



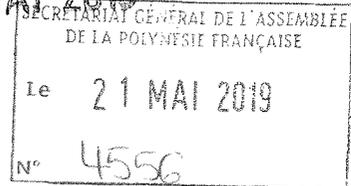
*Le Président*

N° 3313/PR

Papeete, le

21 MAI 2019

à



**Monsieur le Président de l'Assemblée de la Polynésie française**

**Objet :** Rapport d'observations définitives de la CTC – Examen relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre du logement social pour les exercices 2013 et suivants.

**Réf. :** Lettre n° 2019-171 du 13 mai 2019 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

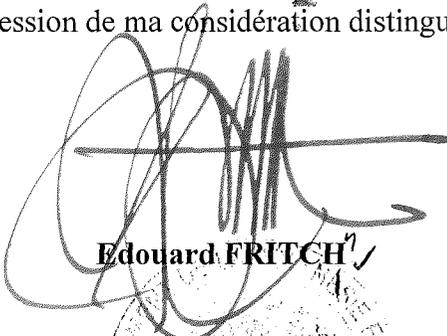
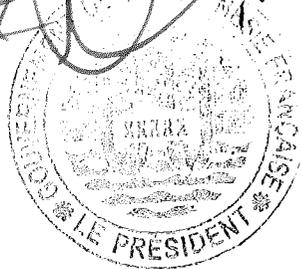
**P.J. :** Rapport sus-cité.

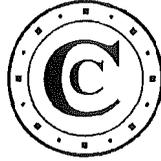
Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins de donner lieu à débat en séance plénière de votre institution, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes relatif à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre du logement social pour les exercices 2013 et suivants.

J'attire votre attention sur le fait que ce dossier doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée à compter de la date de réception de la présente lettre.

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

  
**Edouard FRITCH**  




Papeete, le 13 mai 2019

**Le président**

à

**Monsieur Edouard FRITCH  
Président de la Polynésie française  
BP 2551  
98713 PAPEETE**

n° 2019-171  
Par porteur avec accusé de réception

**Objet :** notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (logement social).

P.J. : un rapport d'observations définitives.



Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française (logement social) pour les exercices 2013 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

**Jean LACHKAR**  
Conseiller maître  
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITÉ DE LA POLYNÉSIE  
FRANÇAISE  
(POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS .....	6
INTRODUCTION .....	7
<b>1 LES PRÉALABLES A L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL NE SONT TOUJOURS PAS RÉUNIS .....</b>	<b>9</b>
1.1 Les besoins réels de la population sont mal connus .....	9
1.1.1 Une information statistique trop peu mobilisée en amont.....	9
1.1.2 Un suivi des bénéficiaires déficient en aval .....	10
1.2 Des acteurs mal organisés, un maillage à renforcer .....	11
1.2.1 Un périmètre d'intervention à rationaliser .....	11
1.2.2 Des politiques publiques connexes qui se font attendre.....	12
1.2.3 Le Pays en quête d'un aménageur.....	13
1.2.4 Une stratégie foncière absente.....	14
1.2.5 L'absence de suivi de la convention pluriannuelle signée avec l'OPH en 2015..	16
<b>2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONTINUELLEMENT EN PRÉPARATION .....</b>	<b>18</b>
2.1 Une gestion de projet du schéma directeur chaotique .....	18
2.2 Des réformes attendues.....	21
2.2.1 L'OPH, bailleur social du Pays, est défaillant .....	21
2.2.2 La difficulté persistante à offrir un service public plus accessible.....	22
2.2.3 La lente émergence de la délégation à l'habitat et à la ville.....	22
<b>3 UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE.....</b>	<b>25</b>
3.1 Une culture à installer.....	25
3.1.1 Une approche exclusivement quantitativiste.....	25
3.1.2 Des indicateurs de production à rationaliser .....	26
3.2 Des calendriers opérationnels peu réalistes .....	27
3.2.1 La production de logements sociaux groupés est très insuffisante.....	27
3.2.2 La réhabilitation du parc de logements OPH est défaillante .....	29
3.2.3 La résorption de l'habitat insalubre est en panne .....	30
3.3 Une logique de guichets à l'opposé d'une logique de projet.....	32
3.3.1 Les fare OPH.....	32
3.3.2 Les aides à l'amélioration de l'habitat individuel .....	33
<b>4 LA DIVERSIFICATION CROISSANTE DES DISPOSITIFS ET DES OPÉRATEURS .....</b>	<b>35</b>
4.1 Le recours récent à des promoteurs immobiliers privés .....	35
4.1.1 Une organisation à peaufiner.....	35
4.1.2 Des résultats à confirmer.....	38
4.2 L'agence immobilière sociale de Polynésie française.....	38
4.3 Les aides à la pierre .....	39
4.3.1 La rénovation de logements vacants du parc privé .....	40
4.3.2 Le soutien financier non fiscal à l'accession à la propriété.....	40

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

4.4 La viabilisation de parcelles domaniales .....	42
4.4.1 Un instrument récent .....	42
4.4.2 Des coûts non évalués .....	43
5 UN MODÈLE BUDGÉTAIRE INABOUTI .....	45
5.1 Des précautions méthodologiques nécessaires .....	45
5.2 Des dépenses de fonctionnement essentiellement en soutien à l'OPH .....	46
5.3 Une exécution des dépenses d'investissement limitée .....	47
5.4 Le retour espéré de la Caisse des dépôts et consignation .....	48

## SYNTHÈSE

La Polynésie française rappelle régulièrement le caractère prioritaire de son engagement en faveur du logement social. Cette priorité est rendue nécessaire, notamment, par un déficit chronique de l'offre de logements. Jusqu'à ce jour, c'est l'office public de l'habitat – OPH, établissement du Pays, qui assure l'essentiel de la mise en œuvre des orientations politiques dans ce domaine.

La collectivité sait, depuis bien longtemps, qu'elle ne peut pas faire l'économie d'un cadre d'intervention de long terme dans le domaine du logement social. La Chambre rappelle utilement sur cet aspect, que les états généraux du logement ont été tenus à Tahiti en 2005, et que l'OPH a rédigé un livre blanc sur ce sujet en 2007.

### *Le Pays ne parvient pas à formaliser une vision d'ensemble au titre de sa politique du logement social*

En premier lieu, la collectivité n'est pas parvenue, au cours de la période sous revue, à réunir les conditions préalables à l'émergence d'une structuration pérenne de sa politique publique en matière de logement social. Parmi ces manques, la Chambre retient d'abord, l'absence d'outils d'observation adéquats permettant l'analyse des besoins de la population, ainsi qu'une définition insuffisante de son périmètre d'intervention, qui mériterait de distinguer notamment des notions clés telles que le logement social et le logement intermédiaire, entre autres. Ensuite, le caractère rudimentaire des pratiques de travail interministérielles et interservices constitue un frein sérieux au développement de cette politique publique, qui est par nature transversale. A cet égard, le Pays n'a pas été en mesure de communiquer à la Chambre les données budgétaires consolidées correspondant à la politique du logement social prise dans sa globalité. Par ailleurs, des outils structurants de la politique du logement social tardent à émerger. Le SAGE, qui en est à son quatrième essai depuis 1984, devraient aboutir, selon la collectivité, fin 2019, en même temps que le projet de schéma directeur du foncier.

En deuxième lieu, la décision de se doter d'un schéma directeur du logement n'est intervenue que tardivement. C'est en 2015, en effet, que le Pays s'est engagé sur cette voie, en confiant l'écriture du rapport à un cabinet. Une première version provisoire a été communiquée peu avant la tenue des Assises de l'habitat organisées à Tahiti en novembre 2015. En 2017, le Pays a décidé de changer de cap, en substituant au projet de schéma directeur du logement, un « plan 3000 logements ». Celui-ci a été conçu avec l'appui technique de la nouvelle délégation à l'habitat et à la ville – DHV, créée en mai 2016, et placée sous la responsabilité du ministère en charge du logement. Ce plan d'actions 2017-2019 entend incarner, selon la collectivité, une ambition inédite en faveur de la production de logements. Or, quelques mois après, le Pays a décidé de lancer, à nouveau, un projet de schéma directeur, élargi cette fois à l'habitat. Une étude, confiée à des consultants, est programmée avec l'appui technique et financier de la Caisse des dépôts et consignation. Le document final est espéré par la collectivité d'ici fin 2019, pour couvrir, cette fois, la période 2020-2030.

### ***Le renouveau espéré par le Pays, en matière de politique du logement social, tarde à produire ses effets***

En l'absence d'une vision d'ensemble formalisée, les opérateurs, comme l'OPH, continuent à agir au coup par coup. A cet égard, l'OPH, qui est présidé par le ministre du logement, éprouve les plus grandes difficultés à assurer correctement ses missions de bailleur social, à cause notamment de réformes internes qui se font encore attendre. Dans le même temps, la DHV s'est vue dotée à l'origine de prérogatives très ambitieuses, qui se sont rapidement heurtées à des contingences pratiques. Tout changement de paradigme nécessite en effet du temps.

C'est dans ce contexte que la mise en œuvre de la politique publique du logement social continue à être ponctuée de retards. C'est d'ailleurs le constat persistant d'un déficit de production de logements sociaux groupés, qui a incité le Pays à changer la donne en cherchant à mobiliser des producteurs privés. Pourtant, cette option nouvelle ne peut pas s'inscrire dans un temps court, tel que l'établit le plan triennal 3 000 logements, qui du reste, a été reporté d'une année dès son lancement en 2017. Il serait de meilleure gestion que ce type de programme établisse des perspectives plus longues, pour offrir le recul nécessaire, et mieux correspondre à la durée complète des projets immobiliers constatée en Polynésie française, soit entre cinq et huit années en moyenne.

Enfin, d'autres chantiers prévus par le Pays sont encore en phase de réflexion, comme l'illustrent le projet de soutenir les travaux de rénovation par les bailleurs privés de logements vacants, la mise en place du programme de rénovation urbaine, ou bien, la création d'éco quartiers. A cet égard, l'attention du Pays est appelée à ne pas multiplier de façon inconsidérée des dispositifs adossés à des zones urbaines limitées, au risque de perdre en lisibilité, et de créer une Polynésie française à plusieurs vitesses.

### ***Un suivi de l'action publique qui reste à fiabiliser***

L'évaluation de la politique publique en matière de logement social, comme les autres politiques gouvernementales, est récente. Néanmoins, cela ne justifie pas la faiblesse de la culture du dialogue de gestion constatée entre les acteurs territoriaux. Le projet de confier la création d'un observatoire du logement social à la DHV, va, en revanche, dans le bon sens.

Aussi, l'absence d'un schéma directeur du logement social participe à l'appauvrissement du champ couvert par l'évaluation conduite par la collectivité. Cette situation a tendance à centrer la mesure de la performance sur une approche quantitative et budgétaire. Dépourvu d'indicateurs qualitatifs, le Pays ne mesure pas non plus l'impact des instruments qu'il met en œuvre dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que la Chambre territoriale des comptes, avec les réserves qui s'imposent sur la définition du périmètre, observe que le Pays n'a atteint, en moyenne sur la période, que 50% de sa cible budgétaire, qu'il avait estimé à plus de 10 Mrds F CFP par an. Les montants sont significatifs, et renvoient à l'efficacité du contrôle de l'usage des aides par les bénéficiaires. Or, l'examen des aides en matériaux de construction, et l'octroi de fare, confirme que les vérifications du respect par les bénéficiaires de leurs obligations après la réception de ces aides, sont délaissées par la collectivité et par l'OPH. Le Pays ne s'est donc pas organisé pour s'assurer de la bonne application de sa propre réglementation.

Ainsi, l'absence de critères qualitatifs en amont, combiné au manque de contrôle en aval, favorise une action publique organisée sous la forme de guichets, limitée seulement par les crédits budgétaires dédiés.

Au regard des constats précédents, la Chambre conclut que l'organisation stratégique et institutionnelle de la politique publique du logement social, malgré son caractère prioritaire affirmé par le Pays, n'a toujours pas abouti en fin de période. Celle-ci reste, pour le moment, confinée à l'intérieur d'un cycle non vertueux où se superposent des actions conduites au coup par coup, et des travaux préparatoires répétés. Dès lors, dans l'attente des schémas directeurs cités précédemment, le Pays doit veiller à rechercher davantage le bon équilibre entre action et organisation stratégique d'ensemble, nécessaire à la mise en cohérence de ses priorités. A cet égard, la Chambre territoriale des comptes encourage le Pays à transformer sans plus attendre les points de blocage en leviers d'action, et notamment à engager la réforme en profondeur de l'OPH.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 :** Se doter en 2019 d'un outil d'observation du logement social.

**Recommandation n°2 :** Inscrire dans les outils de planification de l'espace de type SAGE et PADD, qui restent à bâtir, des objectifs explicites en matière de logement social.

**Recommandation n°3 :** Assurer une évaluation périodique de la convention pluriannuelle n°6397/PR du 7 octobre 2015, afin de mesurer le respect des engagements pris par l'OPH.

**Recommandation n°4 :** Instaurer un dialogue de gestion, annuel, véritable, et organisé, avec l'OPH.

**Recommandation n°5 :** Formuler et suivre des indicateurs de performance partagés, conçus comme des outils d'aide à la décision, dès l'adoption du projet annuel de performance 2020.

## INTRODUCTION

### *Procédure*

L'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (politique du logement social) a été inscrit au programme 2018 de la Chambre territoriale des comptes, pour les exercices 2013 et suivants. La Chambre est compétente pour conduire cet examen en vertu des dispositions de l'article LO.272-12 du code des juridictions financières.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 21 juin 2018 à M. Édouard FRITCH, président de la Polynésie française (envoi par porteur), ainsi qu'à ses prédécesseurs, M. Gaston FLOSSE (AR du 26 juin 2018) et M. Oscar TEMARU (AR du 12 juillet 2018).

L'entretien préalable a été proposé au président de la Polynésie française, qui a délégué M. Jean-Christophe BOUISSOU, ministre du logement et de l'aménagement du territoire, en charge des transports insulaires. Ce dernier a reçu l'équipe de contrôle le 21 septembre 2018.

L'entretien a eu lieu le 29 novembre 2018, avec M. Jean-Christophe BOUISSOU, ministre en charge du logement. M. Gaston FLOSSE n'a pas donné suite, et M. Oscar TEMARU a donné suite hors délais.

Lors de sa séance du 6 décembre 2018, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées le 11 décembre 2018 à l'ordonnateur, ainsi qu'à ses prédécesseurs sur la période.

Seul l'ordonnateur en fonction a adressé une réponse réceptionnée par la chambre le 30 janvier 2019.

Les observations définitives délibérées le 26 mars 2019, reproduites ci-après, tiennent compte de cette réponse.

Transmises aux présidents successifs de la Polynésie française par lettre du 2 avril 2019, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

### *Présentation*

#### *Contrôle précédent de la Chambre territoriale des comptes*

Le dernier examen de la gestion de la politique du logement conduit par la Chambre a porté sur la période 2004 à 2011. A cette occasion, la Chambre avait relevé que : « 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 états généraux du logement de décembre 2005 qui en avaient pourtant reconnu l'inéluctabilité :

- « Les résultats de la politique du logement sont très médiocres ;
- La politique du logement a été exercée exclusivement par la Polynésie française dans le cadre d'une organisation éclatée et mal coordonnée ;

- *Les moyens financiers et fonciers consacrés au logement ont été importants mais peu adaptés au logement social ;*
- *De multiples carences sont à l'origine de la médiocrité des résultats constatés ;*
- *La refondation de la politique du logement n'avance que très lentement. »*

Par ailleurs, la Cour des comptes avec l'appui de plusieurs Chambres régionales des comptes a conduit récemment une évaluation de la politique du logement social en métropole dont l'intitulé est « LE LOGEMENT SOCIAL FACE AU DÉFI DE L'ACCÈS DES PUBLICS MODESTES ET DÉFAVORISÉS ». Le rapport thématique correspondant a été délibéré et adopté par la Cour en février 2017. Ce rapport a eu pour ambition de répondre à quatre interrogations majeures :

- Dans quelle mesure la politique publique du logement social permet-elle de loger, dans des délais raisonnables, les différents publics ciblés par cette politique ?
- L'offre de logement social est-elle adaptée aux besoins des divers publics ciblés ?
- Quel est le coût et l'impact des actions mises en œuvre pour corriger les défauts d'ajustement constatés ?
- Les différents objectifs de la politique publique du logement social sont-ils conciliables ?

Afin de s'inscrire dans une cohérence d'ensemble, la Chambre territoriale des comptes a arrêté le principe d'attribuer la même finalité au présent rapport, en tenant compte des particularités propres à la Polynésie française, et en s'attachant à répondre aux quatre questions formulées précédemment.

A cet égard, l'office polynésien de l'habitat- OPH, tient un rôle essentiel dans la conduite de la politique du logement social en Polynésie française, à tel point qu'à côté de ses métiers de bailleur social, cet établissement exerce également des missions administratives. Dans ce contexte particulier, le présent rapport ainsi que celui abordant l'OPH sont complémentaires.

## **1 LES PRÉALABLES A L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL NE SONT TOUJOURS PAS RÉUNIS**

Le logement social est affiché par le gouvernement, sur l'ensemble de la période, et depuis plus de 20 ans, comme une priorité. En 2013, notamment, dans son document afférent au débat d'orientation budgétaire, il affirme que « l'accès à un logement digne reste l'un des actes prioritaires du gouvernement pour 2013. » Cette orientation politique, posture invariable dans le temps, est justifiée en particulier par la nécessité de conduire un développement durable : « Les politiques publiques contribuant à l'équilibre et au développement social constituent les fondamentaux garantissant le développement durable de notre collectivité. Elles concernent les domaines suivants : Santé, Solidarité, **Logement social**, Formation et Emploi, Education, Jeunesse et Sport, Vie associative, Protection de l'environnement. »

Or, malgré l'importance déclarée de cette politique publique par le Pays, les fondamentaux ne sont toujours pas réunis pour en permettre l'émergence.

### **1.1 Les besoins réels de la population sont mal connus**

Le Pays connaît mal les besoins en matière de logement social. Ceux-ci sont évalués notamment à partir de l'analyse des dossiers de demandes enregistrés par l'OPH, ce qui correspond seulement à une partie des besoins réels, sans qu'il soit possible de mesurer l'écart entre les deux : bon nombre de familles ne peuvent pas ou ne veulent plus effectuer les démarches administratives.

#### **1.1.1 Une information statistique trop peu mobilisée en amont**

##### **1.1.1.1 Un recueil des données insuffisant**

Le ministère en charge du logement social, pour justifier auprès de la Chambre, de l'emploi de tableaux de bord statistiques qu'il est susceptible d'utiliser comme outil d'aide à la décision, a renvoyé aux débats d'orientation budgétaire, ainsi qu'aux rapports annuels de performance. Or, ces documents budgétaires ne constituent aucunement une base statistique qui traite de la situation des ménages et des logements existants.

A cet égard, l'institut de la statistique de la Polynésie française – ISPF, sollicité sur cet aspect, a indiqué que l'enquête la plus récente sur le logement social date de 1995, et qu'elle est en soi obsolète.

Plus récemment, les États généraux du logement, organisés en 2005 à Tahiti, ont permis d'identifier trois orientations majeures. Le livre blanc du logement social a été produit en novembre 2007 par l'office public de l'habitat – OPH. Ce document, après un diagnostic de la situation, a établi un plan d'actions pour l'OPH, mais également pour le Pays.

Les données statistiques les plus récentes utilisées dans les documents d'orientation produits depuis 2013, pour justifier de la démarche, sont celles du recensement général de la population conduit en 2012. Ces données qui présentent aujourd'hui l'inconvénient d'être déjà

anciennes, le recensement conduit en 2017 n'étant pas encore exploitable, ne permettent pas non plus d'apporter toutes les réponses nécessaires. Le recensement constitue par principe une base d'information générale, qui ne saurait offrir les informations suffisamment adéquates pour définir correctement la stratégie du logement social.

Le Pays a annoncé, certes, le projet de conduire une enquête famille-logement à partir de 2019, mais son champ d'investigation ne recouvre pas non plus les variables nécessaires, et ne peut pas, en conséquence, constituer davantage une base de connaissance suffisante.

Enfin, cette carence se combine à l'absence de démarche participative citoyenne récente sur le thème particulier du logement social. Le dernier en date remonte aux états généraux du logement organisés à Tahiti en 2005.

#### 1.1.1.2 Un dispositif incomplet et disparate

Ni le ministère en charge du logement social, ni l'OPH, ne disposent d'une base de données adossée à un système d'information géographique. Le Pays a mis en place un géoportail accessible au public, qui présente le cadastre, mais aucune donnée relative au logement social n'est intégrée à ce système.

A défaut d'une connaissance objective, précise et à jour des besoins de la population, le gouvernement, dont le rôle est de formuler des orientations stratégiques en matière de logement social, se prive d'une aide objectivée à la décision.

C'est dans ce contexte que l'objectif de créer une agence d'urbanisme est à nouveau annoncé. En effet, la collectivité a envisagé dès 2009 de se doter d'un outil en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Une convention est actuellement en cours de signature entre le Pays, l'État et la fédération nationale des agences d'urbanisme. Le démarrage de l'agence est annoncé début 2020. Le contenu des missions de ce nouvel organisme n'est pas encore connu.

Quoi qu'il en soit, une mise en cohérence des outils en matière de gestion des données statistiques est indispensable, ce travail étant aujourd'hui du ressort d'un ensemble de services du Pays, sans pouvoir justifier d'une pratique transversale, tels que l'ISPF au travers de l'observatoire du BTP et de l'observatoire des loyers, le SAU qui traite des permis de construire, de la direction des affaires foncières, et de la nouvelle direction de l'habitat et de la ville – DHV.

Le Pays a annoncé fin 2017, dans son DOB 2018, la mise en place d'une étude de préfiguration d'un *observatoire de l'habitat*. Or, un an après l'adoption du DOB, la collectivité n'a pas été en mesure de transmettre un document-cadre portant définition des objectifs et des moyens.

### 1.1.2 Un suivi des bénéficiaires déficient en aval

Jusqu'à ce jour, l'opérateur principal du Pays en matière de logement social est l'OPH (Cf. le rapport définitif sur cet EPIC). Cet office attribue, essentiellement à des familles, des logements collectifs et individuels en location, en location-vente, et livre des matériaux de construction.

Un pilotage efficace de la politique du logement social suppose ainsi que l'OPH et les services du Pays conduisent une série de contrôles à des fins statistiques sur la manière dont sont utilisés ces biens après leur attribution.

Tel n'est pas le cas.

Le Pays se prive ainsi d'un outil d'évaluation ex post qui pourrait l'aider à adapter ses dispositifs d'aides.

Par ailleurs, l'OPH traite chaque année près de 2 500 réclamations formulées par les résidents. Cet ensemble ne fait pas non plus l'objet d'un traitement consolidé qui permettrait d'en extraire une analyse probante.

Ainsi, l'OPH, opérateur principal du Pays en matière de production et de gestion de logements sociaux, n'a pas su développer une culture de type centre de ressources partagé avec le Pays. De surcroît, il n'a pas été saisi de ce type de demande de la part de son ministère de tutelle.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 1 : Se doter en 2019 d'un outil d'observation du logement social.**

Dans sa réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur confirme le constat de la Chambre et indique que « la création d'un observatoire sera intégrée dans les actions à réaliser dans le cadre de l'élaboration concertée de la stratégie et de la programmation de la politique publique de l'habitat de Polynésie française, dont l'écriture commencera en 2019. L'écriture de cette stratégie, a par ailleurs, été actée par la communication n°78/MLA du 20 décembre 2018. »

## **1.2 Des acteurs mal organisés, un maillage à renforcer**

### **1.2.1 Un périmètre d'intervention à rationaliser**

Le Pays, pour justifier d'une définition formalisée du périmètre de sa politique en matière de logement social, a transmis une liste récapitulative de ses outils d'intervention. Or, les instruments ne sont, par principe, que la conséquence opérationnelle de la combinaison d'un périmètre et d'une stratégie. Ainsi, le Pays n'a pas formalisé une définition de son périmètre d'intervention du logement social, notamment par la distinction entre logement social et logement intermédiaire.

Dès lors, la Chambre territoriale des comptes a dû elle-même apprécier le périmètre de la politique publique du logement social au travers d'une analyse règlementaire.

Le périmètre est ainsi abordé lorsqu'est considérée la délibération n°99-217 du 2 décembre 1999 relative à l'habitat social en Polynésie française : « *La politique menée par la Polynésie française 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.* » Elle définit aussi ce qu'est un logement social : « *Une opération de construction de logements sociaux se définit par ses normes de construction, son coût maximum, son maître d'ouvrage, ses conditions de financement et la configuration des ménages bénéficiaires des logements.* »

Ce texte ne définit donc qu'un principe général. Cette définition est précisée par une série d'arrêtés pris en conseil des ministres, mais sans être en mesure d'identifier précisément un lien entre le principe et les instruments mis en place.

Ainsi, les publics cibles sont seulement appréhendés par l'intermédiaire de plafonds de ressources dans l'attribution des logements. Sur ce point, la notion de « ressources modestes »<sup>1</sup>, diffère dans sa définition selon les instruments.

En conséquence, le Pays gagnerait à arrêter explicitement, dans sa réglementation, le périmètre du logement social à l'intérieur du *logement aidé*, en s'inscrivant dans une logique de parcours résidentiel. A cet égard, il conviendrait de distinguer le logement social du logement intermédiaire. Dans cet esprit, il serait également de bonne gestion que le Pays se dote d'un glossaire de termes clés, tels que *logement de transit, habitat, habitat indigne, mixité sociale, foyer, ménage*, ou encore *logement insalubre*.

Sur ces aspects méthodologiques, l'intitulé du cadre d'action posé par le Pays depuis 2017, est une illustration de sa difficulté à formuler des principes clairs. La dénomination « 3000 logements » et non pas « 3000 logements sociaux » contribue à installer un doute sur la question du périmètre. Soit, il s'agit comme son nom le laisse penser, d'un plan général pour tous types de logements, et dans cette hypothèse, il est incomplet, puisqu'il ne traite pas du marché libre. Soit, il ne concernerait effectivement que le logement social. Mais dans cette hypothèse, des incertitudes ne sont pas levées ; car le plan inclut notamment des logements étudiants, qui sont un type d'hébergement à part. A contrario, ce plan fait l'impasse sur les opérations de réhabilitation dits RHI, qui peuvent être considérées comme une composante du logement social.

## 1.2.2 Des politiques publiques connexes qui se font attendre

La politique publique du logement social, pour être conduite dans de bonnes conditions, nécessite une mise en cohérence avec d'autres compétences qui sont également du ressort de la collectivité.

---

<sup>1</sup> mentionnée dans la délibération n°79-22 du 1er février 1979.

A cet égard, le Pays compte parmi ses responsabilités, celle de planifier l'occupation de l'espace. Après trois échecs successifs enregistrés depuis 1984, la collectivité s'est à nouveau attelée depuis 2015 à définir son schéma d'aménagement général – SAGE. L'adoption du SAGE est annoncée par la collectivité fin 2019.

En outre, le Pays élabore dans le même temps un plan d'aménagement de développement durable par archipel - PADD, envisagée comme une composante du SAGE. Le diagnostic est en cours.

Or, certaines communes élaboreraient aussi leur propre PADD sur leur territoire.

Si le projet de SAGE et les PADD, territoriaux et communaux, sont en préparation, le projet d'intégrer un outil tel que le plan local de l'habitat - PLH a été oublié par le Pays. En 2013, dans son débat d'orientation budgétaire, le Pays avait pourtant pris la décision que « Le programme local d'habitat (PLH) sera une composante du S.A.G.E. ».

Ces outils de planification sont censés favoriser le développement durable de la Polynésie française, ce qui doit inclure la notion d'habitat durable.

Néanmoins, il n'est point besoin d'attendre la mise en œuvre de ces schémas, depuis trop longtemps différés, s'agissant de l'aspect particulier des normes de construction. En effet, la réglementation en vigueur ne contient aucune prescription permettant d'envisager ce que doit être un logement durable (orientation, ventilation) en Polynésie française.

En conséquence, le Pays doit moderniser son code de l'aménagement qui inclut des prescriptions en matière de construction, en ayant pour objectif d'être moteur en matière de logements durables dans le parc social.

Dans ce contexte, le Pays s'expose au risque de formuler des documents programmatiques incohérents et redondants, par son cloisonnement interne, mais également de ne pas saisir l'opportunité d'offrir des logements sociaux moins coûteux en fonctionnement et plus agréables à vivre.

Dès lors, la collectivité doit, dans les meilleurs délais, mettre en œuvre une gouvernance et des outils qui s'inscrivent dans une pratique de travail interministérielle et interservices. Les politiques connexes au logement social doivent en effet être replacées dans un cadre logique qui inclut harmonieusement l'aménagement du territoire, l'habitat durable, le logement, et le logement social.

### **1.2.3 Le Pays en quête d'un aménageur**

En matière de politique foncière, le Pays a maintes fois évoqué sa difficulté de conduire une politique du logement social efficace à cause d'une pénurie chronique de parcelles disponibles. C'est dans cette perspective que la collectivité a annoncé que serait créé en octobre 2012 un nouvel opérateur du logement social qui cumulerait la mission aménageur et constructeur<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cf. DOB 2013, page 86.

Cette ambition ne concerne pas a priori Tahiti Nui Aménagement et Développement – TNAD, établissement du Pays créé en 2002<sup>3</sup>. Et pourtant, TNAD est chargé de concourir aux opérations de mise en valeur du patrimoine immobilier de la Polynésie française et notamment, la construction, la réservation et la gestion de logements ou d'opération immobilière à caractère social ou aidé<sup>4</sup>. Le Pays a fait le choix de s'éloigner de l'esprit de ce texte, en spécialisant TNAD sur des opérations de taille importantes d'aménagement en tant que maître d'ouvrage délégué.

Il en résulte que le Pays reste dépourvu d'un opérateur aménageur d'espaces de taille intermédiaire. Ceci explique en partie les difficultés rencontrées par le Pays à optimiser le foncier disponible qu'il soit territorial ou pas, point de départ à de nouveaux projets immobiliers sociaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur partage le constat de la Chambre et indique la difficulté de conduire une politique du logement social efficace en raison d'une mauvaise optimisation du foncier disponible, et de l'absence d'un aménageur : aussi « par la communication n°77/MLA du 17 décembre 2018, le Conseil des Ministres a acté le lancement, dès le premier trimestre 2019, d'une part, d'une analyse de la capacité de traitement d'opérations par les organismes actuels (TNAD, DEQ) et, d'autre part, d'une étude de faisabilité de la création d'un aménageur professionnel. Il s'agit de répondre aux besoins d'aménagements du Pays au sens large (y compris dans le secteur du tourisme et de l'industrie) ».

#### 1.2.4 Une stratégie foncière absente

Le Pays ne s'est jamais doté d'une stratégie foncière. Cette approche organisée trouverait notamment son intérêt dans la gestion cohérente du domaine territorial, dont la surface peut occuper une place importante dans bon nombre d'îles, qui reste peu mobilisé, alors que, paradoxalement, la ressource foncière est rare.

Élaborer une stratégie foncière suppose la mise en œuvre d'un débat ouvert sur les options fondamentales concernant la localisation du développement des activités et des zones d'habitat sur le territoire de la Polynésie française, ce que n'a jamais tenté le Pays, en l'absence de SAGE comme vu précédemment. Il n'est d'ailleurs pas certain que le SAGE, au vu des documents préparatoires disponibles, puisse permettre de trancher véritablement ces questions.

Depuis 2013, le Pays a concentré ses efforts sur l'amélioration du droit de propriété, la mise en place du tribunal foncier, ainsi que la digitalisation des données cadastrales. Concernant le lien entre foncier et logement social, la direction des affaires foncières – DAF, a proposé à l'OPH, entre 2013 et 2015, de mettre à sa disposition 30 parcelles afin d'y construire des logements sociaux. Seules cinq d'entre elles étaient constructibles à un coût compatible.

---

<sup>3</sup> TNAD, successeur de l'établissement des grands travaux, a été créé par délibération n°2002-137 APF du 24 octobre 2002 modifié.

<sup>4</sup> Selon l'arrêté n° 1913 CM du 23 décembre 2013 portant modification des statuts de l'établissement public à caractère industriel et commercial "Tahiti Nui Aménagement et développement".

Par la suite, le Pays a formulé explicitement pour la première fois en 2016 l'ambition d'envisager « une stratégie foncière à court, moyen et long termes ». Un objectif quantitatif dans le domaine du foncier afin de créer des logements sociaux a été annoncé : « - Acquisitions foncières : 6 ensembles, soit 13 ha pour 1,8 Mds de XPF ». Cet objectif, qui n'est qu'opérationnel ne constitue aucunement une stratégie dans le domaine du foncier.

Faute de vision d'ensemble, notamment construite avec les communes, la gestion du foncier par le Pays dans le domaine du logement social se limite à formuler, par l'intermédiaire de l'OPH, une réponse favorable ou pas, aux propositions ponctuelles de vendeurs de parcelles.

En l'absence de stratégie foncière, combinée à un contexte aigu de rareté, l'OPH a indiqué ne pas avoir les moyens de choisir la localisation des projets de constructions sociales neuves. L'implantation des logements sociaux se fait donc au coup par coup. Beaucoup de chemin reste ainsi à parcourir avant de pouvoir observer la mise en place d'une politique durable en matière de logement social, permettant d'offrir aux familles un habitat digne situé non loin des commerces et des services.

Pour sa part, la direction des affaires foncières a lancé une consultation publiée le 4 mai 2018 en vue de réaliser un « schéma directeur du foncier », sur la période 2020-2035. Dans la documentation technique de consultation, il est indiqué que ce schéma « a vocation à traiter l'ensemble des thématiques : le logement, (...) ».

Pour autant, le document présente la politique de l'habitat en Polynésie française en reprenant la démarche engagée en 2015, par le rappel des trois axes et des objectifs de production sur 20 ans affichés à l'époque, dans le cadre du projet de schéma directeur du logement. La DAF n'a donc pas connaissance du retrait du schéma du logement opéré en 2017. Le document de la DAF fait ainsi l'impasse sur les nouvelles orientations formulées par le ministère du logement installé depuis janvier 2017<sup>5</sup> qui apparaissent dans le plan 3000 logements.

Malgré le projet annoncé de mettre en place un comité de pilotage composé notamment du ministre du logement, la Chambre territoriale des comptes encourage à nouveau le Pays à s'inscrire pleinement dans une pratique de travail interministérielle et interservices pendant l'élaboration et le suivi du schéma. A ce titre, le Pays pourrait utilement désigner, pour chacun des dispositifs qu'il met en œuvre, un chef de file en charge de leur conduite et de leur coordination.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante.

**Recommandation n°2 : Inscrire dans les outils de planification de l'espace de type SAGE et PADD, qui restent encore à bâtir, des objectifs explicites en matière de logement social.**

Dans sa réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur indique que le SAGE sera approuvé par les instances du Pays avant fin 2019 et que le comité

<sup>5</sup> Cf. page 10 du CCTP.

de pilotage prévu à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2019 devrait arrêter le PADD du Pays et les schémas des archipels, qu'une agence d'aménagement et de développement sera créée au troisième trimestre 2019 en vue d'apporter une expertise transversale aux élus du Pays et des communes. En parallèle, il précise qu'il entend définir une stratégie globale de l'habitat à horizon 2030 accompagnée de sa programmation pluriannuelle correspondante.

### **1.2.5 L'absence de suivi de la convention pluriannuelle signée avec l'OPH en 2015**

La direction de l'OPH actuellement en fonction, a indiqué, comme ses prédécesseures, ne pas avoir été destinataire d'une lettre de mission formelle de la part du ministère de tutelle. Il s'agit ici d'une carence en matière de gouvernance. Ce constat pourrait toutefois être atténué lorsqu'est considérée la convention pluriannuelle 2016-2020 de financement n°6397/PR du 7 octobre 2015.

En effet, le principe posé par la convention est de sécuriser le financement apporté à l'OPH par le Pays. En contrepartie, l'OPH s'engage à mettre en œuvre des réformes internes visant à améliorer sa performance. Le préambule de la convention indique que l'OPH doit « se mettre sur la voie de l'autonomie financière ». Il s'agit d'un objectif très clair. C'est dans cette perspective que l'article 4.2 dresse la liste des améliorations, très opérationnelles, à apporter dans le fonctionnement de l'office.

L'OPH a été dans l'incapacité de mettre en œuvre l'essentiel de ces recommandations.

Par ailleurs, même si cela n'est pas indiqué dans les visas de la convention, celle-ci semble fondée sur une disposition de la loi du Pays n°2014-31 du 13 octobre 2014 qui précise que « la pérennité de la politique en matière d'habitat social est garantie par une convention de financement pluriannuelle liant la Polynésie française et les organismes de logement social (...) », dont l'OPH. Cette disposition a été confirmée en 2016, par son insertion dans la délibération n°99-217 APF du 2 décembre 1999 modifiée relative à l'habitat social en Polynésie française<sup>6</sup>.

Cette convention a été présentée au conseil d'administration de l'OPH le 7 septembre 2015. Au cours de cette séance, la direction de la modernisation et des réformes de l'administration auprès du président du conseil d'administration a demandé de « préciser le mode d'évaluation des résultats et prévisions annuellement présentés comme base de discussion à la demande de subvention de fonctionnement. »

Cette demande est restée sans suite.

La convention n'a pas fait l'objet d'un suivi annuel comme prévu de la part du ministère de tutelle, ce qui explique, en partie, que ce document soit tombé dans l'oubli à l'OPH, sa direction ayant en effet indiqué ne pas connaître ce document. Sur la demande expresse de la Chambre, et après recherches dans ses archives, l'OPH a été en mesure d'identifier le document en cause.

---

<sup>6</sup> Cf. l'article LP.22 de la loi du Pays n°2016-34 du 29 août 2016.

Au regard des manquements graves constatés précédemment, la Chambre formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 3 : Assurer une évaluation périodique de la convention pluriannuelle n°6397/PR du 7 octobre 2015, afin de mesurer le respect des engagements pris par l'OPH.**

**Recommandation n° 4 : Instaurer un dialogue de gestion, annuel, véritable, et organisé, avec l'OPH.**

Dans sa réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur justifie l'absence de suivi de la convention pluriannuelle 2016-2020 de financement n°6397/PR du 7 octobre 2015, en indiquant que celle-ci « est tombée en désuétude dès sa première année d'existence », au motif d'événements tels que les intempéries intervenues début 2017, ou bien à cause de changements au sein de la direction générale de l'OPH.

La Chambre conteste cette position, et rappelle au Pays qu'il ne peut pas renoncer, de façon implicite, à s'assurer du respect des engagements contractuels pris par des tiers, lorsque ceux-ci, comme c'est le cas pour l'OPH, prévoient des aides financières significatives en contrepartie de réformes internes structurantes. Il s'agit donc bien, ici, d'un défaut majeur de suivi et de pilotage de la part du Pays.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Malgré le caractère prioritaire du logement social affirmé par la Polynésie française, celle-ci n'est pas parvenue au cours de la période sous revue, à réunir les prérequis nécessaires à l'émergence de cette politique publique.*

*En premier lieu, lorsque des orientations sont formalisées par le Pays, celles-ci ne procèdent pas d'une analyse statistique fine et actuelle des besoins de la population et d'une définition de son périmètre d'intervention. L'enquête spécialement dédiée au logement social date de 1995. La collectivité n'ayant pas d'outil d'observation adéquat en matière de logement social, mobilise, lorsqu'elle le fait, des données générales issues du recensement de la population.*

*En deuxième lieu, les pratiques de travail interministérielles et interservices sont indispensables compte tenu du caractère transversal de la politique du logement social. En effet, celle-ci se nourrit et alimente à la fois d'autres compétences du Pays. Or, cette coordination nécessaire à l'efficacité de l'action publique est à renforcer. C'est dans ce contexte que le Pays doit veiller particulièrement à resserrer le maillage entre les acteurs du logement social.*

*En troisième lieu, la qualité de gestion par le Pays de ses opérateurs publics connaît des marges de progrès significatives. Ainsi, la convention pluriannuelle d'objectifs Pays/OPH n'est pas suivie depuis 2015, date de sa signature. En outre, un aménageur de l'espace ainsi qu'une agence d'urbanisme sont espérés depuis près de 10 ans, sans avoir abouti jusqu'à ce jour.*

---

## **2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONTINUELLEMENT EN PRÉPARATION**

Pour mémoire, le Pays a organisé des états généraux du logement en 2005.

Si les exercices 2013 et 2014 se caractérisent par l'absence de projet de schéma directeur, 2015 a constitué une année de rupture, par l'ambition affichée de formuler un cadre stratégique de référence. A cette époque, le ministre en fonction a annoncé son ambition de refonder la politique du logement social. Depuis, ce travail de « refondation » a lui-même été remanié.

Le Pays dans son rôle de régulateur, se doit de formaliser une vision d'ensemble afin de structurer sa politique du logement social et dans le même temps, organiser le rôle des opérateurs. Dans le contexte actuel, les opérateurs, et au premier titre, l'OPH, agissent sans feuille de route stratégique, laissant la place aux actions conduites au coup par coup.

### **2.1 Une gestion de projet du schéma directeur chaotique**

Le Pays, avec le concours de l'Union sociale pour l'habitat outre-mer, a organisé des « assises de l'habitat des régions et collectivités d'outre-mer » les 9,10 et 11 novembre 2015 à Tahiti. À partir d'un constat d'échec clair, l'objectif affiché par le ministre du logement, était à l'époque « de tenir lieu de point de lancement de la refondation de la politique de l'habitat ».

Le diagnostic et l'intention ont d'ailleurs été confirmés par le Président de la collectivité lors de son discours tenu le 9 novembre 2015 : « le Pays peut s'appuyer sur l'expérience de l'outre-mer pour pouvoir avancer dans notre refondation de la politique de l'habitat et éradiquer le mal logement ».

Le débat d'orientation budgétaire 2016 précise à son tour cette ambition et indique que « Notre Schéma Directeur du Logement sera proposé à l'Assemblée de la Polynésie française en début d'année 2016 ». Il s'agissait de « fournir un guide programmatique et opérationnel de coordination des acteurs du bâtiment et du renforcement du partenariat avec les communes. »

Pour ce faire, « La programmation pluriannuelle constituera le nouveau « cadre contractuel », que ce soit pour les communes concernées, les partenaires institutionnels et bien sûr les acteurs du bâtiment. Une mission d'assistance technique, mobilisant un partenariat avec l'USHOM, l'AFD et la CDC, a été déployée en 2015 en parallèle de l'élaboration du Schéma Directeur du Logement. »

C'est ainsi que dans cet esprit, notamment, un protocole portant sur un partenariat a été signé entre le président du Pays et le directeur outre-mer de la caisse des dépôts et consignations, en présence du président de la République, le 22 février 2016.

S'agissant du projet de schéma directeur du logement - SDL, un travail d'assistance à l'élaboration d'un document cadre, placé sous maîtrise d'ouvrage de l'OPH, a été conduit par un consultant en 2015.

Le rapport de préparation du SDL dit phase 1 a été produit le 16 septembre 2015.

Une évaluation quantitative des besoins sur les 20 prochaines années a été effectuée à partir de la demande enregistrée par l'OPH, et des résultats du recensement général de la population conduit en 2012. Des orientations organisées sous la forme de quatre axes et de 30 actions y ont été identifiées. L'horizon envisagé par le SDL a été fixé à six années, de 2015 à 2020, au motif que cela correspond à la durée du dispositif de financement Pays/État « contrat de projet ». C'est dans ce cadre que le ministère a annoncé un objectif quantitatif de 1 000 logements aidés par an. Cet objectif de production est une constante, puisqu'il avait déjà été formulé en 2005 par le ministre du logement en fonction à l'époque.

Les orientations identifiées ont fait l'objet d'un premier arbitrage politique de principe en vue de l'établissement du schéma définitif dès septembre 2015 (Cf. pages 38 & 39 du SDL). Il était proposé d'adopter le SDL via une loi de Pays (Cf. page 42 du SDL). C'est dans cette perspective qu'une note de présentation a été rédigée le 30 septembre 2015 à l'attention des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, conviés à assister à un exposé sur le SDL conduit par le ministre en charge du logement. Cette réunion a eu pour objectif d'informer les élus de l'Assemblée, des conditions de préparation d'une programmation pluriannuelle en matière de logement social.

Le travail permettant l'établissement du projet définitif dite phase 2 a démarré en 2016, des données ont été rassemblées et des notes techniques ont bien été rédigées par le bureau d'étude, mais ce dossier est resté à l'état provisoire tout au long de l'année.

Ce travail n'a donc pas débouché sur une validation réglementaire en 2016.

Le Pays a justifié de ce blocage par la conjonction de facteurs défavorables intervenus en 2016. Le premier concerne la survenue de calamités naturelles le 12 décembre 2015 sur la côte Est de Tahiti. Cet événement imprévisible a mobilisé toutes les équipes du ministère du logement et de l'OPH chargées d'organiser le relogement de près de 1 000 familles sinistrées. Cette action d'urgence a obligé les agents à suspendre jusqu'au mois de mai 2016 les missions qui leur sont dévolues habituellement, y compris le suivi du SDL. Le second facteur avancé par le Pays est la difficulté à mobiliser l'encadrement de l'OPH sur ce dossier, qui constitue un passage obligé à tout travail d'organisation de la politique du logement social.

Si le premier argument développé peut expliquer un retard de plusieurs mois dans l'exécution du travail préparatoire du SDL, la Chambre conteste le second point avancé, en rappelant que le ministre du logement est statutairement le président du conseil

d'administration de l'OPH, et qu'il a donc toute autorité pour formuler des orientations opérationnelles à l'OPH, dont celle de participer à l'élaboration d'un schéma directeur.

Dans ces conditions défavorables, le schéma n'a pas vu le jour comme escompté en 2016. Or, le SDL n'a pas davantage abouti en 2017, alors que le Pays a formulé fin 2016, à l'identique, la même annonce que précédemment : « Objectif 2 : Le Schéma directeur de l'habitat, qui sera concrétisé en 2017, (...) »<sup>7</sup>.

Un remaniement ministériel est intervenu le 13 janvier 2017, et la nouvelle équipe ministérielle en place depuis cette date a indiqué qu'elle ne partageait pas, sur le fonds, les orientations identifiées dans le rapport phase I du futur SDL.

Un « plan 3000 logements » sur la période 2017-2019 a alors été annoncé le 4 mai 2017<sup>8</sup>, provoquant, de facto, à cette même date, l'abandon du projet initial.

Ce changement de méthode de pilotage incarné par l'abandon du projet de SDL initié en 2015, a également été justifié par le Pays par la priorité donnée à l'action. Ce nouveau plan, qui se veut donc très opérationnel, doit, selon la collectivité, créer un nouvel élan en focalisant l'enjeu sur la production de logements neufs. Cette approche ne justifie pas, selon la Chambre, une temporalité aussi réduite sur trois années. Une programmation réaliste devrait être établie en tenant compte de la durée observée de construction des logements, qui atteint plutôt 6 années en moyenne.

Par ailleurs, ce plan reprend à son compte l'objectif quantitatif constant, depuis 2005, de fixer le niveau de la production à 1000 logements par an.

Le plan 3 000 logements consiste ainsi en un plan de charge quantitatif, en formulant des objectifs annuels de production de logements neufs, sans avoir la prétention de constituer un SDL. Ce plan n'a qu'une valeur indicative, ayant pris seulement la forme administrative d'une communication en conseil des ministres.

A ce titre, cette souplesse d'exécution a été mise à profit, le plan ayant en effet été décalé d'une année.

Du reste, l'abandon du projet d'élaborer un schéma directeur n'a pas duré très longtemps. En effet, la nouvelle méthode instaurée en 2017, présentée comme centrée sur des objectifs de production, a été remise en cause quelques mois après. En effet, un nouveau projet de schéma a été annoncé par le Pays dès le mois de juillet 2018<sup>9</sup>. A cet égard, la collectivité prévoit d'engager début 2019 une consultation auprès de bureaux d'étude, en vue de bénéficier d'une prestation d'appui technique à l'élaboration de son schéma directeur.

En outre, le périmètre envisagé a été étendu, puisque le Pays évoque désormais un projet de schéma directeur de *l'habitat*, et non plus seulement un cadre limité au logement. Ce schéma doit voir le jour, selon la collectivité, en 2019.

En conséquence, depuis 2013, l'organisation stratégique de la politique publique du logement social subit une suite d'aléas, alimentant en grande partie un climat permanent de *mise en route*.

Ainsi, le Pays a été dans l'incapacité à se doter d'une vision de moyen terme.

---

<sup>7</sup> Cf. le DOB 2017.

<sup>8</sup> Par une communication en conseil des ministres.

<sup>9</sup> Note n° 139.07/MLA/DHV du 4 juillet 2018.

Le Pays doit s'inscrire dans un temps long, en vue de s'extraire d'un cycle dans lequel se répètent une suite d'étapes tels que la conduite d'études préparatoires, l'organisation de séminaires de lancement, la signature d'accords de financement et l'annonce d'un schéma directeur.

## **2.2 Des réformes attendues**

La Chambre a pu identifier trois engagements majeurs pris par le Pays portant sur la mise en œuvre de réformes structurelles dans le domaine du logement social, qu'il a le plus grand mal à démarrer.

### **2.2.1 L'OPH, bailleur social du Pays, est défaillant**

Pour mémoire, la Chambre a conduit en 2018 l'examen des comptes et de la gestion de l'OPH. Cet établissement industriel et commercial a été créé par le Pays en 1979. Le ministre du logement est, par application des statuts de l'établissement, le président de son conseil d'administration. Des éléments de faiblesse rencontrés dans le fonctionnement de l'OPH, perdurent, alors que l'établissement avait pris engagement en 2015 auprès du Pays, à se réformer, en contrepartie du versement de subventions<sup>10</sup>. Le Pays n'a pas assuré, comme il aurait dû le faire, le suivi des réformes que devait conduire l'OPH. De son côté, cet EPIC ne s'est pas suffisamment engagé sur la voie de la modernisation, notamment en ne conservant que ses services publics industriels et commerciaux qui seuls correspondent au métier de bailleur social.

Il ressort ainsi du contrôle de la gestion, effectué par la Chambre en 2018, que l'OPH éprouve les plus grandes difficultés à remplir correctement son rôle de bailleur social. En effet, si la gestion de l'aide familiale au logement – AFL, a été confiée en 2016 à la caisse de prévoyance sociale – CPS, ce qui va dans le bon sens, le conseil d'administration de l'OPH du 26 octobre 2018 s'est prononcé, à tort, sur la prise en charge d'une nouvelle compétence, la gestion des logements étudiants, alors que l'objet social de l'EPIC est déjà pléthorique.

Par ailleurs, l'OPH a décidé, en 2015, de se doter d'un plan stratégique du patrimoine (PSP). Ce PSP a vocation à offrir un cadre de gestion du parc de logements de l'OPH, par la programmation de travaux de rénovation ou de démolition-reconstruction, en tenant compte d'éléments qui relèvent de la politique de l'habitat : mixité sociale, qualité de vie dans les quartiers, état du parc de logements, projections démographiques

Pour ce faire, l'OPH a confié à un bureau d'étude l'élaboration de ce PSP. Le coût prévisionnel est de 30 MF CFP. Les deux premières étapes, à savoir le diagnostic et les enjeux, ont fait l'objet d'un rapport produit le 1<sup>er</sup> juin 2018. Une autre étude, qui consiste en un « diagnostic général du parc » a été par ailleurs programmée en 2018 pour un montant prévisionnel de 100 MF CFP.

---

<sup>10</sup> Cf. la convention pluriannuelle de financement n°6397/PR du 7 octobre 2015.

Ces deux études, au regard de leur champ d'application, et de leur possibles effets structurants en Polynésie française, sont susceptibles d'interférer avec des éléments de politique publique portés par le Pays.

En conséquence, le Pays doit veiller particulièrement à garantir la meilleure cohérence entre les réflexions stratégiques conduites par l'OPH, et les orientations politiques en cours de développement ou projetées par le Pays, tels que le SAGE, le schéma du foncier porté par la direction des affaires foncières, et le futur schéma directeur de l'habitat.

### **2.2.2 La difficulté persistante à offrir un service public plus accessible**

Au cours des assises de l'habitat en novembre 2015, le Pays a affirmé son intention de créer dès 2016 un guichet unique « que les polynésiens attendent depuis au bas mot 30 ans »<sup>11</sup>, pour faciliter les démarches d'accès au logement social.

Cette déclaration publique avait d'ailleurs été précédée d'un engagement dans le DOB 2015 : « le gouvernement proposera la création d'un établissement administratif dénommé, *la maison de l'habitat* dont les missions principales seront de centraliser et de traiter l'ensemble des demandes de particuliers dans ce domaine et d'y apporter toutes les solutions appropriées en terme de politique de logement (réception des demandes, traitement, gestion des budgets, organisation des commissions d'attribution...). », confirmée dans le DOB 2016.

Cette maison de l'habitat n'a pas vu le jour, ni en 2015, ni en 2016, avant d'être abandonnée en tant que telle. Depuis fin 2017<sup>12</sup>, un nouveau projet a été annoncé, pour prendre la forme d'un point d'information « point info logement ». Fin 2018, cette ambition affichée n'a pas encore connu de développements.

### **2.2.3 La lente émergence de la délégation à l'habitat et à la ville**

Dans son précédent rapport publié en 2012 sur la politique du logement, la Chambre avait dressé le constat qu'aucune direction n'est en charge de la synthèse et de la conduite générale de la politique du logement, et elle rappelait à cet égard que cette carence avait été diagnostiquée au cours des États généraux du logement de décembre 2005.

Or, ce n'est qu'en 2016 que le Pays a enfin fait évoluer son dispositif. La création de la *délégation à l'habitat et à la ville* – DHV<sup>13</sup> a été prononcée en mai 2016.

Cet arrêté paru en mai 2016 a assigné à la DHV des responsabilités dans des champs très larges puisque ceux-ci concernent l'habitat, la ville et la rénovation urbaine, en participant à la définition, l'animation, la coordination et l'évaluation de ces politiques.

---

<sup>11</sup> Déclaration du ministre du logement.

<sup>12</sup> Cf. le DOB 2018, tome II, page 255.

<sup>13</sup> Cf. l'arrêté n° 641 CM du 20 mai 2016.

Ainsi, la DHV s'est vue dotée initialement d'attributions très ambitieuses. Cette direction devait en effet tenir un « rôle majeur d'orientation dans l'élaboration du SAGE de la Polynésie française, du « schéma directeur de l'habitat », et du futur code polynésien de l'habitat et de la construction aidée »<sup>14</sup>.

Ces engagements se sont vite heurtés à des contingences pratiques. Les premiers recrutements n'ont pu avoir lieu qu'en 2017. Le directeur et trois agents ont ainsi pris leur fonction au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2017. Au surplus, les emplois budgétaires et les emplois programmés dans le document unique d'organisation et de gestion – DUOG de la DHV, ne sont pas concordants. Alors que le DUOG prévoit un organigramme composé de 12 agents, les crédits ont été ouverts d'abord pour cinq, puis pour sept emplois. Les sept postes n'ont d'ailleurs été pourvus qu'au dernier trimestre 2018.

Cet effectif, moins important que prévu initialement, peut expliquer le repositionnement de la DHV. En effet, l'abandon en 2017, du projet de schéma directeur a modifié substantiellement le rôle de la DHV. Cette direction est depuis centrée principalement sur la coordination du programme de rénovation urbaine (PRU) et sur l'animation du plan 3000 logements.

Le plan 3000 logements a fait l'objet d'une première communication en conseil des ministres le 4 mai 2017, dans laquelle la période cible est fixée à 2017-2019. Ce plan prévoit, comme son nom l'indique, la production de 3 000 logements neufs. Le pays a justifié de cette nouvelle orientation par la priorité donnée à la redynamisation de la production de logements.

Le 18 août 2017, une seconde communication en conseil des ministres vient préciser, pour chaque outil d'intervention, les modalités d'action dont le calendrier. Il ressort implicitement de ces éléments techniques que le plan 3000 logements intéresse désormais la période 2018-2020. C'est la conséquence du lent démarrage de la DHV, qui faute d'effectifs adaptés, n'était pas en mesure de lancer les projets dès le début de l'année 2017. Sur cet aspect, le plan 3000 logements prévoit de mobiliser l'OPH, opérateur historique du Pays, mais également des sociétés privées de promotion immobilière. L'OPH, en ne livrant aucun logement groupé en 2017, a enregistré sa pire année depuis 2000 dans ce domaine. A cet égard, la direction de l'OPH a indiqué ne pas avoir été informée de la modification du calendrier du plan 3000 logements, ce que confirme la lecture des procès-verbaux de son conseil d'administration.

Par ailleurs, la DHV, compte tenu de son rôle d'animation, devrait disposer d'un tableau de bord synthétique lui permettant de connaître l'état d'avancement des chantiers de construction quel que soit l'opérateur, ce qui n'est toujours pas le cas fin 2018.

En ce qui concerne le plan de rénovation urbaine - PRU, ce projet consiste en la mise en œuvre d'actions correctives sur une zone urbaine pilote, en vue d'améliorer sur ce périmètre, la situation socio-économique et son habitat. Il s'agit donc d'un projet transversal sur un espace précis, qui peut constituer, selon le Pays, une expérience à valeur d'exemple. Cette expérimentation est propre à encourager les pratiques interministérielles et interservices au sein du Pays, qui manquent encore à ce jour.

---

<sup>14</sup> Extrait DOB 2016.

C'est dans cette perspective que la DHV a organisé le 1er « forum polynésien des acteurs de la rénovation urbaine » en novembre 2017. Dans son discours, le ministre du logement prévoyait le lancement des études pré-opérationnelles fin 2017, préalables à la programmation des opérations.

La définition des instances de pilotage et des périmètres PRU a été effectivement réalisée. Les espaces ciblés concernent des zones situées dans les communes de Punaauia, Faa'a, Papeete, Pirae et Mahina. Néanmoins, le PRU a d'ores et déjà été affecté par un retard d'une année. Le Pays a indiqué que des études pré-opérationnelles ne doivent être lancées en fin de compte que fin 2018.

Enfin, la DHV a organisé un séminaire technique des acteurs de la rénovation urbaine les 25 et 26 septembre 2018. A cette occasion, le Pays a rappelé qu'il bénéficie d'un appui technique de la part de l'agence nationale de l'habitat – Anah, mais également de l'intervention d'un bureau de consultant. Deux rapports de mission commandés en 2017 ont été remis en 2018. Ces documents présentent des préconisations stratégiques et opérationnelles. La prochaine étape de travail annoncée par la DHV consiste en la rédaction d'une feuille de route.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Après avoir débuté en 2015 la rédaction d'un schéma directeur du logement, le Pays a changé de cap en 2017, en y substituant un document plus modeste organisé sous la forme d'un plan d'actions 2017-2019 dit « plan 3000 logements ». La collectivité a indiqué sur ce point que cette orientation nouvelle se veut davantage opérationnelle, et ainsi a pour ambition de dynamiser la production de logements.*

*Or, le plan 3000 logements enregistre d'ores et déjà des retards.*

*Le plan a ainsi été reporté implicitement sur la période 2018-2020, l'OPH, opérateur du Pays, n'ayant même pas été informé de cette décision.*

*Par ailleurs, un projet de schéma directeur est à nouveau d'actualité depuis juillet 2018. Son champ a, cette fois, été élargi à l'habitat. La collectivité a précisé que le document final devrait aboutir d'ici 2019.*

*Dans ce contexte, le Pays ne s'est toujours pas doté d'un cadre formalisant sa politique du logement social. Ainsi, l'organisation stratégique et institutionnelle de cette politique publique, malgré son caractère prioritaire affirmé, est restée confinée sur la période contrôlée dans un cycle de travaux préparatoires ponctué de séminaires de lancement, des accords-cadres de partenariats, et des études.*

*Faute de vision d'ensemble, les opérateurs comme l'OPH continuent pendant ce temps à agir au coup par coup. A cet égard, l'OPH éprouve les plus grandes difficultés à remplir correctement son rôle de bailleur social. Par ailleurs, la délégation à l'habitat et à la ville, qui a été créée en mai 2016, démarre trop lentement.*

---

### 3 UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE

#### 3.1 Une culture à installer

##### 3.1.1 Une approche exclusivement quantitativiste

Le Pays a indiqué dans son DOB 2018 qu'il prévoit de confier à la DHV la coordination de la production d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

Il pourrait s'agir d'une mesure de progrès significative, tant les pistes d'amélioration dans ce domaine sont encore nombreuses.

En effet, l'absence d'un schéma directeur, qui reste à bâtir, comme il se doit, à partir de l'analyse statistique des besoins réels de la population, a empêché le Pays de développer une méthode de suivi complète. Les outils d'évaluation exprimés sous la forme notamment de résultats attendus et d'indicateurs qualitatifs n'existent pas. Ainsi, les objectifs sont exprimés exclusivement sous la forme de quantités de logements.

Tableau n° 1 : Objectifs formulés dans les documents budgétaires annuels

	2013	2014 (1)	2015(2)	2016 (3)
DOB	absent	800 logements construits 1500 logements à programmer	800 AAHI 360 MF AAHI engagés 250 Fare 2,5 Mrds F Fare engagés 124 log groupés livrés	1000 AAHI 360 MF AAHI engagés 400 Fare 2,5 Mrds F Fare engagés 100 log groupés livrés 10 chantiers log groupés démarrés

(1) : DOB 2014. Ces objectifs apparaissent dans le corps de texte, tels quels, et n'apparaissent donc pas encore comme des indicateurs explicites.

(2) et (3) : DOB 2016 : « relancer de façon pérenne la production de logements ».

Source : Chambre territoriale des comptes d'après les DOB.

Dans ce contexte, le signal formulé par le Pays pour justifier du caractère prioritaire de la politique du logement social est essentiellement budgétaire. Les quantités de logements à livrer sont en effet reliées mécaniquement à un enjeu de consommation de financements publics.

Le Pays n'évalue pas non plus le rapport entre le coût et l'impact des actions qu'il met en œuvre, et ne peut donc engager des mesures correctives d'ajustement au fil de l'eau pour améliorer son action. A cet égard, la collectivité doit à l'avenir considérer davantage les indicateurs de performance comme des outils d'aide à la décision.

### 3.1.2 Des indicateurs de production à rationaliser

Le Pays, ainsi que l'OPH qui est son opérateur historique, ont pour habitude d'utiliser comme indicateur de production de logements la quantité livrée constatée chaque année.

Ainsi, cet objectif quantitatif apparaît dans les DOB à partir de 2014. Cette méthode de suivi est reprise dans le document de restitution des travaux des assises de l'habitat en 2015.

Par logement livré est entendu celui qui est rendu disponible aux familles sélectionnées par les commissions d'attribution compétentes : les travaux de construction sont achevés et le certificat de conformité est produit par le service de l'urbanisme. Cet indicateur correspond donc au cumul annuel de logements prêts à être occupés et affectés.

Le plan 3000 logements communiqué en 2017 pourrait laisser entendre qu'il s'inscrit dans la continuité en matière d'évaluation, et pourtant ce n'est pas le cas.

La Chambre a établi que le Pays affiche désormais des objectifs annuels exprimés en nombre de logements *mis en chantier*, ce qu'il a confirmé. Cette modification de méthode, implicite, n'est pas anodine.

En effet, la différence entre le nombre de logements mis en chantier et ceux livrés, correspond à la durée des travaux de construction des ouvrages à laquelle s'ajoute le délai pour obtenir le certificat de conformité, ainsi que celui de la tenue de la commission d'attribution. L'expérience montre que cet écart de temps est significatif, puisqu'il atteint en moyenne trois années. Combiné au report de son calendrier d'un an, le résultat mesuré par le plan 3000 logements bénéficie ainsi de l'équivalent de quatre années de production ; ce qui révèle la véritable nature du plan, délibérément et davantage tourné vers un objectif économique que vers la satisfaction du besoin social.

Ce changement d'indicateur opéré en 2017 aurait gagné à bénéficier d'une communication partagée. Tel n'est pas le cas, tous les documents budgétaires du Pays ainsi que les tableaux de suivi de production tenus par l'OPH continuent en effet à exprimer la production de logements en nombre d'unités livrées. La direction de l'OPH a indiqué ne pas avoir été informée de cette modification sur ce point.

Par ailleurs, la mesure de la performance est un exercice vécu trop souvent par les différents acteurs du Pays comme une démarche administrative contraignante et peu utile. Le fractionnement constaté entre les différents niveaux de la chaîne décisionnelle interne explique cette difficulté. La prédominance d'objectifs budgétaires adossés à des volumes de production explique également cette tendance.

Il en résulte que la conduite de la politique du logement social gagnerait à se doter d'indicateurs pertinents, transparents, et explicitement partagés entre l'ensemble des acteurs concernés.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 5 : Formuler et suivre des indicateurs de performance partagés, conçus comme des outils d'aide à la décision, dès l'adoption du projet annuel de performance 2020.**

## 3.2 Des calendriers opérationnels peu réalistes

### 3.2.1 La production de logements sociaux groupés est très insuffisante

Au cours de la période sous revue, le Pays ne cesse de dresser le constat, à raison, de son grand retard en matière de production et de livraison de logements neufs groupés<sup>15</sup>. Il formule, en réaction, chaque année, un objectif de relancer ses programmes dans le cadre d'un remodelage de sa politique. Ainsi, en 2015, la collectivité déclare que « l'offre de logements individuels et collectifs en Polynésie n'a pas depuis ces dernières années atteint les objectifs qui avaient été fixés, il est aujourd'hui fondamental de revoir en profondeur la politique de développement en matière de logement. »

Ces mauvais résultats se répercutent en particulier sur les taux de réalisations d'investissements, qui sont trop faibles (Cf. le § 5.3. Une exécution des dépenses d'investissement limitée).

Le Pays met en avant des progrès sensibles en matière de livraison de logements groupés<sup>16</sup> en 2016, en comparaison des années précédentes. Néanmoins, cela correspond pour une bonne partie à l'aboutissement de programmes immobiliers relativement anciens. Pour sa part, l'année 2017 est orpheline, aucune livraison n'ayant été constatée. A cet égard, certains programmes achevés peuvent subir des retards significatifs en phase finale. Ainsi, le projet *Les hauts de Teroma*, lancé en 2011, a obtenu à l'issue des travaux de construction, le certificat de conformité, fin décembre 2016. Or, la commission chargée d'attribuer les logements aux familles, qui en principe se réunit antérieurement, n'a été réunie que fin 2017. Les clés n'ont donc pu être remises aux bénéficiaires que le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Entretemps, l'OPH a dû, à ses frais, assurer le gardiennage de ces immeubles inoccupés, pour un coût de 14,9 MF CFP.

Au cours de l'exercice 2018, seul l'OPH a livré des logements sociaux groupés, les opérateurs privés ne se mettant en place que progressivement. Le score de 191 logements livrés s'explique, comme auparavant en 2016, en grande partie par un phénomène de rattrapage, tant la plupart des projets sont anciens.

<sup>15</sup> Depuis le DOB 2013 : « Les retards constatés dans les chantiers de construction ».

<sup>16</sup> Cf. DOB 2017 : « « l'habitat groupé » est passé de 30 logements livrés en moyenne de 2012 à 2014 à 103 logements en 2015. Pour l'année 2016, il est prévu maintenir cet effort et de livrer 115 logements pour ce programme. »

**Tableau n° 2 : Logements sociaux groupés livrés en 2018 par l'OPH répartis par lotissements**

<i>en Mrds FCFP</i>	coût réalisé (études+travaux)	nombre de logements	année de lancement du projet	année lancement travaux	date conformité	date remise des clés
Labbé	2,75	120	2008	2015	26/10/2018	2019 ?
Vaitupa II, renommé Ma'a Ipa	1,157	55	2015	2015	03/10/2018	02/11/2018
Teroma Extension	0,305	16	2011	2015	24/10/2018	2019 ?
total:	4,212	191				

Source : Chambre territoriale des comptes d'après dossiers de conformité OPH-SAU

Hormis le projet Vaitupa II entamé en 2015, les deux autres programmes sont en effet très anciens. Labbé a été engagé en 2008 et Teroma Extension a démarré en 2010. La production livrée en 2018 est le résultat d'une exécution très longue.

En conséquence, l'activité constatée en 2018 ne peut pas, dans ces conditions, permettre de confirmer un renouveau dans la production de logements groupés.

A cet égard, la faiblesse des livraisons constatées maintient l'écart important entre l'offre et la demande. Au domaine Labbé, par exemple, six demandes sont recensées pour chaque appartement disponible. Dans ce contexte, les commissions de peuplement et les commissions d'attribution n'ont que très peu de marges de manœuvre, tant l'effectif de familles prioritaires est élevé. Cette contrainte constitue une source sérieuse de rigidité dans la conduite de la politique publique du logement social.

En considérant, cette fois, le nouvel indicateur de production retenu par le Pays depuis 2017, à savoir le nombre de logements sociaux mis en chantier, le plan 3 000 logements 2018-2020, qui a pour objectif la production cumulée de 525 logements groupés sociaux OPH (une moyenne de 175 par an), devrait, toute chose étant égale par ailleurs, atteindre à terme le score de 457 logements.

Pourtant, seuls trois programmes de travaux ont été engagés depuis 2017, le reste ayant fait l'objet d'un engagement budgétaire antérieur au plan 3000 logements, entre 2010 et 2016.

**Tableau n° 3 : Bilan de la production de logements sociaux groupés OPH**

	<i>en nombre de logements</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>mis en chantier</b>						
objectif plan 3000						175
réalisé	105	127	191	0	25	88
<b>livré</b>						
objectif 2015				119	240	326
réalisé	32	25	104	43	0	191

Source : Chambre territoriale des comptes d'après état OPH

Dans la table ci-dessous, apparaît également, pour rappel, les objectifs formulés dans le programme communiqué en 2015 par le ministère du logement. La production exprimée sous la forme de logements livrés, est très en-deçà des objectifs.

**Tableau n° 4 : Production de logements sociaux groupés OPH espérée**

<i>en nombre de logements</i>	2019	2020	2021	2022
<b>mis en chantier</b>				
objectif plan 3000	175	175		
engagé dans le plan de charge OPH	188	181	nd	nd
<b>livré</b>				
objectif 2015	315	300		
engagé dans le plan de charge OPH	45	110	228	205

Source : Chambre territoriale des comptes d'après état OPH

Ainsi, le nombre constaté de mises en chantier de logements groupés correspond aux objectifs du plan 3000 logements dans sa version 2 (décalé d'une année), mais est bien en deçà des objectifs de livraison formulés en 2015 dans le plan précédent. Cela confirme que le plan 3000 logements est en réalité plus modeste que le précédent.

Cet écart entre les deux séries d'objectifs montre bien qu'il est impératif pour le Pays de formuler des plans prévisionnels d'activité qui correspondent aux calendriers d'exécution des travaux de construction des logements groupés. Par leur brièveté, les plans 2015 et 2017 ne répondent pas à leur objet, qui est celui de structurer la politique du logement social.

### 3.2.2 La réhabilitation du parc de logements OPH est défailante

Les propos tenus par le ministre du logement au cours des assises 2015 de l'habitat des régions et collectivités d'outre-mer sont sans équivoque sur la situation du parc de logements sociaux gérés par l'OPH pour le compte du Pays : « *Le parc ancien de l'OPH est dans un état de délabrement tel que nous ne pouvons pas laisser la population louer ces logements encore longtemps. Il y a urgence à réhabiliter* ».

Les projets de réhabilitation sont en fait bloqués bien souvent par une série de problèmes anciens qui n'ont jamais été traités. Ainsi, une partie des logements groupés appartenant au parc OPH, correspond à des logements construits et livrés, à l'origine, sans certificat de conformité. Ces logements, par l'absence de travaux, ne correspondent plus aux prescriptions actuelles en matière d'urbanisme.

Comme pour la production de logements groupés neufs, le Pays annonce souvent son ambition de relancer la politique d'amélioration de l'habitat par des travaux de rénovation, mais en restant confiné au principe, sans jamais le décliner sous la forme d'un plan stratégique.

A cet égard, le plan 3000 logements arrêté en 2017, qui évoque cette priorité, ne précise aucun objectif chiffré. L'OPH est donc amené à formuler, seul, des objectifs : réhabiliter 770 logements dans 23 lotissements, d'ici 2024, pour un montant estimatif de 3,64 Mrds F CFP.

Pour mémoire, le contrôle de l'OPH, conduit par la Chambre en 2018, a permis de confirmer sur ce point que les travaux de rénovation et d'entretien sont quasi inexistantes sur l'ensemble de la période, y compris en 2018.

En outre, la situation est si dégradée que certains lotissements sociaux devraient non pas être réhabilités, mais faire l'objet d'un programme de démolition-reconstruction. Cela

obligerait toutefois l'OPH à reloger les familles concernées, dans un contexte de pénurie de logements sociaux.

Comme vu précédemment, le délabrement d'une majorité de logements ne favorise pas le recouvrement des loyers par l'OPH, les résidents sanctionnant « à leur manière », en quelque sorte, le bailleur social du Pays.

### 3.2.3 La résorption de l'habitat insalubre est en panne

La délibération de 1999<sup>17</sup> relative à l'habitat social en Polynésie française indique dans son préambule, article 1<sup>er</sup> alinéa 2, que la politique « contribue à favoriser la décohabitation et la résorption de l'habitat insalubre en proposant aux ménages des logements adaptés à leur taille et susceptibles de leur offrir durablement sécurité et hygiène ».

En droit commun, la résorption de l'habitat insalubre - RHI se définit comme une opération publique, sous maîtrise d'ouvrage locale, permettant le traitement de l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement sous forme de déclaration d'utilité publique - DUP, de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants.

En Polynésie française, la RHI vise pour sa part à supprimer les zones occupées par des habitats précaires, sans droits ni titres, installés sur des parcelles domaniales ou communales, appelées communément *bidonvilles*, par la construction sur place de logements sociaux afin d'y reloger les familles concernées.

La RHI n'a pas fait l'objet d'une réglementation particulière, si bien qu'elle ne peut que s'inscrire de fait dans les textes qui régissent l'habitat social en Polynésie française. En effet, aucun texte local ne prend en compte la spécificité des opérations de réhabilitation d'habitat insalubre, tant au niveau de la définition de l'insalubrité que des dispositions techniques et financières qui doivent encadrer ces opérations.

La maîtrise d'ouvrage de ce type d'intervention a été confiée à l'OPH par le Pays, mais son rôle n'a pas été précisé explicitement par la délibération de 1979<sup>18</sup>. C'est dans ce cadre imprécis que, depuis 2010, l'activité de RHI a été portée par l'office, au travers du dispositif de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)<sup>19</sup>. Ce dispositif, mis en place dès 1998, est actuellement régi par une convention-cadre signée en 2012 regroupant tous les acteurs ainsi que les financeurs : l'OPH, le syndicat mixte pour la gestion du contrat urbain de cohésion sociale - CUCS, l'État, la Polynésie française et les communes concernées.

La MOUS a notamment pour missions de définir les quartiers prioritaires d'intervention de la RHI, de recenser les ménages qui y résident, et d'accompagner ces familles dans ce processus de relogement.

---

<sup>17</sup> Délibération n°99-217 APF du 2 décembre 1999.

<sup>18</sup> Délibération n°79-22 du 1<sup>er</sup> février 1979 relative à l'office polynésien de l'habitat.

<sup>19</sup> Le syndicat mixte est en charge du Contrat de Ville (CDV) est chargé d'évaluer la cohérence du dispositif et la pertinence des opérations de RHI.

En 2017, l'équipe MOUS au sein de l'OPH était composée de quatre agents à temps plein et d'une coordinatrice. Le poste de chef de projet, prévu initialement dans la convention, n'a été en réalité ni pourvu, ni financé depuis 2013.

Le premier obstacle auquel s'est heurté le dispositif est le manque chronique de logements de transit, afin de reloger provisoirement les familles concernées durant toute la phase de construction des logements sociaux.

La Chambre estime que tant que l'OPH, ou un autre opérateur, ne parviendra pas à construire des logements de transit en nombre suffisant, la RHI ne progressera pas.

Le second obstacle rencontré dans la programmation des opérations réside dans la difficulté pour les partenaires institutionnels de s'accorder sur la destination finale des zones RHI actuelles : la construction de logements sociaux peut, en effet, être en concurrence avec d'autres projets d'aménagement de type hôtel, parc de loisirs, activités commerciales.

Dans ce contexte, les programmes de RHI ont des durées de réalisation trop longues, ce qui a pour effet de diminuer davantage encore les possibilités de réussite in fine de ce type de projet. En effet, plus l'opération s'étale dans le temps, plus les familles déjà installées sur la zone confortent leurs constructions sur place par des travaux supplémentaires, et de nouvelles familles continuent à s'installer sur les sites.

Les moyens financiers mis à disposition sont pourtant présents et conséquents. A titre d'illustration, en 2008, le CDPI fixait comme premier objectif spécifique en matière de logement social, de résorber l'insalubrité par la construction de 515 logements sur la durée du contrat, adossé à une enveloppe globale de 9,2 Mrds F CFP.

**Tableau n° 5 : Résultats attendus du CDPI en 2008**

Objectif spécifique 1	Résorber l'habitat insalubre (RHI)	En MF CFP
Résultat attendu 1	Construire 60 logements de transit	1 071
Résultat attendu 2	Construire 150 logements à Hotuarea	2 574
Résultat attendu 3	Construire 180 logements à Mamao	3 271
Résultat attendu 4	Construire 65 logements à Timiona	1 198
Résultat attendu 5	Construire 60 logements à Outumaoro	1 098

Source : CDPI État – Polynésie française (2008-2013).

Dans le cadre de la dynamisation du volet logement social, tel qu'il a été acté par le comité de pilotage du contrat de ville du 16 octobre 1997, l'État, la Polynésie française et les communes concernées ont proposé la démarche RHI dans quatre quartiers prioritaires : Mamao à Papeete, Timiona à Papeete et Pirae, Hotuarea à Faa'a et Hitimahana à Mahina.

Vingt et un ans après, les avancées restent très modestes : bien que plusieurs familles aient déjà été relogées, aucune zone identifiée n'a été totalement résorbée. Au surplus, la zone de OUTUMAORO à Punaauia identifiée dans le CDPI en 2008 a été abandonnée dès 2012,

la Polynésie française ayant décidé d'y implanter un vaste complexe hôtelier, le Mahana Beach, devenu en 2017 le projet de Village tahitien.

Aujourd'hui, quatre zones restent donc en cours de traitement, sans trouver encore une issue.

La RHI HOTUAREA à Faa'a rassemble 292 familles soit 833 habitants, dont une partie résident dans la zone de sécurité de l'aéroport international de Tahiti-Faa'a. Le besoin est estimé au total à 188 logements. Les démarches de relogement des familles en transit ont débuté en 2009, mais la première opération de construction de logements définitifs sur la zone n'a commencé que fin 2018 (résidence NUUMEHA). Et là encore, la programmation de la suite des opérations de relogement (opération village des pêcheurs et HOTUAREA EST) est suspendue à la construction de logements de transit (NUUTERE) nécessitant l'aval du service de l'urbanisme, de la commune de Faa'a, de la direction de l'équipement et de la direction de l'aviation civile.

Ainsi, le constat actuel en matière de RHI est accablant : aucun relogement définitif n'a pu être mené depuis 2012, année de la dernière livraison de logements dans le cadre des RHI en cours. Les premières livraisons sont attendues, au mieux, en 2020.

Dans ce contexte, la MOUS se trouve en difficulté. D'une part, les communes de Mahina et de Pirae n'ont pas signé les conventions de financement du dispositif en 2017. La commune de Pirae a même, en août 2017, décidé de sortir du dispositif. D'autre part, la mise en place de programmes de renouvellement urbain (PRU) sur l'ensemble de l'agglomération de Papeete doit amener à conduire une réflexion d'ensemble sur le rôle de la MOUS.

Il serait de meilleure gestion de rattacher la MOUS à la DHV qui est opérationnelle depuis 2017.

En conséquence de l'ensemble des développements précédents, au-delà des nombreux effets d'annonces, le Pays est dans l'incapacité d'atteindre la plupart des objectifs opérationnels qu'il a lui-même formulés.

### **3.3 Une logique de guichets à l'opposé d'une logique de projet**

#### **3.3.1 Les fare OPH**

Malgré les annonces répétées de relancer la production de logements groupés, et de satisfaire aux recommandations des experts en matière de logements neufs, les progrès ont paradoxalement portés sur les fare. Entre 2015 et 2017, 701 unités individuelles ont été livrées contre 229 logements groupés.

Le Pays a formulé de grandes ambitions sur ce dispositif (fare), en dépit de l'intérêt avéré de la production de logements groupés.

Cette aide se caractérise d'abord par son coût unitaire moins élevé pour le Pays, lorsque les budgets de construction d'un logement groupé et celui d'un fare sont considérés. Le coût d'un fare de 3 à 5 pièces est compris entre 9 à 13 MF CFP, alors que dans le cas d'un logement groupé, en considérant les unités livrées en 2018, le budget atteint 22 MF CFP.

Par ailleurs, les conditions d'éligibilité sont favorables. Les familles doivent en effet disposer d'un terrain et satisfaire à des conditions administratives de ressources financières (3,5 SMIG maximum), et justifier du permis de construire. Au surplus, la participation financière des bénéficiaires a été réduite en 2014, passant d'une fourchette comprise entre 5 à 55% de la valeur du projet selon ses ressources, à un intervalle de 2% à 35%.

A cet égard, le développement d'un habitat dispersé par la distribution de fare sur l'ensemble de la Polynésie, doit interroger sur des questions d'efficacité de l'aide publique, ce que ne fait pas le Pays, faute d'étude d'impact de sa politique publique. Les effets, notamment en terme d'occupation de l'espace et de mitage des paysages, mais également sur le dimensionnement des infrastructures publiques (extension des réseaux d'eau et de collecte des ordures ménagères, écoles, garderie...) ne sont ni anticipés, ni mesurés.

Dès lors, la manière dont est piloté ce dispositif n'est pas satisfaisante. En amont, les fare sont octroyés sans aucune prise en compte d'aspects qualitatifs. En aval, les aides en fare ne sont évaluées qu'en terme de volumes annuels de programmation et de consommation budgétaires.

Dans ce contexte, l'octroi des fare est caractéristique d'une logique de guichet, développée dans le cadre d'une action publique menée au coup par coup.

### **3.3.2 Les aides à l'amélioration de l'habitat individuel**

Selon la délibération de 1999, l'AAHI consiste en « la réalisation de travaux destinés soit à améliorer le logement en ce qui concerne sa sécurité, sa salubrité, sa solidité, son étanchéité et sa durabilité, soit à améliorer les conditions de vie des occupants du logement, notamment pour lutter contre la promiscuité ».

Les critères d'éligibilité adossés à ces aides sont limités au profil économique des ménages les sollicitant.

En effet, en dehors des pièces permettant à l'office d'apprécier les ressources économiques des ménages, le dossier de demande ne doit comporter qu'une « déclaration sur l'honneur du demandeur que le logement à améliorer est sa propriété et constitue sa résidence principale. » ainsi que « la liste des matériaux choisis sur le catalogue de l'OPH ».

Aucune exigence particulière n'est liée à l'origine du logement, ni aucun lien n'est effectué avec la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme et de normes de construction. Dès lors, le Pays, comme l'OPH, n'est pas en mesure de justifier des garanties fondamentales comme,

- le fait que la construction ait reçu, par le passé, un permis de construire et un certificat de conformité,
- et que l'amélioration envisagée ait fait l'objet d'une demande de travaux auprès du service de l'urbanisme, ou encore du service d'hygiène et de salubrité publique ;

Ainsi, la seule limitation de cette aide repose, in fine, sur les possibilités budgétaires du Pays, combinées aux capacités techniques de l'OPH et de ses fournisseurs à répondre à la demande.

Il n'est donc pas certain que cette aide distribuée, sans les contrôles de sécurité et de salubrité qui s'imposent pourtant, permette une réelle amélioration de l'habitat individuel. Au pire, cette mesure ne vient pas diminuer le mal logement, ni l'habitat dangereux en Polynésie française. Sur ce dernier aspect, le conseil économique et social a émis des réserves sur les aides en matériaux qui ont pu être attribuées à des populations à la suite de sinistres dus à des intempéries et calamités naturelles alors que les logements bénéficiaires se trouvent dans des espaces dangereux, dits zone rouge.<sup>20</sup>

En outre, l'absence de contrôles des aides par le Pays et par l'OPH, après leur distribution, peut ouvrir la voie également à toutes sortes de pratiques frauduleuses, comme la revente, par certains bénéficiaires, de tout ou partie des matériaux neufs reçus. Ce point revêt une réelle importance, au regard des volumes distribués qui sont significatifs : entre 2013 et 2017, 7 054 dossiers ont été retenus pour une dépense cumulée à hauteur de 1.65 Mrd F CFP.

Cette logique de guichet est encore une fois contestable, pour se situer à l'opposé d'une action publique durable, au sens de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La formalisation de la mesure de la performance est une pratique récente au sein du Pays. Comme les autres ministères, celui en charge du logement social a créé ses indicateurs à partir de 2016.*

*Cette réforme va dans le bon sens, comme celle de confier, à la nouvelle délégation à l'habitat et à la ville, la responsabilité de coordonner ce type de travail, et en l'associant à la mise en place d'un observatoire. Néanmoins, des pistes d'amélioration ont été identifiées par la Chambre.*

*Ainsi, l'absence d'un schéma directeur du logement social, qui reste à construire, participe à l'appauvrissement du champ couvert par l'évaluation, en la cantonnant à une approche exclusivement quantitative et budgétaire. Dès lors, le Pays doit veiller à installer une culture du dialogue interne de gestion dans son processus de pilotage.*

*Dans ces conditions, les nouveaux projets annoncés pourront être inscrits dans des calendriers plus réalistes.*

*En outre, l'examen des modalités de mise en œuvre des aides en matériaux et de l'octroi de fure confirme que l'approche quantitative est contestable en ce qu'elle favorise les logiques de guichets, qui sont aggravées par le manque de contrôle après livraison.*

*La Chambre conclut à une politique publique conduite à court terme et de courte vue.*

---

<sup>20</sup> Avis CESC n°105 du 19 janvier 2018.

## 4 LA DIVERSIFICATION CROISSANTE DES DISPOSITIFS ET DES OPÉRATEURS

En l'absence d'une définition par le Pays du périmètre du logement social, les dispositifs examinés ci-dessous pourraient ne pas concerner en totalité le logement social. Il est donc impossible en l'état pour la Chambre d'estimer l'impact complet de la nouvelle orientation prise par la collectivité.

### 4.1 Le recours récent à des promoteurs immobiliers privés

L'idée de faire appel à l'initiative privée pour augmenter les capacités de production de logements groupés n'est pas nouvelle. En effet, la délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999 relative à l'habitat social en Polynésie française précise dans sa version initiale que « les opérations de construction de logements sociaux peuvent être réalisées par des opérateurs publics et privés, notamment des sociétés d'économie mixte. »

Si la réglementation permet cette diversification depuis près de 20 années, c'est le constat persistant d'un déficit de logements sociaux groupés dû aux faibles résultats de l'OPH, son opérateur historique, qui a incité récemment le Pays à vouloir changer la donne en cherchant à mobiliser des producteurs privés.

#### 4.1.1 Une organisation à peaufiner

Pour répondre à l'objectif d'augmenter l'offre locative sociale, le comité de pilotage du contrat de projet réuni le 30 novembre 2011 a ouvert la possibilité à l'OPH d'acquiescer auprès de promoteurs privés, dans le cadre d'une vente à terme, des logements d'habitation dans tout ou partie d'immeuble à construire en bénéficiant de subventions publiques. L'OPH avait d'ailleurs tenté, en 2012, l'achat de logements auprès d'une société civile immobilière. Le projet est resté sans suite depuis.

Le Pays a cherché à développer différemment cette voie nouvelle, compte tenu d'une production de l'OPH jugée insuffisante pour satisfaire, même à moyen terme, les demandes.

Une nouvelle étape dans la diversification est donc franchie avec l'adoption de la loi du Pays du 13 octobre 2014<sup>21</sup>. Ce texte vient ainsi modifier la délibération citée précédemment, pour créer notamment le statut d'organisme privé de logement social agréé par le gouvernement – OLSP<sup>22</sup>. Cet agrément permet à un opérateur privé d'être éligible aux aides financières du Pays.

<sup>21</sup> Loi du Pays n°2014-31 du 13 octobre 2014.

<sup>22</sup> DOB 2015 : « La loi de Pays récemment adoptée par la Polynésie en août 2014 devrait permettre de confier à des opérateurs privés (OLS) la possibilité d'intervenir et de construire davantage de logements sociaux, selon une procédure d'agrément qui entrera prochainement en vigueur. Ce dispositif sera optimisé avec la participation de l'Etat au moyen de la défiscalisation nationale. »

Les organismes de logement social sont désormais des opérateurs publics ou privés qui se livrent à l'activité de construction ou de gestion de logements destinés aux ménages qui ne trouvent pas à se loger décemment dans les conditions normales du marché.

Le DOB 2016 précise les axes prioritaires de cette transformation :

- diversification des financements ;
- soutien et accompagnement des projets de construction de 334 logements proposés par les OLS privés pour un montant global de 8,160 milliards F CFP sur les trois prochaines années ;
- Mise en place d'un dispositif d'aide par des exonérations fiscales.

La loi du Pays n° 2016-34 du 29 août 2016<sup>23</sup> a abrogé la loi précédente votée en 2014. En effet, le Pays a estimé que le cadre réglementaire proposé en 2014 n'était pas compatible avec le dispositif national de défiscalisation du logement social outre-mer (LODEOM<sup>24</sup>). Jusque-là, l'investissement neuf locatif bénéficiait du dispositif fiscal Girardin<sup>25</sup>, qui s'est éteint le 31 décembre 2017.

En ce qui concerne la LODEOM, dont l'application a été étendue jusqu'au 31 décembre 2025, l'enjeu était de taille, la Polynésie française étant le dernier territoire de la République à ne pas être éligible à ce dispositif national, le droit local ne le permettant pas.

Désormais, deux textes organisent le rôle des opérateurs du logement.

Avec la loi du Pays n°2016-34, la collectivité a créé un texte ad hoc consacré aux seuls opérateurs privés de logements sociaux OLSP. La délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999 ne concerne plus que les opérateurs publics.

Les entreprises privées peuvent donc, depuis 2016, bénéficier du dispositif de défiscalisation métropolitaine pour leurs projets de logement social.

En outre, le Pays a étoffé la palette de ses propres outils.

La collectivité peut contribuer, sous la forme d'une subvention à verser à un OLSP, au financement du coût de la construction par bail ou par cession d'assise foncière<sup>26</sup> dans la limite de 20%. Les OLSP bénéficient également d'un droit au remboursement de TVA, de même que les promoteurs se livrant à une opération de construction agréée destinée à être vendue à l'OPH via une procédure de type vente en l'état futur d'achèvement – VEFA : le promoteur construit des logements dont il revend une partie à l'office.

En contrepartie de l'octroi de ces aides financières, le coût de la construction est plafonné, assiette foncière comprise à hauteur de 292 123 F CFP le m<sup>2</sup>, de même que le loyer ne peut pas dépasser 1 253 F CFP /mois/m<sup>2</sup> pour un logement social. L'attribution de ces

---

<sup>23</sup> Précisé par l'arrêté CM n° 2016-1359 du 15/9/2016.

<sup>24</sup> LOI n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer Titre III : relance de la politique du logement.

<sup>25</sup> Loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003, qui a fait suite au premier dispositif dit Loi Pons (Article 22 de la loi no 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative abrogée en 2000).

<sup>26</sup> Complété par des taux réduits d'enregistrement et/ou subventions avec 10% d'abondement possible si la construction de logement social est réalisée sur une assise foncière cédée ou donnée à bail par le Pays.

logements, en location ou location-vente, est ouverte aux ménages dont le revenu mensuel moyen est inférieur à certains seuils reproduits ci-dessous.

Ménages éligibles au titre du logement social (30 % minimum des surfaces habitables par opération)	Multiple du SMIG (152 914 XPF)	Plafonds
Personne seule	1,24	189 023
Couple	2,29	349 586
Couple + 1 personne à charge	2,42	369 798
Couple + 2 personnes à charge	2,55	390 028
Couple + 3 personnes à charge	2,73	417 039
Couples + 4 personnes à charge	2,90	444 051
Personne supplémentaire à charge	0,19	28 372

Ménages éligibles au titre de la mixité sociale	Multiple du SMIG (152 914 XPF)	Plafonds
Personne seule	1,61	245 729
Couple	2,97	454 462
Couple + 1 personne à charge	3,14	480 737
Couple + 2 personnes à charge	3,23	503 037
Couple + 3 personnes à charge	3,55	542 151
Couple + 4 personnes à charge	3,78	577 266
Personne supplémentaire à charge	0,24	36 884

Source : extrait de l'arrêté n°1359 CM du 15 septembre 2016.

Une comparaison avec les plafonds de ressources pour l'accès aux logements proposés par l'OPH indique que pour une personne seule, le plafond de ressources est moins élevé avec un opérateur privé qu'avec l'OPH.

Tableau n° 6 : Plafonds de ressources des ménages pour l'accès aux logements OPH

Catégorie	Destination	RMM plafond	MEJ plafond	Taux de subvention publique maximaux
Habitat groupé	Location très sociale	2 SMIG	3600	100%
	Location simple	2 SMIG	3600	100%
	Location-vente	3,5 SMIG	4700	85%
	Accession directe à la propriété	5 SMIG	5333	45%
Habitat dispersé	Fare bois	3,5 SMIG	4900	98%

Source : Chambre territoriale des comptes d'après données de l'OPH

En outre, selon les dispositions de l'arrêté n°1359 CM précité, au moins 30% des surfaces habitables par opération sont accessibles aux ménages éligibles au titre du logement social. Le reste de la surface disponible de l'opération, est accessible aux ménages éligibles au titre de la *mixité sociale*. Cette notion de *mixité sociale* n'apparaît pas encore dans la réglementation locale.

Dans ce contexte, le Pays, qui a décidé d'élargir la gamme des intervenants et des outils, doit veiller particulièrement à garantir un cadre réglementaire cohérent, complet, en veillant à respecter son engagement de principe en faveur du développement durable.

Sur le dernier point, l'adaptation du droit en vue de préparer les procédures d'agrément de producteurs privés, a pour l'instant fait l'impasse sur l'objectif d'offrir des logements sociaux qui soient durables.

#### 4.1.2 Des résultats à confirmer

Les documents budgétaires prévisionnels ne comportent pas d'objectifs chiffrés en ce qui concerne l'activité des OLSP jusqu'en 2017.

A ce jour, le conseil des ministres a agréé au total neuf organismes de logement social<sup>27</sup> - OLSP.

Le décalage d'une année du plan 3000 logements est entériné dans le DOB 2018, dans lequel est mentionné l'objectif annuel de 200 logements acquis par l'OPH sous le régime de la VEFA. L'appel à projets, lancé début septembre 2017, devait aboutir à une sélection des programmes en janvier 2018 et à une livraison des logements courant 2019. A ce jour, cette procédure n'a pas abouti.

S'agissant des autres dispositifs afférents aux OLSP, aucun objectif de production de logements sociaux n'est rendu public.

A cet égard, un premier OLSP a bénéficié du dispositif LODEOM (25% avantage fiscal rétrocédé) couplé avec une subvention du Pays (20%), en vue de construire 67 logements à Arue, sous la forme d'une location simple, avec l'option d'acheter son logement à partir de la sixième année d'occupation. Au total, 155 projets de logements portés par les OLSP ont reçu un agrément de la part du Pays, dont 109 en 2017 et 46 en 2018. Sur ces 155, 46 d'entre eux ont été mis en chantier en 2018.

Ce score modeste observé en 2018 confirme que la stratégie de diversifier les producteurs reste encore fragile, en témoigne les volumes limités et l'échec du dispositif VEFA.

Dans ces conditions, il est difficile d'espérer un renversement de tendance à brève échéance comme le fixe le plan 3000 logements.

## 4.2 L'agence immobilière sociale de Polynésie française

Association créée en 2008, puis reconnue d'intérêt général en 2010<sup>28</sup>, l'agence immobilière sociale de Polynésie française (AISPF) a pour objet d'identifier des logements appartenant à des propriétaires privés puis de les louer à des ménages en difficultés financières et sociales. Les ménages bénéficiaires paient ainsi 1/3 du loyer du logement, le reste étant pris en charge par l'association.

Le Pays est parvenu ainsi à mettre en place depuis près de 10 années un système de garantie publique du paiement des loyers aux bailleurs du parc privé. L'enjeu est d'accompagner les familles afin qu'elles gagnent en autonomie, dans un délai maximum de deux ans. Pendant cette période, les familles sont orientées vers les dispositifs d'insertion

---

<sup>27</sup> Parmi lesquels SAS Puna Ora, SAS Habitat polynésien, Niuhihi Promotion, Tahiti nui Habitat, MEP et la société polynésienne de développement immobilier.

<sup>28</sup> Arrêté n°3180 PR du 1<sup>er</sup> juillet 2010

professionnelle. Cet accompagnement social est renforcé par les actions de l'association pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL).

Depuis 2010, 16 propriétés bâties domaniales<sup>29</sup> à Paea et Punaauia ont été mises à disposition de l'association en vue de location pour une durée de 9 ans<sup>30</sup>. Seules 12 sont utilisées (en 2013), car les autres sont trop vétustes ou situées sur des sites dangereux.

Plusieurs conventions successives de financement ont été signées entre le Pays et l'AISPF.

Ces conventions précisent que l'AISPF intervient en complément des actions de l'OPH et doit permettre de répondre aux nombreuses demandes de logements en raison de l'insuffisance de l'offre. Des objectifs y sont également fixés, dont acquitter les loyers et gérer les logements, offrir une assurance locative aux bailleurs privés, s'assurer de la remise en état des logements. Un objectif chiffré de 30 à 40 logements avait été fixé en 2013, avant d'être supprimé jusqu'en 2016.

En 2016, un avenant à la convention d'attribution de subvention<sup>31</sup> a prévu d'étendre le dispositif d'aide aux étudiants, « *dans l'attente de la construction de l'extension de logement des étudiants de l'université de la Polynésie française qui démarrera dans le 1<sup>er</sup> semestre 2017* ».

En avril 2018, afin de pouvoir pérenniser son activité, l'AISPF a signé, avec le Pays, une nouvelle convention d'une durée de quatre ans, visant à définir un programme « prévisionnel pluriannuel d'actions » permettant d'augmenter son parc de logements et améliorer l'efficacité de son action.

Le bilan d'activité permet de constater qu'en 2016, ce sont 565 personnes qui ont bénéficié d'un logement géré par l'AISPF, pour un total de 150 logements pourvus.

### 4.3 Les aides à la pierre

Les dispositifs d'incitation à l'investissement immobilier des ménages dits aide à la pierre<sup>32</sup>, ont été mis en place pour la première fois en 2001 par le Territoire et ont évolué depuis.

<sup>29</sup> Convention entre l'association et le Pays, (n°4336 du 16/06/2010).

<sup>30</sup> Un projet de construction d'une voie rapide entre Papeete et Taravao, abandonné par la suite, avait abouti à l'acquisition de propriétés.

<sup>31</sup> Avenant 1 n° 9536/MLV du 6 décembre 2016

<sup>32</sup> 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.

#### 4.3.1 La rénovation de logements vacants du parc privé

Le Pays a dressé le constat de 8 800 logements vacants à partir du recensement de la population 2012.

Le DOB 2016 a annoncé des objectifs de production complémentaires de logements vers le secteur social. Ces mesures incitatives devaient permettre à des propriétaires bailleurs de rénover leurs logements vacants, particulièrement dans les zones urbaines. Après travaux, les logements devaient être loués à des ménages relevant des catégories du logement aidé par convention fixant un plafond de loyers. Les locataires de ces logements pourraient, de plus, bénéficier de l'Aide Familiale au Logement, et de la prise en charge de la gestion locative par l'AISPF.

Absent du DOB 2017, l'objectif de rénover les logements vacants a été pourtant affirmé en 2018, comme troisième axe du plan « 3000 logements ».

Les pistes envisagées depuis sont un cadre incitatif d'aide fiscale ou de subvention vers les propriétaires ou de médiation locative pour les propriétaires bailleurs. Ces derniers doivent apporter une garantie de loyer.

Deux ans après les premières annonces, une première consultation auprès de prestataires a eu lieu en vue d'une étude des dispositifs à mettre en place. Cette consultation a été déclarée infructueuse par manque de réponse de bureaux d'étude.

Cette mesure reste donc à structurer et à engager.

#### 4.3.2 Le soutien financier non fiscal à l'accession à la propriété

Les aides non fiscales du Pays en faveur des investissements immobiliers des ménages ont pris la forme, soit de subventions directement versées aux bénéficiaires, soit du paiement à la banque d'une partie du prêt immobilier.

La collectivité a révisé son dispositif de bonification des intérêts de prêts bancaire contracté par les ménages en 2010, avec le lancement du prêt d'accès à la propriété (PAP)<sup>33</sup> et son complément, le prêt incitatif au logement (PIL)<sup>34</sup>. Ces mesures sont toujours en vigueur en 2018, et consistent en la prise en charge partielle des intérêts des emprunts des ménages.

Le Pays a étoffé brièvement sa gamme, par la création à la même époque de la prime à l'investissement des ménages (PIM), finalement abandonnée en 2012. La PIM, cumulable avec les autres dispositifs en faveur de l'accès au logement, hormis le PIL, consistait en des aides aux ménages engagés dans une opération d'acquisition ou d'aménagement de leur résidence principale, à hauteur de 10 % de l'emprunt contracté.

---

<sup>33</sup> Cf. la délibération n° 2010-29 du 5 août 2010 modifiée instaurant un dispositif de relance, dit prêt d'accès à la propriété (PAP) : ouvert aux ménages dont le plafond de revenus est fixé à 500 000 F CFP pour l'acquisition d'une habitation neuve à usage principale.

<sup>34</sup> Cf. la délibération n° 2010-30 APF du 5 août 2010 modifiée instaurant un dispositif d'incitation à l'investissement des particuliers : ouvert aux ménages, sans plafond de revenu, pour l'acquisition d'un logement neuf ou procéder à des travaux de rénovation dans leur logement actuel.

En 2014, le Pays a relancé ce type d'intervention.

La loi du Pays n° 2014-26 du 14 août 2014<sup>35</sup> modifiée a institué en effet une aide financière à l'investissement des ménages – AIM. Cela concerne les personnes physiques primo-accédant d'une habitation principale neuve, par la construction d'une maison ou à l'acquisition d'un logement. Cette aide a vocation, selon le Pays, à se substituer au mécanisme de défiscalisation.

Ce programme est porté à la fois par le ministère de l'économie au travers de la mise en œuvre d'aides sectorielles à l'investissement des ménages, et par le ministère du logement au titre des réalisations du programme logement social.

Cette aide est plafonnée à deux millions F CFP par ménage. Celle-ci est octroyée dès notification par la banque de l'offre de prêt signée par les bénéficiaires.

En 2017, le Pays a une nouvelle fois modifié les conditions de mise en œuvre de ce dispositif.

La loi du Pays n°2017-39 du 30 novembre 2017 a assoupli les conditions de ressources minimales<sup>36</sup>, et a élargi le profil des dépenses éligibles. Le montant initial de l'aide a été réajusté aux ressources du ménage pour atteindre jusqu'à 4 M F CFP. Le cumul de l'AIM avec l'exonération des droits d'enregistrement (aides à l'accédant) et de la subvention locale au promoteur (subvention au programme OLS après agrément par le Pays) doit permettre, selon le Pays, de contenir le taux d'effort des ménages concernés autour de 25 % de leurs revenus mensuels.

Cet assouplissement des conditions d'éligibilité de l'AIM pourrait expliquer l'augmentation significative des crédits inscrits en faveur de cette mesure. En effet, en 2018, un total de 1,2 Mrd F CFP a été voté sur ce volet.

Les premiers objectifs de production formalisés par la collectivité apparaissent seulement en 2017. Le suivi est assuré par le ministère en charge de l'économie. Les données sont consolidées, en partie seulement, par la DHV, qui n'est donc pas en capacité d'analyser précisément les effets de la mesure sur le marché du logement social.

Faute de disposer de données complètes, la Chambre a estimé que 594 ménages ont été agréés par le Pays entre 2014 et 2018. Ce résultat peut être supérieur au résultat final, qui correspond en effet au nombre de dossiers ayant reçu l'accord définitif de la banque. Ce chiffre est inconnu des services du Pays.

**Tableau n° 7 : Estimation de l'activité AIM**

	2014	2015	2016	2017	2018
nbre bénéficiaires espérés DOB 2017			120	150	170
nbre bénéficiaires espérés DOB 2018				60	300
nbre bénéficiaires agréés par le Pays	?	107	86	193	208
budget prévisionnel (en M F CFP)	500	?	?	400	
budget réalisé (en M F CFP)	354	198.4	155.9	354.3	?

<sup>35</sup> Cf. l'arrêté n°1275 CM du 28 août 2014.

<sup>36</sup> Ces conditions sont passées de revenus moyens mensuels inférieurs ou égaux à 3 SMIG bruts pour une personne seule ou 4 SMIG bruts pour un couple, à respectivement 2 et 3 SMIG, ce qui correspond aux plafonds maximaux de ressources pour accéder aux logements sociaux de l'OPH.

Source : Chambre territoriale des comptes d'après données DOB 2017.

## 4.4 La viabilisation de parcelles domaniales

Cette mesure consiste en l'apport par le Pays d'une parcelle viabilisée sur laquelle est installé un fare OPH.

### 4.4.1 Un instrument récent

L'OPH a la possibilité règlementaire d'agir dans le domaine de la viabilisation de parcelles. Une délibération votée en 2000<sup>37</sup> est venue en effet compléter l'article 2 de la délibération relative à l'OPH concernant son objet. Il a été précisé que l'office à la compétence de « procéder aux aménagements d'assises foncières et à des viabilisations de parcelles notamment pour les rendre constructibles pour l'habitat ».

L'OPH n'a pas été en mesure de justifier de la formalisation d'une stratégie établie concernant la mise en œuvre de cette mesure.

Jusqu'en 2015, l'OPH s'est appuyé sur l'aménagement et la viabilisation de parcelles dans le but d'y édifier des programmes d'habitat groupé.

Depuis, une nouvelle approche foncière semble avoir été impulsée, consistant en la viabilisation de parcelles domaniales dans les archipels afin de réaliser des opérations de constructions d'habitat dispersé. Ainsi, les opérations consistent en l'aménagement de surfaces de 500 à 1000 m<sup>2</sup> sur des emprises de la collectivité de la Polynésie française. Ces opérations sont prévues essentiellement dans les archipels éloignés afin de permettre l'accession au logement de leurs populations.

La réglementation relative aux seuils d'attribution<sup>38</sup> apporte des précisions en matière de critères de sélection. Les bénéficiaires des parcelles doivent garantir des ressources inférieures aux plafonds, identiques à ceux en vigueur pour l'accession à un logement en habitat groupé<sup>39</sup>.

Mis en œuvre récemment, le dispositif présente un bilan encore modeste. Ainsi, l'aménagement et la viabilisation de 14 lots lancés en 2015 ont été livrés en 2016, à PUKA PUKA dans l'archipel des Tuamotu Gambier. Au cours de l'année 2017, neuf opérations ont été programmées pour un total de 135 parcelles.

---

<sup>37</sup> Délibération n°2000-13 APF du 13 janvier 2000 modifiant la délibération n°79-22 du 1<sup>er</sup> février 1979 relative à l'office polynésien de l'habitat.

<sup>38</sup> Cf. l'arrêté 184 CM du 3 février 2012.

<sup>39</sup> Un RMM plafond de 2 SMIG et une MEJ de 3600 en location très sociale et en location simple, 3,5 SMIG et 4700 en location-vente, et 5 SMIG et 5333 en accession directe à la propriété.

Tableau n° 8 : État des opérations de viabilisation de parcelles domaniales en cours en 2017

Opérations	Commune	Nb de parcelles	Coût prévisionnel en MF
Viabilisation de parcelles domaniales	Nuku Hiva	17	128,0
Viabilisation de parcelles domaniales	Tikehau	15	36,2
Viabilisation de parcelles domaniales	Fakarava	15	30,2
Viabilisation de parcelles domaniales	Hao	20	66,5
Viabilisation de parcelles domaniales	Kaukura	15	34,2
Viabilisation de parcelles domaniales	Makemo	15	30,6
Viabilisation de parcelles domaniales	Takapoto	15	27,8
Viabilisation de parcelles domaniales	Manihi	15	31,6
Aménagement d'accès et de viabilisation de parcelles domaniales pour les sinistrés (intempéries décembre 2015) (ex CAVC)	Hitiaa O Te Ra	8	93,0

Source : Chambre territoriale des comptes d'après données OPH.

#### 4.4.2 Des coûts non évalués

Aucune étude d'impact du dispositif n'a pu être présentée à la Chambre, de sorte que ces opérations sont menées sans qu'aucun balisage budgétaire ne soit formalisé.

Le coût estimé par la Chambre laisse apparaître de très fortes disparités par opération.

Si les lots situés dans l'archipel des Tuamotu-Gambier présentent quasiment le même coût d'aménagement, entre 2 et 3 MF CFP par unité, les opérations menées aux Marquises, dans l'île de NUKU HIVA, ressortent à un coût bien plus élevé : une opération de 17 lots pour 129 MF CFP soit 7,6 MF CFP par lot et une seconde à HATIHEU, de 11 lots pour un coût prévisionnel de 100 MF CFP soit 9,1 MF CFP par lot. Celle menée à Tahiti, consistant en la viabilisation de parcelles domaniales à destination des sinistrés des intempéries de décembre 2015, à HITIAA O TE RA, dépasse les 15,5 MF CFP par lot.

A ces aménagements s'ajoute par la suite, la fourniture par l'OPH d'un fare pour les familles réunissant toutes les conditions d'octroi.

Cela a été le cas à PUKA PUKA où la commission administrative des aides financières pour l'implantation d'un logement individuel (CAALI CDP2)<sup>40</sup> a procédé à l'attribution de 14 fare de type F3, F4 et F5. Le président de la commission a également précisé à cette occasion que les parcelles avaient été aménagées pour un coût total de 16 MF CFP.

<sup>40</sup> PV n°06-2016-DAV du 27 septembre 2016.

**Tableau n° 9 : Bilan prévisionnel de la viabilisation de parcelles de PUKA PUKA, en F CFP**

<b>Coût prévisionnel de l'opération</b>	<b>en F CFP</b>
Viabilisation parcelles y compris foncier	16 000 000
Fourniture de 4 fare F3, 3 fare F4 et 7 fare F5 rendus PUKA PUKA	200 461 740
<b><i>Coût total</i></b>	<b><i>216 461 740</i></b>
<b>Recettes attendues</b>	
Part attributaires sur parcelles (location-vente sur 2 ans)	2 400 000
Part attributaires sur fare d'après la MEJ des familles	4 884 870
<b><i>Recettes totales</i></b>	<b><i>7 284 870</i></b>
<b>Bilan de l'opération</b>	<b>209 176 870</b>

Source : Chambre territoriale des comptes d'après données OPH

En prenant en compte le budget dédié à la fourniture des fare, le coût net complet pour la collectivité de l'opération de PUKA PUKA, après participation des 14 familles attributaires, est estimé à plus de 209 MF CFP.

En projetant ces résultats sur les opérations en cours d'étude de HATIHEU par exemple, le coût, hors valorisation du foncier, pourrait atteindre plus de 250 MF CFP pour 11 lots, soit 22,7 MF CFP par fare.

Or, force est de constater que les textes en vigueur ne permettent pas d'encadrer financièrement cette activité.

En effet, alors que pour la construction de logements en habitat groupé, la charge foncière entre dans le calcul du coût de l'opération et ne doit pas dépasser le coût plafond de 8 MF CFP par logement, l'article 9 de la délibération n°99-217 précise que « pour les opérations de construction de logements en habitat dispersé, il n'est pas tenu compte du terme A (charge foncière) dans la détermination du coût maximum de l'opération. ».

Cette disposition trouve sa logique dans le fait que la participation des ménages à leur logement en habitat dispersé consiste en l'apport du terrain, l'article 21 précisant en effet que « le ménage bénéficiaire apporte le terrain d'assise de la construction. »

Les opérations de viabilisation de parcelles domaniales changent donc la donne dans la mesure où la collectivité serait, comme pour la construction en habitat groupé, apporteur du terrain d'assise, sans pour autant être limitée par la charge foncière de l'opération. De fait, ces opérations pourraient être réalisées à un coût plus élevé qu'en habitat groupé, avec une charge foncière supérieure à ce qui est autorisé en logements collectifs.

Au final, si l'on considère le coût global des opérations, y compris la valorisation du foncier domanial et de l'implantation des fare, ce dispositif présente un coût élevé, non évalué par la collectivité.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Pendant longtemps, les actions d'intérêt général dans le domaine du logement social ont été réparties entre l'OPH, opérateur historique du Pays, et le mouvement associatif.*

*C'est le constat persistant d'un déficit de production de logements sociaux groupés, dû aux faibles résultats de l'OPH dans ce domaine, qui a incité le Pays à changer la donne en cherchant à mobiliser des producteurs privés.*

*Ce changement de paradigme nécessite du temps à produire ses effets, car cela impose des actions tout azimut, comme adapter le droit applicable, solliciter le marché, et développer des méthodes de travail transversales au sein du Pays. Certains de ces prérequis n'ont guère progressé. Ainsi, la mesure de l'impact des aides à la pierre et de la viabilisation de parcelles domaniales reste à organiser. Le Pays n'est pas non plus parvenu à moderniser son droit pour stimuler, comme il le souhaite, les bailleurs privés en vue de rénover leurs logements vacants.*

---

## 5 UN MODÈLE BUDGÉTAIRE INABOUTI

### 5.1 Des précautions méthodologiques nécessaires

La Chambre a demandé au ministère en charge du logement social que lui soit communiqué un état financier sur la période 2013-2017, en vue de connaître ses dépenses et ses recettes, prévisionnelles et constatées, à l'échelle du logement social.

Seuls les documents budgétaires de l'OPH et les DOB ont été transmis.

Il en ressort que le Pays ne conduit aucun travail de consolidation budgétaire à l'échelle de cette politique publique. Le ministère du logement n'a ainsi aucune visibilité financière en matière de logement social considéré dans sa globalité.

Afin d'évaluer au mieux l'effort financier du Pays dans le domaine du logement social, la Chambre a donc dû établir elle-même un état budgétaire, quel que soit le portefeuille ministériel.

Le défaut de périmètre budgétaire en matière de logement social impose une grande prudence dans l'analyse conduite par la Chambre. Ainsi, à partir des rapports annuels de performance, les dépenses liées au logement social ont été prises en compte seulement quand elles étaient suffisamment circonscrites comme les aides à la personne (AFL). A contrario, des dépenses moins ciblées n'ont pu être intégrées, comme les aides économiques (PIM, PAP, PIL) ou bien l'AIM.

Sous les réserves énoncées ci-dessus, les dépenses budgétaires réalisées sont en constante progression au cours de la période sous contrôle, puisqu'elles ont été multipliées par trois en cinq ans. En moyenne annuelle, l'effort budgétaire en faveur de la politique du logement social a atteint 4,5 Mrds F CFP.

La répartition entre dépenses de fonctionnement et celles relatives à l'investissement a connu un changement sensible. Ainsi, en 2013, les dépenses de fonctionnement représentaient la part majoritaire, avant que la tendance soit inversée à partir de 2014. Sur la période, le Pays a dépensé en moyenne 3,3 Mrds de F CFP en investissement par an.

**Tableau n° 10 : Estimation des dépenses réalisées par le Pays au titre du logement social**

<i>En MF CFP</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	Effort moyen annuel sur la période
Dépenses de fonctionnement	1 163	1 395	1 100	1 034	1 713	6 405	1 281
Dépenses d'investissement (CP mandatés)	946	1 681	3 830	4 549	5 297	16 303	3 261
<b>Total annuel</b>	<b>2 108</b>	<b>3 077</b>	<b>4 930</b>	<b>5 583</b>	<b>7 010</b>	<b>22 708</b>	<b>4 542</b>

Source : Chambre territoriale des comptes d'après les comptes administratifs.

Le Pays, pourtant, a estimé lui-même lors des assises de l'habitat tenues en novembre 2015 que les besoins sont à hauteur de 10 Mrds de F CFP par an en moyenne. Les projections réalisées en novembre 2015 par la Caisse des dépôts et consignation – CDC<sup>41</sup>, avait envisagé une cible budgétaire supérieure à 10 Mrds F CFP au regard des besoins en logements.

Ces objectifs stratégiques n'ont donc jamais été atteints.

**Tableau n° 11 : Besoins financiers estimés par la CDC en matière de logement social**

2016	2017	2018	2019	2020
10 379	9 221	14 198	12 992	13 214

Source : Chambre territoriale des comptes d'après les données CDC.

## 5.2 Des dépenses de fonctionnement essentiellement en soutien à l'OPH

Les crédits placés sous la responsabilité du ministère du logement sont destinés majoritairement au financement du fonctionnement de l'OPH. Cette subvention, récurrente chaque année, atteint en moyenne annuelle sur la période près de 870 M F CFP. Cela permet de compenser les défaillances de l'OPH constatées par la Chambre en matière de gestion locative, dont le manque à gagner est estimé à près de 6 Mrds F CFP.

<sup>41</sup> Rapport sur la programmation pluriannuelle du logement social.

En outre, le Pays verse l'aide familiale au logement – AFL, qui est allouée aux locataires de logements de l'OPH. Ce soutien financier est placé sous la responsabilité du ministère de la famille et de la solidarité, et la gestion est déléguée à l'OPH<sup>42</sup>. Le même ministère finance l' AISPF.

**Tableau n° 12 : Ventilation des dépenses de fonctionnement au titre du logement social**

<i>En MF CFP</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	Moyenne annuelle
Dépenses de fonctionnement	1 163	1 395	1 100	1 034	1 713	6 405	1 281
dont Aide à la personne (AFL, allocations logement)	147	154	190	221	153	865	173
dont Subventions pers privées (AISPF)	50	75	74	150	300	649	130
dont Office polynésien de l'habitat	818	860	810	622	1 227	4 336	867

Source : Chambre territoriale des comptes d'après les comptes administratifs.

### 5.3 Une exécution des dépenses d'investissement limitée

Les dépenses d'investissement identifiées au titre du logement social concernent principalement l'OPH, ainsi que les aides apportées aux ménages par l'intermédiaire de l'AIM, mais sans disposer des données budgétaires concernant cette seconde composante.

Le constat conduit à partir de l'examen des autorisations de programme – AP, placées sous la responsabilité du ministère du logement, inscrites au 31 décembre 2017, fait ressortir un taux de réalisation peu satisfaisant. Certaines AP sont anciennes, les projets tardant à être engagés :

- Une autorisation de programme votée vingt ans auparavant est réalisée à 47% (sur 1,2 Mrds F CFP) ;
- Des taux de réalisation inférieurs à 8 %, pour des programmes de réhabilitations de lotissements votés en 2015 (Manihi, Vaihiria, Papatea, Teotuu, Teniupupure) ;
- Plusieurs transferts de parcelles à l'OPH pour lesquelles les autorisations de programme (2,6 Mrds F CFP) votées en 2015 n'ont fait l'objet d'aucun mandatement ;
- Des subventions votées en 2014 aux opérateurs de logements sociaux agréés (2,5 Mrds F CFP) qui n'ont pas non plus fait l'objet de mandats.

La collectivité éprouve de sérieuses difficultés à établir des prévisions budgétaires fiables, car souvent trop optimistes sur les délais d'exécution des projets. Le Pays ne parvient pas en conséquence à consommer les crédits d'investissement qu'il programme.

Dans un contexte de sous-consommation chronique, il est dès lors difficile d'affirmer que la conduite de la politique du logement social a été contrainte par l'indisponibilité des crédits. Les principaux freins sont plutôt à rechercher du côté de la gouvernance.

<sup>42</sup> Convention cadre n° 1-00 MSF du 7 avril 2000 relative à l'aide familiale au logement.

C'est dans ce contexte que le Pays met en avant le besoin impérieux de bénéficier, comme les autres acteurs du logement social au niveau national, des facilités financières mobilisées par la caisse des dépôts et consignation. La Polynésie est en effet le seul territoire de la République ne bénéficiant pas de prêts de la part de la CDC pour le secteur social.

#### **5.4 Le retour espéré de la Caisse des dépôts et consignation**

Soucieux de diversifier ses financements pour renforcer et sécuriser la mise en œuvre de son action dans le domaine du logement social, le Pays tente, depuis de nombreuses années, de renforcer son partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations - CDC.

Ce souhait transparait d'ailleurs dans les DOB 2015 et 2016, où un des axes prioritaires de la politique de l'habitat porte sur la diversification des financements, et, à cette fin, de pouvoir tisser un partenariat durable avec la CDC.

La CDC octroie en effet des prêts bonifiés sur des durées de 30 à 35 ans.

C'est pour répondre à cet objectif que la CDC, dans le cadre d'un partenariat établi avec le Pays, a fait réaliser une étude par un cabinet pour conduire une réflexion sur l'ingénierie financière à mettre en place dans le cadre du contrat de projet. Un rapport sur l'élaboration d'une programmation pluriannuelle de logement social rendu en novembre 2015 a ainsi envisagé des pistes d'amélioration pour tendre vers une politique du logement social plus efficace.

La CDC a signé une convention à portée financière avec le Pays en février 2016. Des enveloppes budgétaires destinées à soutenir plusieurs actions dont la construction de logements sociaux sont mises à disposition sous forme de prêts permettant de soutenir la programmation en logements du Contrat de projets 2015-2020. L'aide prévue est de 2,4 Mrds F CFP par an sur cinq ans.

Par la suite, une déclaration d'intention a été signée en septembre 2017 entre le ministre du logement, l'OPH, l'USHOM, la fédération des offices publics habitat, la CDC et la ministre des outre-mer, en vue de contractualiser un dispositif d'accompagnement et d'assistance. En effet, les parties souhaitent définir les besoins d'expertises de l'OPH en vue de renforcer ses capacités<sup>43</sup>.

Un rapport d'étape en juin 2018 a dégagé plusieurs axes d'accompagnement dans les domaines des ressources humaines, juridique, direction financière, maîtrise d'ouvrage et gestion locative et patrimoniale.

---

<sup>43</sup> Cf. la présentation OPH-CDC 20170913.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

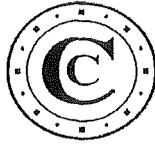
---

*Le Pays n'a pas été en mesure d'apporter les informations budgétaires correspondant à la politique du logement social prise dans sa globalité. Il a en effet communiqué seulement les états financiers de l'OPH. Or, ce travail méthodologique de consolidation est indispensable, plusieurs ministères intervenant en effet dans ce domaine. La collectivité, dès lors, se prive d'un outil de mesure de la performance d'une politique qu'elle affirme pourtant prioritaire.*

*La Chambre n'est pas en mesure d'agrèger les données financières du Pays, le périmètre de la politique du logement social n'étant pas lui-même clairement défini. Il est possible d'observer néanmoins, avec les réserves qui s'imposent, que le Pays, avec un budget annuel de l'ordre de 5 Mrds F CFP, n'a pas atteint sa cible budgétaire qui dépasse 10 Mrds F CFP par an. Au surplus, la collectivité éprouve des difficultés à consommer les crédits qu'elle programme, à cause de plans de charges trop optimistes.*

*C'est dans ce contexte que le Pays espère bénéficier des facilités financières de la Caisse des dépôts et consignations. Des accords de partenariats ont été engagés entre les parties depuis plusieurs années. Ces accords incluent un appui technique, qui vise à renforcer les capacités du Pays à formuler une politique du logement social plus efficace, mais également à rationaliser le fonctionnement de l'OPH.*

---



Les publications de la chambre territoriale des comptes  
de la Polynésie française  
sont disponibles en ligne  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-polynesie-francaise>

**Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française**

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

[polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr](mailto:polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr)