

# La problématique de l'habitat à Wallis-et-Futuna

AGENCE DE MATA'UTU  
NUMERO 20  
Mai 2010

## ELEMENTS DE CONTEXTE

*Le régime domanial et foncier à Wallis-et-Futuna relève de la compétence du Territoire ainsi qu'en a décidé le législateur dans la loi n° 61 814 du 29 juillet 1961. Un décret d'application devait en déterminer les prérogatives concrètes pour le Territoire, mais une loi n°78 018 du 18 octobre 1978 est venue abroger cette disposition de la loi de 1961 créant ainsi un vide juridique dans ce domaine pour le Territoire.*

*De fait, l'attribution des terres à Wallis-et-Futuna continue à relever de la tradition et de la coutume en l'absence de tout cadastre. Ces terres sont inaliénables et incessibles ce qui ne favorise pas la prise d'hypothèque et, par voie de conséquence, l'octroi de crédits à l'habitat.*

*Les terres ont été progressivement distribuées aux clans et aux familles par les chefferies sur tout le littoral. Dans le courant des années 1970, afin de satisfaire les demandes récurrentes de familles nombreuses installées en Nouvelle-Calédonie et ne disposant pas encore de terres, une vaste opération de cession de la totalité des terrains compris dans le toafa (zone centrale de l'île inoccupée à l'époque) a été réalisée par la chefferie.*

*L'urbanisation actuelle résulte de ce mode d'attribution des terres qui doit permettre à tout individu de bénéficier d'une parcelle de terre gratuite tant pour la construction d'un logement que pour l'exploitation agricole. Les constructions sont réalisées sur des terrains en indivision, les unes à côté des autres, sans aucune norme architecturale, sans délivrance de permis de construire et sans recherche d'une allocation optimale de l'espace. Il s'ensuit un gel de toute évolution et des coûts élevés de réalisation de voiries et réseaux d'eau et d'électricité, à la charge du Territoire, pour un habitat très diffus.*

*Aujourd'hui, le Territoire ne dispose d'aucune réserve foncière pour la réalisation des équipements structurants pour les besoins de la collectivité. Les négociations de cession de droits d'accès ou de servitudes sont sans cesse une source de conflits entre les autorités et les familles et peuvent être la cause de la réalisation partielle, voire de l'abandon, d'investissements publics faute d'accords intervenus sur l'essentiel.*

*En l'absence de droits réels sur les biens patrimoniaux, le financement de la construction de maisons individuelles par des prêts immobiliers s'est avéré difficile. Pour contourner cet obstacle juridique et pour préserver les droits du prêteur de deniers, un outil spécifique, le fonds de garantie de l'habitat, a été mis en place en 1996.*

## 1- ETAT DES LIEUX

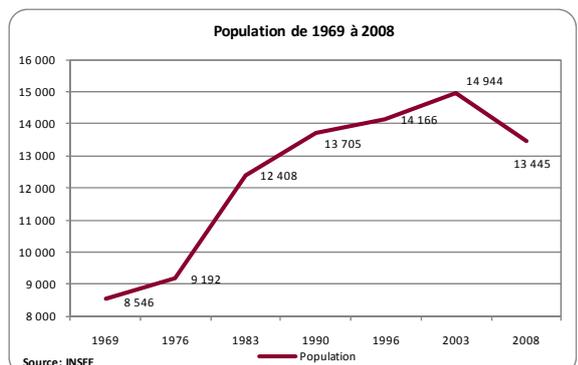
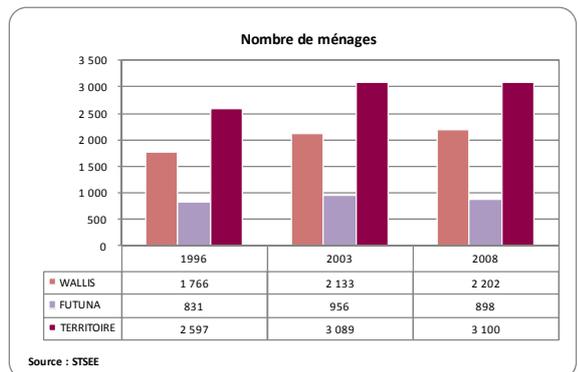
### 1- 1 Un nombre de ménages croissant pour une population qui décroît

**Un nombre de ménages qui croît plus vite que la population**

D'après les données statistiques du dernier recensement de population, entre 2003 et 2008, alors que la population des îles de Wallis-et-Futuna diminuait en moyenne annuelle de 2,1%, soit de 14 944 à 13 445 habitants, le nombre de ménages a progressé de 3 089 à 3 100, soit un accroissement moyen annuel de 0,1%, alors qu'entre 1996 et 2003, il s'était accru de 492 unités. Sur la période, la taille moyenne des ménages est passée de 4,8 à 4,3 personnes (à fin 1996, elle était de 5,4 personnes).

Ce phénomène, qui s'explique à la fois par une décohabitation plus marquée des jeunes qui quittent la structure familiale et par un vieillissement de la population, entraîne mécaniquement un besoin à satisfaire en logements pour les nouveaux ménages.

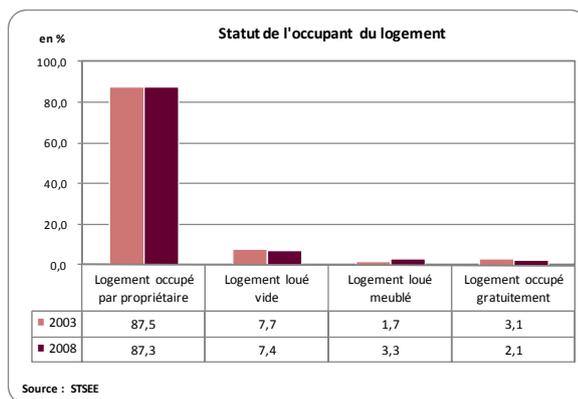
L'absence de cadastre et de permis de construire ne permet pas de connaître de manière exhaustive le parc de logements existant aujourd'hui, en dehors des périodes de campagnes de recensement de la population. Dans le courant de l'année 2008 et en début d'année 2009, grâce notamment à défiscalisation de nombreuses constructions de maisons en dur, dont certaines sont encore inachevées, ont été entamées.



## 1.2 Une forte proportion de propriétaires

Les maisons sont dans l'ensemble de construction récente. En effet, sur un parc de 3 100 logements, près de 2 000 ont été édifiés depuis 1990, dont 866 de 1996 à 2002, soit plus de 140 logements par an. Cette période correspond à une forte intervention d'un bailleur de fonds, l'AFD, en faveur de l'habitat local, qui a permis à de nombreux wallisiens et futuniens de bénéficier de prêts immobiliers d'une durée moyenne de 12 ans pour construire leurs résidences principales.

Compte tenu du mode d'attribution des terres, les logements sont occupés à plus de 87% par leurs propriétaires. Entre 2003 et 2008, la part des logements loués meublés est passée de 1,7% à 3,3% du total.

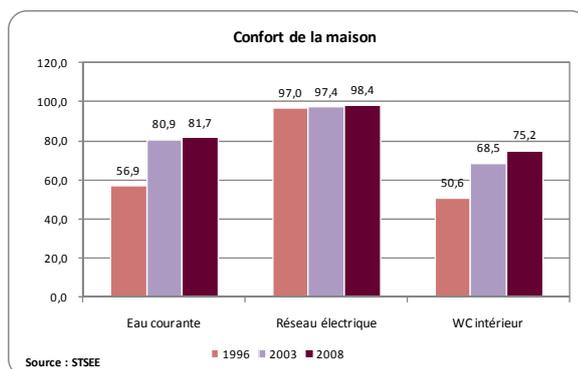


## 1.3 Des logements plutôt bien équipés

Les matériaux utilisés dans la construction des logements ont fortement évolué au cours des dernières années. Ainsi, le *fale* traditionnel composé d'une pièce unique, de forme ovale, avec une couverture végétale en feuilles de pandanus, a cédé du terrain au profit de la maison moderne. De 2003 à 2009, la part des *fale* sur le Territoire, au demeurant plus importante à Futuna qu'à Wallis, est passée de 19,3 % à 12,7 %, alors que celle des maisons modernes progressait de 73,8 % à 84,5 %.

Les murs des maisons sont construits en majorité à l'aide de parpaings (94,5 % en 2008 contre 84,3 % en 1996) et le choix de la tôle de préférence à la matière végétale pour la couverture se confirme (85,5 % de tôle et 9,5 % de pandanus en 2008 contre respectivement 61 % et 30,6 % en 1996). Enfin, les planchers des maisons sont maintenant à près de 94 % en béton recouvert de carrelage.

Le taux de raccordement des maisons au réseau électrique (98,4% en 2008) et à l'eau courante (82% en 2008) est important tant à Wallis qu'à Futuna.



## 2 – LE LOGEMENT SOCIAL A WALLIS-ET-FUTUNA

### 2.1 Les objectifs et réalisations de la politique de l'habitat social

La réflexion sur la mise en œuvre d'une politique de l'habitat social n'a débuté qu'au cours des années 1990. Dans le cadre de la Convention de Développement 1995-1999, la volonté de moderniser les 21 villages de Wallis et les 14 villages de Futuna par de nouvelles constructions, en apportant aux familles les plus démunies un minimum de confort et d'hygiène, a permis de réaliser 24 logements à Wallis, au moyen de marchés de travaux, et 13 logements à Futuna, par le biais de marchés de fournitures et de conventions avec les villages pour la main d'œuvre.

Dans le cadre de la Convention de développement 2000-2004 et afin de tenir compte des difficultés rencontrées par les villageois pour l'achèvement des maisons qui leur étaient confiées à travers les conventions, il était convenu que la procédure d'appel d'offres serait privilégiée. Sur l'enveloppe de 4 millions d'euros prévue à l'origine, dont 2,3 millions d'euros pour Wallis et 1,7 millions d'euros pour Futuna, 33 logements modernes ont été réalisés à Wallis contre 7 *fale* et un bloc sanitaire sur conventions de villages à Futuna. Une approche différente concernant les modalités de réalisation du programme de construction des logements entre les chefferies de Futuna et les autorités de l'Etat n'a pas permis de mener à son terme cette convention.

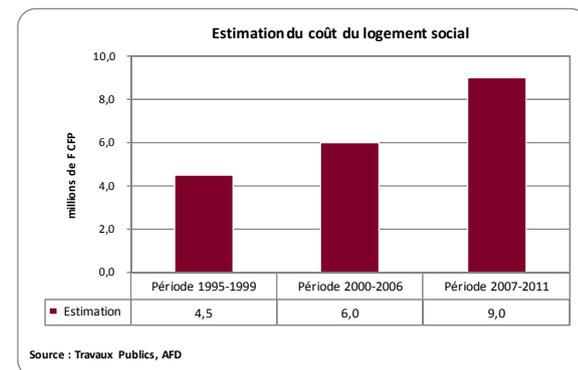
Dans le cadre du Contrat de développement 2007-2011, l'Etat a prévu une enveloppe de 1,014 millions d'euros répartie à hauteur de 60 % pour Wallis et 40 % pour Futuna, avec une orientation claire en faveur des plus démunis en privilégiant la construction de blocs sanitaire et cuisine (30 au total dont 18 à Wallis) et de 13 logements neufs dont 8 à Wallis. Un désaccord des chefferies sur cette nouvelle orientation de la politique de l'habitat social voulue par l'Etat, alors que celles-ci privilégient la construction de logements neufs entièrement finis, n'a pas encore permis d'entamer la réalisation des travaux prévus dans le cadre de ce Contrat de Développement. Ces crédits seront réaffectés par l'Etat.

### 2.2 Le coût élevé des logements sociaux

Les logements types réalisés ou prévus dans les programmes d'habitat social avaient une surface d'environ 100 m<sup>2</sup> dont 15 m<sup>2</sup> de terrasses, une cuisine de 20 m<sup>2</sup>, un salon de 27 m<sup>2</sup> et deux chambres.

Lors des premières projections réalisées dans la Convention de développement 1995-1999, le coût du logement fini ressortait à 4,5 millions de F CFP ; dans la Convention de 2000-2004, il avoisinait les 6 millions de F CFP et dans le Contrat de développement 2007-2011, son montant est proche de 9 millions de F CFP. Entre 1998 et 2008, le coût moyen d'un logement social a augmenté de 7,2% par an, soit un rythme très supérieur à l'inflation,

Ces logements sont destinés aux plus démunis. Cependant, il existe aujourd'hui des ménages dont les revenus sont trop élevés pour qu'ils puissent être éligible au logement social mais qui ne peuvent pourtant pas, au regard des ressources du couple, obtenir les ressources bancaires nécessaires pour financer des logements d'un coût équivalent à celui du logement social.



## 3 – LES ACTEURS ET OUTILS DU FINANCEMENT DE L'HABITAT A WALLIS

### Rappels

Depuis 1964, date de ses premières interventions à partir de Nouméa dans le financement à moyen et long terme de l'habitat à Wallis-et-Futuna, l'Agence Française de Développement (AFD) a été l'unique bailleur de fonds à proposer des financements adaptés aux besoins de la population. La Banque de Wallis et Futuna, dont l'actionnaire de référence est la BNP Paribas, n'a commencé ses activités sur le Territoire qu'à compter de 1991 et n'y a jamais distribué de prêts immobiliers.

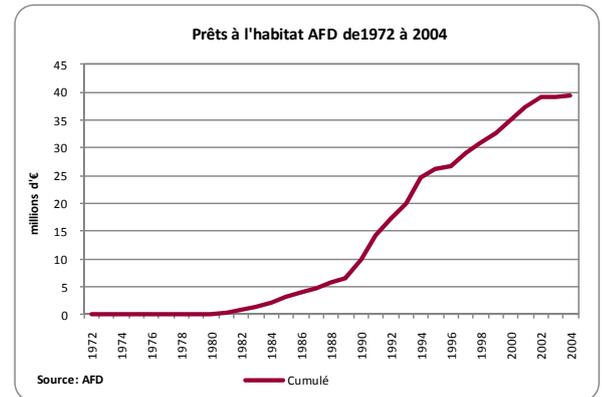
Par ailleurs, en vue de stimuler la distribution de crédits face à un régime foncier qui ne permet pas de fournir de sûretés réelles au prêteur, il a été créé un fonds de garantie des prêts à l'habitat géré par un organisme de caution, la SOGEFOM.

### 3.1 Les acteurs en présence

#### L'AFD

Alors que ce n'était pas son cœur de métier, l'AFD a accepté d'intervenir dans le financement de prêts à l'habitat en portant initialement le risque. Les dossiers étaient instruits par les services de l'Administration Supérieure et validés par l'agence de Nouméa. L'agence de Wallis-et-Futuna n'a commencé ses opérations qu'à partir de 1984. Les prêts sociaux de faible montant « P.S.F.M », suivant la terminologie utilisée par l'AFD, étaient plafonnés à 9 000 000 F CFP et leur durée ne pouvait excéder 15 ans. L'apport personnel exigé du client était au minimum de 10% du montant total des travaux. Près de 1 400 prêts à l'habitat ont été octroyés par l'AFD de 1964 à 2004.

De 1972 (début de disponibilité des statistiques sur le montant des concours) à fin 2004, le montant cumulé des prêts ressort à 4 701,6 millions de F CFP, soit 39,4 millions d'euros. L'AFD a cessé, depuis 2004, d'intervenir dans le financement de ce secteur d'activité, en raison d'un niveau élevé d'impayés.



#### La Banque de Wallis-et-Futuna

Les prêts accordés par cet organisme bancaire sont des prêts personnels d'une durée maximum de 48 mois, particulièrement destinés à permettre aux bénéficiaires d'acheter les matériaux de construction. La principale garantie demandée par la banque est la cession volontaire sur salaires.

### 3.2 Les outils

#### Le Fonds de garantie de l'habitat (FGH) géré par la SOGEFOM

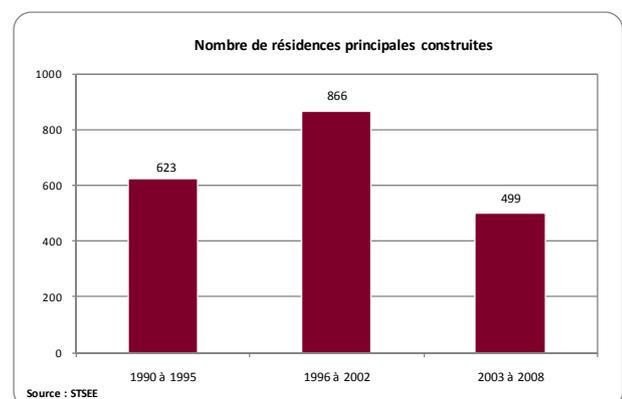
En décembre 1995, l'Etat a mis en place le Fonds de Garantie de l'Habitat (FGH) de Wallis-et-Futuna qui intervient en garantie des engagements contractés par les établissements de crédit signataires du protocole d'accord, à savoir l'AFD et la BWF. La dotation initiale du FGH versée par l'Etat était de 18,8 millions de F CFP, soit 157 500 euros. L'activité du FGH a démarré en juillet 1996 et, en 2000, le Territoire a décidé de contribuer sur ressources propres à son financement. Depuis l'origine, près de 200 dossiers de prêts de l'AFD ont bénéficié de la garantie du FGH et ce dernier intervient à hauteur de 70 % du montant octroyé. Ce fonds est actuellement géré pour compte de l'Etat et du Territoire par la société de gestion des fonds de l'Outre-mer (SOGEFOM).

## 4 – LES CONSTRUCTEURS ET LES FOURNISSEURS DE MATERIAUX

### 4.1 Les entreprises de construction

En moyenne 110 logements par an ont été construits entre 1990 et 2008, avec un pic entre 1996 et 2002 avec 144 logements par an. Afin de satisfaire cette demande croissante, le nombre d'entreprises et entrepreneurs individuels dans le secteur de l'habitat a suivi une évolution similaire. Ainsi, d'après la Caisse locale de retraite (CLR), 50 entreprises étaient en activité à fin 2003, contre 90 un an plus tôt. Il s'agissait, dans la grande majorité, d'entreprises artisanales employant au plus un salarié et une structure financière instable.

Avec l'arrêt de l'octroi de nouveaux prêts par l'AFD, à fin 2004, le nombre d'entreprises du secteur de la construction a décliné sensiblement et seules les entreprises les mieux structurées ont résisté à la diminution du marché de l'immobilier. Il n'en subsiste plus qu'une dizaine aujourd'hui dont la moitié au plus a une structure financière viable.



### 4.2 Les fournisseurs de matériaux

Leur rôle, depuis l'arrêt du financement par l'AFD du secteur de l'habitat à Wallis-et-Futuna, n'a cessé de prendre de l'ampleur. En effet, plus que par le passé et afin de soutenir leurs ventes de matériaux de construction, ils ont dû progressivement apporter aux ménages souhaitant construire la trésorerie dont ces derniers avaient besoin pour l'étalement de leurs dépenses. Sur des schémas de montages financiers identiques à ceux de la BWF, ils accordent des crédits acquéreurs sur des durées de 10 à 12 mois avec des cessions sur salaires. Au terme de la durée de remboursement du crédit, si celui-ci s'est dénoué dans de bonnes conditions, le client peut obtenir de son fournisseur une nouvelle avance remboursable.

Avec ce mode de financement, la construction des maisons individuelles peut s'étaler, en fonction des moyens de financement du ménage, sur une durée de 5 à 6 ans.

## 5 – LE MARCHÉ DE LA LOCATION

### Un marché restreint

Compte tenu du mode d'occupation des logements (plus de 85% des wallisiens et futuniens sont propriétaires de leur logement), le marché de la location ne concerne que les expatriés installés sur le Territoire pour une durée de 2 ans renouvelable une fois. Par conséquent, le parc de logements dédiés à la location (moins de 10 % du total) a un taux de rotation moyen calé sur la durée moyenne de séjour des expatriés. Le plus gros contingent d'expatriés relève de l'Education nationale dont le renouvellement moyen annuel est d'environ une cinquantaine de personnes.

Il n'existe pas de professionnels de l'immobilier installés sur le Territoire. Ce sont les propriétaires qui « placent » auprès des demandeurs leurs logements vacants. Plus précisément, chaque année, les services du Vice-Rectorat font connaître par les médias leurs besoins potentiels en logements pour l'année suivante et les propriétaires leur transmettent leurs offres de location, afin de les proposer aux nouveaux arrivants.

Les prix des logements proposés sont très variables et s'étalent dans une fourchette allant de 70 000 F CFP à 135 000 F CFP, en fonction de la situation géographique (près de la mer ou à l'intérieur des terres) et du niveau d'équipement. La qualité des logements proposés est également très variable.

### Une offre supérieure à la demande

Compte tenu du flux migratoire important de la population wallisienne et futunienne vers l'extérieur, le parc de logements disponibles s'est accru. Ce phénomène pourrait avoir une incidence sur les prix de location à l'avenir et pourrait remettre en cause la niche que certains propriétaires ont pu se créer au fil des années, sans prendre trop de risques.

En effet, la demande, de mieux en mieux informée et organisée à travers différents canaux, est de plus en plus exigeante. Certains logements peuvent rester vacants alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant. Par ailleurs, afin de réduire leurs budgets « location », la pratique de la colocation se développe également entre expatriés.

## CONCLUSION

Aujourd'hui, la problématique du foncier à Wallis-et-Futuna est une source de difficultés pour le financement de l'habitat. Elle n'est pourtant pas spécifique à ce Territoire puisque, dans les îles Fidji, un système foncier quasi-identique existait avant la réalisation d'un cadastre coutumier qui a permis de fixer et de préciser l'occupation des terres : le *Native Land Trust Board* créé en 1940 est une instance à laquelle les propriétaires de terres ont confié pour mission la sécurisation, la protection et l'administration des droits de propriété indigène locale afin de faciliter les transactions commerciales qui concernent son utilisation.

Il n'existe pas de véritable obstacle juridique à l'évolution de cette problématique du foncier à Wallis-et-Futuna, qui dépend avant tout d'une prise de conscience politique des enjeux. Le Conseil d'Etat a précisé, en novembre 2009<sup>1</sup>, que les compétences reconnues à l'Assemblée Territoriale dans ce domaine ne sont pas affectées, même si celles-ci n'ont jamais été réellement exercées par le passé et que le régime foncier demeure régi par les règles coutumières. Ainsi, l'Assemblée Territoriale pourrait légitimement « *prendre des délibérations portant d'abord sur le recensement, la transposition écrite et la codification des règles coutumières afin de faciliter leur connaissance, d'assurer une plus grande sécurité juridique aux droits qu'elles confèrent et de garantir leur effectivité* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sur une demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales, au Conseil d'Etat sur une question relative à la répartition des compétences en matière foncière entre l'Assemblée Territoriale et les institutions coutumières des îles Wallis-et-Futuna.

<sup>2</sup> Cet avis du Conseil d'Etat précise toutefois que : « *l'adaptation du droit coutumier ne saurait s'exercer sans limite, au regard de la conciliation à opérer entre la faculté offerte à l'article 12 de la loi de 1961 et le droit garanti par son article 3* ». Enfin, il est précisé que : « *la garantie du respect de la coutume ne s'oppose à la constitution d'un cadastre par l'Assemblée Territoriale de Wallis-et-Futuna, dès lors que cet instrument descriptif et évaluatif des propriétés foncières, au demeurant explicitement visé au paragraphe 6° de l'article 40 du décret de 1957, ne préjuge pas du statut juridique des biens recensés et de la nature des droits dont ils font l'objet, mais se borne à les constater* ».