

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

*Papeete, le 19 décembre 2012*

—————  
*Le Président*  
—————

*Par porteur avec A.R.*

*N° 2012-624*

Réf : ma lettre n° 2012-0584 du 12 novembre 2012.

P.J. : 1

Monsieur le Ministre,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de l'office polynésien de l'habitat pour les exercices 2002 à 2011. Celui-ci a également été communiqué au directeur général par intérim et, pour ce qui les concerne, aux directeurs généraux successifs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite, et de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, le directeur général par intérim de l'établissement public.



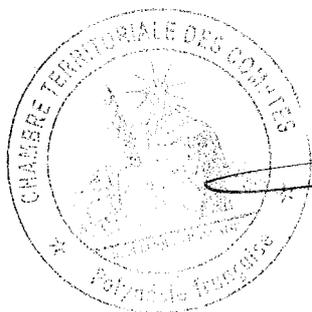
En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doivent être jointes les réponses écrites, au conseil d'administration.

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

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

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques de la Polynésie française, en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières. La chambre a également décidé de transmettre ces observations à la Polynésie française, collectivité de rattachement de l'établissement public, conformément à l'article R. 272-62 du Code des juridictions financières.

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



**Le président**

**Jean LACHKAR**

**Conseiller référendaire  
à la Cour des comptes**

**Monsieur Louis FREBAULT  
Ministre de l'aménagement et du logement,  
en charge des affaires foncières et de l'urbanisme  
Président du conseil d'administration  
de l'Office polynésien de l'habitat (OPH)  
BP 2551  
98713 PAPEETE**

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

**RAPPORT  
D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**OFFICE POLYNESIEN DE L'HABITAT**

**Exercices de 2002 à 2011**

**RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de l'Office Polynésien de l'Habitat (OPH) pour les exercices de 2002 à 2011, en application de l'article LO.272-12 du code des juridictions financières.

Le ministre de l'aménagement et du logement, en charge des affaires foncières et de l'urbanisme, M. Louis FREBAULT, président du conseil d'administration de l'OPH, a été informé de l'ouverture de l'examen de la gestion de l'établissement par courrier du 30 septembre 2011.

Le directeur par intérim de l'OPH en fonctions au moment de l'ouverture, M. Toriki ATENI, ainsi que les ordonnateurs précédents, en ont également été informés par courriers du même jour. M. Eddy LHIES, devenu directeur par intérim après l'ouverture du contrôle, le 28 novembre 2011, était déjà informé du contrôle en cours.

Les entretiens préalables prévus par l'article L.272-45 du code des juridictions financières ont eu lieu le 30 mars 2012 avec M. Eddy LHIES, directeur par intérim, le 23 mars 2012 avec M. Marcel TUIHANI, Mme Maïana BAMBRIDGE et M. Jacky TEFAATAU, le 27 mars 2012 avec M. Jerry BIRET et M. Nick TOOMARU, et le 29 mars 2012 avec M. Toriki ATENI et M. Yvon CHAGNE.

Lors de ses séances des 13 et 25 juin 2012, la chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été adressées en totalité au président du conseil d'administration ainsi qu'au directeur par intérim de l'établissement. Des extraits ont été adressés aux anciens ordonnateurs, pour la période les concernant. Les réponses des différents destinataires sont parvenues à la Chambre dans le délai imparti.

Après avoir examiné ces réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 31 octobre 2012, a formulé les observations définitives reproduites ci-après.

## SYNTHESE

Depuis une trentaine d'années, l'Office polynésien de l'Habitat (OPH) est l'opérateur principal de la Polynésie française pour la mise en œuvre de sa politique en faveur du logement social.

Dans le dernier rapport d'observations de la CTC consacré à la gestion de l'OPH, de 1991 à 2002, la chambre avait reconnu les efforts entrepris pour professionnaliser les pratiques, structurer l'organisation et développer les outils de gestion et de pilotage, tout en soulignant aussi les répercussions négatives sur la programmation du manque de maîtrise de l'Office sur ses financements et les inconvénients pour l'établissement de l'absence de réserve foncière.

Le bilan établi par le présent rapport est moins optimiste, l'avenir de l'Office paraissant, à tous égards, incertain et préoccupant.

### **1- Les objectifs assignés à l'OPH n'ont pas été atteints, laissant les besoins en matière de logement social sans réponse efficace**

Pendant longtemps, les objectifs de l'OPH ont été imprécis, parfois irréalistes et souvent inadaptés. Même révisés à la baisse, les objectifs de production de logements sociaux n'ont pas été atteints. Ni celui de 1 000 logements par an qui prévalait encore en 2003, ni celui de 700 fixé en 2006, ni celui, encore plus modeste, de 240 logements groupés, fixé par le Contrat de projets pour la période 2008-2013.

De 2002 à 2011, la moyenne annuelle de logements groupés livrés a été de 72 et celle de *fare* sociaux de 259. Sur les 17 opérations programmées dans le cadre du Contrat de projets, 12 sont encore dans la phase étude et les prévisions de livraison restent en deçà de l'objectif de produire environ 240 logements groupés par an. Au 31 décembre 2011, elles étaient de l'ordre de 110 et aucune augmentation significative n'est prévisible pour les sept prochaines années.

De même, les zones de résorption de l'habitat insalubre (RHI) n'ont pas avancé et les chantiers de construction de logement de transit, indispensable à ces opérations, sont bloqués par des oppositions de riverains ou des conflits sur l'utilisation du terrain d'assiette.

Le parc social géré par l'OPH (2 788 logements groupés et parcelles) s'est par ailleurs dégradé faute d'un entretien suffisant. C'est environ 38 % du parc qui nécessite ainsi de lourdes opérations de maintenance et d'entretien pour être remis à un niveau décent.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les besoins en logements sociaux continuent d'augmenter. On dénombre en 2011 environ 2854 demandes validées de logements ou de *fare*. Cette estimation ne tient pas compte des demandes rejetées pour renseignements incomplets. En réalité, le nombre des demandeurs est certainement plus élevé. En 2008, le ministre du logement admettait que le nombre de demandes annuelles spontanées était de l'ordre de 450.

## **2- Les performances de gestion de l'OPH n'ont pas fondamentalement progressé depuis 2002**

A de rares exceptions près, il n'y a pas eu de progrès durables et complets dans la gestion de l'OPH depuis 10 ans, notamment dans les domaines du management, de la qualité des comptes ou du recouvrement. L'établissement n'est pas parvenu à atteindre un équilibre d'exploitation endogène par l'augmentation des recettes de gestion locative et une meilleure rémunération de sa maîtrise d'ouvrage en matière de construction sociale. L'Office connaît donc une situation financière dégradée qui serait insoutenable sans les subventions massives de la collectivité d'outre-mer, qui toutefois, depuis 2009, n'empêchent plus l'apparition de résultats négatifs : - 123 MF CFP en 2009, - 547 MF CFP en 2010, - 399 MF CFP en 2011. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, l'OPH n'a pas réussi à maîtriser l'évolution de la masse salariale et s'est avéré peu efficient dans l'adaptation de l'effectif à ses missions. L'établissement n'a pas amélioré son efficacité productive qui demeure extrêmement faible, que ce soit en matière de construction, de gestion du parc social ou d'intervention en RHI.

En 2011, l'OPH, n'a donc pas réussi à accomplir de progrès décisifs contrairement à ce qui était attendu en 2002. Les rares progrès accomplis, comme le démarrage prometteur d'une démarche qualité, distinguée par l'obtention en février 2008 de la certification ISO 9001, sont restés très fragiles. L'Office ne parvenant plus à s'inscrire dans une dynamique de progrès vérifiable, le renouvellement de sa certification ISO 9001 reste incertain.

## **3- Ces médiocres résultats proviennent autant de difficultés internes que des insuffisances de la politique du logement social en Polynésie française**

Le management, en raison de son manque de permanence, n'a pas permis aux réformes attendues d'être efficacement gérées. La rotation des équipes dirigeantes (11 présidents du conseil d'administration et 9 directeurs généraux en 10 ans) a été trop rapide pour garantir le minimum de continuité nécessaire au bon déroulement d'un processus de réforme.

L'OPH n'est pas parvenu à organiser efficacement la production de *fare* sociaux ou la vente de *fare* commerciaux, ni à produire en quantité suffisante des logements sociaux groupés. Le paramétrage des loyers et des aides au logement est resté mal adapté aux besoins réels de financement de l'Office. Une réforme d'ensemble des dispositifs de financement du logement social dans le cadre de l'OPH s'impose, mais elle tarde à venir.

Les mauvais résultats trouvent aussi leur explication dans les insuffisances de la politique du logement social de la collectivité de la Polynésie française. En matière de financement de la construction sociale, sous toutes ses formes, logements groupés ou *fare*, les financements ont connu des discontinuités préjudiciables. En matière foncière ou d'aménagement du territoire, les carences des politiques menées ont fortement contribué à bloquer les chantiers du logement social en ne permettant pas de dégager les priorités nécessaires. Les médiocres résultats observés dans le domaine de la résorption de l'habitat insalubre ont fondamentalement pour explication, le défaut de définition précise de la mission et des moyens alloués à l'OPH par la collectivité de la Polynésie française.

A tous égards, l'avenir de l'OPH paraît de plus en plus incertain et préoccupant, tant qu'une redéfinition de son rôle et surtout de ses moyens, n'auront pas été opérés.

Toutes les questions structurelles encore non résolues qui relèvent en grande partie de la collectivité de la Polynésie française et non de l'OPH, contribuent en effet à obscurcir l'avenir de l'office.

#### **4 Recommandations**

L'ensemble de ces observations a conduit la chambre à formuler plusieurs recommandations qui figurent à la fin du présent rapport.

## SOMMAIRE

<b>1. - LES OBJECTIFS ASSIGNES A L'OPH N'ONT PAS ETE ATTEINTS, LAISSANT LES BESOINS EN MATIERE DE LOGEMENT SOCIAL SANS REPONSE EFFICACE.....</b>	<b>7</b>
1.1. – DES OBJECTIFS LONGTEMPS IMPRECIS, PARFOIS IRREALISTES ET SOUVENT INADAPTES.....	7
1.1.1. - <i>Les quantités de logements à produire ont été revues à la baisse à plusieurs reprises</i> .....	7
1.1.2. - <i>La construction sociale pour la résorption de l'habitat insalubre a été priorisée</i> .....	8
1.1.3. - <i>Le maintien en état du parc social est resté un objectif implicite et sous-estimé</i> .....	9
1.2. - L'OPH N'A ATTEINT, NI MEME APPROCHE, AUCUN DE CES OBJECTIFS .....	10
1.2.1 - <i>La production de logements sociaux n'est jamais parvenue à atteindre les objectifs quantitatifs assignés à l'OPH</i> .....	10
1.2.2. – <i>La construction en faveur de l'habitat insalubre n'a guère progressé</i> .....	12
1.2.3. - <i>Le parc social s'est dégradé</i> .....	13
1.3. – LES BESOINS EN LOGEMENT SOCIAL CONTINUENT D'AUGMENTER ALORS QUE LES DELAIS D'ATTRIBUTION S'ALLONGENT .....	13
1.3.1 - <i>Les demandes de logement social ont continué leur progression, poussées par la stagnation, voire la dégradation du niveau de vie de la population</i> .....	13
1.3.2. - <i>Les délais d'attribution demeurent excessifs</i> . .....	16
<b>2.- LES PERFORMANCES DE GESTION DE L'OPH N'ONT PAS FONDAMENTALEMENT PROGRESSE DEPUIS 2002.....</b>	<b>17</b>
2.1. - LES QUELQUES PROGRES REALISES DANS LA GESTION DE L'ETABLISSEMENT RESTENT TRES FRAGILES OU DOIVENT ETRE CONFIRMES .....	17
2.1.1. - <i>Quelques progrès ont été réalisés entre 2002 et 2009</i> .....	17
2.1.1.1. – Des progrès dans le management.....	17
2.1.1.2. – Des progrès dans la qualité des comptes et l'organisation de l'agence comptable.....	18
2.1.1.3. – Des progrès dans le recouvrement des loyers et des charges .....	19
2.1.2. - <i>Ces améliorations restent très fragiles ou sont à confirmer</i> .....	20
2.1.2.1. - Les améliorations obtenues sont souvent sur le point d'être remises en cause .....	20
2.1.2.2. - Les progrès déjà obtenus doivent être poursuivis .....	21
2.2. - L'EQUILIBRE D'EXPLOITATION DE L'OPH CONTINUE DE DEPENDRE ANORMALEMENT DES SUBVENTIONS DE LA COLLECTIVITE D'OUTRE-MER .....	23
2.2.1. - <i>Des subventions d'exploitation sont toujours nécessaires pour garantir l'équilibre financier de l'OPH</i> ..	23
2.2.2. – <i>La faiblesse chronique des recettes locatives et commerciales explique cette situation atypique</i> .....	24
2.2.2.1. – La faiblesse des recettes tirées de la maîtrise d'ouvrage et des ventes.....	24
2.2.2.2. - Les recettes locatives ont été notoirement insuffisantes .....	25
2.3. - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DEMEURE COUTEUSE ET PEU EFFICACE .....	26
2.3.1. - <i>Une gestion coûteuse et peu efficace des sureffectifs</i> .....	26
2.3.1.1. - Des sureffectifs d'agents non qualifiés sont à résorber .....	26
2.3.1.2. - Les mesures de départs anticipés primés qui s'avèrent peu efficaces .....	26
2.3.2. - <i>Des avantages salariaux qui dépassent les accords conventionnels</i> .....	28
2.3.3. - <i>Une masse salariale mal maîtrisée</i> .....	29
2.4. - L'EFFICACITE PRODUCTIVE DE L'OPH EST RESTEE TRES FAIBLE .....	30
2.4.1. - <i>L'OPH n'est pas parvenu à améliorer sa productivité</i> .....	30
2.4.2. - <i>La gestion technique des opérations s'est avérée très difficile</i> .....	31
2.4.3. - <i>L'efficacité productive a aussi été diminuée par la gestion critiquable de plusieurs opérations</i> .....	32
2.4.4. - <i>Le parc social a souffert des carences de la politique de maintenance et d'entretien</i> .....	33
<b>3 - CES RESULTATS PROVIENNENT AUTANT DE DIFFICULTES INTERNES QUE DES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>36</b>
3.1. - DE NOMBREUX DYSFONCTIONNEMENTS INTERNES ONT PERTURBE LA BONNE MARCHE DE L'OFFICE .....	36
3.1.1. - <i>L'instabilité des dirigeants a empêché la réalisation durable de progrès</i> .....	36
3.1.2. - <i>L'organisation de la production et de la vente de fare a été inefficace</i> .....	37

3.1.2.1. - Des ruptures d’approvisionnement trop fréquentes pour les <i>fare</i> sociaux .....	37
3.1.2.2. - L’organisation de la vente des <i>fare</i> commerciaux n’a pas encore démontré son intérêt économique .....	38
3.1.3. - <i>La gestion locative est déséquilibrée par un paramétrage inadapté des loyers et des aides au logement qui appelle une révision d’ensemble</i> .....	39
3.2. - LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL CONTRIBUENT FORTEMENT A LIMITER LES PERFORMANCES DE L’OPH.....	41
3.2.1. - <i>Les discontinuités du financement de la construction sociale</i> .....	41
3.2.2. - <i>Les carences de la politique foncière</i> .....	42
3.2.3. - <i>L’absence prolongée de politique d’aménagement du territoire</i> .....	44
3.2.4. - <i>Le défaut de pilotage de la politique de résorption des zones d’habitat insalubre (RHI)</i> .....	45
<b>4 - L’AVENIR DE L’OPH EST DEvenu DIFFICILE ET INCERTAIN .....</b>	<b>46</b>
4.1. - UN AVENIR DIFFICILE.....	46
4.2. – UN AVENIR EGALEMENT INCERTAIN .....	46
<b>5. - RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>49</b>

L'OPH a été créé par délibération n°79-22 AT du 1er février 1979. C'est un établissement public industriel et commercial (EPIC) disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière depuis la délibération n°2000-13 du 13 janvier 2000.

Ses missions actuelles sont définies par l'arrêté n°1283 CM du 30 décembre 2005. Toutes concourent à la mise en application de la politique de l'habitat social de la collectivité d'outre-mer. Elles se déclinent dans un objet social très large qui permet à l'OPH d'agir dans tous les domaines intéressant la construction et la gestion du logement social :

- réaliser toutes opérations de construction, d'aménagement, de viabilisation de parcelles, d'assainissement et de réhabilitation d'habitations collectives et individuelles ;
- gérer tout ou partie d'immeubles collectifs ou lotissements ;
- apporter son aide aux opérations de construction, de réhabilitation ou de réparation d'habitations collectives et individuelles destinées aux personnes et aux familles de ressources modestes ainsi qu'aux personnes à mobilité réduite et plus généralement, aider des personnes et familles de ressources modestes ainsi que les personnes handicapées à mobilité réduite à se loger gratuitement ;
- réaliser la collecte, le stockage, la transformation et la vente de matériaux ou kits de matériaux de construction ;
- procéder à la location de tous engins de chantier et véhicules, notamment de transport ou de levage.

Dans la politique du logement social qui a été mise en œuvre depuis 2002, l'OPH, opérateur principal de la collectivité d'outre-mer, a toutefois été exclu de l'aménagement, ce rôle étant dévolu parallèlement à une société d'économie mixte, la SAGEP. L'OPH a joué un rôle essentiellement limité à la construction et à la gestion du parc social (2 788 logements groupés et parcelles en 2011). Cette répartition des rôles n'a toutefois pas donné les résultats escomptés.

## **1. - Les objectifs assignés à l'OPH n'ont pas été atteints, laissant les besoins en matière de logement social sans réponse efficace**

### **1.1. – Des objectifs longtemps imprécis, parfois irréalistes et souvent inadaptés**

*1.1.1. - Les quantités de logements à produire ont été revues à la baisse à plusieurs reprises*

Au début des années 2000, plusieurs conseils d'administration de l'OPH avaient fixé des objectifs de production de logements, groupés ou dispersés, et arrêté une programmation pluriannuelle, sans toutefois en préciser le volet financier. L'objectif de produire 1 000 logements par an pour la période 2002-2006 avait été entériné par le conseil du 26 novembre 2003.

Par la suite, l'élaboration du document de programmation pluriannuelle et la fixation d'objectifs ont été abandonnées au profit de plans d'action annuels adoptés en conseil d'administration. Divers documents de ce type ont à plusieurs reprises arrêté un objectif de production à peu près égal à l'afflux annuel des demandes, soit une quantité d'environ 450 logements<sup>1</sup>, sans toutefois préciser quelle priorité était donnée au logement en immeuble collectif, dit groupé, par rapport au logement en *fare*, dit dispersé.

Après les Etats Généraux du logement de décembre 2005, l'objectif annuel de production avait été réévalué à 700 logements par le conseil d'administration du 28 novembre 2006, dans le cadre d'un document fixant des objectifs de production pour la période 2007-2009, approuvé par le conseil des ministres et le Président de la Polynésie française.

En 2008, l'objectif a été une nouvelle fois revu à la baisse dans le cadre du volet « logement social » du Contrat de projets (2008-2013) passé entre l'Etat et la Polynésie française.

Dans le but de relancer la production de logement social, et ainsi de répondre à l'état d'urgence dans lequel était tombée la Polynésie française, l'objectif de produire au moins 240 logements groupés par an a été reconnu par la collectivité d'outre-mer qui admettait implicitement, sauf à faire preuve d'un volontarisme exagéré, qu'il convenait de revoir à la baisse, de manière réaliste, les objectifs de production d'habitat collectif.

#### *1.1.2. - La construction sociale pour la résorption de l'habitat insalubre a été priorisée*

En matière de résorption de l'habitat insalubre (RHI), le traitement des quatre zones insalubres de l'agglomération de PAPEETE (Timiona, Hitimahana, Mamao, Outumaoro) a initialement été engagé il y a plus de quinze ans, sans que des objectifs quantitatifs et calendaires n'aient été fixés.

En décembre 2005, à la suite d'un bilan établi lors des Etats généraux du logement, a été évoqué un premier objectif pour la résorption de 515 toits, correspondant à une population estimée à 3341 habitants qui demeuraient dans ces zones d'habitat insalubre. Aux termes de cet objectif, le traitement RHI devait être achevé en 2015-2017.

En 2008, devant une situation qui n'avait que très peu progressé, la Polynésie française, avec l'aide de l'Etat dans le cadre du Contrat de projets, a réaffirmé l'objectif de traiter 515 logements insalubres dans la durée du plan, soit avant 2014.

Le calendrier prévu pour la résorption de l'habitat insalubre a donc été resserré.

Pour l'OPH, cela s'est traduit par une demande d'accélération des opérations de construction des 515 nouveaux logements et de 60 logements de transit nécessaires pour traiter les zones RHI. Ces opérations devront être au moins engagées avant l'échéance du contrat de projets prévue au 31 décembre 2013.

---

<sup>1</sup> Objectif fixé en 2005 par le ministre du logement M. Gilles TEFAATAU (450 à 500 logements sociaux par an).

### 1.1.3. - Le maintien en état du parc social est resté un objectif implicite et sous-estimé

Le maintien en état du parc social est une mission qui incombe naturellement à l'OPH comme à tout gestionnaire de logements sociaux. Il s'agit pour l'essentiel d'opérations de gros entretien et de maintenance des résidences du parc qui en garantissent l'habitabilité et la jouissance décente des logements.

A cette fin, le gestionnaire du parc social perçoit habituellement les loyers et les charges versés par les locataires du parc social, parfois complétés par des subventions pour l'amélioration du confort des logements.

Ce mode opératoire n'a pas été celui qu'a utilisé la Polynésie française, qui lui a préféré des prises en charge budgétaires, par voie de subventions, censées pallier les conséquences de la grande mansuétude de l'Office face aux impayés de loyers et de charges, qui se traduisait comme le soulignent le président du conseil d'administration et le directeur de l'OPH, « *par la faiblesse des loyers (18 310 F CFP) non réévalués depuis 1990 alors que les baux prévoyaient une révision annuelle* ».

Le maintien en état du parc social a donc davantage suivi une dynamique basée sur les financements reçus de la collectivité d'outre-mer que sur des interventions programmées et régulières financées par les locataires et les fonds propres de l'OPH, en sa qualité de propriétaire.

Le maintien en état du parc social n'est devenu un objectif identifié qu'à une date relativement récente<sup>2</sup>. Ainsi, aucun objectif formel de maintien en état et d'entretien n'avait été fixé pour le parc social avant 2002<sup>3</sup>. De même, la distinction entre les charges locatives acquittables par le locataire et les charges de gros entretien et de maintenance, n'est entrée en vigueur qu'en milieu des années 2000, où les premières charges locatives ont été facturées.

Ce premier plan de maintenance de 2 milliards de F CFP, programmé sur cinq années, n'a pas empêché les Etats généraux du Logement en 2005 de constater la profonde et rapide dégradation des résidences gérées par l'OPH<sup>4</sup>.

Bien que relevant entièrement de la mission de gestion du parc social qui lui avait été confiée, le maintien en état du parc social a été largement sous-estimé. Pour la collectivité de la Polynésie française, cet objectif n'a pas été considéré comme prioritaire, laissant la question du financement des charges locatives non réglée de manière pérenne. L'OPH a donc géré l'entretien et le maintien en état du parc social, sans perspective financière. Ses priorités d'intervention ont évolué au gré des dysfonctionnements découverts et des plaintes des usagers en gardant le renforcement de la sécurité et de la salubrité des logements comme fil conducteur.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le directeur de l'OPH a tenu à souligner que l'office « *est intervenu au mieux pour le maintien du parc social avec les moyens que la politique gouvernementale lui a accordé, la priorité ayant été axée sur la sécurité et la santé des locataires* ».

---

<sup>2</sup> Un financement de 2 milliards de F CFP par le Contrat de projets a été décidé en novembre 2011 sur demande de la collectivité de la Polynésie française.

<sup>3</sup> Acté au conseil d'administration du 18 décembre 2001.

<sup>4</sup> L'OPH a repris la gestion du parc social de la SETIL au début des années 2000.

## 1.2. - L'OPH n'a atteint, ni même approché, aucun de ces objectifs

### 1.2.1 - La production de logements sociaux n'est jamais parvenue à atteindre les objectifs quantitatifs assignés à l'OPH

Quelles que soient les formes d'habitat entrant dans le dénombrement des constructions sociales, l'OPH n'a pas produit les quantités de logements prévues.

Cet échec global est en effet vérifié qu'il s'agisse de l'habitat groupé, réponse classique en matière de logement social, ou qu'il s'agisse de l'habitat dispersé, le *fare* social<sup>5</sup>, qui a constitué la réponse propre à la Polynésie française en termes de construction sociale<sup>6</sup>.

Depuis 2002, les statistiques de production, tous habitats confondus, n'ont atteint les objectifs fixés qu'en deux occasions : en 2003 et en 2006, grâce à un effort très prononcé dans la livraison de *fare* sociaux. En 2009, l'objectif a été quasiment atteint, mais seulement grâce à une concentration fortuite de livraisons d'habitat groupé. D'ailleurs, à l'exception de cette année-là, l'habitat groupé est constamment resté très en-deçà des objectifs de production, ne dépassant 100 logements qu'en deux occasions, en 2005, où 127 logements avaient été produits et en 2009, où la plus grande quantité de logements a été livrée (192).

Au total, l'OPH a produit 3 395 logements ou *fare* sociaux entre 2002 et 2011 alors qu'il lui aurait fallu produire, sur la base de l'objectif fixé en 2005, au moins 4 500 logements.

Exercice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Habitat groupé	41	82	18	127	100	50	42	192	56	12	72
% par rapport à la demande	0,93%	1,78%	0,38%	2,52%	1,78%	0,86%	2,49%	8,28%	2,23%	0,42%	
Habitat dispersé	284	455	287	130	469	322	224	213	198	93	268
% par rapport à la demande	15,14%	27,54%	16,67%	8,30%	27,43%	18,50%	26,92%	23,25%	23,27%	9,43%	
<b>s/total remise de clé de logement</b>	<b>325</b>	<b>537</b>	<b>305</b>	<b>257</b>	<b>569</b>	<b>372</b>	<b>266</b>	<b>405</b>	<b>254</b>	<b>105</b>	<b>340</b>

En tout état de cause, la production de logement social groupé est demeurée très insuffisante.

En dix ans, entre 2002 et 2011, l'OPH a construit 720 logements sociaux en habitat groupé, soit une production moyenne de 72 logements par an. En 2011, alors qu'il était prévu de produire environ 240 logements groupés par an dans le cadre du Contrat de projets conclu en 2008, l'Office n'a produit que 12 logements, financés hors Contrat de projets.

Parallèlement, la production de *fare* sociaux s'est également effondrée.

<sup>5</sup> Bungalow individuel.

<sup>6</sup> Cette spécificité consiste à reconnaître comme une réponse appropriée au problème du logement social, la livraison de *fare* sociaux aux demandeurs, propriétaires de parcelles, sous réserve qu'ils répondent à des critères sociaux. Cette politique était justifiée par les liens de complémentarité qu'elle entretenait avec les mesures d'aide au retour des ressortissants des archipels éloignés, sans domicile décent sur l'île de Tahiti. De ce fait, ont été considérées comme complémentaires les mesures en faveur de l'habitat groupé et de l'habitat dispersé, amalgame dont, ni l'Etat, ni l'AFD n'ont manqué de souligner les limites au cours de nombreux conseils d'administration, notamment les 28 novembre 2006 et 27 novembre 2007.

La production cumulée de logements en habitat dispersé sur la période contrôlée a atteint 2 675 unités, ce qui correspond à environ 268 *fare* par an. Mais la production a considérablement diminuée<sup>7</sup> passant de 213 *fare* livrés en 2009 à 93 en 2011.

L'OPH n'est en définitive jamais parvenu à produire suffisamment de logement social pour atteindre ses objectifs, que ce soit selon un mode de production classique (immeubles collectifs) ou par la livraison de *fare* sociaux.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que les objectifs ont été constamment corrigés à la baisse, au point de faire dire au représentant de l'Etat au conseil d'administration de l'Office du 27 novembre 2007 qu' « *ils manquaient de souffle alors qu'il s'agit de l'un des défis majeurs en Polynésie française* ».

La relance du logement social par le Contrat de projets n'a pas encore eu les effets escomptés. Par rapport aux objectifs fixés, les réalisations ont pris beaucoup de retard.

A ce jour, figure dans le plan de charge de l'OPH, une majorité d'opérations financées par le Contrat de projets.

N'y sont recensées que quatre opérations hors Contrat de projets, dont une seule correspond à un chantier de construction, l'opération TIMIONA 2.1 (30 logements en RHI), sur le point d'être achevée. Les autres opérations, de moindre envergure, sont trois constructions d'aires de jeux, en phase étude depuis décembre 2009 pour deux d'entre elles, PUNA NUI et VAIMARUIA, en raison des retards occasionnés par les difficultés de coordination avec la commune.

Par contre, sont inscrites 17 opérations en cours entrant dans le cadre du Contrat de projets. Au 31 décembre 2011, restaient à programmer à ce titre quatre opérations : KOSOVO TRANSIT 1 et 2, TRANSIT HOPITAL MAMA O et CITE GRAND.

La grande majorité des opérations en cours est en phase étude : 13 sur 17, avec des fins de chantier prévues au plus tard en mai 2018 pour la dernière opération programmée.

Seules quatre opérations ont dépassé la phase étude. Pour deux d'entre elles, les travaux n'ont toutefois pas encore commencé : VAITUPA TRANSIT<sup>8</sup> et TEPAPA 3<sup>9</sup>. Elles devraient permettre de livrer 36 logements dont 24 logements de transit avant la fin 2013. Deux opérations, seulement, sont en cours de travaux : l'opération PERETUNA (20 logements), dont la livraison est prévue pour fin décembre 2012, et la réhabilitation de 60 logements à HAMUTA VAL, dont l'achèvement était prévu pour mars 2012.

En conséquence, d'après ce plan de charge, qui n'a cessé depuis 2008 de prendre du retard, les objectifs ne seront pas atteints.

Au maximum, il y aura en 2012, 50 logements neufs livrés (TIMIONA 2-1 et PERETUNA), et 60 logements réhabilités (HAMUTA VAL) ; en 2013, 204 logements livrés, dont 59 logements de transit ; en 2014, 354 logements dont 84 logements de transit ; et en 2015, 183 logements. Au-delà de cette date, la visibilité est moindre, la production n'étant programmée que pour 88 logements en 2016, 0 en 2017 et 52 en 2018.

---

<sup>7</sup> En raison des difficultés de financement de la collectivité d'outre-mer.

<sup>8</sup> Les études se sont achevées en juillet 2011.

<sup>9</sup> Pose de la première pierre en avril 2012.

Le tableau ci-dessous récapitule les prévisions de livraisons.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Logements neufs	50	145	270	183	88		52
Logements de transit		59	84				
Réhabilitations	60						
<b>Plan de charge</b>	<b>110</b>	<b>204</b>	<b>354</b>	<b>183</b>	<b>88</b>	<b>0</b>	<b>52</b>

Elles paraissent très faibles par rapport aux objectifs du Contrat de projets et sans commune mesure avec les besoins de la Polynésie française.

### 1.2.2. – La construction en faveur de l’habitat insalubre n’a guère progressé

La résorption de l’habitat insalubre (RHI) n’est pas une intervention isolée de l’OPH. L’Office intervient en qualité de constructeur social dans le cadre d’une action combinée avec les autres acteurs en charge des travaux et de l’ingénierie sociale que sont les communes, l’Etat et le Syndicat mixte chargé de la gestion du CUCS (Contrat urbain de cohésion sociale). L’OPH n’intervient théoriquement que lorsque toutes les étapes préalables à la construction ont été franchies.

A ce titre, l’OPH est chargé depuis plus de quinze ans de construire des logements et les cités de transit nécessaires au relogement des populations recensées dans les quatre zones de RHI. Mais faute d’une coordination suffisamment organisée et efficace, les chantiers sont bloqués, le plus souvent au stade des études.

A ce jour, en dépit de la volonté d’accélérer le traitement de ces zones, grâce aux fonds mis à disposition dans le cadre du Contrat de projets (2008-2013), les opérations continuent de stagner.

En termes de livraison de logements concourant au traitement des zones de RHI, le bilan est maigre : 18 logements livrés en 2006 à TIMIONA, 27 logements en 2010 à HITIMAHANA et 55 logements en 2006 et 2009 à MAMAQ. Malgré l’impulsion donnée en 2008, les dossiers continuent d’avancer sur le même rythme lent.

Au total, la résorption de l’habitat insalubre n’a enregistré aucun progrès décisif. Les logements de transit, qui en constituent très souvent la première étape, restent bloqués à l’état de projets quand ils ne font pas l’objet d’opposition des riverains, comme par exemple à Sainte Amélie.

Ce problème a même tendance à s’aggraver puisque les populations à reloger augmentent. Cette croissance a été vérifiée et chiffrée en juin 2011 par la mission MOUS. La zone HITIMAHANA comprenait en 1996, 204 personnes réparties en 106 familles. En 2001, elle abritait 420 personnes. En 2007, 481 et 124 familles. En 2011, les nombres de personnes et de familles avaient respectivement atteint 485 et 140. Sur ces effectifs, 247 personnes et 72 familles occupaient une unique parcelle de l’OPH<sup>10</sup>. Depuis 2001, le nombre de personnes concernées par l’opération RHI de HITIMAHANA a donc augmenté de 65.

<sup>10</sup> Parcelle achetée par l’OPH en février 2007.

### 1.2.3. - Le parc social s'est dégradé

Faute de suivi et de moyens adaptés, l'état du parc social n'est pas satisfaisant, même si cette situation n'est seulement imputable à l'office, mais également à l'opérateur précédent.

Le degré de vétusté du parc ancien est très élevé, ce qui est paradoxal pour un ensemble d'immeubles de moins de 40 ans. Le délabrement constaté résulte de malfaçons qui, à la réception des immeubles, ont été mal gérées et se sont aggravées en raison d'un défaut chronique d'entretien et d'une maintenance inorganisée.

Pour l'OPH, cette situation défavorable a été en partie héritée, comme l'ont d'ailleurs rappelée le président du conseil d'administration et le directeur général de l'OPH dans leurs réponses aux observations provisoires. Les travaux de sécurisation des locaux (circuits électriques, réseaux d'eau et étanchéité), reste une urgence à laquelle l'OPH a bien du mal à répondre compte tenu des moyens qui lui sont alloués. Le président du conseil d'administration et le directeur de l'office ont indiqué, à ce sujet, que « *malgré ces difficultés, la quasi-totalité du parc est aujourd'hui en voie d'une mise aux normes électriques et d'hygiène* ».

Une cotation du parc, en fonction de l'état de vétusté et de confort des logements et des résidences, a été réalisée au terme de l'année 2010 par les services de l'OPH. Elle permet d'évaluer la situation à partir de l'état général des logements<sup>11</sup>. Un état moyen correspond à des interventions déjà assez lourdes, et un classement en mauvais état général implique un coût de remise à niveau très élevé.

Les critères d'ancienneté de la construction ont été croisés avec le niveau de l'entretien et de la maintenance de manière à faire apparaître plusieurs caractéristiques de l'état du parc. Le tableau de synthèse figure en annexe 1.

Il en ressort que 38 % du parc nécessite des opérations lourdes, et que seulement 10 % du parc ancien est considéré comme en bon état général.

## 1.3. – Les besoins en logement social continuent d'augmenter alors que les délais d'attribution s'allongent

### 1.3.1 - Les demandes de logement social ont continué leur progression, poussées par la stagnation, voire la dégradation du niveau de vie de la population

Les demandes de logement social en instance ont toujours été élevées. En 2005, lors des Etats généraux du logement, le nombre de 7 300 demandes en instance avait servi pour l'évaluation du besoin à satisfaire. Il ne s'agissait que d'une approximation résultant de l'addition des demandes figurant dans les statistiques de l'OPH, en habitat groupé et en habitat dispersé (5 070 demandes) avec le nombre de demandeurs d'aides en matériaux (1 231). L'addition exacte aurait été de 6 301 dossiers en instance. Mais, quel que soit le nombre retenu, le niveau des demandes en instance était impressionnant.

---

<sup>11</sup> Les logements sont classés en trois catégories d'ancienneté : les immeubles anciens qui correspondent à des constructions de plus de 22 ans, les immeubles d'âge intermédiaire, de moins de 22 ans et plus de 12 ans et les immeubles récents, de moins de 12 ans.

Exercice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 *	Moyenne
<b>La demande de logement</b>										(source DAL)	
Habitat groupé	4 425	4 597	4 768	5 031	5 617	5 806	1 688	2 318	2 507	2854	3 961
Habitat dispersé	1 876	1 652	1 722	1 566	1 710	1 741	832	916	851	986	1 385
Aide à l'amélioration de l'habitat individuel (ou aide en matériaux) - AAHI	1 231	404	472	661	781	869	554	682	662	684	700

Selon les statistiques de l'OPH, depuis au moins dix ans, le nombre moyen de demandes en instance a été de l'ordre de 3 961 en habitat groupé et de 1 385 en habitat dispersé<sup>12</sup>.

Ces statistiques sont à manier avec précaution car elles ne sont pas homogènes sur toute la période. La baisse qui pourrait être déduite d'une première lecture est largement illusoire. Elle résulte en effet davantage d'une élimination statistique que d'une augmentation de la satisfaction de la demande ou de son tarissement.

Ainsi, dans le courant de l'année 2008, sur la base de la demande enregistrée au 31 décembre 2007, une actualisation du fichier des demandeurs a été opérée par suppression des demandes devenues non valides par défaut de pièces, dépassement des critères sociaux ou abandon de la demande<sup>13</sup>.

Ces travaux ont abouti à sortir du fichier un nombre important de dossiers. Pour l'habitat groupé, les demandes ont ainsi chuté de 5 806 en 2007, à 1 688 en 2008. Cette forte diminution n'est imputable à une livraison de logements que pour 42 demandeurs qui ont pris possession d'un logement neuf en 2008. S'y ajoutait le flux des entrées dans des logements déjà construits, qui ne dépassait pas quelques unités. L'essentiel de la baisse enregistrée ne résultait ainsi que d'une élimination statistique motivée par des raisons administratives.

La forte diminution du nombre des demandeurs enregistrée dans les statistiques de l'OPH n'est donc pas significative. D'ailleurs, à partir de la base rénovée, dès l'année suivante, la progression des demandes validées a repris son cours, passant à 2318 en 2009, 2507 en 2010, avant d'atteindre 2854 en 2011. Ce stock de demandes en instance comptait seulement 1445 dossiers complets, les 1409 autres dossiers étant en attente d'attestation de renouvellement de la demande.

Les demandes en instance en 2011 se répartissaient, en fonction de l'ancienneté de la demande, en trois tiers : environ un tiers datait de 7 ans et plus, un tiers de 3 ans et plus et un tiers de moins de 3 ans. Les statistiques des demandes confirmaient la prépondérance des dossiers émanant de Papeete (27 % des dossiers) et de Faa'a (20 %). L'agglomération de Papeete (de Mahina à Paea) représentait plus de 80 % des demandes enregistrées dans les statistiques de l'OPH.

<sup>12</sup> La statistique de l'aide en matériaux ne concerne pas, à proprement parler, des demandes de logements sociaux.

<sup>13</sup> Ainsi l'OPH s'est mis en conformité avec la norme CNIL qui limite à 5ans la détention d'informations sur un demandeur de logement social.

HABITAT GROUPE Etat de la demande	AVT 2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Demandes recensées à l'OPH suite à la mise jour de décembre 2007	895	111	155	138	216	452	431	248	208	2854
Demandes non validées et clôturées dans l'attente de renouvellement	515	51	75	76	135	348	206	2	1	1409
<b>Demandes validées dans l'attente d'une commission d'attribution</b>	<b>380</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	<b>62</b>	<b>81</b>	<b>104</b>	<b>225</b>	<b>246</b>	<b>207</b>	<b>1445</b>
<b>ancienneté de la demande</b>		<b>35,99%</b>		<b>32,66%</b>			<b>31,35%</b>			
		<b>7 ans et plus</b>		<b>Entre 3 et 6 ans</b>			<b>Moins de 3 ans</b>			
AFAAHITI	1,38%	3		1	1	6		5	4	20
ARUE	3,04%	10	1	4	1	2	9	1	11	44
FAAA	20,00%	108	11	10	8	14	10	46	48	289
FAAONE	0,90%	4					1	2	5	13
HITIAA	0,48%						2		5	7
MAHAENA	0,07%						1			1
MAHINA	4,50%	10	2	5	6	5	10	9	8	65
MATAIEA	1,80%	3	1		1	1		12	4	26
MOOREA	1,04%	4						4	3	15
PAEA	7,13%	27	4	4	2	3	6	21	17	103
PAPARA	4,43%	11		5	2	3	6	10	7	64
PAPEARI	0,97%	1					1	7	2	14
PAPEETE	27,13%	114	21	31	19	25	31	50	56	392
PAPENOO	1,18%	4		1	1	2	2	1	4	17
PIRAE	8,72%	29	8	8	8	9	5	18	17	126
PUEU	0,35%	1				1	1		2	5
PUNAAUIA	11,35%	39	6	6	10	11	8	26	36	164
RAIATEA	2,56%	4	4	6	1	1	1	10	4	37
TAUTIRA	1,73%	6	1		1	2		5	7	25
TEAHUPOO	0,00%									0
TIAREI	0,48%	1	1			1		2	1	7
TOAHOTU	0,42%				1			2	1	6
VAIRAO	0,35%	1						2	2	5

Ce niveau élevé de demandes en instance résulte de la faiblesse permanente du taux de satisfaction.

Par exemple, en habitat groupé, le taux de satisfaction a été en 2008 de 2,49 %, avec 42 attributions pour 1 688 demandes validées. En 2009, Il y a eu 192 livraisons pour 2318 demandes, soit un taux de satisfaction de 8,28 %. En 2010, il y a eu 2507 demandes et 56 livraisons, soit un taux de satisfaction de 2,23 %. Bien que plus élevés en habitat dispersé, les taux de satisfaction restent très modestes, n'atteignant jamais le seuil d'un tiers des demandeurs : 26,92 % en 2008, 23,25 % en 2009 et 23,27 % en 2010.

La période examinée est aussi marquée depuis 2007/2008 par un fort ralentissement économique, suivi d'une crise propice à l'aggravation des difficultés sociales. En 2008, le ministre en charge du logement admettait que la demande spontanée de logement social était de l'ordre de 450 nouveaux cas par an. C'est d'ailleurs le niveau de production qui fut assignée aux opérateurs pour stabiliser le stock de demandes non satisfaites.

Avec l'aggravation de la crise économique et sociale, les besoins de la population ont augmenté en lien avec les pertes d'emplois<sup>14</sup>, le développement de la précarité et de la pauvreté. L'étude sur la pauvreté en Polynésie de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), réalisée en 2010, est arrivée à la conclusion que 28,2 % des ménages pouvaient être considérés comme pauvres en termes de conditions de vie, et que 32 % des ménages vivaient en deçà du seuil de pauvreté monétaire de 2001, exprimé en valeur constante, contre 18 % en 2001.

La croissance du nombre des demandeurs, potentiels ou actifs, de logement social, qui résulte nécessairement de ces évolutions négatives du niveau de vie, reste cependant mal mesurée. Pour autant, il est fort douteux que le stock de 7 300 demandeurs enregistrés en début de période ait été considérablement réduit, bien au contraire.

<sup>14</sup> Perte de 6 000 emplois salariés en 3 ans soit environ 10 % du total (rapport IEOM mai 2012).

### 1.3.2. - Les délais d'attribution demeurent excessifs.

La situation est toujours aussi insatisfaisante en ce qui concerne les délais d'attribution des logements, malgré l'amélioration de la transparence des procédures.

Ces progrès sont d'ailleurs intervenus en réponse aux sévères critiques essuyées par la commission d'attribution des logements (CAL), soupçonnée de clientélisme et de favoritisme. Il est vrai que le système administré par l'OPH a longtemps fonctionné sans critères préétablis, essentiellement sur proposition des maires.

C'est à ce titre que l'opération TEROMA 2 (24 logements), sise à FAA'A et MAHITIHI extension à PAPARA, a fait l'objet de critiques en novembre 2004, car deux listes d'attributaires avaient été établies, l'une émanant de la commission, l'autre produite par la municipalité. Le Président du conseil d'administration a, à ce sujet, tenu à préciser que « *cela avait été un cas isolé dû à un changement de gouvernement suite à une motion de censure* ». Cette situation n'en avait pas moins mis en évidence le manque de garantie de transparence apporté par le fonctionnement de la CAL.

Les Etats généraux du logement de décembre 2005 avaient retenu le principe d'une réforme. Une révision du fonctionnement de la CAL au 1<sup>er</sup> janvier 2008 a finalement apporté plusieurs correctifs. La procédure désormais suivie est décomposée en plusieurs étapes. Elle est maintenant informatisée (logiciel PREM). Elle s'appuie sur un barème public mais, elle a tendance à durer trop longtemps.

En habitat groupé comme en habitat dispersé, la première étape est le calcul des droits selon un barème dont les critères sont insérés dans le règlement intérieur de la CAL. Pour l'habitat dispersé, le terrain d'assiette, dont la propriété ouvre le droit, fait désormais l'objet d'une vérification in situ. Le dossier de permis de construire est obligatoirement exigé. Cette première étape débouche sur un premier classement.

La seconde étape en habitat groupé est l'instruction du dossier par la commission technique de peuplement (CTP) de l'opération, composée notamment du maire de la commune d'implantation, de la direction des affaires sociales et de la Caisse de prévoyance sociale (CPS). Cette commission technique établit une liste prioritaire en fonction « *des principaux objectifs qualitatifs identifiés au niveau de la commune* ». Cette étape, décisive, précède les travaux d'attribution de la CAL. C'est en effet cette commission qui procède aux distributions de logements. C'est elle qui applique les règles d'attribution figurant dans son règlement intérieur qui aboutissent à attribuer 80 % des logements aux ressortissants de la commune dans le lotissement livré.

Une fois reconnu attributaire d'un logement ou d'un *fare* social, le bénéficiaire doit encore attendre sa livraison, sachant que, dans ce dernier cas, le lancement de l'appel d'offres ne se déclenche que lorsque qu'il existe une quantité suffisante de *fare* à commander.

Pour toutes ces raisons, les attributions de logements sociaux requièrent toujours des délais excessifs.

Le circuit complet, qu'il soit en habitat groupé ou en habitat dispersé, dure en moyenne 56 mois, de la demande à la livraison. En 2011, quatre réunions d'attribution ont été organisées alors qu'il n'y avait aucun *fare* à attribuer ou aucun logement disponible prêt à être livré. Ces réunions ont été consacrées à des actes tels que des transferts de baux suite à des décès, des retraits

d'aides ou des remplacements d'attributaires défaillants, dont le passage en commission est certes prévu par le règlement intérieur, mais qui pourraient relever dans une autre organisation d'une procédure administrative beaucoup moins lourde.

## **2.- Les performances de gestion de l'OPH n'ont pas fondamentalement progressé depuis 2002**

### **2.1. - Les quelques progrès réalisés dans la gestion de l'établissement restent très fragiles ou doivent être confirmés**

#### *2.1.1. - Quelques progrès ont été réalisés entre 2002 et 2009*

##### 2.1.1.1. – Des progrès dans le management

Dans ce domaine, les progrès ont d'abord été réalisés en matière d'acquisition de pratiques professionnelles par les agents de l'Office afin d'améliorer leur adaptation à l'emploi dans un établissement public de logement social.

Cette action a été résolument engagée début 2002, lorsqu'il a été décidé d'améliorer la professionnalisation des agents de l'OPH par une politique soutenue de formation et de mentorat. Une mission de conseil pour seconder la direction générale a été sollicitée par M. TOOMARU : la mission VOISIN Consulting. Cette mission s'est déroulée de 2002 à 2004. Elle avait pour but la mise en place d'une démarche de management par la qualité qui impliquait un effort d'apprentissage des métiers. Elle a donné lieu à des séances de travail sur site, des stages extérieurs auprès d'autres offices de logement social. Elle a coûté au total 42 MF CFP.

En dépit de l'amélioration des compétences professionnelles des cadres qu'elle a permis, M. TEFATAAU a mis fin à cette mission, quelque temps après sa prise de fonctions, au motif qu'il souhaitait davantage concentrer l'OPH sur une démarche de management par la qualité s'appuyant sur une certification ISO 9001.

Après la mise en place laborieuse des pré-requis, cette démarche qualité a été relancée par Mme BAMBRIDGE, nommée directrice générale en février 2007, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'actions à développer sur 3 à 5 ans. Une réflexion interne, conduite par l'équipe de direction, a dressé un état des lieux du fonctionnement et des performances de l'Office. En novembre 2007, un livre blanc synthétisant le diagnostic a été rédigé et présenté au conseil d'administration. Ce document faisait ressortir les principales faiblesses de l'OPH : manque d'autonomie financière, absence de ressource affectée pérenne, rejet sociologique du paiement du loyer, limites culturelles de la mission de décohabitation, absence de critères clairs pour l'attribution des logements, et défaut de pilotage de la politique de logement social.

Ces documents ont servi de base aux travaux de certification sollicités par l'OPH. En février 2008, la certification ISO 9001 a été obtenue pour trois ans au terme d'un audit de certification conduit par le bureau VERITAS.

Cette certification signifiait que l'OPH avait atteint un niveau lui permettant de fournir un service conforme aux exigences spécifiées par le référentiel ISO. Elle attestait que l'Office était engagé dans une démarche de management par la qualité, fondée sur la réduction des non-qualités et l'amélioration des processus de travail.

Cinq axes de progrès ont été définis à partir du diagnostic initial :

- l'augmentation de la production ;
- l'optimisation de la gestion locative ;
- l'équilibre d'exploitation des programmes locatifs sociaux ;
- le maintien du niveau de satisfaction des locataires ;
- l'amélioration des performances de gestion.

Un tableau de bord « qualité » a été établi. Quarante valeurs cibles ont été fixées, parmi lesquelles le délai moyen d'attribution, fixé à 36 mois, le délai moyen de remise des clés après attribution fixé à 7 mois, un taux de recouvrement avec AFL et ANV<sup>15</sup> de 85 %, un volume financier engagé dans le cadre du contrat de projet au moins égal à 6 milliards de F CFP en 2011.

Cette démarche qualité implique un processus continu de progrès. A chaque revue semestrielle, il faut démontrer la maîtrise des procédés de travail et les améliorations apportées.

En cas de mise en évidence de processus régressifs, la certification n'est pas renouvelée.

#### 2.1.1.2. – Des progrès dans la qualité des comptes et l'organisation de l'agence comptable

Le rapport précédent de la CTC avait insisté sur les progrès de l'OPH en matière de sincérité des comptes, et avait constaté l'ébauche d'une comptabilité analytique à partir des travaux de l'agent comptable sur l'exercice 2002.

Depuis ce rapport, la qualité des comptes a continué de progresser, notamment grâce à l'appui technique d'un cabinet d'expertise comptable et de commissariat aux comptes<sup>16</sup>. Cette action, combinée avec le travail quotidien de l'agence comptable, a permis d'améliorer sensiblement la qualité des comptes.

Les missions d'audit du cabinet comptable ne l'ont jamais conduit à exprimer une opinion négative sur les comptes, assimilable à un rejet, et les recommandations exprimées dans les rapports ont été très fidèlement suivies.

Ainsi, dans le rapport du 30 août 2002 relatif à l'exercice 2001, le cabinet comptable avaient formulé l'équivalent d'une réserve concernant l'évaluation de l'actif du bilan en raison de la non-valorisation de plusieurs terrains devant y figurer.

Cette « réserve », qui avait été maintenue pour les exercices 2002 à 2004, a finalement été levée dans le rapport du 26 juin 2006 concernant l'exercice 2005, une fois constatée la valorisation de tous les terrains inscrits à l'actif du bilan.

---

<sup>15</sup> Aide familiale au logement et admissions en non valeur.

<sup>16</sup> Ce cabinet intervient en dehors du cadre d'un audit légal, auquel l'OPH n'est pas astreint, dans le cadre d'une mission contractuelle qui s'y apparente puisqu'il s'agit « d'exprimer une opinion sur la régularité et la sincérité des comptes annuels et sur l'image fidèle qu'ils donnent du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et patrimoniale de la société à la fin de cet exercice ».

En second lieu, l'organisation de la direction comptable et financière a progressé. Elle a été mise en conformité avec la règle de séparation des tâches de l'agent comptable, qui assure simultanément les fonctions d'agent comptable, et celles relevant de la direction financière.

Depuis 2008, la direction<sup>17</sup> comptable et financière est divisée en quatre services. Le service comptable, qui effectue les prises en charge et les paiements, le service financier, qui traite les factures et expédie les titres, le service de gestion de l'AFL, qui suit les dossiers afférents à cette aide, et le service de la gestion locative, qui traite du quittancement des loyers et des charges et des décomptes AFL.

### 2.1.1.3. – Des progrès dans le recouvrement des loyers et des charges

Les politiques d'amélioration du recouvrement des loyers ont été plusieurs fois relancées depuis 2002.

Le taux de recouvrement était de 42,3 % en fin d'exercice 2005. En 2006, un plan d'action a ciblé les lotissements du parc nouveau afin d'atteindre un taux de recouvrement de 90 %, conforme aux hypothèses d'exploitation. Le taux de recouvrement global s'est légèrement redressé à 45,3 %, avec un total d'impayés de 1,9 milliard et la progression des impayés sur parc nouveau a été freinée (275 MF CFP). En 2008, une nouvelle impulsion a été donnée avec la négociation d'un plan d'apurement de la dette (72 dossiers signés), des expulsions (6 à 7 par an)<sup>18</sup>, et des admissions en non-valeur. En outre, ont été instruits 305 dossiers de résiliation de baux, dont 61 ont abouti. En 2010, le taux de recouvrement global (loyer, AFL) s'est redressé à 78,5 %.

Exercice	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
<b>Quittancement</b>	<b>8 035 823 710</b>	<b>8 814 718 928</b>	<b>9 628 323 826</b>	<b>10 504 078 684</b>	<b>11 512 590 289</b>	<b>12 440 635 214</b>
<b>Recouvrement</b>	6 081 810 339	6 621 735 136	7 305 535 228	8 200 767 393	9 044 823 123	10 187 466 931
<b>Taux</b>	<b>75,68%</b>	<b>75,12%</b>	<b>75,88%</b>	<b>78,07%</b>	<b>78,56%</b>	<b>81,89%</b>
<b>Impayés</b>						
<b>Parc ancien</b>	1 571 198 078	1 675 861 801	1 694 044 256	1 614 575 759	1 614 533 946	1 362 807 024
	<b>19,55%</b>	<b>19,01%</b>	<b>17,59%</b>	<b>15,37%</b>	<b>14,02%</b>	<b>10,95%</b>
<b>Parc nouveau</b>	380 679 598	568 430 293	730 383 234	837 224 788	1 070 163 576	1 116 541 431
	<b>4,74%</b>	<b>6,45%</b>	<b>7,59%</b>	<b>7,97%</b>	<b>9,30%</b>	<b>8,97%</b>
<i>Locataires</i>	275 707 699	384 039 882	486 320 348	602 716 561	761 558 948	843 037 661
	<b>3,43%</b>	<b>4,36%</b>	<b>5,05%</b>	<b>5,74%</b>	<b>6,62%</b>	<b>6,78%</b>
<i>PM AFL non quittancé</i>	104 971 899	184 390 411	244 062 886	234 508 227	308 604 628	273 503 770
<b>Autres Parc</b>	107 107 594	133 082 109	142 423 994	86 018 971	91 674 272	47 323 598
	<b>1,33%</b>	<b>1,51%</b>	<b>1,48%</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,80%</b>	<b>0,38%</b>
<b>Impayés OPH</b>	<b>24,32%</b>	<b>24,88%</b>	<b>24,12%</b>	<b>21,93%</b>	<b>21,44%</b>	<b>18,11%</b>
<b>Comparaison Impayés NC</b>	<b>9,29%</b>	<b>9,54%</b>	<b>9,22%</b>	<b>9,47%</b>	<b>9,75%</b>	

<sup>17</sup> La direction comptable et financière compte également une cellule accession.

<sup>18</sup> Plusieurs expulsions opérées en 2010 ont bénéficié du concours de la force publique.

Cette politique a marqué un coup d'arrêt à la dégradation du taux de recouvrement, mais s'est avérée impuissante à redresser, à elle seule, la situation financière de l'Office. La direction de l'OPH et la collectivité de la Polynésie française, par son ministre du logement, président du conseil d'administration de l'office, indiquent préférer pour l'instant admettre en non-valeur des créances, plutôt que d'opter pour une politique plus rigoureuse en faveur du paiement du loyer et des charges. Ils confirment que la politique de recouvrement reste une priorité mais que celle-ci doit privilégier le dialogue et les plans d'apurement pour *«faire prendre conscience aux familles de la valeur du logement et de l'importance de payer régulièrement son loyer et tenir compte des difficultés économiques et sociales de la population en Polynésie française»*.

Le taux de recouvrement global des loyers, qui cumule la participation des ménages, l'AFL et les admissions en non-valeur (ANV), est encore insuffisant, bien qu'il soit en nette progression depuis 2002.

Au 31 décembre 2011, il s'établissait à 84,16 % contre 78,56 % en 2010 et seulement 61,5 % en 2002. En 2011, il a franchi pour la première fois le seuil des 80 % (84,16 %) grâce à une admission en non-valeur (ANV) de 283 MF CFP.

## 2.1.2. - Ces améliorations restent très fragiles ou sont à confirmer

### 2.1.2.1. - Les améliorations obtenues sont souvent sur le point d'être remises en cause

Le management de l'OPH a cessé progressivement de s'inscrire dans une dynamique de progrès. Le plan pluriannuel d'actions n'est plus suivi. Or, la stratégie de redressement issue du livre blanc de novembre 2007 reposait sur sa réalisation. L'AFD, qui était chargée d'en suivre la mise en œuvre dans le cadre d'une mission d'appui, notait en février 2010 qu'aucun des objectifs stratégiques n'avait été atteint : le taux global de recouvrement restait très faible, en raison de la réforme tronquée de l'AFL ; les loyers n'étaient pas revalorisés et la production de logement social n'avait pas sensiblement progressé. En outre, l'AFD considérait que la progression vers un équilibre d'exploitation endogène était interrompue.

L'organisation de l'Office traverse une nouvelle période d'interrogations. Ce climat a favorisé l'allongement des délais pour l'adoption de décisions stratégiques. Par exemple, le passage d'une organisation en 5 pôles, adoptée en 2005<sup>19</sup>, à une organisation ternaire, décidée en 2007, n'a été entériné par le conseil d'administration qu'en février 2011<sup>20</sup>.

Plus grave encore, la certification ISO, garante de la permanence d'une dynamique de progrès, est menacée.

La certification ISO 9001 est arrivée à son terme normal de renouvellement en février 2011. Un audit de renouvellement a donc été effectué par le bureau VERITAS.

Le rapport d'audit du 11 au 14 février 2011 n'a pas renouvelé la certification mais, sans l'écarter totalement, l'a subordonnée à des améliorations sensibles sous 90 jours dans plusieurs domaines de la gestion de l'établissement, la gestion des ressources humaines, l'organisation de l'entretien et de la maintenance et le suivi et le traitement des réclamations.

---

<sup>19</sup>Conseil d'administration du 5 décembre 2005.

<sup>20</sup>Conseil d'administration du 24 février 2011.

En février 2012, l'audit de suivi normalement prévu n'a pu avoir lieu, interrompant le déroulement normal d'une certification ISO.

L'OPH, à sa décharge, a fait valoir que le prochain changement de périmètre de ses missions l'obligeait à repenser son organisation. Le Bureau VERITAS a accepté l'argument tout en retirant à l'OPH le droit d'utiliser le logo ISO 9001. Un nouveau rendez-vous a été fixé six mois plus tard.

Il en résulte qu'il y a fort à craindre pour le maintien de la certification ISO 9001 si les mesures correctrices qu'appelaient les remarques de l'audit de renouvellement de février 2011 ne sont pas effectives en août 2012.

A ce jour, l'audit du renouvellement n'a toujours pas eu lieu.

#### 2.1.2.2. - Les progrès déjà obtenus doivent être poursuivis

Les améliorations constatées dans la qualité des comptes et l'organisation comptable restent largement à confirmer.

La gestion comptable des stocks, notamment de *fare* en kits, doit être améliorée. Une pratique régulière des inventaires permanents et la stabilisation de la méthode de valorisation des stocks sont attendues. De la même manière, la qualité de la comptabilité analytique doit sensiblement progresser. En effet, celle-ci est toujours tenue de manière extracomptable, avec les mêmes clefs de répartition et les mêmes limites que dans le système mis en place en 2002 par l'agent comptable, dans lequel, par exemple, il n'y avait pas de traitement des produits et des charges affectées. Cette comptabilité analytique doit être parachevée pour qu'une connaissance des coûts des activités, autre que sommairement calculée, soit durablement acquise.

La chambre a constaté que l'OPH s'y employait avec l'aide de son cabinet comptable, tant en ce qui concerne le développement d'une comptabilité analytique plus élaborée que la réorganisation de la comptabilisation des stocks.

De même, les améliorations apportées au recouvrement des loyers restent également à parfaire.

Le taux de recouvrement global (loyer, AFL) s'est redressé à 78,5 % en 2010. Toutefois, en excluant l'AFL et les ANV, il apparaît que le taux de participation personnel des familles progresse, mais ne s'établit qu'à 60,46 % en 2010 contre (57,31 % en 2009).

Après une progression de 13 points en 3 ans, le taux de recouvrement semble avoir atteint un palier, tout en restant d'un niveau insatisfaisant. Malgré les efforts entrepris depuis quelques années, le problème du recouvrement n'est donc que partiellement réglé<sup>21</sup>. Le niveau des impayés du parc social, 2 milliards de F CFP en 2011, reste largement un problème non résolu.

---

<sup>21</sup> A titre de comparaison avec l'homologue calédonien de l'OPH, la SIC, le taux de impayés de l'OPH, en dépit des progrès réalisés, reste très élevé. Ce taux est supérieur de 10 à 12 points au taux calédonien. De l'ordre de 9,5% en Nouvelle-Calédonie, il est régulièrement au-dessus de 20% en Polynésie française, et n'est revenu sous la barre des 20 % qu'en 2011.

Dans leurs réponses, le président du conseil d'administration et le directeur général défendent la politique de recouvrement des loyers actuellement mise en œuvre au motif qu'elle leur paraît la plus adaptée au contexte économique, social et culturel de la Polynésie. Ils considèrent en outre, à la différence de la Chambre, que «*la réforme en profondeur de l'AFL est attendue pour l'avenir par l'OPH, mais ne résoudra pas la problématique du recouvrement des impayés des locataires insolvable pour lesquels la solution reste l'admission en non-valeur (pour les familles de bonne foi)*».

Les créances sur loyers ont atteint des sommes considérables, particulièrement sur le parc ancien.

Elles sont passées de 1,2 Mds de F CFP en 2002 à 2,7 Mds de F CFP en 2010. Pour le seul parc ancien, ces montants s'établissent respectivement à 1,08 Mds de F CFP en 2002 et 1,58 Mds de F CFP en 2010.

#### Les créances sur le parc social

Type de parc	RAR au 31-12-2002	RAR au 31-12-2006	RAR au 31-12-2010
<b>Parc Ancien</b>	<b>1 079 031 901</b>	<b>1 571 198 078</b>	<b>1 580 122 072</b>
<b>Parc Nouveau</b>	<b>29 303 094</b>	<b>275 707 699</b>	<b>722 335 492</b>
<b>Autre parc</b>	<b>17 125 634</b>	<b>107 107 594</b>	<b>91 178 662</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 125 460 629</b>	<b>1 954 013 371</b>	<b>2 393 636 226</b>
<i>Parc Ancien AFL à recouvrer</i>			15 252 660
<i>Parc Nouveau AFL à recouvrer</i>	70 487 278	104 971 899	215 506 201
<i>Autre parcs AFL à recouvrer</i>			43 394 005
<i>Aides Affaires sociales à recouvrer</i>			5 287 209
<b>TOTAL</b>	<b>70 487 278</b>	<b>104 971 899</b>	<b>279 440 075</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 195 947 907</b>	<b>2 058 985 270</b>	<b>2 673 076 301</b>

Si les créances sur le parc ancien ont été stables depuis 2006, celles sur le parc nouveau ont augmenté très rapidement et représentaient 722 MF CFP en 2010 alors qu'elles n'étaient que de 29 MF CFP en 2002.

Les impayés n'ont pas connu une très forte régression, faute sans doute d'engagements clairs de la collectivité de la Polynésie française aux côtés de l'OPH. Le taux de recouvrement des loyers et des charges reste donc d'un niveau très insatisfaisant, en dépit de l'engagement d'une politique résolue de recouvrement décidée par l'OPH à partir de 2007.

De ce point de vue, l'AFD, dans son rapport de février 2011, faisait, à juste titre, remarquer que la différence notable entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française est que le gouvernement calédonien s'est fortement engagé aux côtés de l'opérateur social, la SIC, pour lutter contre l'illusion de la gratuité.

En outre, les obstacles à l'amélioration durable de ce taux ne sont pas levés, en particulier le défaut d'intégration des charges dans le calcul de l'AFL, qui aboutit à laisser un reste-à-charge encore trop élevé pour les ressources des locataires du parc social.

A l'OPH, coexistent encore deux logiques concurrentes. D'une part, une approche qui conduit à proposer des solutions de paiement, tenant compte au maximum des ressources très limitées des redevables. Cette démarche amène l'agent comptable à accepter des étalements de paiement parfois peu crédibles qui courent sur plusieurs dizaines d'années. D'autre part, une logique comptable et budgétaire qui conduit à augmenter le nombre des admissions en non-valeur. Le seul moyen de réconcilier ces deux logiques concurrentes ne dépend pas de l'OPH, mais d'une réforme en profondeur de l'AFL qui aurait pour objectif de solvabiliser les locataires du parc social.

## 2.2. - L'équilibre d'exploitation de l'OPH continue de dépendre anormalement des subventions de la collectivité d'outre-mer

Un tableau détaillé des dépenses et recettes de fonctionnement (2002-2011) figure en annexe 2. Le bilan financier et les soldes intermédiaires de gestion sont fournis en annexe 3.

### 2.2.1. - Des subventions d'exploitation sont toujours nécessaires pour garantir l'équilibre financier de l'OPH

Des subventions d'exploitation continuent d'être versées par la collectivité de la Polynésie française pour compenser des charges spéciales ou pour couvrir les dépenses annuelles.

La réduction des subventions d'exploitation dans le financement de l'OPH était une des orientations majeures des plans d'actions préconisés par l'AFD, son principal bailleur de fonds, et des recommandations de la CTC, dans son dernier rapport. Or, encore à ce jour, les produits de l'OPH sont, pour plus de la moitié, constitués de subventions d'exploitation. De manière atypique, les subventions d'exploitation continuent donc d'assurer l'équilibre financier de l'Office.

Entre 2002 et 2011, les produits de l'OPH ont été de 5,2 Mds de F CFP en moyenne par an. La tendance, depuis 2007, est à la baisse. Les produits sont en effet passés de 6,3 Mds de F CFP en 2006, à environ 5,2 Mds de F CFP de 2007 à 2009, pour n'atteindre plus que 4 Mds de F CFP en 2010. Les comptes provisoires confirment cette chute pour 2011, avec 3,7 Mds de F CFP.

en MF CFP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Moyenne 2002-2011
<b>PRODUITS D'EXPLOITATION</b>	<b>4 827</b>	<b>5 439</b>	<b>4 139</b>	<b>3 858</b>	<b>5 479</b>	<b>4 616</b>	<b>4 577</b>	<b>3 991</b>	<b>3 441</b>	<b>2 987</b>	<b>4 335</b>
Produits des activités	744	957	1 094	995	1 216	1 196	1 073	1 106	1 223	1 195	1 080
Production immobilisée	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	1
Subventions d'exploitation	3 023	3 240	2 357	2 024	3 979	3 262	3 217	2 582	2 104	1 433	2 722
Reprises sur provisions	133	210	7	1	-	-	215	152	57	324	110
Autres produits	928	1 032	681	839	284	157	72	145	56	35	423
<b>PRODUITS FINANCIERS</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>47</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>20</b>
<b>PRODUITS EXCEPTIONNELS</b>	<b>565</b>	<b>576</b>	<b>536</b>	<b>721</b>	<b>850</b>	<b>606</b>	<b>510</b>	<b>1 235</b>	<b>522</b>	<b>643</b>	<b>676</b>
Sur opération de gestion	23	19	22	135	356	120	148	818	130	261	203
Sur opération en capital	542	557	514	586	493	486	362	417	392	382	473
<b>PRODUITS</b>	<b>5 398</b>	<b>6 016</b>	<b>4 676</b>	<b>4 581</b>	<b>6 341</b>	<b>5 269</b>	<b>5 118</b>	<b>5 239</b>	<b>4 001</b>	<b>3 679</b>	<b>5 182</b>
Produits activités / Total produits	14%	16%	23%	22%	19%	23%	21%	21%	31%	32%	21%
Subv exploitation / Total produits	56%	54%	50%	44%	63%	62%	63%	49%	53%	39%	53%
Produits exploit / Total produits	89%	90%	89%	84%	86%	88%	89%	76%	86%	81%	84%

\*compte financier provisoire au 20/03/2012

Sur la période, les subventions d'exploitation<sup>22</sup> ont représenté exactement 53 % des produits, soit un montant moyen de 2,7 Mds de F CFP. Un maximum avait été atteint en 2006 avec des subventions enregistrées à hauteur de 4 Mds de F CFP, ce qui représentait 63 % des produits.

La forte augmentation de la dotation en 2006 était due au remplacement des ressources du Fonds social de l'habitat (FSH)<sup>23</sup> par une subvention équivalente du budget principal de la Polynésie française, soit 700 MF CFP en 2006. En décembre 2005, ce fonds avait été supprimé dans le cadre des mesures prises pour assurer le financement du dispositif de majoration des bas salaires, le DARSE.

<sup>22</sup> Les chiffres relatifs aux subventions d'exploitation sont tirés du compte financier de l'organisme.

<sup>23</sup> Le FSH était alimenté par les cotisations représentant 1 % de la masse salariale.

A partir de 2009, en lien avec les difficultés financières de la Polynésie française, ces subventions sont devenues inférieures à la moyenne de la période, avec 2,6 Mds de F CFP en 2009, 2,1 Mds de F CFP en 2010 et seulement 1,4 Mds de F CFP en 2011.

### 2.2.2. – La faiblesse chronique des recettes locatives et commerciales explique cette situation atypique

Le poids anormal des subventions d'exploitation dans le financement de l'OPH résulte de l'insuffisance des revenus provenant de ses activités principales.

Ces produits sont constitués, d'une part, des recettes liées à la construction de logements et à la vente de *fare* (les *fare* commerciaux), et, d'autre part, des loyers et autres produits de gestion courante correspondant essentiellement à la refacturation des charges locatives. Ils ne représentent, en moyenne, qu'un cinquième des produits totaux de l'Office, très loin de permettre l'autonomie financière de cet établissement public industriel et commercial.

en MF CFP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Moyenne 2002-2011
<b>Produits des activités</b>	<b>744</b>	<b>957</b>	<b>1 094</b>	<b>995</b>	<b>1 216</b>	<b>1 196</b>	<b>1 073</b>	<b>1 106</b>	<b>1 223</b>	<b>1 195</b>	<b>1 080</b>
Vente Fare commerciaux	153	295	380	219	374	297	164	180	159	93	231
Locations diverses	532	589	622	679	749	788	787	789	903	983	742
Autres produits	58	72	92	97	93	112	122	137	161	120	106

\*compte financier provisoire au 20/03/2012

#### 2.2.2.1. – La faiblesse des recettes tirées de la maîtrise d'ouvrage et des ventes

La rémunération de maîtrise d'ouvrage des programmes (RMO), financée par la collectivité de la Polynésie française, a toujours été modeste. De plus, elle a fortement diminué, en raison de la chute des constructions et des ventes. Elle est passée d'une moyenne annuelle de 270 MF CFP entre 2002 et 2008 à 210 MF CFP en 2009, 149 MF CFP en 2010 puis 80 MF CFP en 2011, du fait de l'impossibilité pour l'Office d'obtenir un relèvement de son taux de rémunération. Le principe de la rémunération de maîtrise d'ouvrage a été introduit par la délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999 et l'arrêté n°85 CM du 19 janvier 2000, à 6 % du coût de l'opération HT en habitat groupé et 14,5 % en habitat dispersé. Il est à ce jour inchangé.

La collectivité de la Polynésie française, en dépit des débours constatés sur les opérations achevées, n'a pas voulu adapter les taux, préférant subventionner a posteriori les opérations, acceptant, du même coup, que les dépassements de coûts amputent les fonds propres de l'Office.

Ce fut le cas notamment pour l'opération VAITI (4 x 30 logements), qui a entraîné une ponction sur les fonds propres de l'OPH de 183 MF CFP pour financer le dépassement du plan de financement de 31 %<sup>24</sup> qui résultait, d'une part d'un retard d'exécution et d'autre part « *de travaux supplémentaires exigés par le Centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP) formulés lors de la demande de conformité* » comme l'ont précisé dans leurs réponses aux observations provisoires le président du conseil d'administration et le directeur général de l'office.

Les produits de la vente des *fare* commerciaux se sont eux-mêmes réduits à partir de 2007. Ils ne représentent plus que 7 % du produit des activités en 2011.

<sup>24</sup> Coût total des travaux : 642 MF CFP.

Cette activité, qui aurait pu contribuer à renforcer les ressources propres de l'OPH, n'a pas atteint cet objectif. La marge commerciale<sup>25</sup> dégagée par l'activité s'est avérée relativement faible puisqu'elle n'a représenté en moyenne sur la période que 3,7 % de la valeur ajoutée produite, après avoir culminé en 2004 et en 2007, à 8,9 % et 6,1 %. En 2009 et en 2011, les marges commerciales correspondant à cette activité, avant imputation des charges de structure et de personnel, ont été négatives.

#### 2.2.2.2. - Les recettes locatives ont été notoirement insuffisantes

Entre 2002 et 2011, la perception des loyers des logements sociaux n'a apporté à l'OPH que 742 MF CFP en moyenne par an. S'y sont ajoutés 106 MF CFP, pour la refacturation des charges locatives.

De 2002 à 2007, il y a eu une augmentation continue des recettes de location, qui sont passées de 532 à 788 MF CFP. Puis, une stagnation s'est ensuite installée de 2007 à 2009 autour de 788 MF CFP, en lien avec la diminution des livraisons de logements groupés durant cette période : 50 logements en 2007 et 42 en 2008. En 2010, ces recettes étaient remontées à 903 MF CFP, grâce à la facturation en année pleine de 192 logements livrés en 2009 et de 56 logements livrés en 2010. En 2011, avec 12 nouveaux logements livrés et la facturation en année pleine des livraisons de 2010, le niveau des recettes a atteint 983 MF CFP.

Malgré cette progression, la contribution des recettes de gestion locative à la couverture des charges est restée nettement insuffisante.

Ces contributions ont donc dû être complétées par des subventions en provenance de la collectivité d'outre-mer.

Une grande partie des charges d'exploitation supportées par l'OPH, qui devaient être financées par des ressources propres liées à l'exploitation des résidences, l'ont été par des subventions territoriales.

Ainsi, les charges de personnel des agents de l'ex-centrale d'approvisionnement de l'habitat<sup>26</sup> (CAH), sont directement compensées par une subvention, qui a atteint 400 MF CFP en 2008.

Il en est de même pour les charges de grosses réparations. N'étant pas suffisamment provisionnées, elles ont donné lieu au versement d'une subvention compensatoire depuis 2003. Cette prise en charge budgétaire du passé pour couvrir les charges d'exploitation, s'est élevée en moyenne à 153 MF CFP entre 2003 et 2010. Cette situation résulte du fait que les provisions pour grosses réparations n'ayant pas été suffisamment abondées, les reprises sur provisions ont été par conséquent limitées, et n'ont pas permis de financer les travaux : elles sont passées de 210 MF CFP en 2003, à 7 MF CFP en 2004, puis sont devenues nulles entre 2005 et 2007<sup>27</sup>.

Certaines charges locatives font, elles aussi, l'objet d'un financement budgétaire. Il en est ainsi des charges de fonctionnement et d'entretien des stations d'épuration des résidences OPH, qui, à la demande de l'office, ont été subventionnées depuis 2008 (102 MF CFP en 2010).

---

<sup>25</sup> Voir le tableau des soldes intermédiaires de gestion en annexe 3

<sup>26</sup> La CAH a été dissoute en 1996 et son personnel a été intégré aux effectifs de l'OTHS, transformé en OPH en 2000.

<sup>27</sup> Entre 2008 et 2011, des reprises ont à nouveau été opérées pour une valeur moyenne de 187 MF CFP par an.

## 2.3. - La gestion des ressources humaines demeure coûteuse et peu efficace

### 2.3.1. - Une gestion coûteuse et peu efficace des sureffectifs

L'OPH connaît des sureffectifs importants qu'il ne parvient pas à réduire ni à mobiliser. Il en résulte une gestion des ressources humaines coûteuse et peu efficace qui s'accompagne d'une recrudescence récente de l'absentéisme. L'absentéisme est en effet sur le point de retrouver son niveau d'avant 2007. Alors qu'il atteignait 6,37 % des jours ouvrés en 2004, avec un pic en 2005 à 7,27 %, il était tombé à un taux extrêmement bas en 2008 (3,7 %), au plus fort de la mobilisation interne (livre blanc). Depuis 2009, il augmente à nouveau pour atteindre presque en 2011 le niveau constaté en 2007 (5,66 % contre 5,72 %).

Dans leurs réponses aux observations provisoires, le président du conseil d'administration et le directeur général de l'OPH indiquent que « le niveau de l'absentéisme de l'établissement est similaire à celui que connaissent les entreprises privées (5,7%) et bien inférieur à ceux de la fonction publique d'Etat (7,3%) et de la fonction publique territoriale (11.3%) en métropole ».

#### 2.3.1.1. - Des sureffectifs d'agents non qualifiés sont à résorber

Des agents non qualifiés ont été intégrés dans l'effectif de l'OPH par absorption des effectifs d'organismes dissous, notamment les 65 agents de l'ex-CAH<sup>28</sup> employés à la maintenance et au colisage des *fare* en kit.

Depuis 2002, le nombre d'agents non qualifiés n'a pas sensiblement diminué.

Effectif par catégorie										
Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hors grille	18	données non fournies	14	14	15	15	12	11	12	8
CC1	4		5	4	5	7	9	11	12	13
CC2	21		22	21	23	23	23	28	35	35
CC3	30		34	34	36	35	38	32	34	34
CC4	9		9	11	11	11	10	9	8	8
CC5	41		42	41	40	40	32	30	31	29
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>126</b>	<b>125</b>	<b>130</b>	<b>131</b>	<b>124</b>	<b>121</b>	<b>132</b>	<b>127</b>

Tableau renseigné par le service des RH de l'OPH – Données 2003 non fournies. Données 2002 complétées au vu du rapport d'activité.

En 2002, le nombre d'agents CC4 à CC5, correspondant aux qualifications les plus basses, était de 50. Ce nombre est resté constant jusqu'en 2007. Il a ensuite chuté à 42 en 2008, 39 en 2009 et finalement 37 en 2011.

Par rapport à 2002, la diminution du nombre d'agents non qualifiés n'a été que de l'ordre de 26 %. Le sureffectif constaté en 2002 est donc toujours présent en dépit des mesures incitatives de départ anticipé dont ces agents ont été la cible.

#### 2.3.1.2. - Les mesures de départs anticipés primés qui s'avèrent peu efficaces

<sup>28</sup> Ces agents en majorité CC5, bien qu'en nombre réduit depuis 1996, sont toujours présents dans les effectifs.

L'OPH a eu recours depuis longtemps à des mesures incitatives pour ajuster ses effectifs.

En 2007, un nouveau dispositif de départ volontaire a été proposé à ses agents. Les objectifs de ce dispositif, affichés par la direction de l'établissement à l'occasion du conseil d'administration du 12 mars 2007, se présentaient comme suit :

*« D'une part, il s'agit d'une mesure budgétaire, le Pays subventionnant à hauteur de 300 millions les salariés de l'ex-CAH et ce depuis 10 ans ; ce plan permettra, sur deux exercices de régler les problèmes de salaires, d'externaliser à un coût trois fois inférieur le colirage et enfin d'affecter les 300 millions à l'aide à la personne en faveur des locataires en situation de précarité qui ne pourront jamais s'acquitter de leurs loyers mensuels. »*

L'indemnité financière globale correspondant à ce dispositif s'élevait alors à 312 MF CFP pour 23 agents de l'ex-CAH. Les conditions de départ proposées par le conseil d'administration ont d'abord été rejetées par le conseil des ministres qui a sollicité une seconde lecture. Une nouvelle délibération du 12 juin 2007 a institué un dispositif exceptionnel d'incitation financière au départ volontaire, fixant l'indemnité exceptionnelle à un mois de salaire brut par année d'ancienneté avec un plafond de 25 ans d'ancienneté, limitant l'éligibilité aux agents volontaires ayant au moins 10 ans d'ancienneté.

Dans ce cadre, 16 agents, dont 14 ex-CAH, ont sollicité immédiatement leur départ anticipé. Deux autres agents l'ont également sollicité, plus tard, l'un en 2008 et l'autre en 2009.

Un autre dispositif a été adopté dans le cadre d'un accord de fin de conflit signé le 3 novembre 2011, aux termes duquel il était précisé que *« l'OPH prendra en charge les coûts liés au plan de départs volontaires de son personnel dont la liste sera arrêtée au 10 novembre 2011. Le plan de l'OPH sera présenté à hauteur d'un mois par année d'ancienneté, sans plafond, conformément aux acquis sociaux à l'OPH. Afin de lisser l'impact du plan de départ volontaire des agents ex-CAH, la subvention CAH sera maintenue jusqu'à l'amortissement du coût total de l'opération. »*

Mais au conseil d'administration du 7 février 2012, la délibération formalisant ce nouveau dispositif, n'a pas été adoptée car il ne comportait pas de plafonnement du nombre de mois sur lequel était calculée l'indemnité. Il a été convenu de reporter le dossier à une autre séance.

Toutefois, il apparaît que ces mesures incitatives ont toujours un coût significatif alors que les résultats restent peu tangibles.

Les dispositifs de départ volontaire anticipé mis en œuvre sur la période contrôlée (2003 et 2007) n'ont en effet suffi, ni à réduire l'effectif, ni même à en changer fondamentalement la composition, ni a fortiori à limiter la progression de la masse salariale.

Ils ont coûté 164 MF CFP, dont 111 pour le seul dispositif de 2007, et sont restés sans effet déterminant sur la composition de l'effectif qui compte toujours presque autant d'agent peu qualifiés qu'auparavant. Ces mesures, selon le Président du conseil d'administration, n'ont favorisé le départ que de 13 agents CC5 entre 2005 et 2011.

Cette gestion des premiers dispositifs laisse finalement perplexe car elle s'est avéré peu conforme aux objectifs initiaux, les économies salariales ayant été dépensées dans des embauches équivalentes de personnel, qui avait interdit toute réduction de l'effectif.

Pour autant, le dernier dispositif en discussion a un coût estimé à 311 MF CFP. Seraient concernés 30 agents<sup>29</sup>, dont 18 agents de l'ex-CAH. La dépense moyenne par agent est estimée à 10,4 MF CFP. D'après les calculs de l'office, ce plan de départ représenterait un allègement de charge de 190 MF CFP.

### 2.3.2. - Des avantages salariaux qui dépassent les accords conventionnels

Les contrats du personnel de l'établissement sont établis par référence à la convention collective des agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA)<sup>30</sup>.

Ils sont tous rémunérés sur la base des grilles qui s'y rapportent. Mais en application d'accords négociés en 1996 avec la direction de l'OTHS, établissement public qui a précédé l'OPH, puis avalisés par le conseil d'administration de l'OPH, environ 10 % des effectifs durant la période contrôlée, formant l'équipe de direction, bénéficie d'un contrat de travail qui déroge à la référence commune. Ces agents de direction, qui étaient 8 en 2011, 18 en 2002 et 15 en 2007, bénéficient d'un contrat dit hors grille<sup>31</sup>, qui leur a effectivement permis de recevoir une rémunération arrêtée en dehors de la grille indiciaire des ANFA.

Cette rémunération a fait l'objet d'un cadre réglementaire adopté par délibérations<sup>32</sup> du conseil d'administration de l'établissement.

Cette pratique s'est institutionnalisée au sein de l'OPH. Le 27 novembre 2003, le directeur général a été autorisé à signer un « protocole d'accord sur la situation des agents hors CCANFA », aux fins d'harmoniser les conditions relatives à la variabilité automatique des rémunérations et aux majorations pour ancienneté au sein de l'établissement entre les agents ANFA, qui en bénéficiaient, et les agents hors grille, qui n'en bénéficiaient pas. Aux termes de ce protocole, la variation automatique a été étendue à tout le personnel et la majoration pour ancienneté a été accordée aux agents hors grille, dans la limite de 25 % du salaire.

En 2011, l'utilisation du dispositif de rémunération hors grille a subi, d'après la réponse aux observations provisoires du président du conseil d'administration, « *un coup d'arrêt il y a plusieurs mois, puisque l'ancienne directrice des aides au logement (Hors grille) a été remplacée par un agent CCI, lequel bénéficie désormais d'une prime de responsabilité, en plus de son salaire, conforme au salaire minima de la grille.* ».

Divers autres dispositifs spéciaux ont aménagé des conditions salariales avantageuses pour le personnel de l'OPH.

C'est ainsi qu'une majoration de salaire pour ancienneté est accordée aux agents relevant des catégories 1 à 4, arrivés au onzième et dernier échelon de la grille ANFA, depuis la délibération n° 07/2000/OPH du 4 mai 2000. Cette majoration provient de la création d'un échelon supplémentaire, dit 12ème échelon, pour les catégories 1 à 4 en faveur des agents parvenus en fin de catégorie professionnelle.

---

<sup>29</sup> 4 HG, 4 CC 1, 5 CC2, 3 CC3, 2 CC4, 12 CC5.

<sup>30</sup> Convention du 10 mai 1968.

<sup>31</sup> Les agents CC0.

<sup>32</sup> Délibération 47/OTHS présentée en conseil d'administration du 21 août 1998 relatif au « régime des postes hors CCANFA de la direction de l'OTHS.

Par délibération n° 31/2006/CA/OPH du 30 août 2006, le directeur général a, en outre, autorisé la création d'un groupe 6 pour les catégories CC5 et une majoration de 1 % par année supplémentaire, après deux années à l'échelon 12. Ce dispositif spécial s'est ajouté au dispositif de la prime progressive d'ancienneté des agents de catégorie CC5 prévue par la convention collective<sup>33</sup>.

Compte tenu des modalités d'avancement et de progression automatique du salaire par ancienneté (2,5 % par an) et de l'âge moyen des personnels CC5, 51 ans avec 25 ans d'ancienneté, le salaire moyen de ces agents est supérieur à celui des agents de catégories 4 et 3. L'établissement compte 31 agents CC5 soit 22,46 % des effectifs.

Les agents CC5 bénéficient, par l'effet des dispositions spéciales prises à l'OPH, d'un salaire moyen de 333 073 F CFP, supérieur à celui des deux autres catégories non cadre qui est de l'ordre de 311 000 F CFP.

L'application de toutes ces mesures a abouti à créer des conditions salariales très avantageuses, supérieures aux accords conventionnels. Cette politique salariale a eu pour effet d'alourdir les charges de personnel, qui s'élèvent chaque mois à 55,3 MF CF.

### 2.3.3. - Une masse salariale mal maîtrisée

La maîtrise des charges de personnel, premier poste de dépense de l'OPH, n'est toujours pas acquise.

L'évolution entre 2002 et 2011 de la masse salariale de l'établissement affiche une progression de 26,54 % sur 9 ans. Cette progression s'est poursuivie indépendamment de l'évolution mieux maîtrisée des autres charges.

Exercices	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnel permanent	476 769 459	475 028 022	474 640 254	461 191 534	494 264 023	531 710 326	505 151 293	517 254 294	534 687 874	561 495 034
Charges CST	7 505 238	10 191 996	10 483 803	11 524 055	11 581 280	12 659 727	12 447 883	12 980 147	14 554 551	
Indemnité de départ volontaire	2 552 159	50 243 463					102 175 490	8 873 822	0	0
Intérêt moratoire DV							487 428	0	0	0
Indemnité de décès					2 754 804		5 895 696	0	0	0
Congés payés	2 280 270	880 919	1 476 118	538 275	365 270	1 432 461	5 686 357	1 407 553	800 322	10 210 253
Personnel temporaire	0	0	26 843 649	10 119 195	18 872 559	12 378 553	8 369 127	22 280 595	43 528 476	29 393 283
Charges CPS	160 503 232	182 482 814	184 637 198	178 639 902	191 858 277	197 259 061	182 041 765	219 122 147	261 550 092	220 811 289
Comité d'entreprise	2 361 993	2 598 441	2 875 309	2 792 324	2 648 052	2 878 785	3 021 761	3 255 436	2 863 925	3 098 688
<b>TOTAL</b>	<b>651 972 351</b>	<b>721 425 655</b>	<b>700 956 331</b>	<b>664 805 285</b>	<b>722 344 265</b>	<b>758 318 913</b>	<b>825 276 800</b>	<b>785 173 994</b>	<b>857 985 240</b>	<b>825 008 547</b>
Evolution n // n-1		10,65%	-2,84%	-5,16%	8,66%	4,98%	8,83%	-4,86%	9,27%	-3,84%
Evolution 2002/2011										26,54%

Intitulés	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Charges de personnel	651 972 351	721 425 655	700 956 331	664 805 285	722 344 265	758 318 913	825 249 800	785 173 994	822 042 799	825 008 547
Total Dépenses Section 1	5 004 440 835	5 622 216 963	4 529 305 856	4 514 591 503	5 857 045 779	5 430 352 168	4 805 114 295	5 362 090 772	4 548 133 146	4 078 093 248
Poids des charges de personnels dans les dépenses de fonctionnement	13,03%	12,83%	15,48%	14,73%	12,33%	13,96%	17,17%	14,64%	18,07%	20,23%

Les charges autres que de personnel ont été alignées sur le ralentissement de l'activité et ont donc connu une baisse importante.

<sup>33</sup> En application des dispositions des deux derniers alinéas de l'article 29 de la CC ANFA, pour les personnels de catégorie 5 de plus de 3 années de service.

Déconnectées de ce mouvement de baisse générale des charges, notamment grâce à un système particulier de financement par subventions spéciales<sup>34</sup>, les charges de personnel ont poursuivi leur croissance.

Ces charges ont été en augmentation continue sur la période. Elles sont passées de 652 MF CFP en 2002 à 701 MF CFP en 2004 et 825 MF CFP en 2011.

L'effort de maîtrise des charges d'exploitation a donc paradoxalement épargné les charges de personnel.

La part des charges de personnel dans les charges totales s'est donc fortement accrue puisqu'elle est passée de 13 % en 2002 à 20 % en 2011. En dix ans, leur poids dans les charges de fonctionnement s'est ainsi accru de 7 points, notamment avec la rapide progression du personnel temporaire, inexistant avant 2004. Les charges de personnel ont atteint leur maximum en valeur relative et en valeur absolue en 2010 et 2011, après l'échec de leur réduction en 2008.

en MF CFP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Moyenne 2002-2011
Charges de personnel	652	721	701	665	722	758	825	785	822	825	748
<b>CHARGES</b>	<b>5 004</b>	<b>5 622</b>	<b>4 529</b>	<b>4 515</b>	<b>5 857</b>	<b>5 430</b>	<b>4 805</b>	<b>5 362</b>	<b>4 548</b>	<b>4 078</b>	<b>4 975</b>
Charges de pers / Charges totales	13%	13%	15%	15%	12%	14%	17%	15%	18%	20%	15%

\*compte financier provisoire au 20/03/2012

Le poids des charges de personnel dans les charges d'exploitation s'est donc accru. En 2011, pour une dépense globale en fonctionnement de 4 Mds de F CFP, les charges de personnel ont été arrêtées à 825 MF CFP, soit 20,23 % du total des charges.

## 2.4. - L'efficacité productive de l'OPH est restée très faible

### 2.4.1. - L'OPH n'est pas parvenu à améliorer sa productivité

L'efficacité productive, autrement dit la productivité d'un organisme, peut conventionnellement s'apprécier par le rapport de la production à la quantité de travail, mesurée par l'effectif qu'il a fallu pour réaliser cette production.

Le niveau et l'évolution de ce rapport à l'OPH ont été très défavorables. Depuis 2002, mais surtout depuis 2010, la production a chuté, alors que l'effectif est resté stable, provoquant mécaniquement un effondrement de l'efficacité productive.

<sup>34</sup> Ex-CAH.

Production annuelle de logement et de fare										
Exercice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Habitat groupé (HG)	41	82	18	127	100	50	42	192	56	12
Habitat dispersé (HD)	284	455	287	130	469	322	224	213	198	93
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>537</b>	<b>305</b>	<b>257</b>	<b>569</b>	<b>372</b>	<b>266</b>	<b>405</b>	<b>254</b>	<b>105</b>
Effectif (CDI) par catégorie										
Exercice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hors grille	18	données précises non fournies	14	14	15	15	12	11	12	8
CC1	4		5	4	5	7	9	11	12	13
CC2	21		22	21	23	23	23	28	35	35
CC3	30		34	34	36	35	38	32	34	34
CC4	9		9	11	11	11	10	9	8	8
CC5	41		42	41	40	40	32	30	31	29
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>126</b>	<b>125</b>	<b>130</b>	<b>131</b>	<b>124</b>	<b>121</b>	<b>132</b>	<b>127</b>
Efficacité - Rendement										
Exercice	2002	2003 *	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
[HG + HD] / Nbr CDI	<b>2,64</b>	<b>4,37</b>	<b>2,42</b>	<b>2,06</b>	<b>4,38</b>	<b>2,84</b>	<b>2,15</b>	<b>3,35</b>	<b>1,92</b>	<b>0,83</b>

\* Pour 2003, donnée précise de l'effectif non obtenue, application de l'effectif de 2002

Depuis 2002, le niveau de production a considérablement baissé alors même qu'il partait d'un niveau déjà très bas (325 logements ou *fare* produits en 2002).

Au cours de la période examinée, le maximum productif a été atteint en 2006, année où 100 logements groupés et 469 *fare* ont été livrés. L'année la moins productive est 2011 où seulement 12 logements groupés ont été livrés, soit 6 de moins qu'en 2004. Cette année-là, 287 *fare* avaient été livrés alors qu'en 2011 plus que 93 *fare*. Auparavant, la production annuelle de logements groupés la plus forte avait été atteinte en 2009 avec seulement 192 logements.

Globalement, la production est restée très faible depuis 2002 : 72 logements et 258 *fare* en moyenne par an, alors que le flux de dossiers nouveaux est estimé à 400 par an. L'effectif de l'OPH est resté stable, de l'ordre de 126 agents au cours de la période<sup>35</sup>.

La productivité du travail à l'OPH, mesurée par le rapport entre la production de logements groupés et de *fare* et l'effectif, est restée très faible. Elle a été en moyenne de l'ordre de 2,5 logements ou *fare* livrés par agent. Ce ratio n'a jamais atteint la valeur de 5, et s'est effondré en devenant inférieur à 2 en 2010 puis à 1 en 2011.

A titre comparatif, d'après son rapport d'activité 2011, la Société immobilière de Calédonie (SIC) a produit cette même année 900 logements neufs avec un effectif de 158 personnes, ce qui lui donne un ratio d'efficacité productive 5,7. Ce niveau n'a été approché par l'OPH qu'en 2006, grâce à une livraison record de *fare* (469) à laquelle s'ajoutait la livraison de 100 logements groupés.

#### 2.4.2. - La gestion technique des opérations s'est avérée très difficile

L'OPH ne dispose pas d'un bureau d'études suffisamment étoffé pour faire face aux travaux de programmation et de suivi qui lui incombent.

La direction des programmes et des opérations (DPO), en charge de cette mission, dispose seulement de 6 postes techniques : 4 chargés d'opérations, 1 directeur adjoint et 1 directeur.

Avec cet effectif relativement restreint, cette direction doit réaliser les études de faisabilité, passer les appels d'offres, suivre les travaux et assurer depuis 2008 une prospection foncière pour ses opérations de construction sociale et de RHI.

<sup>35</sup> Le nombre de CDD est resté très faible au cours de la période examinée.

Cet effectif s'est avéré peu adapté à ses missions. Pour remplir sa mission de constructeur social, à laquelle était associé l'objectif ambitieux de construire au moins 450 logements par an, l'OPH n'a, semble-t-il, pas disposé d'un nombre suffisant de chargés d'opérations et de techniciens.

A ce jour, la DPO, malgré ses efforts, n'est pas en mesure de gérer efficacement la vingtaine d'opérations de son plan de charge. Et ce, d'autant moins que son effectif n'est plus au complet depuis le départ du directeur et d'un chargé d'opérations en mars 2012.

Les chantiers n'avancent donc que très lentement. La plupart en sont encore au stade des études, plusieurs années après leur lancement.

La faible efficacité de l'Office se vérifie aussi par la qualité très moyenne de ses programmations.

La programmation a été régulièrement construite sur des hypothèses irréalistes où les impondérables et les situations de blocage ont été minorés et les capacités réelles de l'Office, surestimées. Cette attitude « trop volontariste » a débouché sur de nombreuses déprogrammations, même si celles-ci ne sont pas totalement imputables à l'OPH, puisque de nombreux blocages découlent de la mauvaise qualité ou l'inadaptation des terrains d'assiette.

La programmation des opérations du Contrat de projets en fournit depuis 2008 un exemple emblématique.

Dans les programmations établies par la DPO à partir des terrains fournis par la collectivité de la Polynésie française, le rythme de réalisation des opérations a été constamment surestimé et les problèmes, fonciers ou de surcoûts, constamment minimisés.

Cette situation a débouché sur des retards et des déprogrammations, et parfois sur des coûts superflus, liés au remboursement des emprunts et des subventions mobilisés prématurément, qui auraient pu être évités par une programmation de meilleure qualité.

Par exemple, pour l'opération TEROMA 2.3<sup>36</sup>, qui consistait à réaliser 60 logements pour un coût prévisionnel de 919 MF CFP, grâce à un financement par subvention de l'Etat à hauteur de 65 %, soit 597,35 MF CFP, et par emprunt AFD complémentaire de 321,65 MF CFP, 290 MF CFP ont été mobilisés en 2005 sur le prêt AFD. Les travaux ont été interrompus en août 2008, ce qui a entraîné l'exigibilité anticipée du crédit par l'AFD, assortie de pénalités, soit un remboursement de 290 MF CFP au titre du capital emprunté et 55 MF CFP au titre des pénalités.

L'opération AHONU, dont les travaux n'avaient pas commencé cinq ans après le déblocage des fonds, a également donné lieu à des remboursements anticipés à l'AFD et à l'Etat en août 2010.

Au total, pour ces deux opérations, l'OPH a ainsi dû rembourser près d'un milliard de F CFP, 178 MF CFP d'avance de subvention à l'Etat et 584 MF CFP d'emprunts à l'AFD, assortis de 100 MF CFP de pénalités.

#### *2.4.3. - L'efficacité productive a aussi été diminuée par la gestion critiquable de plusieurs opérations*

---

<sup>36</sup> Convention de financement n° CPF 1205 02 N du 3 octobre 2005.

L'exemple le plus frappant à cet égard est la gestion de l'opération « Domaine LABBE », pour laquelle une enveloppe de 2,9 milliards de F CFP avait été réservée par le Contrat de projets. Il s'agissait d'une opération de construction de 120 logements sociaux à PIRAE sur un foncier mis à disposition par l'Etat.

Bien qu'inscrite en priorité au Contrat de projets dès son démarrage en 2008, cette opération en est encore en 2012 au stade de l'appel d'offres, aucun chantier n'ayant démarré.

L'OPH avait décidé de confier à l'établissement d'aménagement et de développement (EAD) une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le cadre d'une convention établie entre les parties le 16 septembre 2009. Cette méthode, au lieu de faire gagner du temps, s'est révélée être une source de retards et de complications.

L'EAD, sollicité pour son expertise et sa disponibilité, avait lancé un appel d'offres sur performances<sup>37</sup> pour la réalisation des études et des travaux de l'opération auquel, in fine, l'OPH n'a pas donné suite, reprenant à son compte la gestion de cette opération dans le cadre d'un appel d'offres classiques.

La procédure EAD avait pourtant débouché sur une proposition en faveur du groupement FIUMARELLA/AJC/VALUTECH de préférence à l'offre concurrente du groupement BOYER. La commission des marchés de l'OPH s'y est opposée en raison, d'une part, de l'absence d'avis explicite donné par le jury en annexe du rapport de l'EAD, proposant FIUMARELLA, et de retranscription de l'avis du représentant de l'Etat dans le rapport, et, d'autre part, d'un doute sur la régularité du choix d'un appel d'offres sur performances<sup>38</sup> et sur la discussion avec les concurrents. Le conseil d'administration du 8 septembre 2011<sup>39</sup> de l'OPH a choisi d'abandonner la procédure EAD en application de l'article 127 du code des marchés en déclarant la procédure sans suite.

Après plus de trois ans d'études et de travaux préparatoires, le conseil d'administration a donc finalement choisi de relancer un appel d'offres. Ce changement de stratégie a eu pour conséquence immédiate de reporter le démarrage de la phase travaux au plus tôt en 2013 et de programmer une livraison, au mieux, en 2015<sup>40</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil d'administration a pour sa part estimé que « *le démarrage et la livraison de l'opération restaient compatibles avec le calendrier du contrat de projets* ».

#### *2.4.4. - Le parc social a souffert des carences de la politique de maintenance et d'entretien*

L'organisation d'une maintenance organisée a pris du temps. Ce n'est qu'en 2008 avec l'obtention de la certification ISO 9001, que les procédures de maintenance et d'entretien pratiquées par l'OPH ont été formalisées par écrit et normalisées.

---

<sup>37</sup> Article 27 du code des marchés.

<sup>38</sup> Qui doit en principe être justifié par des motifs d'ordre technique et financier.

<sup>39</sup> Délibération n°36/2011/CA/OPH du 8 septembre 2011.

<sup>40</sup> En outre, ce retard a créé une difficulté supplémentaire car le bail signé par l'Etat, avait pour terme le 31 décembre 2014.

La direction de la maintenance du parc compte 34 agents. C'est la direction la plus nombreuse de l'OPH. Sa mission est de maintenir en état le parc social. C'est à partir de cette direction que sont organisés les travaux d'entretien et de maintenance dans le cadre d'une cellule dédiée à cette mission (CMPL). Cette direction abrite aussi une cellule spécialisée dans les travaux de réhabilitation du parc ancien.

La maintenance est actuellement organisée en plusieurs échelons : la maintenance corrective pour répondre aux demandes des locataires, la maintenance préventive, qui correspond à l'entretien des espaces communs, à la pose de chauffe-eaux solaires, à l'entretien du réseau électrique, à la dératisation et à la désinsectisation, et les travaux de grosses réparations tels que la protection des talus, la rénovation des réseaux, rénovation des plafonds et des cloisons, la réfection des peintures.

Pour autant, et en dépit des résolutions arrêtées dans le plan d'action de l'OPH de 2008, l'entretien et la maintenance programmées, selon un calendrier précis, restent, d'après les réponses aux observations provisoires du directeur général « *tributaire à la fois des subventions accordées par le budget du Pays pour la maintenance du parc ancien et du niveau des provisions qui dépend du taux de recouvrement des loyers pour le parc nouveau.* »

Grace aux outils informatiques mis en place, et particulièrement au logiciel PREM utilisé par la plupart des sociétés HLM, l'office est certes en mesure d'établir une programmation théorique de la maintenance sur 15 ans. Celle-ci n'en reste pas moins, cependant, largement conditionnée par les ressources financières dont elle peut disposer.

Pour autant, les interventions, bien souvent commandées par l'urgence ou par les plaintes des usagers, contribuent à priver la maintenance et l'entretien de tout caractère préventif. Elles traitent de situations très dégradées qui nécessitent la plupart du temps de lourds travaux de rénovation (rénovation des circuits électriques, étanchéité, couverture), dus à la carence de la maintenance générale des années passées, et qui excèdent largement les interventions au titre de l'entretien courant.

La maintenance a d'abord souffert de l'insuffisance des ressources qui lui ont été consacrées. Au 31 décembre 2011, la provision pour grosses réparations s'élevait à 1,742 milliard de F CFP, alors que les estimations de travaux étaient bien plus élevées.

Pour financer les travaux de maintenance et d'entretien, l'OPH ne devait compter que sur les provisions constituées à cet effet à partir des loyers et des charges. Mais les premières provisions n'ont été constituées qu'en 1998, soit plusieurs dizaines d'années après la construction des résidences et ne concernaient que le parc nouveau. Pour des raisons très spécifiques, liées au calcul du loyer d'équilibre depuis sa création, le taux de provisionnement a été fixé à 1 % de l'investissement pour les grosses réparations et 20 000 F CFP par an et par logement pour la maintenance. Il s'est avéré très insuffisant.

Par ailleurs, à partir de 2003, des subventions spécifiques ont complété le financement des grosses réparations pour le parc ancien. La stratégie de l'OPH, approuvée par la collectivité de la Polynésie française, a alors consisté à faire financer par subventions la remise à niveau des résidences.

Cette situation a abouti à laisser s'aggraver la situation des résidences par des interventions tardives et insuffisantes, au rythme d'un financement sur lequel l'office n'a eu aucune prise et qui

s'est avéré inconstant. Les subventions de la collectivité de la Polynésie française n'ont, en définitive, pas suffi à couvrir le coût des grosses réparations.

L'OPH avait estimé que la subvention de la collectivité de la Polynésie française devait être de l'ordre de 200 MF CFP pour couvrir les charges liées à l'entretien et à la maintenance. Or, en moyenne, sur la période de 2002 à 2011, l'OPH a dû financer par an sur ses fonds propres, une moyenne annuelle de 71 MF CFP. Certaines années, la ponction a été plus lourde. Depuis 2008, les difficultés budgétaires de la collectivité ne lui ont pas permis de verser des subventions suffisantes. En 2010, la subvention a ainsi été réduite de moitié par rapport au versement de 2008.

en MF CFP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Moyenne 2002-2011
Grosses réparations	133	200	196	201	181	153	245	267	293	156	203
Subvention Pays	-	44	196	200	153	152	200	183	98	nc	136
<b>Ecart</b>	<b>133</b>	<b>156</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>84</b>	<b>195</b>		<b>71</b>

\*compte financier provisoire au 20/03/2012

Ces difficultés de financement ont conduit à des négligences dans l'entretien et la maintenance des résidences qui aboutissent désormais à des remises aux normes très coûteuses.

En définitive, faute de suivi et de moyens appropriés, la situation du parc s'avère très dégradée par un défaut de maintenance et d'entretien manifeste.

Ces négligences débouchent sur de lourds travaux de sécurisation et de remise aux normes pour lesquels les premières estimations atteignaient fin 2011 un total de près de 9 milliards de F CFP qui se répartissait comme suit :

- 1,628 milliard F CFP pour la réhabilitation en milieu occupé portant sur la mise en sécurité du courant fort, de la plomberie, des sanitaires, des infrastructures et de la couverture, des VRD, des travaux d'assainissement, des reprises de second œuvre et de la pose de menuiserie aluminium ; deux projets sont en cours : une grosse réhabilitation en milieu occupé de 1,433 milliard de F CFP pour 237 logements répartis sur 7 sites ; l'opération est actuellement suspendue à l'obtention d'un prêt de l'AFD ; et une opération plus modeste de 195 MF CFP (rénovation et mise aux normes du lotissement TEPAPA) qui est aussi bloquée par un manque de financement ;
- 7,300 milliards de F CFP pour la sécurisation des lotissements âgés de plus de 15 ans, portant sur 38 lotissements<sup>41</sup> recensés, soit 1 384 logements.

En plus, l'OPH doit, dès que possible, sécuriser les zones touchées par un Plan de Prévention des Risques (PPR), soit 18 lotissements classés en zone rouge (PRR). En outre, les incidents survenus dans le parc ont permis l'identification complémentaire de 87 zones à risques<sup>42</sup> qui nécessitent des travaux encore non chiffrés définitivement<sup>43</sup> et parfois des arrêtés de péril et des solutions de relogement à court terme, qui dépassent les possibilités de l'OPH. Ces travaux de sécurisation ont fait l'objet du déblocage d'une enveloppe de 2 milliards F CFP par le Contrat de projets en novembre 2011.

<sup>41</sup> Sur 77 lotissements.

<sup>42</sup> Des éboulements dans 49 zones, des inondations dans 31 zones, des houles dans 7 zones.

<sup>43</sup> Un chiffrage provisoire a été arrêté à 3,8 milliards de F CFP.

### **3 - Ces résultats proviennent autant de difficultés internes que des insuffisances de la politique du logement social**

#### **3.1. - De nombreux dysfonctionnements internes ont perturbé la bonne marche de l'Office**

##### *3.1.1. - L'instabilité des dirigeants a empêché la réalisation durable de progrès*

Les fréquents changements du président du conseil d'administration et du directeur général ont fortement perturbé la conduite des réformes.

La rotation très rapide du titulaire du portefeuille en charge de l'OPH, a renforcé les difficultés éprouvées par l'établissement pour porter des réformes touchant à son fonctionnement et à sa gouvernance.

De 2002 à 2011, se sont succédé à la tête de l'OPH 11 présidents du conseil d'administration, ce qui équivaut à un changement de présidence tous les onze mois. Des changements aussi fréquents ne permettent pas de porter une réforme. Et ce n'est que, fortuitement, que certains dossiers ont pu avancer (réforme de l'AFL).

Les cadres dirigeants ont eux-mêmes très souvent changé (9 directeurs généraux en 10 ans). Depuis 2004, en l'espace de 7 ans, 8 directeurs généraux se sont succédé à la tête de l'établissement.

Deux directeurs généraux, seulement, ont exercé des mandats d'une durée significative, bien qu'entrecoupés d'interruptions plus ou moins longues : M. Jacky TEFAATAU et Mme Maïana BAMBRIDGE, qui sont les seuls à avoir dirigé l'établissement plus d'un an : 21 mois pour le premier et 27 mois pour la seconde. Depuis le départ de Mme BAMBRIDGE, seul M. TUIHANI a dirigé l'établissement durant une période supérieure à 6 mois.

Cette rotation trop fréquente des directeurs généraux a manifestement entravé la résolution des problèmes d'organisation et de management de l'Office. D'une manière générale, la stabilité du management n'a pas été suffisante pour conduire efficacement des réformes.

Depuis juin 2011, alors que les besoins n'ont jamais été aussi forts, en pleine mise en œuvre du Contrat de projets, une ultime perturbation a été apportée au fonctionnement de l'Office avec le recours systématique à l'intérim pour les fonctions dirigeantes. C'est effectivement dans ce cadre que les deux derniers directeurs généraux ont exercé leur fonction. Cette situation, qui tend à se prolonger, plonge l'OPH dans une expectative très pénalisante.

La continuité dans l'action était pourtant nécessaire pour s'inscrire durablement dans la trajectoire de progrès qui avait été dessinée au début des années 2000, puis réaffirmée en décembre 2005 au moment des Etats généraux du logement.

Le « management du changement », feuille de route donnée aux dirigeants de l'OPH, impliquait une certaine continuité qui n'a pas été garantie par le perpétuel « changement du management » qu'a connu l'Office depuis 10 ans. Les changements ont été trop systématiquement liés à la nomination de nouveaux présidents du conseil d'administration alors qu'il s'agissait avant tout d'assurer un management technique et administratif, sans implication politique.

La mise en œuvre du plan d'actions de février 2007, sous la conduite de Mme BAMBRIDGE, supposait ainsi une action développée sur 5 années :

- structuration de l'OPH en 3 pôles : un nouvel organigramme au 1<sup>er</sup> octobre 2009 ;
- nouvelle grille des loyers : une loi du pays pour 2009 ;
- fermeture du site de TIPEARUI : prévue pour juillet 2008 ;
- certification ISO : prévue pour février 2008 ;
- AFL : transfert à la CPS ;
- amélioration du recouvrement pour équilibrer les comptes : au moins 5 ans.

Depuis le départ de Mme BAMBRIDGE en avril 2009, pas moins de 5 directeurs généraux se sont succédé. L'instabilité générale du management qui en a résulté a gravement perturbé les actions conduisant à reconstruire l'OPH et à améliorer ses performances.

### 3.1.2. - *L'organisation de la production et de la vente de fare a été inefficace*

L'OPH distribue des *fare* sur critères sociaux pour satisfaire aux besoins des demandes en habitat dispersé. Par ailleurs, il vend des *fare* commerciaux, d'un modèle plus élaboré, à tout public intéressé.

#### 3.1.2.1. - Des ruptures d'approvisionnement trop fréquentes pour les *fare* sociaux

La production de *fare* sociaux, malgré l'intérêt manifesté par plusieurs ministres pour cette formule originale, ne s'est jamais inscrite dans une gestion rationalisée de la production. Aucune programmation des commandes n'a été fondée sur l'anticipation des besoins. Le système n'a jamais été synchronisé avec les financements, les demandes continuant à s'amonceler alors que les financements se sont interrompus en 2008.

Les conditions optimales pour produire ces logements n'ont donc pas été réunies.

Cette gestion au coup par coup des stocks de *fare*, qui conduisait à des ruptures de stocks fréquentes, a été préférée à des commandes en grande série. Ce choix a été directement à l'origine du délai d'attente qui s'est abusivement instauré entre l'attribution d'un *fare* et sa livraison effective.

Actuellement, l'appel d'offres n'est lancé que lorsqu'une quantité suffisante de *fare* attribués est atteinte, et que leur financement est assuré.

Ainsi s'explique la faiblesse des quantités produites, qui, au lieu de 20 par mois pour satisfaire la demande, n'ont été en 2011 que de 12 pour une année, soit un par mois ; mais aussi, l'allongement exagéré des délais d'attente en habitat dispersé qui, d'un mois en théorie, a pu atteindre plus d'une année depuis 2008 et n'avoir pas de terme estimable en 2011 vu la faiblesse de la quantité produite par rapport à la demande enregistrée (986 dossiers).

Cette carence traduit en fait les difficultés éprouvées par l'Office pour maîtriser la gestion des stocks de *fare*, et l'asseoir sur des bases rationnelles (notamment quantité économique à commander, stocks de sécurité indispensables).

Plusieurs formules ont pourtant été utilisées. Elles ont toutes abouti à des déboires plus ou moins importants.

De 2002 à 2007, la solution retenue avait été l'entreposage des kits de *fare* à TIPAERUI, mais elle a débouché sur des problèmes de grivèlerie qui ont donné lieu à un dépôt de plainte. En 2007, il a été décidé d'externaliser la gestion des stocks de *fare*. Des marchés ont été passés et attribués. Mais l'entreposage de stocks chez le fabricant n'a pas mieux réussi. Dès 2010, cette entreprise a été placée en liquidation. Des dégradations et des pertes sur les stocks ont été découvertes. A ce jour, un chiffrage de ces pertes est en cours de réalisation, et une nouvelle plainte a été déposée, cette fois, à l'encontre de l'entreprise. L'OPH s'est préparée à reprendre le stockage et le colisage des kits de *fare* en interne.

Mais dans sa réponse, le président du conseil d'administration de l'OPH précise que « *le dernier appel d'offres de matériaux, dont les résultats sont attendus, prévoit désormais que les entreprises assurent le stockage et le colisage.* ».

### 3.1.2.2. - L'organisation de la vente des *fare* commerciaux n'a pas encore démontré son intérêt économique

La vente des *fare* commerciaux est restée des plus modestes alors que cette activité était à l'origine censée apporter des ressources à l'OPH.

La vente de *fare* commerciaux a débuté en 2001. Elle avait été motivée par le simple constat que le *fare* bois « *est un produit qui plaît* ». Il s'agissait donc de répondre à une demande tout en ménageant une juste rémunération à l'OPH par une marge de 30 %.

Le lancement de cette activité s'est toutefois effectué sans le calcul et la discussion d'un seuil de rentabilité.

L'activité a donné lieu, pour suivre les besoins supposés de la clientèle, à une diversification de la gamme, décidée en l'absence de démonstration chiffrée de sa rentabilité.

Dans un premier temps, l'activité a consisté exclusivement en la vente de kits en bois, puis elle a été étendue en 2005 à la vente de kits en dur. En 2011, une prestation de montage a été proposée.

Le développement de l'activité a été rapide jusqu'en 2004, exercice au cours duquel ont été vendus 182 *fare*, pour un chiffre d'affaires de 380 MF CFP.

Avec la montée en puissance de la concurrence privée, l'activité a été irrégulière entre 2004 et 2006 puis a amorcé une chute inexorable, se soldant par la vente de seulement 48 *fare* en 2010, pour un chiffre d'affaires de 159 MF CFP.

En 2011, 18 *fare* ont été vendus pour un chiffre d'affaires de 93 MF CFP.

### 3.1.3. - La gestion locative est déséquilibrée par un paramétrage inadapté des loyers et des aides au logement qui appelle une révision d'ensemble

La contribution des recettes de gestion locative à la couverture des charges reste encore très insuffisante, d'autant que les dysfonctionnements liés au paiement effectif des loyers et à leur mode de fixation impactent eux aussi l'équilibre de la gestion de l'OPH. Cette situation appelle une révision d'ensemble de ces dispositifs qui tarde à venir.

L'augmentation lente mais continue des produits des loyers a été possible grâce à la mise en place du principe du loyer d'équilibre pour les nouvelles constructions, en lieu et place du loyer fixe traditionnel de 18 310 F CFP par mois.

Une délibération de 1999 a posé le principe du loyer d'équilibre. Dans le parc existant avant cette date, la règle était le loyer unique fixé à 18 310 F CFP par logement. A partir de 2000, les attributaires de logements dans les nouveaux lotissements ont été redevables de loyers calculés en fonction de la surface du logement, de l'amortissement des emprunts, des provisions pour entretien et grosses réparations, vacances et impayés.

Par exemple, dans l'opération TIMIONA 2.1<sup>44</sup>, le loyer d'équilibre au m<sup>2</sup> s'établit à 604 F CFP par mois, soit 35 607 F CFP par mois pour un logement type F3 de 59 m<sup>2</sup> et 71 818 F CFP pour un F6 de 119 m<sup>2</sup>.

Ces niveaux de loyer ont été calculés pour couvrir, sur la durée d'amortissement de l'emprunt de 20 ans, le financement du programme de construction et sa gestion locative sur la période. Ces loyers doivent permettre le remboursement de l'emprunt (capital et intérêts), la reconstitution des fonds propres et la couverture des charges suivant des hypothèses d'exploitation établies en début d'opération. Toutes les charges d'exploitation qui sont prises en compte dans ce calcul sont des charges estimées. Certaines sont calculées en pourcentage des charges réelles totales, 1 % pour les grosses réparations, 4 % pour les impayés. Certaines sont forfaitaires, 11 300 F CFP pour les frais de gestion, 20 000 F CFP pour l'entretien courant.

Le point d'aboutissement du calcul est qu'à l'issue de l'exploitation du logement sur 20 ans, le bilan de l'opération et de son exploitation fasse apparaître un solde quasi nul.

Si la mise en place de ce loyer d'équilibre a été un incontestable progrès par rapport à la situation antérieure, plusieurs limites ont contribué à ce que cette réforme n'atteigne pas tous ses objectifs, en particulier celui d'un net redressement de la situation financière de l'OPH :

- *1ère limite* : le calcul du loyer d'équilibre est basé pour partie sur des coûts forfaitaires (entretien par an égal à 20 000 F CFP), ou des taux de provisionnement très éloignés de la réalité économique.

Par exemple, le provisionnement pour grosses réparations a été fixé à 1 % de la valeur du programme hors foncier. Ce taux de provisionnement paraît très insuffisant pour couvrir la réalité des coûts supportés par l'OPH pour de tels travaux, même si cette provision est revalorisée de 2 % par an. Dans l'exemple de Timiona 2.1, à l'issue de la période de 20 ans, ce n'est que 103 MF CFP qui auront pu être autofinancés pour le maintien du bien.

---

<sup>44</sup> Voir annexe.

- *2ème limite* : le calcul du loyer d'équilibre peut conduire à des différences importantes de loyer entre deux logements de même nature. Il en résulte une incompréhension des locataires et un sentiment d'iniquité qui peut les amener au refus de paiement du loyer.

Il suffit en effet que le coût du programme varie, ou encore qu'il soit financé par emprunt à un taux différent de celui du programme voisin pour que le loyer d'équilibre se situe à un autre niveau, sans pour autant que la prestation offerte par le logement soit distincte.

- *3ème limite* : la mise en place du loyer d'équilibre ne s'est pas accompagnée d'une réforme de l'AFL qui aurait assuré la solvabilisation des ménages et le paiement des loyers et charges.
- *4ème limite* : la réglementation ne permet pas à l'OPH d'appliquer le loyer d'équilibre après une opération de réhabilitation, alors que cela permettrait de faire sortir du parc à loyer unique un nombre important de logements anciens.

Ainsi, la réhabilitation du lotissement Hamuta Val d'un coût de 265 MF CFP, financée à hauteur de 80 % par subventions et 20 % par emprunt, n'a pas permis l'application du loyer d'équilibre à ses occupants. Ils restent donc sous le régime du parc ancien et s'acquittent d'un loyer de 18 310 F CFP par mois, quel que soit l'état du logement.

- *5ème limite* : l'actualisation, qui pourtant est prévue par la délibération de 1999, n'a pas été appliquée, malgré les conseils et les résolutions de l'OPH.

La mise en œuvre du principe de loyer d'équilibre a donc abouti à la création de disparités entre le parc ancien et le parc nouveau, pour des logements équivalents. L'agent comptable a calculé que le tarif locatif pouvait varier pour un F3 de 23 600 F CFP à 61 770 F CFP et pour un F5 de 36 500 F CFP à 102 365 F CFP.

Compte tenu du rythme peu soutenu de construction et de livraison des nouveaux lotissements, le parc ancien, dont le loyer unique ne s'élève qu'à 18 310 F CFP, représente une part importante des recettes locatives.

Ainsi, sur les 1 064 MF CFP de loyers et charges facturés en 2010, 422 MF CFP concernent le parc ancien (pour 1 830 logements).

Par exemple, sur le quittancement 2010, il a été constaté par le ministère du logement en décembre 2011, que le parc ancien, qui représente 67 % du parc de l'OPH, ne génère que 33 % de la facturation, soit 384 millions, alors que le parc nouveau, représentant 33 % du parc total, a généré 63 % de la facturation, soit 670 millions.

Pour que l'OPH devienne plus autonome financièrement, la masse du quittancement doit être revue par une révision des conditions de détermination des loyers, assortie d'une réforme de l'AFL.

En 2011, l'OPH n'encaissait que 738 MF CFP sur 1 054 MF CFP de loyers et charges facturés annuellement, malgré une amélioration du taux global de recouvrement de 13 % en 3 ans. Même si le taux de recouvrement était de 100 %, l'établissement ne pourrait pas faire face à ses

dépenses les plus incompressibles, qui s'élèvent à environ 1 221 MF CFP, dont 828 MF CFP de charges de personnel et 393 MF CFP de remboursement de la dette.

La masse du quittance doit donc être revue à la hausse afin de permettre à l'établissement d'être financièrement autonome.

Le dispositif du loyer d'équilibre, qui s'applique au parc nouveau, pose de nombreux problèmes qui doivent être résolus. Des corrections sont souhaitables pour améliorer sa contribution à la couverture des charges.

Ainsi, le principe du loyer d'équilibre pourrait être étendu aux logements du parc ancien réhabilités. Une péréquation des loyers d'équilibre du parc social nouveau et du parc ancien réhabilité pourrait être étudiée, après réalisation d'un zonage géographique, afin de supprimer ou d'atténuer les différences injustifiées de loyer d'un lotissement à l'autre au regard du niveau de confort du logement.

Les paramètres de calcul du loyer d'équilibre pourraient par ailleurs mieux prendre en compte la réalité des impayés et les obligations de participation des locataires aux charges générales d'entretien, en se rapprochant des réalités économiques. Au minimum, l'actualisation prévue par la délibération de 1999 devrait donc être appliquée.

Enfin, la solvabilisation des locataires et des accédants sociaux devrait être mieux assurée dans le cadre d'une réforme de l'aide familiale au logement (AFL) qui semble indispensable. L'instauration d'une « aide personnalisée au logement », intégrant la prise en compte du paiement des charges locatives, que ce soit dans le parc nouveau ou dans le parc ancien, devrait être mise à l'étude.

### **3.2. - Les insuffisances de la politique du logement social contribuent fortement à limiter les performances de l'OPH**

#### *3.2.1. - Les discontinuités du financement de la construction sociale*

La crise de la production du logement social, sous toutes ses formes, s'explique en partie par le caractère erratique des ressources de l'OPH.

Le financement de la production, qui dépend très largement des subventions, a été irrégulier depuis 2002. Cette particularité a gêné la production qui a besoin d'un horizon de 12 mois en habitat dispersé et de 36 mois en habitat groupé.

En premier lieu, la production en habitat dispersé s'est effondrée en raison principalement de l'arrêt des financements. De 2008 à 2012, aucun crédit de paiement n'a été affecté à l'achat de *fare*. Le Contrat de projets ne prévoyait initialement pas de financement pour ce type de logements. Il ne sera prévu, sur intervention de la collectivité de la Polynésie française, que par un avenant qui autorisera en 2010 le financement de 120 *fare*.

Dans ces conditions, la production de *fare* s'est littéralement effondrée depuis 2008. Les seuls *fare* livrés à partir de cette date correspondent à des fins de programmes d'avant 2008. En 2011, aucun *fare* n'a d'ailleurs été livré.

En second lieu, les incertitudes qui ont pesé sur le financement des opérations d'habitat groupé ont accentué les difficultés de production. La production de logements n'a été en moyenne que de 72 logements par an durant les dix dernières années.

Le financement du logement social dans le cadre du partenariat Etat- Polynésie française a connu une période intercalaire qui a débuté à la fin du Contrat de développement en 2004 et qui a pris fin en 2008 avec la signature du Contrat de projets.

Durant ces quatre années, le financement du logement social a été soumis à une incertitude quant aux montants sur lesquels il pouvait raisonnablement compter qui s'est révélée incompatible avec une programmation ambitieuse.

La durée de cette longue période d'incertitude résulte toutefois directement du manque d'efficacité de l'opérateur et de ses difficultés à mener à bien les restructurations internes qui lui étaient demandées, notamment par la mission d'appui AFD.

Trois ans après l'obtention de financements pérennes dans le cadre du Contrat de projets, la livraison de logements sociaux n'avait toujours pas repris, l'OPH n'ayant pas réglé ses problèmes internes.

Le relais n'a pas été pris par la collectivité de la Polynésie française qui est confrontée à une sévère crise de ses finances publiques.

Cette crise s'est traduite par une baisse des subventions à l'OPH.

Après une période de forte croissance des subventions d'investissement entre 2004 et 2008, pendant laquelle elles sont passées de 236 MF CFP à plus de 1,8 Mds de F CFP, celles-ci ont connu une baisse significative à partir de 2009.

De 2009 à 2011, les subventions d'investissement ont été ramenées en moyenne à 500 MF CFP (452 en 2009, 582 en 2010 et 487 en 2011), soit une baisse tendancielle de l'ordre de 400 MF CFP.

Cette diminution des subventions a correspondu à la période de forte baisse des réalisations des programmes d'investissement par l'OPH.

Cette évolution à la baisse traduit, en particulier, toutes les difficultés rencontrées par l'OPH pour exécuter la programmation des opérations du Contrat de projets.

### 3.2.2. - *Les carences de la politique foncière*

Les insuffisances de la politique foncière en matière de logement social ont déjà fait l'objet d'une observation en 2008 dans un rapport de la CTC sur la collectivité de la Polynésie française (affaires foncières)<sup>45</sup>. Il y était relevé des constats qui restent entièrement d'actualité aujourd'hui :

---

<sup>45</sup> Rapport d'observations définitives du 4 novembre 2008.

*« A l'exception du plan triennal d'acquisitions foncières récemment mis en place pour le logement social (2007-2009), il n'a jamais existé de planification des acquisitions ou des aliénations de terrains. Les priorités en matière d'acquisition foncière étaient donc le plus souvent définies en fonction des circonstances et des opportunités exposées en conseil des ministres. ... L'absence de toute planification générale a été le premier constat du gouvernement TEMARU en 2006 lorsque celui-ci a compris que les réserves foncières qui avaient été constituées par la collectivité d'outre-mer ne lui permettaient pas de mettre en œuvre le programme de construction de logements sociaux qu'il souhaitait réaliser en trois ans. »*

Ce premier plan triennal d'acquisition pour le logement social, élaboré en 2006, n'a pas été suivi d'effets significatifs.

C'est ainsi que la Chambre a mentionné en 2012, dans le rapport qu'elle a consacré à la politique du logement, les difficultés rencontrées par l'opérateur : *« L'OPH, qui a été depuis 2002 en charge de gérer la plus grande part de la construction sociale et à qui incombent les opérations programmées dans le cadre du Contrat de projets, n'a pas reçu de terrains facilement utilisables dans les opérations de logement social. »*

En tout état de cause, la racine du problème réside sans aucun doute dans le rôle trop passif dévolu à l'OPH en matière d'acquisitions foncières.

Le déroulement du Contrat de projets et le nombre de blocages d'opérations pour des raisons ayant trait au foncier en attestent.

Force est de reconnaître que ce problème de gestion logistique ne pourra trouver une solution satisfaisante que si l'OPH peut disposer des fonds dont il a besoin, ce qui n'a pas été le cas entre 2008 et 2011.

Par ailleurs, la satisfaction de la demande dépend en amont d'une politique foncière, en faveur de la construction sociale, que l'OPH ne maîtrise pas. Le taux d'échec des études de faisabilité sur les terrains d'assiette fournis par la collectivité de la Polynésie française (75 %), témoigne des difficultés rencontrées par l'OPH pour construire.

D'évidence, l'Office n'a pas eu les moyens adéquats pour traiter la question foncière, ses ressources étant notoirement insuffisantes pour acquérir du foncier constructible au prix du marché. L'OPH ne dispose en matière foncière d'aucune latitude d'action.

Faute de marge de manœuvre, la réaction de l'OPH en 2010 pour trouver du foncier a été quelque peu dérisoire. En constituant ex nihilo une équipe de prospection foncière, réduite à une personne et sans moyens financiers adaptés, son entreprise était vouée à un échec assuré et n'était certainement pas à la hauteur du problème. D'ailleurs, fin 2011, les crédits n'ayant pas été renouvelés, la cellule a été mise en veille.

A ce jour, l'OPH ne dispose pas de toutes les clés pour résoudre les problèmes fonciers qui ont entravé la production de logement social.

L'acquisition en 2009 de 2 ha de l'assise foncière de la RHI Hitimahana<sup>46</sup> en apporte un bon exemple.

---

<sup>46</sup> Il s'agit d'une zone d'habitat insalubre, sise sur plusieurs propriétés (TDF, Commune, OPH), où le terrain, situé en bord de mer, est inondable.

Le conseil d'administration du 17 janvier 2006 a décidé de cet achat à la commune de MAHINA pour résorber rapidement l'habitat insalubre de la zone. Ce projet était en souffrance depuis le début des années 1990.

La vente à l'OPH devait être financée par une subvention de la Polynésie française. Puis, le changement du contexte politique a retardé le déblocage de la subvention et contrarié la vente qui, finalement, ne fut conclue que le 24 février 2009, par le versement du prix convenu<sup>47</sup>.

Dans cette affaire, l'Office a été mis devant l'obligation d'acquérir un terrain posant de nombreux problèmes dans une zone RHI, sans avoir pu étudier la faisabilité des opérations de construction et de relogement. Ce dossier, qui nécessite l'intervention de plusieurs partenaires, n'a depuis lors pas progressé.

### 3.2.3. - *L'absence prolongée de politique d'aménagement du territoire*

Les effets négatifs de l'absence de choix clairement formulés en matière de politique d'aménagement du territoire ont été très importants.

La chambre, dans son dernier rapport sur la politique du logement de la Polynésie française a dressé un bilan documenté des situations de blocage auxquels aboutissaient les multiples conflits sur l'utilisation du sol.

Dans ce rapport, la chambre relève notamment que ce problème pénalise depuis l'origine la construction sociale confiée à l'OPH : *« Cette question était déjà au cœur des réflexions des Etats généraux du logement en décembre 2005 qui avaient établi et mesuré le rapport de causalité qui existait entre une relative pénurie foncière pour la construction sociale et l'absence de schéma d'organisation territoriale. Depuis, sans désespérer, les rapports et les études consacrés au logement social qui se sont succédé à un rythme soutenu depuis 2005, qu'ils émanent de la collectivité de Polynésie, de l'AFD, de la SNI ou de l'Etat, soulignent que la pénurie foncière n'est pas une fatalité et qu'une vision globale de l'utilisation du territoire et du développement urbain aurait dû y remédier ».*

La relance de la construction sociale au travers du Contrat de projets depuis 2008 s'est heurtée aux questions non réglées d'utilisation du sol, qu'il s'agisse de conflits de propriété, de contestations de riverains, d'occupations illégales ou de fonciers inadaptés à la construction sociale.

Aucun document de planification territoriale à l'échelle de la Polynésie française n'a été finalisé. Il a fallu attendre qu'une obligation légale inscrite dans la loi statutaire soit édictée pour que les autorités polynésiennes accomplissent les premiers actes, limités pour l'instant au lancement d'un appel d'offres et à la formulation d'un cahier des charges, d'une démarche visant à doter la collectivité d'un schéma d'aménagement général.

Mais encore maintenant, l'absence de politique d'aménagement du territoire continue de contraindre considérablement les projets de construction sociale de l'OPH, notamment du fait des contradictions et des incohérences qui existent entre les documents de planification communaux (PGA) et les plans territoriaux, tels que les PPR.

---

<sup>47</sup> Emission d'un titre exécutoire n°93 du 24 février 2009 par la directrice générale, Maïana BAMBRIDGE.

Le défaut d'attention porté à la politique d'aménagement du territoire a été, et reste un facteur important de blocage des opérations de l'Office, pour lequel l'établissement public est complètement dépendant de la collectivité de la Polynésie française, comme la Chambre l'a déjà constaté.

#### *3.2.4. - Le défaut de pilotage de la politique de résorption des zones d'habitat insalubre (RHI)*

En matière de résorption de l'habitat insalubre (RHI), le rôle de l'OPH a été insuffisamment clarifié par la collectivité de la Polynésie française. Cette situation a conduit à un pilotage déficient des zones de RHI, dont l'office n'est pas responsable.

La politique en matière de résorption de l'habitat insalubre a mobilisé, dès son lancement, à des titres divers, tous les intervenants du secteur de l'aménagement-construction, en y ajoutant une équipe d'ingénierie sociale, la mission de maîtrise d'œuvre urbaine (MOUS).

Dans cette organisation, le rôle de l'OPH n'a pas été défini avec une clarté suffisante, en dehors du fait qu'il soit en charge de la construction des logements pour les habitants des zones de RHI. Dans le cadre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, l'OPH est tributaire de l'action de l'équipe MOUS qui a longtemps été pilotée par une autre société d'aménagement-construction, la SAGEP. L'équipe MOUS est gérée par l'OPH que depuis 2009.

La coordination avec l'équipe MOUS n'a pas été codifiée, alors que son action est déterminante dans les phases préparatoires à la construction des logements, notamment pour déterminer si les reconstructions doivent être réalisées in situ ou ex situ.

A ce jour, aucune logique de pilotage de projet n'a été mise en place. Le contrat de projets, qui comportait à l'origine un financement pour un chef de projet, n'a pas, à ce jour, été sollicité pour donner une suite concrète à cette possibilité, malgré la flagrance des besoins.

En outre, le traitement des zones RHI relève fondamentalement d'une logique différente de celle de la construction sociale, vocation première de l'OPH. Si dans les deux cas, l'accompagnement social est présent, il ne revêt pas un caractère préalable aussi affirmé dans la construction classique de logements sociaux que dans les zones RHI.

Les opérations de RHI doivent coordonner deux logiques différentes, l'une propre à la construction sociale, s'appuyant principalement sur les procédés de construction, l'autre propre à l'ingénierie sociale.

Ces opérations se réalisent dans un cadre temporel différent, théoriquement plus long pour les opérations de RHI.

L'OPH s'est donc montré relativement inefficace dans un domaine auquel il n'était d'ailleurs pas préparé.

Les opérations de RHI inscrites dans le Contrat de projets (2008-2013) ne progressent pas plus vite qu'avant. Les motifs de blocage des opérations RHI rejoignent ceux qui freinent la construction, laissant l'Office sans possibilité de réponse pertinente à défaut d'intervention de la collectivité de la Polynésie française.

Sur les 515 logements à construire, l'OPH n'est parvenu à construire depuis la relance opérée par le Contrat de projets que 38 logements : 18 à TIMIONA 1 en 2006 et 20 TIMIONA 2.1 en 2011. Le reste des programmes de construction est arrêté au stade pré-opérationnel avec peu de perspectives d'évolution favorables à brève échéance, les chantiers de construction des logements de transit, nécessaires au relogement temporaire des familles concernées restant bloqués.

## **4 - L'avenir de l'OPH est devenu difficile et incertain**

### **4.1. - Un avenir difficile**

L'OPH a déçu les espoirs suscités par l'annonce d'importantes réformes du début des années 2000. Il présente un bilan négatif pour les missions relevant de son cœur de métier, la construction sociale et la gestion du parc social comme pour le traitement des zones RHI, même si, cette activité ne relève pas de ses missions premières, ce qui a été justement souligné par le Président du conseil d'administration et par le directeur général de l'OPH.

Toutefois, cette situation d'échec ne peut lui être entièrement imputée, tant la responsabilité de la collectivité de la Polynésie française paraît prépondérante.

L'avenir de l'Office paraît difficile car il doit relever des défis redoutables, précisément dans les domaines où l'amélioration de ses performances reste très dépendante des décisions de la Polynésie française.

Le premier défi est celui de l'augmentation radicale du niveau de production de logements pour répondre aux besoins présents et futurs de la population. Sur les bases de la production actuelle de logements, 72 logements groupés en moyenne par an<sup>48</sup>, il faudrait plus de vingt ans pour résorber le stock de demandes en instance. Autrement dit, sans une hausse inédite de la production, la question du logement social risque de rester longtemps sans solution.

Un second défi, tout aussi complexe, se profile : la réhabilitation du parc social rendue nécessaire par son état dégradé et la localisation de plusieurs résidences dans des zones à risque. A cet égard, la rationalisation de la gestion locative suppose un effort considérable de mise à niveau des pratiques que l'OPH ne peut accomplir seul, notamment en matière de facturation des charges et de provisionnement des grosses réparations.

Pour toutes ces raisons, l'avenir de l'Office paraît difficile.

### **4.2. – Un avenir également incertain**

L'OPH ne maîtrise pas toutes les clés de son avenir.

Les solutions majeures ne dépendent pas de lui mais de la politique que décidera de mener la collectivité de la Polynésie française. L'OPH n'est qu'un instrument au service d'une politique de la collectivité d'outre-mer. Il applique cette politique et en subit les limites.

---

<sup>48</sup> Données 2002-2011.

Ainsi, le redressement de la gestion locative reste largement conditionné par des réformes touchant à la politique du logement, telles que la révision de la grille des loyers et des charges, en niveau et en recouvrement effectif, ces questions étant elles-mêmes, surdéterminées par les modalités qui seront choisies pour améliorer la solvabilité des ménages, sans laquelle aucune politique de logement social ne peut fonctionner.

Toutefois, la volonté de développer la construction sociale ne doit cependant pas déboucher sur des prises de risque mal appréciées dans des opérations comportant des enjeux financiers de plusieurs milliards de F CFP.

Ainsi, l'OPH est sur le point de s'engager dans la réalisation d'un lotissement de 157 villas de type F5 à Papeari. Le projet a été chiffré à 4,45 milliards de F CFP, avec une aide fiscale de 1,6 milliard. Il pourrait solliciter une défiscalisation GIRARDIN. Pour ce faire, le projet requiert l'association de l'OPH dans la société de portage (SAS) formée avec une entreprise du groupe d'investissement Star Invest. Dans le cadre d'un schéma classique dans les montages en défiscalisation, l'OPH devrait s'engager pour une somme de 2,3 à 3,2 milliards de F CFP<sup>49</sup>. A terme, l'Office se retrouverait garant des loyers pour 157 logements, ce qui constitue un risque très lourd, en ne disposant que d'une seule étude de marché pour étayer les projets des promoteurs.

Ces considérations ont conduit les services de l'OPH à adopter en septembre 2011 une attitude prudente. Malgré tout, le conseil d'administration du 8 septembre 2011 a finalement autorisé la signature du mandat d'ingénierie financière avec la société de montage ALCYCOM<sup>50</sup>. Le contrat a été signé le 26 septembre 2011. Le conseil d'administration du 8 mars 2012 a autorisé la signature d'un contrat de réservation à hauteur de 4,453 milliards de F CFP.

Ce projet, a priori marginal par rapport aux demandes sociales, risque à l'avenir de peser lourdement sur la situation financière de l'établissement, notamment en cas de difficultés de commercialisation.

Le président du conseil d'administration dans sa réponse aux observations provisoires, a fait remarquer qu'il ne partageait pas cette analyse et que « *l'opération ne présentait aucun risque pour l'OPH puisque l'OPH n'a pas recours à l'emprunt pour ce projet : en effet, il bénéficie d'un crédit vendeur sur 7 ans sans intérêt de la part de la SCI TOOFA* ». La chambre constate que le président du conseil d'administration convient néanmoins que « *ce crédit vendeur est remboursé mensuellement par les loyers collectés par l'office* » et que « *bien évidemment, il sera nécessaire que l'office encaisse les loyers* ».

L'incertitude sur l'avenir de l'OPH provient aussi du manque de précisions quant à la future configuration des opérateurs publics dans les projets de réforme annoncés pour le secteur de l'aménagement- construction.

Il a été annoncé que « *l'Office assurerait la gestion de l'habitat social, parc privés et locatifs compris* » sur tout le territoire de la Polynésie française, en reprenant la mission de gestion du parc immobilier social précédemment assurée dans les archipels par le FDA. En revanche, l'OPH abandonnerait sa mission de constructeur social au profit d'un nouvel opérateur à déterminer, qui assurerait aussi la mission d'aménagement.

---

<sup>49</sup> En première estimation.

<sup>50</sup> Avec les réserves exprimées par le TPG pour non respect de la mise en concurrence.

Les travaux préparatoires de cette réorganisation ont débuté à l'OPH au second semestre 2011. Ils ont été principalement consacrés aux questions relatives au personnel, notamment les conditions d'intégration ou de mutation. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil d'administration, a précisé que « 47 agents du FDA intégreront l'OPH en octobre 2012, le reste du personnel FDA devra bénéficier du dispositif de départ anticipé que proposera le ministère du développement des archipels, en même temps que le personnel OPH se verra ouvrir un dispositif incitatif de départ volontaire. Ce transfert de personnel FDA vers l'OPH est budgété (subvention du Pays en faveur de l'OPH d'un montant de 178 millions de F CFP pour les 4 derniers mois de l'année 2012). Une subvention de fonctionnement de 320MF sera inscrite au budget 2013 ».

Toutefois, pour importantes qu'elles soient, ces questions ne doivent pas occulter les indispensables réflexions sur la future configuration de l'Office amputé de sa mission de constructeur social. Ainsi, aucune précision importante n'a été donnée sur les moyens dont disposera l'Office pour remplir sa difficile mission de gestionnaire du parc social, notamment sur les modalités de la prise en charge des impayés. Cette question reste déterminante, notamment dans l'optique, réaffirmée dans sa réponse aux observations, par le président du conseil d'administration, de tendre vers « un équilibre endogène, c'est-à-dire à terme, se passer des subventions d'exploitation du Pays et de regagner la confiance des partenaires financiers afin de mener à bien les opérations de création de logements à venir, inscrites ou non au contrat de projet » .

Dans la restructuration en cours, la chambre considère que les nouvelles modalités et les ressources qui seront consacrées à la politique du logement social n'ont pas encore été suffisamment précisées pour que se dessine clairement une nouvelle donne. Or, tous les experts, notamment ceux de la SNI en octobre 2011, ont conclu à la nécessité de modifier en profondeur le modèle sur lequel est construite la politique du logement social. Ils ont notamment insisté sur la nécessité de rendre l'OPH réellement autonome financièrement.

Les voies et moyens pour y parvenir paraissent peu nombreux. Ils se résument à une alternative : soit la collectivité de la Polynésie française assure des ressources suffisantes et pérennes par l'affectation d'une taxe à l'établissement public, solution qui ne va pas dans le sens de la politique budgétaire suivie depuis plusieurs années, qui tend à supprimer ce type d'affectations, soit la Polynésie consent et soutient une mise à niveau des loyers et des charges, avec en corollaire, une réforme radicale de la nature de la gestion et du montant de l'Aide familiale au logement (AFL).

En tout état de cause, sans réformes structurelles d'envergure qui touche à l'environnement de l'OPH, la restauration d'un équilibre d'exploitation endogène risque fort de se révéler hors d'atteinte.

## **5. - Recommandations**

### **Sur l'organisation de l'Office :**

- stabiliser dans le temps les fonctions directoriales et managériales pour permettre le développement de véritables projets d'entreprise ;
- réorganiser la direction des ressources humaines et la direction de l'entretien et de la maintenance, pour conserver le label ISO 9001 ;
- relancer en urgence les processus de progrès de la démarche qualité, en réduisant notamment les délais de traitements des dossiers de demande ;

### **Sur la gestion de l'Office :**

- améliorer la gestion de la masse salariale en luttant contre les sureffectifs et en limitant les avantages salariaux aux obligations légales et conventionnelles ;
- poursuivre la modernisation des outils de gestion (PREM gestion) et le renforcement de la professionnalisation du personnel (cycle de perfectionnement, fiches métier, catalogue des procédures internes);
- améliorer sensiblement la connaissance du coût des activités, grâce au développement d'une comptabilité analytique performante, en adoptant par exemple une nomenclature comptable plus adaptée, comme la M 31, qui intègre une comptabilité analytique des activités ;
- mettre en place une gestion moderne et rationalisée des commandes et des stocks de *fare* pour réduire les délais de livraison ;
- étudier les mesures susceptibles d'améliorer la rentabilité de l'activité de vente de *fare* commerciaux et en tirer les conséquences quant à son maintien ou son éventuelle suppression ;
- établir d'urgence une programmation calendaire et financière des interventions prioritaires pour les travaux de mise en sécurité des résidences ;

### **Sur la politique générale de l'Office :**

- préparer la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens tenant compte des missions exercées par l'OPH et des principes de financement du logement social adoptés par la collectivité de la Polynésie française ;
- demander l'extension de l'application du loyer d'équilibre aux logements réhabilités et l'ajustement du montant et des paramètres de calcul à la réalité des impayés et des obligations relatives à la participation du locataire aux charges générales d'entretien ;
- mettre à l'étude une péréquation des loyers d'équilibre du parc social nouveau et réhabilité, après réalisation d'un zonage géographique, afin de lisser les différences injustifiées en termes de confort du logement ;
- demander l'externalisation de la gestion et le parachèvement de la réforme de l'AFL dans la perspective de mieux assurer l'indispensable solvabilisation des locataires et des accédants sociaux.

## Annexe 1 : Etat général du parc de logements sociaux de l'OPH

Lotissement	Année de construct <sup>1</sup>	Nbre de logemt 31/12/11	%	Etat général	Age	%				
HAUT DU TIRA EXT.	2005	30	18,41%	<b>TRES BON ETAT GENERAL</b>	RECENT moins de 12 ans	20,00%				
TEROMA 2	2005-2008	105								
TIMIONA PAPAEOA PTT	2006	18								
UTUOFAI (PM 28 parcelles)	2002	28								
PUNA ITI (PM 43 parcelles)	2001	43								
FANATEA (PM 20 parcelles)	2002	20								
PAPAROA (PM 25 parcelles)	2004	25								
BALCONS DE TEPAPA	2000	60								
ATIMAONO	2000	37								
TEIRIIRI	2007	15								
MAHITHITI EXT.	2004	12								
TITAAVIRI	2008	42								
TAURAA-VAITEMANU	2006	40								
TEIVIHONU	1993	30					1,94%	<b>BON ETAT GENERAL</b>	INTERMEDIAIRE moins de 22 ans	3,08%
AMURIAVAI	1995	20								
		<b>525</b>	<b>20,35%</b>	<b>15</b>						
HAUTS DE VALLONS	2003	82	10,35%	<b>BON ETAT GENERAL</b>	RECENT moins de 12 ans	12,31%				
GABY	2004	6								
BONNEFIN (PM 27 parcelles)	2007	27								
CHALET DE PATER	1998	30								
MARATEUA (PM 14 parcelles)	2003	14								
COTEAUX DE HAMUTA	2001	43								
TAOE	2008	20								
LAGARDE ATIMARO	2002-2006	45								
HAUTS DU TIRA	1991-2005	127	20,93%	<b>BON ETAT GENERAL</b>	INTERMEDIAIRE moins de 22 ans	18,46%				
TIPAERUI GRAND	1993	38								
TETAUAU	1994	14								
AUEHI	1995	25								
VAITERUPE	1991	24								
VAITAVATAVA	1995-2001	122								
VAIOPU	1994	80								
MAHITHITI	1996	45								
TIAMAO	1989	17								
TE OTUU	1989	14								
TENIUPUPURE	1995	17								
ATIMA	1997	17								
HAMUTA	1987	82					10,16%	<b>BON ETAT GENERAL</b>	ANCIEN plus de 22 ans	10,77%
MAIRE NUI	1980	16								
PAPEAVA	1990	31								
TE PUHAPA	1983	52								
TAHINA	1985	1								
PAPATEA	1989	26								
VAIHIRIA	1983	54								
		<b>1 069</b>	<b>41,43%</b>	<b>27</b>						
MAMAO	2005-2009	55	2,36%	<b>ETAT GENERAL MOYEN</b>	RECENT moins de 12 ans	3,08%				
RAIMANUTEA	2000	6								
TITIORO UTA	1992	49	8,95%		INTERMEDIAIRE moins de 22 ans	6,15%				
TEMAURI VILLAGE	1991	120								
HAMUTA VAL	1992	60								
CHANTEAU	2002	2	11,55%		ANCIEN plus de 22 ans	7,69%				
TAAPUNA	1986	84								
ERIMA	1983	180								
NAHOATA	1978	15								
TIPAERUI VAL										
TEROMA	1983	19								
		<b>590</b>	<b>22,87%</b>		<b>11</b>					
LONGINE			0,54%		<b>MAUVAIS ETAT GENERAL</b>	RECENT moins de 12 ans	3,08%			
SOUKY	1999	14								
OREMU	1980-1996	175	14,81%	ANCIEN plus de 22 ans		15,38%				
PETEA	1976	40								
IMMEUBLE TIPAERUI	1989	15								
NOHORAA PUETEHEU	1983	40								
PIRAE UTA	1984	13								
FAUTAUA VAL	1986-1989	23								
TEPAPA	1989	29								
IMMEUBLE OTAC										
TAUPEAHOTU	1982	29								
MANIHI	1988	18								
		<b>396</b>					<b>15,35%</b>	<b>12</b>		
		<b>2 580</b>		<b>65</b>		100,00%	<b>100%</b>			

## Annexe 2 : Dépenses et recettes de fonctionnement

Chap.	Intitulés	Charges nettes										Moyenne	Evolution
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
60	Achats	1 429 195 924	1 315 574 124	982 824 881	885 017 436	1 377 628 828	1 201 508 294	1 209 961 815	824 981 679	567 716 856	410 181 952	1 020 459 179	-60,28%
dont	Achat marchandises fare OPH	968 732 664	593 855 278	345 777 891	493 037 858	825 886 041	742 595 743	800 402 923	506 810 731	271 622 284	126 173 178	567 489 459	-71,96%
	Achat marchandises AAHI	191 521 197	363 977 347	239 647 069	83 523 781	110 876 878	65 151 853	82 698 971	5 367 571	25 783	-	114 279 045	-99,99%
	Achat marchandises Fare commerciaux	107 270 822	206 042 861	345 476 963	108 908 911	246 900 421	283 045 028	170 818 567	82 181 334	104 314 346	63 850 726	171 880 998	-2,76%
61	Services extérieurs	382 081 368	480 947 481	566 357 876	593 675 575	465 272 274	461 581 102	574 362 756	721 233 865	810 427 615	557 453 143	561 339 306	112,11%
62	Autres services extérieurs	1 221 407 521	1 577 323 938	1 071 331 648	538 690 916	1 439 136 391	1 043 657 727	689 615 125	859 565 001	727 737 459	466 820 206	963 528 593	-40,42%
dont	Mise en œuvre Fare OPH	1 119 798 719	1 463 509 299	958 520 108	439 359 029	1 332 232 346	912 947 168	540 653 915	645 065 266	576 150 651	294 599 730	828 283 623	-48,55%
63	Impôts taxes versements divers	683 723	377 930	306 186	11 370 662	2 528 912	10 386 528	6 468 061	1 641 178	255 340	319 993	3 433 851	-62,65%
64	Charges de personnel	651 972 351	721 425 655	700 956 331	664 805 285	722 344 265	758 318 913	825 249 800	785 173 994	822 042 799	825 008 547	747 729 794	26,09%
65	Autres charges de gestion courante	253 770 514	366 996 030	25 015 585	187 877 640	294 157 680	154 009 058	239 672 628	252 553 164	80 037 473	410 170 802	226 426 057	-68,46%
66	Charges financières	73 131 286	73 318 051	81 336 951	119 488 851	156 328 002	247 969 098	190 381 441	190 920 296	253 753 826	141 777 062	152 840 486	246,98%
67	Charges exceptionnelles	13 741 709	100 486 206	14 173 973	118 049 726	97 527 644	352 241 966	95 571 821	602 102 431	209 926 896	106 721 367	171 054 374	1427,66%
dont	Subventions accordées aux collectifs sociaux	-	96 077 529	-	-	3 168 657	8 449 753	-	-	64 817 419	-	17 251 336	-
dont	Valeur comptable des actifs dédés	7 633 389	1 220 158	3 870 127	92 718 943	76 661 668	300 779 456	69 831 223	7 487 221	127 555 633	17 112 489	70 487 031	1571,02%
68	Dotations aux amortissements et provisions	961 438 339	943 989 878	1 033 382 919	1 367 024 372	1 268 527 590	1 170 780 853	932 406 376	1 121 325 535	1 074 469 154	1 158 541 142	1 103 188 616	11,76%
69	Impôts sur les bénéfices	17 018 100	41 777 670	53 619 506	28 591 040	33 594 193	29 898 629	41 424 472	2 593 629	1 765 728	1 099 034	25 138 200	-89,62%
	Virement à la Section 2	8 000 000	-	183 000 000	-	190 510 000	-	16 330 000	-	-	-	44 204 444	-
	<b>Total Dépenses Section 1</b>	<b>5 004 440 835</b>	<b>5 622 216 963</b>	<b>4 529 305 856</b>	<b>4 514 591 503</b>	<b>5 857 045 779</b>	<b>5 430 352 168</b>	<b>4 805 114 295</b>	<b>5 362 090 772</b>	<b>4 548 133 146</b>	<b>4 078 093 248</b>	<b>5 074 810 146</b>	<b>-9,12%</b>
Chap.	Intitulés	Produits nets										Moyenne	Evolution
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
70	Prestations diverses	743 698 864	956 513 186	1 093 679 261	994 695 048	1 215 763 348	1 196 375 162	1 072 966 367	1 105 736 159	1 223 078 316	1 195 370 687	1 079 787 640	64,46%
dont	Vente Fare commerciaux	152 932 692	295 300 823	379 839 707	218 582 219	373 762 341	296 825 007	164 031 044	180 409 777	158 977 990	93 060 711	231 372 231	3,95%
	Locations diverses	532 317 003	589 124 687	621 706 083	679 348 859	749 263 146	787 864 361	786 702 770	788 514 254	902 689 195	982 535 987	742 006 635	69,58%
72	Prestations diverses	-	-	-	-	-	-	-	6 473 639	-	-	647 364	-
74	Subventions	3 023 012 018	3 239 842 739	2 357 456 997	2 023 637 187	3 978 763 700	3 262 144 943	3 217 316 031	2 581 935 983	2 104 221 701	1 433 206 929	2 722 153 823	-30,39%
dont	Subvention FREPF (dont compens. Prêt)	1 933 593 320	1 241 716 515	281 214 050	12 190 574	47 429 414	69 015 280	62 748 792	10 579 192	622 219	-	363 795 097	-99,97%
	Subvention Pays (ress.affect.Fare AAHI)	82 311 022	1 043 223 109	1 171 966 228	1 008 928 338	2 268 410 365	1 709 816 172	1 422 343 353	1 183 628 357	835 592 940	1 353 746 824	1 207 996 671	915,17%
	Subvention Pays TVA	358 713 732	236 933 808	161 535 726	125 086 603	112 819 435	41 643 713	222 065 550	-	22 206 550	-	137 399 113	-106,19%
	Subvention Pays Collectif sociaux	-	-	-	87 500 000	10 562 191	-	-	-	64 817 419	-	18 097 734	-
	Subvention Pays CAH	289 380 702	300 000 000	266 000 000	270 000 000	280 000 000	292 000 000	400 000 000	270 000 000	251 000 000	-	290 931 189	-13,26%
	Subvention Pays Enquêtes et études	-	12 408 520	-	-	-	-	-	-	-	-	1 378 724	-
	Subvention Pays Relogement	23 372 130	57 172 646	88 546 970	116 724 173	78 110 001	45 477 759	41 427 315	38 280 611	-	-	54 345 734	-100,00%
	Subvention Pays G.R.	-	44 162 761	196 179 014	200 000 000	153 120 050	152 396 814	200 000 000	183 000 000	98 000 000	-	136 317 627	-
	Subvention Pays Anciens programmes	9 266 861	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 029 651	-
	Subvention Pays Compensation FSH	-	-	-	-	700 000 000	700 000 000	700 000 000	590 392 500	625 000 000	-	385 176 594	-
	Subvention Pays Déménagement	-	-	-	-	-	-	-	9 000 000	-	-	1 000 000	-
	Subvention Pays Assainissement	-	-	-	-	-	-	87 000 000	108 000 000	102 000 000	-	33 000 000	-
	Dons et legs	-	-	-	-	2 470 000	-	-	489 500	-	-	328 833	-
	Rémunération Maître d'Ouvrage (RMO)	326 374 251	304 225 380	192 015 009	203 207 499	325 842 244	251 795 205	281 590 021	209 724 207	149 395 673	79 460 105	232 362 959	-54,23%
75	Autres produits de gestion courante	927 813 660	1 032 414 171	681 300 183	839 421 611	284 328 620	157 415 720	72 005 390	144 767 940	56 002 080	34 654 791	423 012 417	-93,96%
76	Produits financiers (Intérêts comptes à terme)	5 512 065	1 428 575	-	1 238 217	12 963 251	47 352 483	31 180 336	12 799 572	38 169 347	48 490 147	19 913 399	592,47%
77	Produits exceptionnels	565 308 609	575 996 037	536 278 047	721 129 023	849 540 140	605 872 276	509 694 804	1 234 747 456	522 073 944	643 445 184	676 408 552	-7,65%
dont	Produit except. sur gestion exercice	12 807 008	8 615 150	7 317 804	4 060 452	1 203 104	6 200 535	36 734 208	758 410 626	8 622 377	221 982 478	106 595 374	-32,67%
	Quote-part des subv. virées au résultat	541 989 981	557 278 235	514 321 849	586 222 124	493 444 815	485 649 797	361 843 843	417 176 616	391 784 509	382 231 760	473 194 353	-27,71%
78	Reprises sur provisions	132 814 063	209 864 488	7 022 077	608 454	-	-	214 642 806	152 398 933	57 252 426	323 902 342	109 850 559	-56,89%
	Virement de la section 2	45 700 000	200 038 000	275 000 000	-	-	-	40 339 120	-	-	-	56 107 712	-
	<b>Total Recettes Section 1</b>	<b>5 398 159 279</b>	<b>6 016 059 196</b>	<b>4 675 736 565</b>	<b>4 580 729 540</b>	<b>6 341 359 059</b>	<b>5 269 160 584</b>	<b>5 117 805 734</b>	<b>5 238 859 682</b>	<b>4 000 797 814</b>	<b>3 679 070 080</b>	<b>5 182 074 161</b>	<b>-25,89%</b>

### Annexe 3 : Bilan financier de l'OPH et soldes intermédiaires de gestion

<b>ACTIF - net</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Frais de recherche	71	105	109	97	83	25	25	27	39	52
Licences brevets	10	7	5	2	2	3	18	19	14	7
Terrains	3 389	4 623	5 021	5 970	5 841	5 778	6 760	6 870	6 775	7 022
Constructions	4 690	5 723	5 369	5 953	6 812	6 575	7 035	8 729	8 979	8 824
Installation tech matériel outillage	3	6	5	3	2	1	1	1	1	0
Autres immobilisations	74	92	76	44	54	42	60	56	58	38
Immobilisations en cours	1 919	1 967	3 140	3 500	3 241	3 874	3 419	1 827	1 652	1 754
Immobilisations financières	-	-	-	-	150	150	150	150	150	150
Autres créances immobilisées	604	1	1	1	728	729	729	730	729	729
<b>ACTIF IMMOBILISE (4)</b>	<b>10 760</b>	<b>12 524</b>	<b>13 725</b>	<b>15 570</b>	<b>16 914</b>	<b>17 178</b>	<b>18 198</b>	<b>18 409</b>	<b>18 398</b>	<b>18 577</b>
Stocks	15	13	112	75	33	125	188	81	41	7
Débiteurs divers	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
Créances sur vente	943	382	449	1 111	448	506	695	585	717	594
Personnels et comptes rattachés	0	-	0	-	-	-	-	-	-	103
Autres créances	51	67	39	56	9	-	-	-	-	-
Subvention et autre à recevoir	247	68	9	-	-	10	19	14	0	6
Produits à recevoir	3 894	4 451	3 519	4 706	3 449	4 723	6 295	3 220	2 108	1 505
Compte en attente à régulariser	-	-	0	1	1	-	-	3	-	86
Disponibilités	531	521	57	301	2 759	2 461	2 134	2 699	1 488	1 376
Charges constatées d'avance	-	0	-	1	-	16	-	0	-	-
<b>ACTIF CIRCULANT (5)</b>	<b>5 682</b>	<b>5 502</b>	<b>4 185</b>	<b>6 251</b>	<b>6 699</b>	<b>7 842</b>	<b>9 332</b>	<b>6 603</b>	<b>4 354</b>	<b>3 676</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>16 442</b>	<b>18 026</b>	<b>17 911</b>	<b>21 821</b>	<b>23 613</b>	<b>25 021</b>	<b>27 530</b>	<b>25 012</b>	<b>22 752</b>	<b>22 253</b>

<b>PASSIF - net</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Dotation	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409
Réserves	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236	2 236
Report à nouveau	2 813	3 207	3 601	3 747	3 813	4 297	4 136	4 449	4 326	3 778
Résultat net de l'exercice	394	394	146	66	484	161	313	123	547	399
Subvention d'investissement	5 187	6 355	6 426	8 128	8 350	9 665	9 912	9 934	10 066	10 146
<b>CAPITAL (1)</b>	<b>11 039</b>	<b>12 601</b>	<b>12 819</b>	<b>14 586</b>	<b>15 293</b>	<b>16 447</b>	<b>17 006</b>	<b>16 905</b>	<b>16 490</b>	<b>16 171</b>
Provisions pour risques et charges	377	312	474	638	817	1 010	1 176	1 341	1 531	1 855
<b>PROVISIONS (2)</b>	<b>377</b>	<b>312</b>	<b>474</b>	<b>638</b>	<b>817</b>	<b>1 010</b>	<b>1 176</b>	<b>1 341</b>	<b>1 531</b>	<b>1 855</b>
<b>Emprunts (3)</b>	<b>1 146</b>	<b>1 417</b>	<b>1 537</b>	<b>2 725</b>	<b>4 526</b>	<b>4 435</b>	<b>4 412</b>	<b>4 284</b>	<b>3 470</b>	<b>3 513</b>
Dettes fournisseurs	565	649	1 005	263	461	313	773	420	236	353
Dettes sociales et fiscales	84	88	165	66	100	104	122	119	103	74
Impôts et taxes	28	47	55	13	42	13	8	3	4	6
Charges à payer	3 018	2 894	1 838	3 528	2 375	2 653	3 957	1 786	742	274
Recettes à régulariser	184	17	17	-	-	46	75	156	176	7
Produits constatés d'avance	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
<b>DETTES (6)</b>	<b>5 026</b>	<b>5 112</b>	<b>4 618</b>	<b>6 596</b>	<b>7 503</b>	<b>7 564</b>	<b>9 347</b>	<b>6 767</b>	<b>4 731</b>	<b>4 227</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>16 442</b>	<b>18 026</b>	<b>17 911</b>	<b>21 821</b>	<b>23 613</b>	<b>25 021</b>	<b>27 530</b>	<b>25 012</b>	<b>22 752</b>	<b>22 253</b>
<b>Fonds de roulement (1)+(2)+(3)-(4)</b>	<b>1 803</b>	<b>1 807</b>	<b>1 104</b>	<b>2 380</b>	<b>3 722</b>	<b>4 714</b>	<b>4 397</b>	<b>4 120</b>	<b>3 093</b>	<b>2 962</b>

en MF CFP	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*</b>	Moyenne 2002-2011
Vente de fare commerciaux	153	295	380	219	374	297	164	180	159	93	231
Achats de matériaux -variation de stocks	113	208	247	146	289	190	108	189	144	98	173
<b>Marge commerciale</b>	<b>40</b>	<b>88</b>	<b>133</b>	<b>72</b>	<b>85</b>	<b>107</b>	<b>56</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>58</b>
Loyers prestations annexes	591	661	714	776	842	900	909	925	1 064	1 102	848
Subventions d'exploitation	3 023	3 240	2 357	2 024	3 979	3 262	3 217	2 582	2 104	1 433	2 722
Autres ressources	928	1 032	681	839	284	157	72	151	56	35	424
Reprises sur provisions GR	133	210	7	1	-	-	215	152	57	324	110
Achats	1 317	1 108	736	739	1 089	1 011	1 102	636	423	312	847
Services extérieurs	1 603	2 058	1 638	1 132	1 904	1 505	1 264	1 581	1 538	1 024	1 525
Autres charges	254	367	25	188	294	154	240	253	80	410	226
Autre marge	1 500	1 610	1 361	1 581	1 818	1 648	1 808	1 341	1 240	1 148	1 506
Valeur ajoutée produite	1 541	1 698	1 494	1 653	1 903	1 755	1 863	1 333	1 255	1 143	1 564
Impôts et taxes	1	0	0	11	3	10	6	2	0	0	3
Charges de personnel	652	721	701	665	722	758	825	785	822	825	748
<b>Excédent Brut d'Exploitation</b>	<b>888</b>	<b>976</b>	<b>793</b>	<b>977</b>	<b>1 178</b>	<b>986</b>	<b>1 032</b>	<b>546</b>	<b>432</b>	<b>317</b>	<b>813</b>
Dotations aux amort et prov	961	944	1 033	1 367	1 269	1 171	932	1 121	1 074	1 057	1 093
Résultat d'exploitation	- 73	32	- 241	- 390	- 91	- 184	99	- 575	- 642	- 740	- 281
Produits financiers	6	1	-	1	13	47	31	13	38	48	20
Charges financières	73	73	81	119	156	248	190	191	254	142	153
Résultat financier	- 68	- 72	- 81	- 118	- 143	- 201	- 159	- 178	- 216	- 93	- 133
Produits exceptionnels	23	19	22	135	356	120	148	818	130	261	203
Quote-part subv virée résultat	542	557	514	586	493	486	362	417	392	382	473
Charges exceptionnelles	14	100	14	118	98	352	96	602	210	208	181
Résultat exceptionnel	552	476	522	603	752	254	414	633	312	435	495
Impôt sur les bénéfices	17	42	54	29	34	30	41	3	2	1	25
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>394</b>	<b>394</b>	<b>146</b>	<b>66</b>	<b>484</b>	<b>- 161</b>	<b>313</b>	<b>- 123</b>	<b>- 547</b>	<b>- 399</b>	<b>57</b>

\*compte financier provisoire au 20/03/2012

**Annexe 4 :**

# Opération TIMIONA 2.1

Commune de PAPEETE

**30 logements individuels (S1)**

## BILAN DE L'OPERATION (en KFCP)

Type de logts	Nombre	surfaces		Loyer moyen mensuel	Charges mensuelles	Coût du projet		Recettes		Emp. et reconst. des fonds propres				
		unitaires	totales			Hors transfert foncier		Montant	Durée	Différé	Taux			
						Terrain	120 000							
						VRD	37 300	Subvention	435 000					
						Constructions	295 415							
F3	9	59	531	35 607		Hono. MO	29 500							
F4	12	83	996	50 092		Etudes	2 700	Emprunt	99 680	99 680	20	2	1,50%	
F5	4	101	404	60 955		CT + assur.	13 893							
F6	5	119	595	71 818		Imprévus	29 750	Fonds propres	17 350	17 350	20		2,00%	
						RMO	23 472							
						TVA								
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>84</b>	<b>2 526</b>	<b>50 900</b>		<b>Total</b>	<b>552 030</b>	<b>Total</b>	<b>552 030</b>					

**A noter :**

Le coût du foncier est valorisé sur la base de la valeur comptable figurant dans l'arrêté 365 CM du 20/10/2004

La rémunération calculée des fonds propres est de 2%, basée sur la moyenne de l'inflation constatée ces dernières années

Le taux de provision pour impayés (4%) est celui constaté à ce jour sur les derniers lotissements livrés

Le coût du projet utilisé comme base de calcul est celui prévu à ce jour alors que les travaux ne sont pas terminés

### HYPOTHESES D' EXPLOITATION

Occupation 1ère période	100,00%	Frais de gestion /logt / mois	11 300
Durée 1ère période	1 an	Evolution	2,00%
Occupation normale	100,00%	Entretien courant / logt /an	20 000
Loyers au m2 surface habitable / mois	604 Fcfp	Evolution	2,00%
Trésorerie à terminaison	431 Fcfp	Dotations Provisions Grosses	1,00%
Provisions pour impayés	4,00%	Evolution	2,00%



*Polynésie française*

N° 2012 12030947

Affaire suivie par Christine BÉNARD

Papeete, le 03 DEC. 2012

à

Monsieur Jean LACHKAR  
Président de la Chambre Territoriale des Comptes  
de la Polynésie française

Objet : Rapport d'observations définitives sur les exercices 2002 à 2011 de l'Office Polynésien de l'Habitat

Réf. : Votre courrier du 12 novembre 2012

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives et la synthèse sur la gestion de l'Office Polynésien de l'Habitat (OPH) pour les exercices 2002 à 2011 prend en compte un certain nombre des contributions de l'Office formulées le 14 septembre 2012, ce dont je vous remercie.

Toutefois, il reste quelques mentions qui méritent d'être supprimées, corrigées et complétées à savoir :

Page 7 : 1<sup>er</sup> paragraphe : Il y aurait lieu de supprimer « depuis la délibération n° 2000-13 du 13 janvier 2000 » puisque l'OPH (nouvelle dénomination de l'OTHS depuis la délibération n° 2000-13 du 13 janvier 2000) dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière depuis sa création (délibération n° 79-22 du 1<sup>er</sup> février 1979).

Page 16 : article 1.3.2 : Le lancement des appels d'offres en habitat dispersé ne se déclenche pas lorsqu'il existe une quantité suffisante de fare à commander mais lorsqu'il a été voté dans le budget du Pays le financement d'une programmation annuelle. En effet, malgré les délais inhérents aux règles de la commande publique (code des marchés publics de la Polynésie française) le délai d'attente serait de seulement six (6) mois s'il existait un financement annuel des programmations (cf page 9 du courrier OPH du 14 septembre 2012).

Page 20 : article 2.1.2.1 : L'organisation ternaire initiée sous la direction de Monsieur Nick TOOMARU, n'a pas été entérinée par le Conseil d'administration de février 2011. L'organisation actuelle est celle adoptée en 2005 diminuée de la DST (Direction des services techniques) suite à l'externalisation des activités d'entreposage et de stockage et de la fermeture de l'activité sur le site de TIPAERUI.

Page 24 : Article 2.2.2.1 : Il s'agit de l'opération VAIHI (30 logements) et non de l'opération VAITI (4 x 30 logements).

Page 29 : Article 2.3.2 : La création d'un groupe 6.2 (et non 6 qui existe déjà dans la CCANFA) concernant un (1 agent) et l'application de la majoration pour ancienneté des agents hors grille étant la stricte application du code du travail, le seul avantage résulte de l'existence d'un douzième échelon (mis en place avant la période 2001-2011) qui est à la marge. Si les charges du personnel restent élevées, c'est en raison de la CCANFA qui a institué un avancement et une progression automatique du salarié pour ancienneté des agents CC5 qui restent encore nombreux (31).

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



**Eddy LHIES**



MINISTÈRE  
DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT,  
en charge des affaires foncières et de l'urbanisme

N° 2788 / MAA

Le ministre

Papeete, le 10 DEC. 2012

Affaire suivie par :  
MAA/CT/

à

Monsieur le Président de la Chambre Territoriale des Comptes



**Objet :** Réponse à votre rapport sur l'OPH

**Réf. :** 2012-0584 du 12/11/2012  
courrier n°1935/MAA du 12 septembre 2012

Monsieur le Président,

En complément de ma précédente correspondance, sur votre rapport provisoire, votre rapport définitif sur l'OPH appelle plusieurs remarques de ma part.

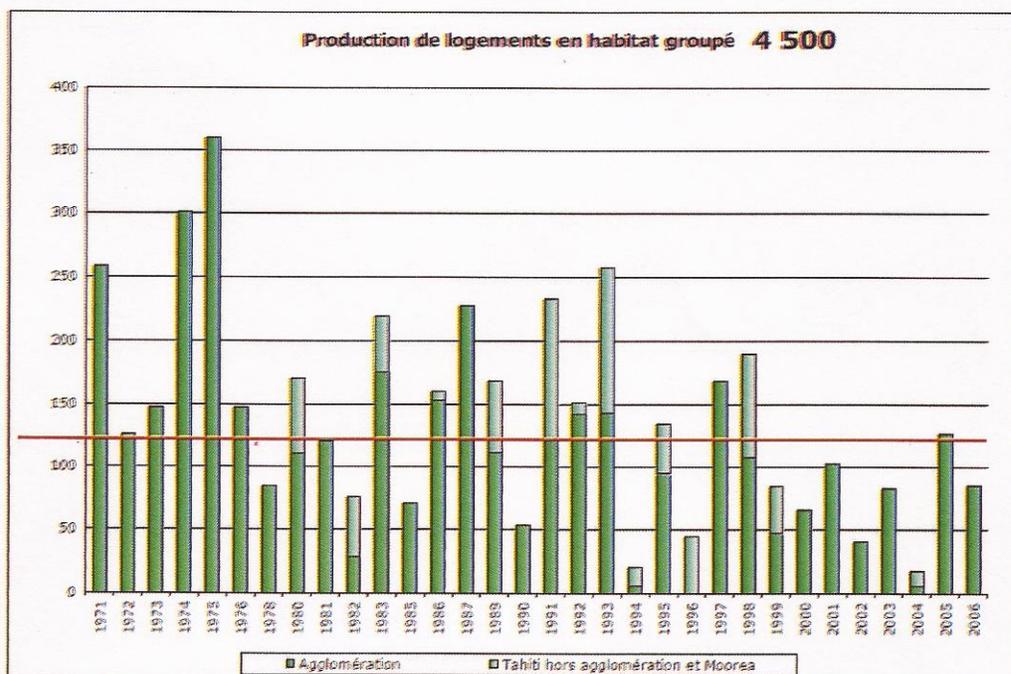
En premier lieu, je tiens à rectifier quelques erreurs de chiffres :

- en page 3, il est écrit qu'il n'y a eu aucune opération en habitat dispersé, ce qui est inexact, 93 fare ayant été livrés en 2011, en plus des livraisons relatives à l'habitat groupé,
- en page 4, il ne s'agit pas d'une augmentation de 104% de la subvention, mais d'un reclassement comptable du compte 75 au compte 74 du fait la substitution de la cotisation 1% du Fonds Social de l'Habitat par une subvention du Pays dans le cadre de la réforme TE'AUTEERAA,
- en page 18, avant dernier paragraphe : une erreur est à relever car ce sont les partenaires qui paient la MOUS et l'OPH qui la gère, et non la SAGEP, comme cela est mentionné,
- en page 16, 3ème paragraphe du 1.2.3 : au 31/12/2011, plusieurs opérations sont en phase d'études pour « boucler » les objectifs du CDP. On peut par exemple citer :
  - 4 études qui se sont achevées en 2012 (la phase travaux vient d'être programmée par le COPIL du 21 novembre 2012) : Vaitupa Transit à Faaa, Outumaoro Nina Peata à Punaauia, Vaitemanu 2 à Raiatea et Vairai à Punaauia,
  - 2 études sur des projets de plus grande envergure, qui sont encore en cours (Domaine Labbé à Pirae et RHI Hotuarea à Faaa).

Concernant la défaillance de la politique du logement et particulièrement de l'habitat social groupé, de 2004 à 2011, relevée dans votre rapport, je porte à votre attention le fait que c'est à partir de 1994, soit au moment même où se mettait en place la politique du Pacte de Progrès, que le niveau de

production a fléchi sérieusement (voir le tableau ci-dessous, issu des travaux des Etats Généraux de l'Outre-Mer en Polynésie française).

125



Si votre rapport insiste à juste titre sur les analyses et propositions des Etats Généraux du Logement de 2005, on remarquera que s'écouleront 5 années (entre 2003 et 2008), entre la fin du contrat de développement n°2 et la signature du contrat de projets.

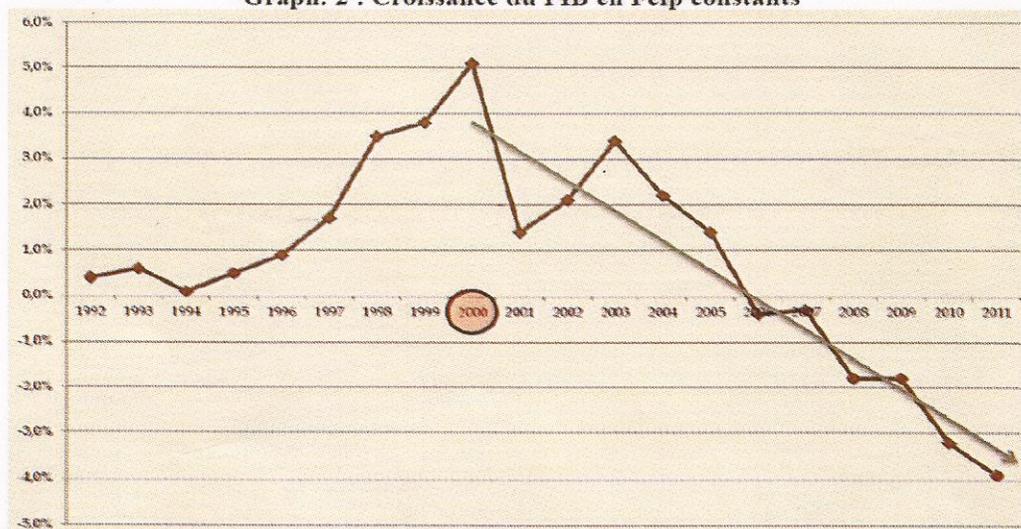
Il convient de tenir compte du contexte.

Les travaux préparatoires au 3<sup>ème</sup> contrat de développement, d'une part, ont été mis à mal par l'instabilité politique (c'est le 7<sup>ème</sup> gouvernement depuis 2004 qui signera le contrat de projets) et, d'autre part, l'absence de dispositif conventionnel stable avec l'Etat n'a pas permis au Pays d'embrayer dans des conditions correctes sur une nouvelle politique du logement.

De plus, nous savons aujourd'hui que le déclin économique de la Polynésie française s'est enclenché dès les années 2000 : en 2004, à l'occasion du bilan du Pacte de Progrès, il était déclaré que les objectifs étaient atteints, y compris en termes de logement.

Le graphique suivant, présenté lors de la conférence annuelle des services publics, démontre que le PIB a été négatif dès l'année 2006, pour ne cesser de chuter depuis lors.

**Graph. 2 : Croissance du PIB en Fcfp constants**



Source : F. Venayre, réalisé à partir des données de l'ISPF, puis DOB<sup>1</sup> à partir de 2007.

On comprend bien alors toute la difficulté qui allait se poser au Pays pour conduire une vigoureuse politique de logement social.

Sur le fond, même si votre rapport estime que l'objectif du contrat de projets était somme toute « modeste », il n'en représentait pas moins un doublement de la production annuelle moyenne en longue période, voire un triplement pour la période plus récente.

Dès lors, avec un dispositif financier limité à une participation de l'Etat à 40% et au vu de vos précédents rapports, force est de constater que tant la programmation que l'accompagnement technique des acteurs n'ont pas reçu de ces derniers toute l'attention qu'ils méritaient, alors même que le volet logement social allait représenter plus de 50% de l'enveloppe globale du contrat de projets.

En réalité, sans rentrer dans tous les détails de l'analyse de la programmation retenue, nous relevons tous l'extrême lourdeur administrative du contrat de projets, qui a singulièrement compliqué ou retardé nombre de dossiers, comme la nécessité d'une revalorisation foncière du Pays courant de l'année 2012 à la demande de la trésorerie générale (fonciers acquis il y a quelques années) et aujourd'hui dédiés au logement social ; ce point de revalorisation, qui n'était pas précisé dans la convention cadre du contrat de projet, a été exigé en fin de procédure, aux termes d'une procédure de deux ans de travail sur le dossier.

De même, le retrait soudain du soutien de l'AFD, à mi parcours, en 2011, même s'il peut s'expliquer par le faible taux de liquidation des emprunts en cours, a occasionné de fait un recul sur certains projets de logements, l'OPH ne pouvant assurer sa part, faute de nouvel emprunt pour couvrir les 20 % de sa participation. Ce fut le cas par exemple du projet MOTIO.

Ceci a conduit à certains blocages, comme pour ce dernier projet où, en définitive, le Pays a dû se résoudre à financer les 20 % manquants qui correspondaient à la participation théorique de l'OPH.

L'absence de préparation d'une politique foncière volontaire et ciblée a parachevé un tableau où tous les paramètres étaient réunis pour qu'un affichage aussi fort que les 26 milliards du contrat de projets conduise tout naturellement vers la sur-médiatisation de « l'impuissance du Pays » à mener à bien le volet logement social de ce contrat de projets.

On peut également se questionner, au-delà de la position de l'AFD, sur la compréhension de la programmation financière qui ne pouvait se résumer à laisser croire que les 26 milliards du contrat de projets allaient être « consommés » selon une régularité annuelle.

Une opération commence par des études, qui sont longues, avant d'entrer dans la phase de construction.

Sans compter les nombreuses déprogrammations liées aux piètres fonciers fournis à l'OPH, aux contestations de programmes sociaux par les riverains...

S'agissant des réserves foncières du Pays, il est vrai qu'elles ont été acquises souvent sans destination préalablement définie (ce qui est le propre des réserves foncières) et en fonction des opportunités. Vous avez d'ailleurs exercé quelques critiques envers cette démarche en son temps, en ayant notamment dénoncé le coût élevé de certaines acquisitions. Le manque de coordination mis en exergue par le rapport doit donc en effet être constaté et réparé.

Forts de ce constat tant à l'OPH qu'à la DAF, des personnels ont été dédiés à cette recherche à compter de 2008 et 2009, laquelle a été menée plus systématiquement et souvent de concert.

Pour autant, elle n'a pas permis d'aboutir à beaucoup d'acquisitions, faute de propositions sur le marché et pour les raisons évoquées ci après, dont la principale tient à la circonstance que l'offre sur le marché de terrains adaptés reste peu importante et peu accessible :

1. Le coût du foncier à Tahiti et surtout dans la zone urbaine est très élevé, compte tenu des contraintes liées au coût du logement social (terme A notamment). Les prix au m<sup>2</sup> sont bien entendu variables mais ils débutent à 10 000 FCFP pour atteindre facilement 25 à 40 000 FCFP du mètre carré, dans certaines zones, voire au delà. Aussi, ces contraintes "économiques" liées au coût du logement devraient être revues ou réactualisées.

2. Les emprises qui pourraient être acquises à moindre coût nécessitent souvent des travaux de viabilisation tels que leur valeur en est doublée ou triplée. Compte tenu de la topographie en Polynésie, en grande partie montagneuse, il n'existe pratiquement pas de terrains qui ne doivent quasi systématiquement subir des aménagements conséquents.
3. Enfin, les besoins de l'OPH portent sur des emprises qui, situées en zone urbanisée, sont accessibles, proches des réseaux et du tissu urbain, peu coûteuses et facilement aménageables.
4. La principale conséquence de ce qui vient d'être exposé est que des terrains proposés sont écartés d'emblée par l'établissement car ils présentent des caractéristiques non satisfaisantes pour l'établissement et le public qu'il sert (trop loin, trop pentu, peu accessible, inondable, trop cher, déjà trop de logements sociaux dans la zone, oppositions des riverains, oppositions de la commune...). Les raisons pour lesquelles peu d'acquisitions ont été réalisées tiennent également au mode réglementaire d'acquisitions des biens fonciers par la collectivité ou l'OPH.
5. Tant les responsables du Pays que ceux de l'établissement ne disposent que de peu de latitude pour les négociations en vue des acquisitions. Il est très difficile de trouver un équilibre entre la nécessité pressante d'acquérir le foncier nécessaire aux opérations (et donc de payer un certain prix) et le souci de préserver les finances publiques et donc ne pas verser des prix jugés excessifs. Cet exercice reste très délicat, d'autant que certaines acquisitions ont été critiquées et ont fait l'objet de dénonciations anonymes ayant conduit à des enquêtes et des auditions. Dans un contexte où les personnes menant ces dossiers peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, on comprendra la difficulté à délimiter une marge de manœuvre.
6. Le passage devant la Commission des Evaluations Immobilières (CEI) est une contrainte importante. En effet, le prix estimé par la CEI n'est souvent pas en adéquation avec le prix demandé par le vendeur. Or, l'OPH, comme toute entité publique ne peut trop s'éloigner de cette valeur de référence lors d'une acquisition. Les règles internes dont s'est doté l'établissement, les textes relatifs au logement, les conventions liant l'opérateur à ses partenaires (contrat de projet avec l'Etat et le Pays), imposent cette consultation et même parfois que le prix d'une acquisition soit identique à celui estimé par la CEI. Toute marge de manœuvre est donc inexistante et les négociations avec le vendeur impossibles.
7. Pour autant et à l'inverse, il est nécessaire d'encadrer les procédures d'acquisition afin d'éviter des dérives ou initiatives personnelles malheureuses. La consultation d'une commission a donc un sens sous réserve toutefois qu'elle ne conduise pas à une paralysie du système. C'est ainsi qu'il convient de souligner que la CEI donne un avis et souvent, il est constaté que l'avis donné par celle-ci peut différer grandement de celle retenue par France Domaine (l'équivalent de la CEI au niveau de l'Etat).

Je citerais comme exemple celui du foncier servant au projet Outumaoro Nina Peata. En octobre 2012, la CEI a évalué le m<sup>2</sup> à 14 000 FCFP alors que France Domaine retenait 24 275 F du m<sup>2</sup>.

Cette dernière valeur a été finalement été retenue par les partenaires du contrat de projet lors du COPIL du 21 novembre 2012. Cette nouvelle donne d'une réévaluation foncière pour des fonciers Pays acquis il y a quelques années a présenté une difficulté supplémentaire dans l'instruction du dossier au contrat de projet et a entraîné un retard de plusieurs mois.

Les conséquences de ce qui vient d'être exposé sont :

- 1/ que très souvent les propriétaires fonciers préfèrent proposer leurs terrains aux promoteurs privés, susceptibles d'acquérir rapidement et qui ne sont pas contraints par les exigences qui s'imposent aux pouvoirs publics;
- 2/ des projets d'acquisitions sont abandonnés.

8. Les "problèmes fonciers" et notamment celui de l'indivision considéré comme le principal responsable du gel de beaucoup de terres disponibles, peinent à trouver une solution. Le partage entre les membres d'une même famille d'une terre lui appartenant depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le plus souvent, reste un parcours du combattant administratif et judiciaire, malgré l'aide apportée en la matière.

Il est clair que si les individus ou les petites cellules familiales pouvaient se partager la terre familiale en sortant de l'indivision et disposer d'un lopin de terre, le besoin en logement social serait moins criant et l'offre de terre sur le marché plus conséquente.

L'indivision reste un frein au logement des individus et aux mutations de propriété. Il ne faut pas minimiser l'aspect psychologique ou sociologique du rapport de l'individu au foncier. C'est ainsi que toute tentative de réforme de texte est souvent mal interprétée et donne lieu à des oppositions systématiques, voire irrationnelles.

La DAF travaille actuellement à un ouvrage porteur de propositions ou pistes de réflexion mais il est irréaliste de penser qu'elles aboutiront à la mise en œuvre de solutions à très court terme et pourraient avoir un impact sur le logement social dans les années à venir.

Paradoxalement, au moment où les efforts de l'ensemble des agents commençaient à porter leurs fruits, au moment où l'Etat annonçait que le comité de pilotage de fin 2011 serait le dernier en termes de programmation, c'est alors que nombre d'opérations enfin prêtes se sont vues « gelées » par l'absence d'autorisations d'engagement de crédits par l'Etat.

Il est utile de rappeler que des mesures d'accompagnement technique étaient supposées être mises en œuvre par l'AFD, à commencer par une évaluation à mi-parcours dont il n'a subitement plus été question. Je regrette qu'elle n'ait pu se faire car elle aurait eu le mérite de mettre en évidence les points bloquants et les difficultés rencontrées. Il serait opportun, compte tenu de l'achèvement imminent du contrat de projet 2008-2013, de demander à un organisme extérieur de procéder à une évaluation afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs pour un éventuel 2ème contrat de projet.

C'est bien pour cela qu'il a paru nécessaire de poser les fondements d'une nouvelle politique du logement social sur une autre base :

- avec la poursuite des réformes structurelles engagées par l'OPH, qui butent malheureusement sur des difficultés internes au Pays,
- avec la refonte des opérateurs, menée dans le cadre du plan de redressement, pour mieux recentrer les responsabilités de l'OPH sur la gestion des résidences, dont nul ne niera la nécessité (entretien, réparation et réhabilitation des résidences, recouvrement des loyers), la fermeture de la SAGEP et le repositionnement d'EAC afin de mettre en place un nouvel opérateur, comme le souhaitait le « rapport BOLLIET »,
- avec la création au sein du Service de l'Urbanisme (SAU), d'une section « Habitat », plus globale que « logement »,
- avec le travail de partenariat avec les communes, à commencer par celles de l'agglomération de PAPEETE, ou « agglomération capitale », zone de loin la plus « tendue » (concentration des demandeurs en habitat groupé, surcharge foncière consécutive en cœur d'agglomération) :
  - en affirmant comme première priorité la question de l'habitat indigne : lancement d'une étude financée par le CUCS permettant d'une part de fonder une réglementation spécifique qui a toujours fait défaut à la Polynésie et d'autre part de nous engager dans une programmation concertée avec les communes sur la base d'une grille d'évaluation objective des différentes situations de l'habitat indigne pour le contrat de projets n°2 ou pour d'autres montages financiers,
  - en inscrivant cette démarche dans l'impérieuse nécessité de bâtir un programme local de l'habitat (PLH) pour l'agglomération « capitale », Papeete. Cette démarche a d'ailleurs été mal comprise par la CTC : elle ne concerne pas la seule commune de Papeete, mais permettra de mettre en œuvre une politique associant les communes en vue de 2<sup>ème</sup> contrat de projets. En effet, la démarche partenariale avec les communes est indispensable et les communes nous ont souvent reproché de ne pas être associées dès le départ à la réflexion du 1<sup>er</sup> contrat de projets.

Le PLH sera naturellement un élément fondateur du schéma d'archipel des Iles du Vent établi dans le cadre de l'élaboration du SAGE. C'est notamment ce programme qui justifiera la création des nouveaux outils

nécessaires à l'action (Zone d'Aménagement Différé, Amélioration de l'Habitat, etc.).

- enfin, comme vous le soulignez à juste titre, la mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire, dont tout le travail préparatoire réalisé en étroite partenariat avec de nombreuses institutions et organismes a pu déboucher sur la promulgation d'une loi de Pays votée à l'unanimité le 21 juin dernier, pour l'élaboration du Schéma d'Aménagement Général de la Polynésie française (SAGE). Cette élaboration est aujourd'hui lancée dans le cadre d'une démarche qui débouchera sur son adoption par l'APF courant 2014, après plus de deux ans de travaux et une enquête publique. Nous comptons utiliser le SAGE pour rénover en profondeur les PGA ; pour autant, ces derniers ne sauraient se dédouaner, fut-ce en l'absence de SAGE, des enjeux d'équilibre social de l'habitat. Notons cependant que des mesures récentes de prise en compte du logement social dans les PGA, n'ont pas encore permis de mesurer l'impact réel qu'elles pouvaient avoir, notamment en matière de préemption (par exemple le PGA de Papara, qui impose aux lotisseurs de revendre 25% de leur emprise foncière à l'OPH).. Quant à l'habitat insalubre, il demeure à ce jour absent des PGA.

Au-delà de la question de la relance du contrat de projets (habitat dispersé, sécurisation des lotissements, vente à terme, etc.), on peut constater en toute objectivité que des priorités ont été définies, avec en ligne de mire la préparation du contrat de projets n°2 :

- le traitement prioritaire avec les communes de l'habitat indigne,
- la mise en œuvre d'une politique spécifique pour l'agglomération capitale, qui concentre tous les problèmes, toujours en étroite partenariat avec les communes,
- la préparation d'un schéma directeur du logement en parallèle au schéma d'aménagement général, avec l'ensemble des acteurs et des forces vives du Pays.

Souhaitant avoir apporté quelques éclairages constructifs au contenu de votre rapport, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma plus haute considération.

Louis FREBAULT

