, la dynamisation de la production de construction sociale et la résorption de l’habitat insalubre.

A ce jour, aucune de ces orientations majeures n’a été suivie d’effet. La faute en revient sans doute d’abord à la succession rapide des gouvernements depuis 2004. Mais elle doit tout aussi sûrement être imputée à l’évitement permanent du débat sur les options fondamentales concernant la localisation du développement des activités et des zones d’habitat sur le territoire de la Polynésie française, en dehors de l’affirmation du retour dans les archipels éloignés des populations originaires séjournant sur l’île de TAHITI.

La seule innovation concrète, qui constitue une approche renouvelée des questions du logement d’urgence, a été le système de garantie publique du paiement des loyers aux bailleurs du parc privé. Cette approche innovante a eu pour effet d’élargir immédiatement les possibilités de logement offertes aux personnes qui ne pouvaient accéder directement aux logements du marché libre.

L’objectif premier de la création de l’agence immobilière sociale (AISPF) était de rendre accessible le parc privé aux familles modestes, en proposant d’une part, une assurance locative et, d’autre part, la prise en charge de la remise en état des logements loués. Cette structure de type associatif, sur le modèle des 60 AIVS existant au niveau national, s’est constituée le 13 juin 2008, avec le soutien du ministère du logement. L’association a été reconnue d’intérêt général par l’arrêté n° 3180 PR du 1er juillet 2010. Cette action ne se conçoit pas sans accompagnement social. A cette fin, a été créée une association pour l’accompagnement social lié au logement (ASLL), qui est devenue membre du conseil d’administration de l’AISPF.

L’agence s’est dotée en avril 2009 d’un règlement intérieur qui a fixé les critères d’éligibilité. L’association loue des logements privés, et perçoit une redevance de la part des locataires, fixée à 1/3 du loyer. La location est limitée à 2 ans durant laquelle un accompagnement social est effectué par un travailleur social.

La collectivité de la Polynésie a versé de 60 MF CFP en 2009, 92 en 2010 et 83 en 2011. En 2009, 35 baux ont été signés. En 2010, il y a eu 4 baux supplémentaires.

En plus, pour la location au bénéfice de personnes en difficultés, les 17 propriétés domaniales acquises⁹² pour la construction de la voie TE ARA NUI ont été mises à la disposition pour 9 ans, à titre gracieux par arrêté 615 CM du 3 mai 2010. Mais, en réalité, il s'est avéré que sur les 17 propriétés, seules 10 étaient louables, 4 étant occupées illégalement, une ayant été démolie, une autre étant déjà louée et une dernière faisant l'objet de contentieux. Par ce moyen, 13 familles ont néanmoins été logées.

Au total, 420 personnes ont ainsi trouvé une solution provisoire de logement, sept d'entre elles, ont poursuivi leur parcours résidentiel dans le privé. Cette initiative, en raison de ses résultats, peut être portée au crédit de la politique du logement menée par la collectivité de la Polynésie française. Pour autant cette solution est difficilement extensible avec son mode de financement actuel, en raison de son incidence budgétaire dans le cadre d'un traitement à grande échelle. Son coût annuel moyen est d'environ 130 000 F CFP par personne. Après ajustement des paramètres, ce système de garantie publique pourrait être toutefois un utile complément dans le parcours résidentiel à réaliser.

5.2. – La politique du logement reste à redéfinir

5.2.1. – Les solutions au défaut de productivité du bailleur social demeurent encore imparfaitement définies

La réorganisation du secteur de l'aménagement et de la construction sociale a été lancée en décembre 2011. La séparation des missions de constructeur et de gestionnaire a été annoncée par le ministre en charge du logement.

L'OPH, qui jusqu'à présent cumule ces deux missions, a été confirmé dans sa mission de gestion de l'habitat social. Il reprendrait en outre la mission de gestion assurée précédemment dans les archipels par le FDA. En revanche, l'OPH abandonnerait sa mission de constructeur social au profit d'un nouvel opérateur qui serait chargé à l'avenir de l'aménagement-construction. La SAGEP, dont le président du conseil d'administration a démissionné le 23 janvier 2012, et le FDA doivent être dissous. La gestion du parc locatif de ces deux entités serait reprise par l'OPH.

Tous ces mouvements doivent se faire à effectif global constant, sous réserve de plans primés de départs volontaires à la retraite et de subventions de compensation versées par la collectivité de la Polynésie française.

Cette séparation entre la construction et la gestion du parc social n'avait été proposée par aucun des rapports et audits qui avaient traité du sujet.

⁹² Le coût des acquisitions pour ce projet abandonné a été de 638 MF CFP.

Au demeurant, les conditions nécessaires pour doter la Polynésie française d'un opérateur efficace ne sont toujours pas réunies. Par ailleurs, cette solution paraît à première vue remettre sensiblement en cause l'architecture opérationnelle du Contrat de projets, qui avait choisi l'OPH comme cheville ouvrière de la construction sociale.

Il en résulte qu'à ce jour, la production de logements groupés n'a plus, ou presque plus, d'opérateur, l'OPH étant sur le point d'abandonner cette mission alors que les conditions de son remplacement ne sont pas encore définies avec netteté. Cette situation a porté un nouveau coup fortement préjudiciable à la production de logement social.

5.2.2. – Les mesures prises depuis 2011 restent surdéterminées par la consommation des crédits du Contrat de projets

De nouvelles mesures ont été prises en 2011 par la Polynésie française, qui sont loin de constituer une nouvelle politique du logement social.

Une réforme de la grille des loyers a été annoncée afin de remédier à l'insuffisance structurelle de la masse quittancée générée par le parc ancien. La révision consistera à réévaluer les loyers et le montant de l'AFL pour égaliser les restes à charge. Un schéma d'aménagement général, se déclinant en 5 schémas d'archipel, est mis à l'étude. A cette fin, un appel d'offres a été lancé.

Ces orientations reprennent plusieurs des axes qui ont été évoqués depuis les Etats généraux du logement de 2005, sans toutefois que se dégage une vision globale ou l'ébauche d'une démarche pouvant conduire à une formulation aboutie d'une politique globale du logement.

Une volonté ministérielle de consommer les crédits pour le logement social, en multipliant les possibilités d'éligibilité au financement du Contrat de projets, a été maintes fois revendiquée depuis 2008.

Le ministre du logement en fonctions compte désormais relancer la consommation des crédits en tablant sur des opérations initialement non prévues par le Contrat, mais qui sont devenues indispensables. Ces nouvelles possibilités sont en fait des travaux de maintenance lourde et de sécurisation pour lesquels 2,2 milliards de F CFP sont en cours de programmation. Ces opérations ne vont pas augmenter la capacité du parc mais vont lui permettre de ne pas régresser.

Pour accroître la taille du parc, il sera fait appel à des ventes à terme sur appels d'offres pour lesquelles une dotation prévisionnelle de 1,2 milliard de F CFP a été réservée.

On peut au demeurant se montrer relativement sceptique sur l'impact réel des nouveaux moyens en termes de consommation de crédits, en particulier, en ce qui concerne la vente à terme.

Par une lettre du 31 janvier 2011, le haut-commissaire a précisé au président de la Polynésie française que les ventes à terme sont possibles⁹³ mais que ce procédé devait demeurer exceptionnel.

⁹³ A cette occasion, ont été précisées les conditions dans lesquelles les contrats de vente pouvaient être passés.

Ces opérations, et a fortiori lorsqu'elles sont couplées à des agréments au titre des défiscalisations nationale et locale, comme par exemple le projet de la SCI TOOFA⁹⁴, doivent être regardées avec beaucoup d'attention et de circonspection afin que l'intérêt général ne soit pas perdu de vue au prétexte de construire du logement social.

5.2.3. – Les réformes structurelles ne progressent pas

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. Aucune des réformes structurelles considérées comme indispensables n'a progressé.

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.

Cette situation est d'autant plus surprenante que la logique économique qui s'applique au domaine du logement est relativement simple.

Elle est soumise à un mouvement circulaire vertueux. Le premier arc de ce cercle correspond à la détermination d'un montant d'aide à la pierre pour une surface et un coût plafonnés à un niveau en adéquation avec le marché du logement afin de ne pas encourager gratuitement les marges des constructeurs. La fixation d'un niveau de loyer d'équilibre élargi permettant de couvrir les coûts d'acquisition et les charges locatives en constitue le second élément. Le troisième et dernier serait la détermination d'une aide personnelle au logement dont le montant assurerait la solvabilisation des ménages, quel que soit le bailleur. Cette action en direction de tous les locataires répondant aux conditions de ressources posées par la réglementation est, à tous égards, indispensable au bon fonctionnement du marché du logement.

A ce jour, c'est sans doute le dossier qui a le moins progressé. A aucun moment la question de l'AFL n'a été abordée dans le cadre d'une réforme globale des prestations sociales alors qu'il s'agit d'une condition indispensable à la résolution du problème. La réforme de l'AFL du 1^{er} janvier 2008 a été limitée à une extension des dispositions initialement prévues pour le parc nouveau à l'ensemble du parc social. Ces mesures, destinées à régler le problème des impayés de loyers du parc ancien, ne sont en fait parvenues qu'à freiner légèrement leur progression, les impayés de loyer culminant encore à plus de 2 milliards de F CFP.

Hormis les 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.

⁹⁴ Opération de VEFA de 157 villas menée à l'OPH.

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.

Annexe 1 : Ministres chargés du logement de 1997 à 2011

Date de nomination	nbre de jour	soit en mois	Ministre en charge				Président
			du Logement	des Affaires foncières	de l'Urbanisme	des Affaires sociales	
21/05/1997	378	13	G. TONG SANG	G. TONG SANG	G. TONG SANG	B. VERNAUDON	G. FLOSSE
09/06/1998	1 060	65	JC BOUISSOU	JC BOUISSOU	JC BOUISSOU	B. VERNAUDON	G. FLOSSE
19/05/2001	884		JC BOUISSOU	JC BOUISSOU	JC BOUISSOU	P. FAATOMO	G. FLOSSE
03/11/2003	223	7	JC BOUISSOU	G. TONG SANG	non précisé	E. ALGAN	G. FLOSSE
16/06/2004	130	4	G. TEFAATAU	G. TEFAATAU	G. TEFAATAU	ML. VANIZETTE	O. TEMARU
26/10/2004	57	2	G. FLOSSE	L. FAATAU	J. TAHUAITU	E. ALGAN	G. FLOSSE
23/12/2004	74	2	L. TAERO	L. FAATAU	J. TAHUAITU	E. ALGAN	G. FLOSSE
07/03/2005	404	13	G. TEFAATAU	G. TEFAATAU	G. TEFAATAU	P. JENNINGS	O. TEMARU
21/04/2006	248	8	G. TEFAATAU	G. TEFAATAU	J. SALMON	P. JENNINGS	O. TEMARU
29/12/2006	212	7	M. BREMOND	L. FAATAU	non précisé	M. BREMOND	G. TONG SANG
01/08/2007	47	2	T. ALPHA	L. FAATAU	non précisé	J. IENFA	G. TONG SANG
18/09/2007	160	7	A. GEROS	A. GEROS	A. GEROS	P. JENNINGS	O. TEMARU
28/02/2008	51		A. GEROS	A. GEROS	A. GEROS	V. CROSS	G. FLOSSE
19/04/2008	285	19	A. MERCERON	L. TEIHOTU	non précisé	A. MERCERON	G. TONG SANG
04/02/2009	12		A. MERCERON	L. FREBAULT	non précisé	A. MERCERON	O. TEMARU
16/02/2009	282		A. MERCERON	A. GEROS	J. TAHUAITU	A. MERCERON	O. TEMARU
28/11/2009	454	16	T. ALPHA	T. ALPHA	T. ALPHA	T. IRITI	G. TONG SANG
02/03/2011	34		T. ALPHA	T. ALPHA	T. ALPHA	N. BERTHOLON	G. TONG SANG
06/04/2011			L. FREBAULT	L. FREBAULT	L. FREBAULT	C. TETARIA	O. TEMARU

Annexe 2 : Extraits du compte administratif de la Polynésie française, relatifs au secteur du logement

COMPTE ADMINISTRATIF de la POLYNESIE FRANCAISE - SECTION de FONCTIONNEMENT - Extraits relatifs au LOGEMENT

Chapitre	Programme	Imputation budgétaire	Exercices											
			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
952	Aide familiale au logement	650-03 Aide familiale au logement	2 538 000	220 008	10 166 612	27 760 612	51 795 490	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007						
		826 Charges sur exercices antérieurs	15 436 311	-	-	-	-							
	95210	Autres interventions	657-033 Sub. au fonds de développement des archipels	225 000 000	197 500 000	220 000 000	223 600 000	225 000 000	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007					
			657-034 Sub. à l'Office Polynésien de l'Habitat (ex cah)	271 687 500	379 714 363	266 000 000	270 000 000	280 000 000						
			657-035 Sub. à l'Office Polynésien de l'Habitat (parc ancien)	200 000 000	259 162 761	100 000 000	296 179 014	853 120 050						
			657-036 Sub. à l'Office Polynésien de l'Habitat (relogement)	217 059 343	72 953 296	88 546 970	116 724 173	78 110 001						
			657-037 Sub. à l'Office Polynésien de l'Habitat (tva)	365 450 000	351 489 017	-	-	-						
657-038 Sub. à l'Office Polynésien de l'Habitat (fare)	119 624 657	-	-	-	-									
960	Economie	96010	Autres interventions	645-52 Bonifications intérêt bancaire pour le soutien du bâtiment	-	-	-	50 680 305	154 378 049	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007				
				651-07 Prime d'épargne logement	-	-	-	-	-					
971	Vie Sociale	97104	Accès au logement	622 Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007					-	10 450 000	-	-	-
				623 Publicité, publications, relations publiques						-	-	3 659 174	-	
				651 Aide à la personne						50 703 396	128 462 442	151 856 651	215 724 066	222 960 420
				6528 Autres aides à caractère économique						-	-	-	146 000 000	247 256 528
				672 Charges sur exercices antérieures						-	51 815 952	6 189 689	9 953 994	84 937 334
				674 Subventions exceptionnelles						56 000 000	95 427 315	-	-	-
				6744 Sub.excep associat* & aut.org. droit privé (AISPF)						-	-	-	92 000 000	83 000 000
				674331 Office polynésie de l'habitat						-	-	38 280 611	-	-
976	Urbanisme, Habitat et Foncier	97604	Habitat	622 Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007					-	-	1 100 000	-	-
				674 Subventions exceptionnelles						1 362 000 000	150 000 000	-	-	-
				674331 Office polynésie de l'habitat						-	1 387 000 000	1 160 392 500	1 076 000 000	932 000 000
				674371 Fonds de développement des archipels						-	-	122 000 000	339 000 000	291 666 667
966	Economie générale	96601	Régulation	652 Aides à caractère économique	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007					269 963 511	-	-	-	
966	Economie générale	96603	Développement des entreprises	652 Aides à caractère économique	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007					-	506 667 212	-	-	
				6527 Aides au secteur du logement						-	-	307 256 692	401 772 243	402 626 351
TOTAL				1 416 795 811	1 261 039 445	684 713 582	984 944 104	1 642 403 590	1 738 666 907	2 329 822 921	1 787 076 143	2 284 109 477	2 264 447 300	

COMPTE ADMINISTRATIF de la POLYNESIE FRANCAISE - SECTION d'INVESTISSEMENT - Extraits relatifs au LOGEMENT

Chapitre	Rubriques		Exercices																		
			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011									
9009	Ministère de l'équipement	Acquisitions foncières et aménagement de terrains	AP votées	19 903 900 000	13 267 533 000	13 267 533 000	13 267 533 000	11 178 292 421	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007												
			CP délégués	7 176 604 331	1 708 176 020	1 788 747 474	1 788 747 474	1 109 516 910													
			CP mandatés	5 082 760 335	74 428 546	-	45 111 000	21 858 697													
			Réal. Cumulées	15 152 569 541	9 981 432 889	10 026 432 889	10 071 543 889	10 093 402 586													
911	Programme pour les établissements territoriaux	OTHS - FEI - OPH Subventions, Terrains, Immeuble	AP votées	19 622 900 000	22 290 900 000	20 585 715 090	24 191 215 090	25 706 774 775													
			CP délégués	2 365 111 483	4 883 411 159	7 871 399 080	7 677 129 054	8 504 370 484													
			CP mandatés	975 162 580	1 492 743 772	2 512 045 328	3 008 029 463	3 479 446 830													
			Réal. Cumulées	10 356 428 674	8 819 966 597	10 966 000 331	13 474 029 794	15 278 982 616													
914	Programme pour les autres tiers	SETIL - SAGEP Immeuble, RHI, Aide à la construction	AP votées	3 662 000 000	3 142 000 000	3 251 267 000	3 421 267 000	3 713 685 980													
			CP délégués	1 367 710 260	509 754 080	821 097 994	899 884 119	710 641 004													
			CP mandatés	578 956 180	288 206 086	290 559 425	527 639 695	358 160 020													
			Réal. Cumulées	1 691 735 320	1 859 941 406	2 130 300 831	2 657 940 526	3 016 100 546													
903	Partenariat avec les collectivités	90302	Partenariat avec les archipels	AP votées	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007				6 635 400 000	6 635 400 000	5 838 400 000	4 302 400 000	4 802 400 000								
				CP délégués					1 641 700 000	1 113 820 000	1 556 840 000	956 740 000	315 740 000								
				CP mandatés					827 880 000	195 480 000	1 091 100 000	641 000 000	315 740 000								
				Réal. Cumulées					3 469 580 000	3 665 060 000	4 756 160 000	3 861 160 000	4 176 900 000								
916	Urbanisme Habitat et Foncier	91601	Urbanisme	AP votées					Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007				103 863 045	3 863 045	103 863 045	103 863 045	103 863 045				
				CP délégués									3 863 045	3 863 045	3 863 045	3 863 045	3 863 045				
				CP mandatés									-	-	-	-	-				
				Réal. Cumulées									-	-	-	-	-				
		91602	Gestion du domaine public	AP votées									Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007				-	15 000 000	45 000 000	20 000 000	50 000 000
				CP délégués													-	15 000 000	26 855 320	6 000 000	30 982 422
				CP mandatés													-	3 144 680	26 855 320	3 750 890	10 982 422
				Réal. Cumulées													-	3 144 680	30 000 000	3 750 890	14 733 312
		91603	Affaires foncières	AP votées	Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007												28 968 023 958	21 932 587 905	20 584 534 943	6 981 471 441	12 102 903 312
				CP délégués													4 056 111 576	1 984 746 768	1 533 856 244	2 018 996 519	2 085 797 191
				CP mandatés													1 880 944 274	677 062 052	232 817 832	779 335 770	635 743 817
				Réal. Cumulées													22 837 121 004	18 872 182 986	17 824 692 666	4 414 496 743	3 066 714 792
		91604	Habitat	AP votées					Changement de nomenclature à compter du 1er janvier 2007								28 644 998 516	33 769 329 895	34 521 016 705	29 522 172 291	31 294 386 566
				CP délégués													9 699 441 327	9 461 093 091	7 153 533 056	6 204 288 918	5 682 635 168
				CP mandatés													2 370 713 916	2 771 629 214	2 938 789 382	1 606 409 683	1 310 360 759
				Réal. Cumulées													18 002 356 986	19 856 059 960	17 866 294 945	15 618 732 556	16 446 668 139
TOTAL			AP votées	43 188 800 000									38 700 433 000	37 104 515 090	40 880 015 090	40 598 753 176	64 352 285 519	62 356 180 845	61 092 814 693	40 929 906 777	48 353 552 923
			CP délégués	10 909 426 074									7 101 341 259	10 481 244 548	10 365 760 647	10 324 528 398	15 401 115 948	12 578 522 904	10 274 947 665	9 189 888 482	8 119 017 826
			CP mandatés	6 636 879 095									1 855 378 404	2 802 604 753	3 580 780 158	3 859 465 547	5 079 538 190	3 647 315 946	4 289 562 534	3 030 496 343	2 272 826 998
			Réal. Cumulées	27 200 733 535									20 661 340 892	23 122 734 051	26 203 514 209	28 388 485 748	44 309 057 990	42 396 447 626	40 477 147 611	23 898 140 189	23 705 016 243

Annexe 3 : Dispositifs d'aide au logement

DISPOSITIFS	PRINCIPE ET CONDITIONS	EFFORTS BUDGETAIRE
<p>Aide à la construction 2001 2001 à 2004</p> <p>Délibération 2001-23 APF du 8 février 2001 Délibération 2001-156 APF du 6 septembre 2001 Délibération 2002-18 APF du 18 janvier 2002 Délibération 2002-34 APF du 27 février 2003 Délibération 2004-41 APF du 19 février 2004</p>	<p>Aide à la construction de logements individuels à usage d'habitation principale pendant 5 ans</p> <p>Aide de 30 000 F/m² plafonnée à 3MF</p> <p>Condition de revenu = 550KF maxi</p>	AP 142.2001
<p>Aide à la construction 2005</p> <p>Délibération 2005-1 APF du 4 janvier 2005 et 2005-36 APF du 28 janvier 2005</p>	<p>Aide de 40 000 F/m² plafonnée à 4MF</p> <p>Condition de revenu = 5 SMIG maxi (564.5KF)</p> <p>35 ans maxi</p>	AP 142.2001
<p>Aide à la construction 2006</p> <p>Délibération 2006-5 APF du 23 janvier 2006 Arrêté 110 CM du 6 février 2006</p>	<p>Aide à la construction et à l'acquisition de logements neufs</p> <p>Plafond de 15MF pour une construction et 20MF pour une acquisition</p> <p>Aide de 20 000 F/m² plafonnée à 2MF</p> <p>Condition de revenu = Calcul du revenu mensuel moyen RMM = 125KF minimum 350KF max pour ménage disposant d'1 revenu 450KF maxi si plus de 1 revenu</p> <p>Cumul possible avec le PHB et PAB</p>	AP 104.2006
<p>Aide à la construction 2007 2007 à 2011</p> <p>Délibération 2007-9 APF du 26 avril 2007</p>	<p>Plafond de 17MF pour une construction et 20MF pour une acquisition</p>	<p>AP 104.2006 AP 267.2009 AP 281.2010</p>
<p>PHB 2005 Août 2005 – 31/12/2006</p> <p>Délibération 2005-86 APF du 16 août 2005</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement de la construction de la 1^{er} maison ou du 1^{er} appartement neuf à usage habitation principale pendant 5 ans</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 10Mrds</p> <p>Enveloppe utilisée = 7.5Mrds</p>

<p>Arrêté 701 CM du 26 août 2005</p>	<p>Bonification d'intérêts = 2.5 % Condition de revenu = 750KF maxi Durée des prêts = 20 ans maxi Capital bonifié par dossier = 15MF maxi</p>	<p>644 dossiers</p> <p>Imputation budgétaire : chap960-10 art645-52</p>
<p>PHB 2007 Mars 2007 – 31/12/2007</p> <p>Délibération 2007-7 APF du 22 mars 2007 Arrêté 637 CM du 9 mai 2007</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement de tout logement à usage habitation principale pendant 5 ans (permet l'acquisition d'un logement déjà existant)</p> <p>Condition de revenu = 650KF maxi</p> <p>Autres conditions inchangées</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 5Mrds</p> <p>Enveloppe épuisée le 23/11/2007 = 5Mrds</p> <p>418 dossiers</p> <p>Imputation budgétaire : chap966.01 art652</p>
<p>PHB 2008 Juillet 2008 – 30/06/2009</p> <p>Délibération 2008-32 APF du 30 juillet 2008 Arrêté 1005 CM du août 2008</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement d'une construction (dont frais de terrassement et enrochement) ou d'une acquisition à usage habitation principale pendant 5 ans Permet également de financer l'acquisition du terrain dans la limite de 50 % de la valeur du prêt consenti bonifié.</p> <p>Bonification d'intérêts = 4 % si revenus <= 400 KF dans archipels éloignés 3 % si revenus <= 400 KF pour Tahiti et Moorea 2 si revenus > 400 KF Condition de revenu = 650 KF maxi Durée des prêts = 20 ans maxi Capital bonifié par dossier = 20 MF maxi</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 7Mrds dont 2Mrds pour les archipels éloignés</p> <p>Imputation budgétaire : chap966.03 art652</p>
<p>PHB 2009 Délibération 2009-26 APF du 26 juin 2009</p> <p>Juin 2009 à épuisement enveloppe</p>	<p>Inchangées</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital porté à 8.8Mrds</p>
<p>Protection de l'emploi dans les PME du bâtiment au travers d'une relance par les taux (= PAB 2005) Janvier 2005 au 02/07/2005</p> <p>Délibération 2005-11 APF du 7 janvier 2005 Arrêté 76 CM du 20 janvier 2005</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement de l'aménagement de l'habitat</p> <p>Bonification d'intérêts = 4 % si revenus <= 3 SMIG 3 % si revenus > 3 SMIG</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 5Mrds</p> <p>Imputation budgétaire : chap960-10 art645-52</p>

	<p>Durée des prêts = 7 ans maxi</p> <p>Capital bonifié par dossier compris entre 300KF et 10MF</p>	
<p>PAB 2007 Mars 2007 au 31/12/2007</p> <p>Délibération 2007-6 APF du 22 mars 2007 Arrêté 636 CM du 9 mai 2007</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement de travaux d'aménagement, d'extension, de réparation, d'amélioration de logement existant ayant obtenu la conformité depuis plus d'un an</p> <p>Bonification d'intérêts = 4.5 % si revenus <= 3 SMIG 3.5 % si revenus > 3 SMIG Durée des prêts = 7 ans maxi Capital bonifié par dossier compris entre 300KF et 7.5MF</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 5Mrds</p> <p>Imputation budgétaire : chap966.01 art652</p>
<p>PAB 2008 Août 2008 au 30/06//2009</p> <p>Délibération 2008-33 APF du 30 juillet 2008 Arrêté 1006 CM du 11 août 2008</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement de travaux d'aménagement, d'extension, de réparation, d'amélioration de logement existant ayant obtenu la conformité depuis plus d'un an</p> <p>Bonification d'intérêts = 4 % si revenus <= 5 SMIG dans les archipels éloignés 3 % si revenus <= 5 SMIG pour Tahiti et Moorea 2 % si revenus > 5 SMIG Durée des prêts = 7 ans maxi Capital bonifié par dossier compris entre 300 KF et 5 MF</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 1.2Mrds</p> <p>Imputation budgétaire : chap966.03 art652</p>
<p>PAB 2009 Août 2008 à épuisement enveloppe</p> <p>Arrêté 1055 CM du 10 juillet 2009</p>	<p>Inchangées</p>	<p>Inchangées</p>
<p>PAP 2010 Août 2010 à épuisement enveloppe</p> <p>Délibération 2010-29 APF du 5 août 2010 Arrêté 1401 CM du 18 août 2010</p>	<p>Bonification d'emprunts pour le financement d'une construction ou acquisition de logements neufs à usage habitation principale pendant 5 ans</p> <p>Permet également de financer l'acquisition du terrain dans la limite de 60 % de la valeur du prêt consenti bonifié.</p> <p>Bonification d'intérêts = 4 % si revenus < 300 KF 2 % si revenus >= 300 KF Condition de revenu = < =500 KF Durée des prêts = 25 ans maxi</p>	<p>Enveloppe de crédit en capital = 3Mrds</p> <p>Imputation budgétaire : chap971-04 art6528</p>

	Capital bonifié par dossier = 30 MF maxi	
PAP 2011 Août 2010 à épuisement enveloppe Délibération 2011-2 APF du 13 janvier 2011 Délibération 2011-12 APF du 5 mai 2011	Inchangées	Enveloppe de crédit en capital porté à = 6Mrds Enveloppe de crédit en capital porté à = 7.890Mrds
PIL 2010 Août 2010 à épuisement enveloppe Délibération 2010-30 APF du 5 août 2010 Arrêté 1402 CM du 18 août 2010	Bonification d'emprunts pour le financement d'une construction ou acquisition d'un logement neuf ou aménagement intérieur ou extérieur de l'habitat existant Permet également de financer l'acquisition du terrain dans la limite de 50 % de la valeur du prêt consenti bonifié. Bonification d'intérêts = 3 % si revenus < 300 KF 2 % si revenus >= 300 KF et < 500 KF 1 % si revenu >= 500 KF Durée des prêts = 20 ans maxi Capital bonifié par dossier = 20 MF maxi	Enveloppe de crédit en capital = 3Mrds Imputation budgétaire : chap971-04 art6528
PIL 2011 Août 2010 à épuisement enveloppe Délibération 2011-3 APF du 13 janvier 2011	Inchangées	Enveloppe de crédit en capital réduite à = 2Mrds
PIM 2010 Août 2010 au 31/12/2011 Délibération 2010-31 APF du 5 août 2010 Arrêté 1403 CM du 18 août 2010	Aide à l'investissement pour les ménages ayant contracté un emprunt destiné au financement de la construction de résidences principales ou aménagements de l'habitat (donc hors PIL) Prime de 10 % sur capital emprunté Plafonné à 1MF Durée des prêts = 20 ans maxi	Enveloppe de crédit de 400MF Imputation budgétaire : chap971-04 art6528

Annexe 4 : Le parc de logement (2007)

Source : ISPF - Recensement 2007		Type de Construction Résidence principale	Maison individuelle de construction traditionnelle	Maison individuelle de construction moderne	Immeuble collectif	Fare ATR, MTR, FEI, OPH	Construction collective de l'OPH	Habitat précaire	Ferme	Hôtel, pension de famille	Dortoir, entrepôt, garage, église	Grand Total
LOGEMENT	Nombre de Résidence principale	20 290	27 947	5 482	9 938	905	1 709	428	353	70	67 122	
		30,23%	41,64%	8,17%	14,81%	1,35%	2,55%	0,64%	0,53%	0,10%		
		53 719		10 843		2 560						
		80,03%		16,15%		3,81%						
POPULATION	Nombre d'habitant en résidence principale	77 895	103 787	13 028	47 312	4 622	6 372	1 611	731	218	255 576	
		30,48%	40,61%	5,10%	18,51%	1,81%	2,49%	0,63%	0,29%	0,09%		
		194 710		51 934		8 932						
		76,18%		20,32%		3,49%						
STATUT D'OCCUPATION	Propriétaire	61 335	81 449	3 185	36 172	279	4 718	1 198	201	121	188 658	73,82%
	Locataire	10 442	15 649	8 841	9 363	4 327	262	291	286	42	49 503	19,37%
	Logé gratuitement	6 118	6 689	1 002	1 777	16	1 392	122	244	55	17 415	6,81%
ALIMENTATION EN EAU	Eau courante à l'intérieur du logement	70 829	95 113	12 948	43 200	4 068	5 160	1 549	687	194	233 748	91,46%
	Point d'eau individuel à l'extérieur du logement	5 551	6 248	32	2 678		818	58	23	13	15 421	6,03%
	Pas de point d'eau individuel mais point d'eau collectif	1 515	2 426	48	1 434	554	394	4	21	11	6 407	2,51%
DOUCHE INTERIEUR	Non	9 233	7 060	314	3 675	37	2 578	165	22	61	23 145	9,06%
	Oui	68 662	96 727	12 714	43 637	4 585	3 794	1 446	709	157	232 431	90,94%
WC INTERIEUR	Non	5 839	5 226	188	1 526	21	2 547	119	10	37	15 513	6,07%
	Oui	72 056	98 561	12 840	45 786	4 601	3 825	1 492	721	181	240 063	93,93%