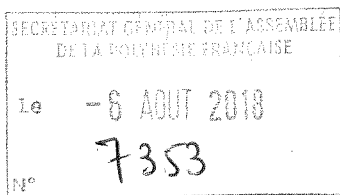




Le Président

N° . . 5157 / PR



Papeete, le

06 AOUT 2018

à

Monsieur le Président de l'Assemblée de la Polynésie française

Objet : Rapport d'observations définitives de la CTC relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (parc automobile).

Réf. : Lettre n° 2018-340 du 26 juillet 2018 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

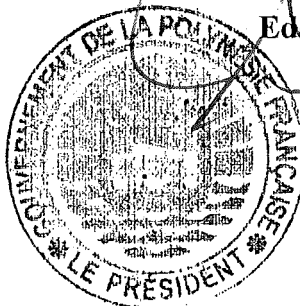
P.J. : Rapport sus-cité.

Monsieur le Président,

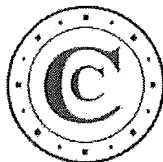
En application des dispositions de l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins de donner lieu à débat en séance plénière de votre institution, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (parc automobile).

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

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



Eduard FRITCH



Papeete, le 26 juillet 2018

Le président

à

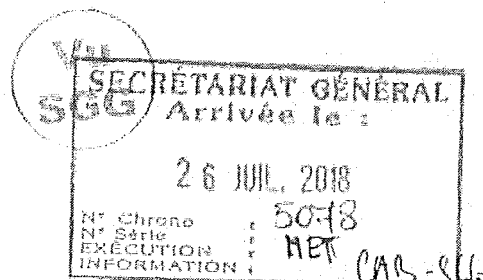
Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2018-340

Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives et de sa réponse relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (parc automobile).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.



Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de de la collectivité de la Polynésie française au titre de la gestion du parc automobile pour les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse que vous y avez apportée.

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

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

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

Jean LACHKAR
Conseiller maître
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COLLECTIVITÉ DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE (PARC AUTOMOBILE)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 mai 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 UN PARC EN ETAT CRITIQUE.....	6
1.1 Un parc nombreux et exclusivement thermique	6
1.1.1 Une flotte vieillissante au nombre mal connu.....	6
1.1.2 Une forte empreinte carbone.....	10
1.2 Une gestion sans idée directrice.....	13
1.2.1 Une accumulation désordonnée de moyens.....	13
1.2.2 Une flotte disparate.....	15
2 UNE MODERNISATION URGENTE.....	18
2.1 Un renoncement aux méthodes inefficaces.....	18
2.1.1 La renonciation au morcellement des responsabilités	19
2.1.2 Le rejet des sources d'inefficacité	23
2.2 Un abandon des pratiques dépassées	27
2.2.1 En matière d'achat de véhicules	27
2.2.2 En matière de gestion des véhicules	30
ANNEXE	39

SYNTHÈSE

Faute de disposer d'un inventaire mis à jour en continu, l'exact contenu de la flotte automobile reste un exercice délicat. Une estimation plausible conduit à un chiffre d'environ un millier de véhicules de liaison, dont près de 850 dans les services, hors compte des remorques, des autocars et des véhicules techniques (engins de chantier, ambulances, etc.).

Cette flotte est numériquement très importante sans que sa jauge optimale n'ait jamais été calculée car qu'ils soient en exploitation sur l'île de Tahiti ou dans les archipels éloignés, ces véhicules ont comme commune caractéristique de rouler peu.

Aussi, le parc compte-t-il, très probablement, un nombre surabondant de véhicules par rapport aux besoins réels de l'administration et des établissements. Ce nombre excessif résulte d'une gestion des acquisitions trop longtemps déconnectée de la réforme des véhicules.

Le parc compte de ce fait une majorité de véhicules anciens. La moyenne d'âge dépasse 13 ans. En outre, de très nombreux véhicules sont en panne. Les parkings sont encombrés, l'enlèvement de certains véhicules réduits à l'état d'épave s'avérant inorganisé et défaillant.

Au surplus, la flotte fonctionne presque exclusivement au moteur thermique diesel, très peu de véhicules propres ou à faible émission de CO₂ y figurant.

Pour toutes ces raisons, le parc est dans un état critique tant il reste marqué par les défaillances des gestions passées, et encore trop peu réactif aux injonctions du présent.

Depuis 2013, la collectivité de la Polynésie française s'est attelée à cette problématique. Mais, plutôt que de s'attaquer aux racines du problème, elle s'est limitée au traitement, certes nécessaire, des symptômes comme l'utilisation abusive des véhicules de service ou les carences de l'inventaire. Or, la mise à niveau de cette gestion exige en priorité la suppression des causes des dysfonctionnements.

Les principaux aspects de la gestion de la flotte automobile sont concernés. Qu'il s'agisse du management, compliqué par une approche trop parcellaire, ou de la gestion au coup par coup des achats, conduite sans véritable repère chiffré, ignorante notamment du coût complet des véhicules.

En sorte que la gestion reste conduite sans vision globale, ni objectif quantifié, sans définition d'une doctrine générale d'entretien –réparation, ni exploitation mutualisée des moyens, ni durée d'usage des véhicules normée fédérant, autant que de besoin, les services et les établissements publics administratifs.

Aussi un changement de méthodes drastique s'avère-t-il d'autant plus urgent qu'il serait aussi à terme profitable, ne serait-ce que par l'ajustement de la flotte aux besoins réels des services et des établissements (EPA), justement réévalués.

Cette amélioration constitue indubitablement un coût à court terme tout en étant tout aussi sûrement un investissement rentable pour le long terme.

Ainsi, réduite à environ 400 véhicules par la mise à la réforme des véhicules hors d'âge, et par une politique d'achat renouvelée au double des commandes 2017, la flotte serait en sept ans recomposée selon les meilleures normes économiques et environnementales.

RECOMMANDATIONS

La chambre territoriale des comptes a formulé 16 recommandations sur trois enjeux essentiels.

En matière de management :

Recommandation n° 1 : Créer une structure de direction en charge de la gestion complète de la flotte administrative.

Recommandation n° 2 : Rattacher cette structure, dirigée par un chef de projet qualifié, au ministre de l'équipement.

Recommandation n° 3 : Fixer par circulaire la durée maximale d'usage des véhicules ainsi que la jauge de la flotte administrative des services et, par convention, celles des établissements publics administratifs (EPA).

Recommandation n° 4 : Procéder à un inventaire physique général, un même jour, pour l'ensemble des entités concernées.

Recommandation n° 5 : Doter la structure de direction à créer, d'une informatique de gestion professionnelle.

Recommandation n° 6 : Préciser par arrêté les missions confiées à la structure de direction à créer.

Recommandation n° 7 : Développer une comptabilité analytique appropriée servie par la structure de direction mentionnée à la recommandation n°6.

En matière de planification de la gestion :

Recommandation n° 8 : Elaborer un catalogue des segments de véhicule admis au service des administrations.

Recommandation n° 9 : Etablir un plan prévisionnel pluriannuel physico-financier des acquisitions.

En matière de gestion courante :

Recommandation n° 10 : Indiquer la quantité de véhicules minimale et maximale à commander dans les appels d'offre afin d'obtenir l'effet volume sur le prix.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Recommandation n° 11 : Revoir le contenu des critères techniques de sélection des offres, notamment en y intégrant des préoccupations environnementales, et leur pondération relative dans les marchés d'acquisition.

Recommandation n° 12 : Améliorer la préparation des marchés d'assurance notamment par une analyse approfondie de l'étendue de la couverture assurantielle, la fiabilisation du nombre de véhicules à assurer et allotissement par type d'usage.

Recommandation n° 13 : Organiser la mise sous marché des prestations externalisées d'entretien-réparation auprès du secteur privé.

Recommandation n° 14 : Mettre sous marché général les dépollutions et les enlèvements de véhicules réformés.

Recommandation n° 15 : Organiser les usages partagés des véhicules à l'échelle de l'administration.

Recommandation n° 16 : Développer des statistiques internes relatives à la consommation de carburant et fixer un objectif de réduction annuelle.

INTRODUCTION

L'article 1^{er} de l'arrêté n°749 CM du 23 mai 2013 portant réglementation relative au parc automobile a défini la composition du parc automobile de la Polynésie française et des établissements publics. Celui-ci comprend « l'ensemble des véhicules (voitures particulières et tout-terrains, avec ou sans plateau arrière, fourgonnette, deux-roues...) servant au déplacement des personnes des services administratifs, des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux ». Ont été exclus du champ de l'analyse les véhicules techniques (ambulances, fourgons aménagés, camions et engins de travaux publics, véhicules servant à assurer la mission de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs...).

L'examen de la gestion du parc automobile a donc été entendu au sens de cet article, ce qui a conduit à traiter exclusivement des véhicules administratifs, à l'exception des véhicules techniques. N'ont par ailleurs pas été concernés dans cet examen de la gestion, les véhicules administratifs des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) car, dans les faits, ceux-ci n'ont jamais été considérés comme faisant partie de la gestion du parc automobile de la collectivité de la Polynésie française, malgré la lettre de l'arrêté de principe.

Au moment de l'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion du parc automobile, le président de la Polynésie française était M. Edouard FRITCH. Il a été informé de l'ouverture de la procédure par courrier du 3 août 2017 (AR du 11 août 2017). Ses prédécesseurs, MM. Gaston FLOSSE et Oscar TEMARU, ont, eux aussi, été informés de l'ouverture de l'examen de la gestion par courriers du même jour. M. Teva ROHFRITSCH en a également été avisé au titre de l'article 64-1 de la loi organique portant statut de la Polynésie française.

L'entretien de fin d'instruction prévu par l'article L.272-61 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 décembre 2017 avec M. Edouard FRITCH, président en fonction et M. Luc FAATAU, ministre de l'équipement. L'entretien a, par lettre du 25 novembre 2017, également été proposé à MM. Gaston FLOSSE, Oscar TEMARU et Teva ROHFRITSCH, sans que ceux-ci y donnent suite, M. TEMARU ayant dû annuler au dernier moment le rendez-vous pris pour le 1^{er} décembre 2017.

Le rapport d'observations provisoires arrêté par la chambre le 6 décembre 2017 a été notifié par lettres du 22 janvier 2018 au président en fonction ainsi qu'à ses prédécesseurs.

Les présidents et les anciens présidents n'ont adressé aucune remarque ou objection relative au rapport d'observations provisoires qui leur a été transmis dans le cadre de la procédure contradictoire.

La chambre territoriale en a pris acte dans son délibéré du 24 mai 2018. Les observations définitives de la Chambre reproduites ci-après ont été notifiées aux Présidents successifs de la Polynésie française. Seul M. Edouard FRITCH a usé de son droit de réponse.

Le présent rapport s'est d'abord attaché à la description de l'état du parc automobile afin de mettre en évidence que l'effort de gestion qui revient à la collectivité de la Polynésie française d'accomplir, se situe bien au-delà de ce qui a été entrepris depuis environ 5 ans. (1)

L'empirisme et l'approximation ont étroitement empreint la gestion des véhicules administratifs, lui conférant au final un profil bien singulier. Aussi n'est-ce qu'au prix d'un bouleversement des méthodes et des pratiques et d'un véritable investissement que le potentiel d'économies budgétaires et d'amélioration du service rendu peut se révéler. Une estimation sommaire des coûts figure en conclusion de ce rapport. (2)

1 UN PARC EN ETAT CRITIQUE

Le parc automobile présente un profil hétéroclite et anachronique.

S'y côtoient de multiples marques et modèles, des véhicules hors d'âge ou hors d'usage ; en revanche, n'y figure qu'un nombre insignifiant de véhicules hybride ou électrique malgré les injonctions de la politique de transition énergétique officiellement conduite par la collectivité de Polynésie française.

L'âge moyen du parc est hors normes.

1.1 Un parc nombreux et exclusivement thermique

Le nombre et la composition de la flotte confèrent au parc un profil de plus en plus décalé par rapport aux exigences du temps, notamment la recherche de meilleur rapport coût-avantage et les préoccupations environnementales. Au surplus, savoir quelle est la composition du parc automobile a été un sujet récurrent sur lequel ont buté tous les gouvernements depuis au moins vingt ans.

Mais c'est surtout l'omniprésence des véhicules fonctionnant au pétrole qui, encore aujourd'hui, confère au parc son caractère le plus désuet.

1.1.1 Une flotte vieillissante au nombre mal connu

De nombreux véhicules anciens composent la flotte des véhicules de liaison des services et des établissements publics administratifs¹. Leur dénombrement a toujours été, et reste problématique en raison du manque de suivi des inventaires.

1.1.1.1 Un dénombrement lacunaire

La flotte automobile² mise à la disposition des services et des établissements publics de la Polynésie française est nombreuse, bien qu'il soit impossible de la dénombrer avec exactitude.

A la demande de la chambre de produire l'inventaire du parc automobile de la collectivité, aucun document complet n'a d'ailleurs pu être fourni par la collectivité.

La raison en est simple : aucun service n'est à ce jour spécifiquement en charge de l'inventaire des véhicules de l'administration.

L'organisation mise en place se trouve directement à l'origine de cet état de fait. Dans celle-ci, une multitude d'acteurs intervient dans la gestion du parc automobile telles que la

¹ Les véhicules de liaison des établissements industriels et commerciaux (EPIC) ne sont pas inclus dans cette étude.

² Comportant les 2 roues, les véhicules particuliers y compris les tout terrain et les camionnettes.

direction des transports terrestres (DTT), la direction des affaires foncières (DAF), la direction de l'équipement (DEQ), la direction du budget et des finances (DBF), la Présidence. Chaque entité tient donc son propre fichier, mais aucune ne compile les données, de sorte qu'aucune base chiffrée n'est totalement fiable.

Cette situation déplorable provient de la négligence avec laquelle a été trop longtemps traitée la nécessité de tenir des inventaires rigoureux, attitude qui, à la longue, a entraîné des pertes d'information irrémédiables. En réponse à l'obligation de resserrer la gestion devant laquelle la collectivité s'est consécutivement retrouvée, plusieurs tentatives d'inventaire exhaustif ont été menées depuis une dizaine d'années. La première d'entre elles remonte à 2006.

Ainsi, le parc à matériel (PAM) de la direction de l'équipement (DEQ) a réalisé, sur demande expresse du gouvernement, un premier recensement à partir d'informations externes à l'administration : le fichier tenu par les assureurs. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce recensement faisait état de 932 véhicules de liaison en circulation³, dont 155 dans les établissements publics de la Polynésie française.

Six ans plus tard, en 2012, la réalisation d'un nouvel inventaire a été confiée à un autre service, l'inspection générale de l'administration (IGA). Cette enquête a, cette fois, dénombré 1052 véhicules en circulation, dont 57 affectés dans les cabinets ministériels, 841 dans les services et 154 dans les établissements publics administratifs (EPA). Mais cet inventaire n'était toujours pas complet, n'y figuraient pas notamment les véhicules de plusieurs établissements publics.

En 2013, une nouvelle tentative de recensement a été à nouveau réalisée par le PAM, mais encore une fois sans parvenir à un dénombrement exhaustif. Cet inventaire faisait alors état de 818 véhicules, 702 affectés dans les services et 116 dans les EPA, mais ne comptabilisait ni les véhicules affectés à la présidence ni ceux des cabinets ministériels. Ainsi moins d'un an après l'étude de l'IGA, un nouveau décompte nettement différent était établi dans lequel 139 véhicules dans les services et 38 dans les EPA n'y figuraient plus sans pour autant correspondre à des sorties répertoriées de l'inventaire.

Enfin, en 2017, le rapport du président à l'assemblée de la Polynésie française pour l'année 2016⁴ dénonçait sans équivoque la persistance d'une situation des plus lacunaires.

Les travaux sur une nouvelle demande du gouvernement ont de nouveau rendu compte de lacunes récurrentes. La reconstitution de la situation en 2016 des véhicules acquis par la collectivité et immatriculés en D⁵ par la direction des transports terrestres a ainsi mis en évidence que le sort de 27% des véhicules immatriculés était inconnu par l'administration. Sur 3708 véhicules immatriculés, « la situation administrative (était) à vérifier » pour 1007 d'entre eux ; en d'autres termes, la collectivité de la Polynésie française ignorait le sort exact réservé à près d'un tiers des véhicules qu'elle avait acheté. Avaient-ils été mis hors circulation ou cédés, réformés ou volés, ou bien leur affectation avaient-elle simplement été modifiée : personne ne pouvait le dire avec certitude.

³ 1123 véhicules en comptant notamment les engins, les camions, les bus et les tracteurs.

⁴ Tome 3, page 43.

⁵ Série spéciale D domaine de la Polynésie française.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Une telle perte d'information est la traduction d'une gestion très insatisfaisante où le nombre exact des véhicules à gérer reste largement approximatif, et où la trace d'un nombre de véhicules quasi équivalent à celui des véhicules en circulation, est perdue.

Tableau n° 1 : Situation en 2016 des véhicules immatriculés en D

Hors circulation					En circulation	Situation à vérifier	Total
Définitif			Temporaire				
Condamnés	Réformés	Volés	En réparation	En attente			
606	906	34	8	40			
1546			48		1107	1007	3708

Source : Rapport du président à l'assemblée de la Polynésie française 2016.

Par ailleurs, un certain nombre de véhicules bénéficie d'une double immatriculation, en D et en P⁶. Selon l'article 17 de l'arrêté n° 973 CM du 26 septembre 1997 relatif aux conditions et modalités d'immatriculation des véhicules dans les séries normales et la série spéciale domaine de la Polynésie française, « Les véhicules affectés aux membres du gouvernement de la Polynésie française et aux services de sécurité peuvent, après leur immatriculation domaniale, recevoir une immatriculation complémentaire dans la série normale. En dehors des cas prévus à l'alinéa précédent, sur rapport du ministre concerné et après avis du ministre chargé des transports, des immatriculations complémentaires dans la série normale peuvent être autorisées à titre exceptionnel par le Président du gouvernement de la Polynésie française ».

Or les véhicules concernés ne font que rarement partie intégrante des inventaires cités supra.

C'est ainsi le cas des véhicules affectés à la Présidence gérés par le service des moyens généraux (SMG). Le fichier spécialement transmis à la chambre territoriale des comptes fait état de 44 véhicules, dont sept acquis il y a plus de dix ans qui ont conservé une double immatriculation, à joindre à l'inventaire.

En outre, le fichier produit, censé répondre à la question du dénombrement des véhicules en service dans l'administration a décompté 836 unités après élimination des véhicules réformés. Mais ce fichier n'est toujours pas exhaustif, la flotte automobile des EPA, de la Présidence et des ministères n'y figurant pas. Au surplus, de nombreux véhicules déclarés comme cédés dans un autre fichier apparaissent encore dans ce listing.

D'autres décomptes existent.

Ainsi, la direction des affaires foncières (DAF), à partir des immatriculations, a décompté, quant à elle, un chiffre différent de 841 véhicules en circulation dans les seuls services de la collectivité.

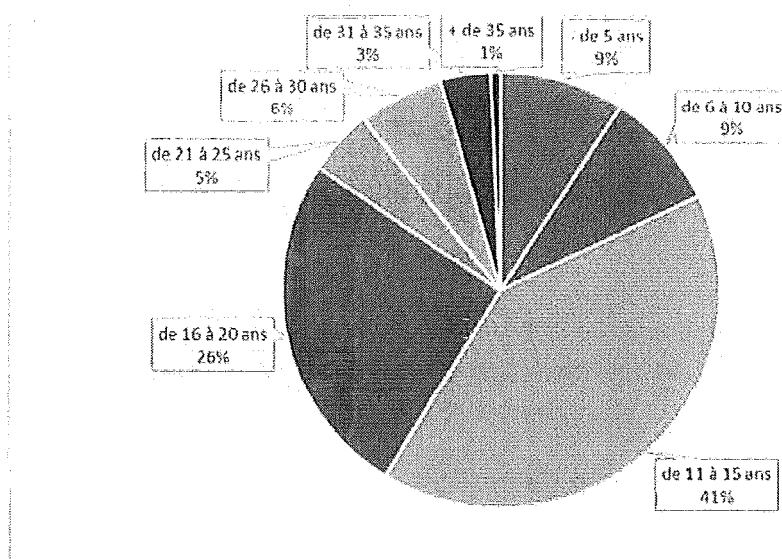
Pour toutes ces raisons, l'inventaire du parc administratif comprenant les véhicules des services, des ministères, de la présidence et des établissements publics administratifs, reste largement parcellaire. En conséquence, le nombre exact des véhicules en service demeure une donnée fondamentale de gestion ignorée, même au plus haut niveau de l'administration.

⁶ Immatriculation commune des véhicules circulant en Polynésie.

1.1.1.2 Une ancienneté hors normes

La flotte automobile de l'administration⁷ de la Polynésie française est globalement hors d'âge. Cette caractéristique est, en quelque sorte, l'héritage concret de la gestion du parc depuis des dizaines d'années. Le graphique ci-dessous, qui regroupe les véhicules par tranche d'âge en fonction de la date de première mise en circulation, montre le poids des véhicules très anciens dans le parc administratif.

Graphique n° 1 : Age des véhicules des services de l'administration



Source : chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

82% des véhicules ont plus de 10 ans et 88 % plus de 7 ans. Le véhicule le plus ancien apparemment encore en service dans l'administration est une Renault mise en circulation le 11 septembre 1978, il y a donc 39 ans.

Le plus gros contingent de véhicule a entre 11 et 15 ans : 41% de la flotte encore en circulation appartiennent à cette tranche d'âge qui correspond à des voitures mises en service entre 2003 à 2007. Cette période correspond aux années où les acquisitions de la collectivité étaient nombreuses, soutenues par une croissance budgétaire importante. La crise qui s'est installée en Polynésie française à partir de 2008 a depuis fortement fait reculer l'équipement annuel en véhicule neuf : seuls 18% des véhicules de la flotte ont moins de 10 ans.

La moyenne d'âge du parc en 2017 a atteint près de 14 ans, bien au-dessus des moyennes habituellement rencontrées⁸. En 2006, cette moyenne avait été estimée à 7 ans et 3 mois sur l'île de Tahiti et à 9 ans et 8 mois hors Tahiti.

⁷ Véhicules des directions et des services administratifs.

⁸ L'âge moyen des flottes des grandes collectivités varie entre 8 et 10 ans avec pour âge-cible, 7 et 8 ans.

Force est donc de constater un vieillissement excessivement prononcé de la flotte automobile, en particulier depuis une dizaine d'années. Cet âge moyen élevé a aussi eu pour conséquence directe d'entraîner un niveau d'indisponibilité également élevé.

Bien que ce taux ne soit suivi par aucun service, un faisceau d'indices permet de penser qu'un nombre très élevé de véhicules est hors d'usage. Un rapport établi à la demande du gouvernement en août 2013 par le parc à matériel (PAM) a dénombré 95 véhicules et 20 deux-roues réduits à l'état d'épave. Dans cet inventaire portant sur 818 véhicules en service dans l'administration ou les établissements (EPA) hors collèges et lycées, il n'y avait que 43% des véhicules recensés qui étaient en bon état de marche, les autres étant soit dans un état moyen (34%) ou même mauvais pour 20% d'entre eux.

De très nombreux véhicules hors d'usage sont encore considérés, fort peu réalistement, comme en service.

Ainsi, 4 véhicules de marque Mini, à l'état d'épave, figurent toujours dans la liste des véhicules de l'administration alors qu'ils sont immobilisés sur les parkings de la direction de la santé depuis une dizaine d'années. Il en est de même pour deux Talbot mises en service dans les années 80 et toujours affectées à la direction de l'équipement.

Les véhicules en service à la présidence sont en moyenne moins anciens, bien que la moitié d'entre eux, 22 sur 44, a largement plus de 7 ans, les plus vieux ayant été acquis entre 1997 et 2004. En outre, 4 véhicules de liaison reçus en 2004, 2006, 2008 et 2015 sont réputés immobilisés car ils sont curieusement déclarés par le service comme non assurés.

Les établissements publics administratifs sont en revanche comparativement mieux dotés, quoique l'ancienneté du parc soit tout aussi inhabituellement élevée. Ainsi, près de la moitié du parc a moins 10 ans, et un tiers moins de 5 ans, tandis que l'âge maximum n'excède pas 20 ans.

1.1.2 Une forte empreinte carbone

La flotte des véhicules de liaison est, à rebours des préoccupations environnementales affirmées par ailleurs, quasi exclusivement composée de véhicules thermiques. Et bien que le bilan carbone de ces véhicules soit très négatif, la collectivité de la Polynésie française ne s'est pas encore engagée fermement dans l'acquisition de véhicules hybrides ou électriques à faible émission de CO₂.

1.1.2.1 Un parc polluant

Le parc automobile de l'administration demeure composé à près de 100% de véhicules thermiques, à l'exception de quelques rares et récentes acquisitions qui ont pu être identifiées, comme le véhicule du président de la Polynésie française, hybride, et d'un véhicule électrique, pris en leasing par la CCISM en 2017 pour les besoins de déplacements urbains. Mais même les dernières acquisitions restent à propulsion conventionnelle, essence ou diesel.

En outre, le parc reste également polluant à raison de son ancienneté autant que de la prévalence de la diésélisation. Ainsi, la moitié du parc, âgé de plus de 13 ans, répond à des normes de rejet de monoxyde de carbone (CO) et d'oxydes d'azote (NOx) qui ne sont généralement plus admises dans les flottes administratives. La flotte fonctionne majoritairement

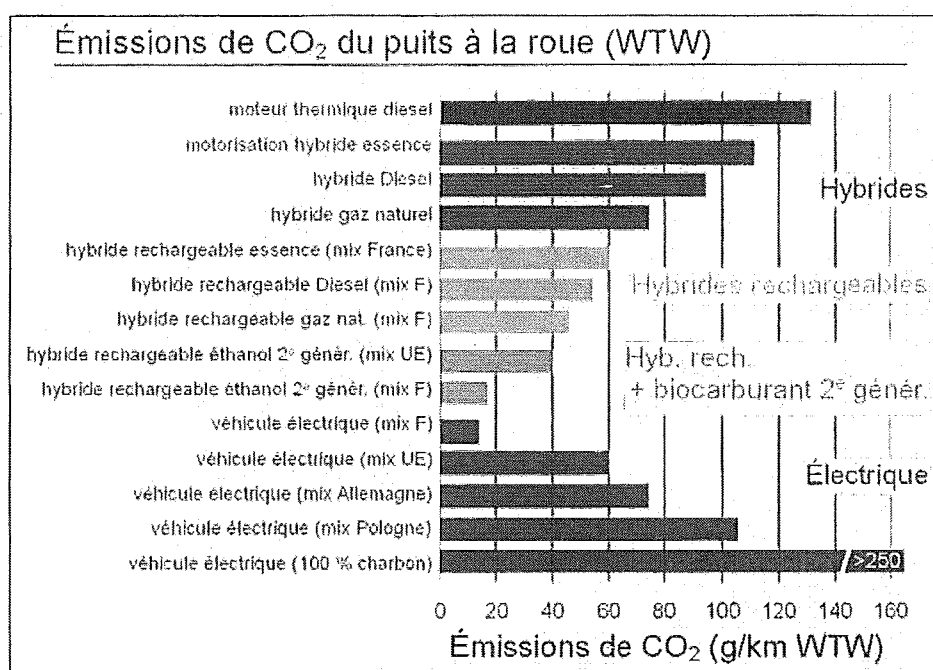
au diesel, bien que la statistique précise des consommations fasse défaut. Sans surprise, le bilan carbone (émission de CO₂) du parc est donc bien évidemment déplorable.

La collectivité de la Polynésie française, alors qu'elle devrait normalement analyser en interne toutes les consommations de carburant, s'en remet aux statistiques de vente tenues par son fournisseur. Et ce n'est qu'après requête spéciale qu'elle est en mesure de connaître la consommation globale⁹, en essence et en gas-oil, de son administration.

Toutefois, la prépondérance des motorisations diesel permet de présumer, de manière assurée, d'une forte émission de CO₂, sachant que la propulsion diesel est au tableau noir des émissions de CO₂ comme l'a démontré l'étude de l'institut française du pétrole (IFP), résumée dans le graphique reproduit ci-dessous.

Cette étude a établi le palmarès des émissions de CO₂ par type de propulsion¹⁰. Celle-ci met en évidence, sans contestation possible, le fort impact environnemental du diesel par rapport à tout autre mode de motorisation.

Graphique n° 2 : Comparaison des émissions de CO₂ par type de propulsion



Source : Institut français du pétrole

⁹ Par ce procédé, la collectivité de la Polynésie française a ainsi fait état d'une consommation de carburant pour les seuls services de la collectivité de 89 M F CFP pour les années 2016 et 2017, presque également répartie entre ces deux années.

¹⁰ Qui tient compte dans les calculs des émissions de CO₂ des centrales de production d'énergie électrique ; cette approche est dite « du puits à la roue » (« from well to wheel » - WTW).

La collectivité se trouve donc dans une situation où la quasi-totalité de son parc automobile a atteint des seuils de pollution critiques.

1.1.2.2 Une situation paradoxale

Pour l'heure, la collectivité a laissé son administration en marge des préoccupations environnementales alors que dans le même temps, a été édictée toute une série de mesures gouvernementales d'incitation à l'acquisition de véhicule propre à destination des particuliers et des entreprises : prime à l'achat, exonérations fiscales, etc. Mais concernant le parc automobile de l'administration, aucune directive n'a été donnée dans ce sens : ni plan de retrait des véhicules de service les plus polluants, ni quotas de remplacement par des véhicules propres, ni objectif quantifié d'économie de carburant.

De fait, lors du renouvellement de son parc, la collectivité de la Polynésie française n'est pas soumise à l'obligation d'acquérir une proportion de 20% de véhicules à faible émission édicté par le décret n°2016-24 du 11 janvier 2017¹¹ non applicable en Polynésie française. Aussi, aucune tendance significative du déploiement d'une flotte de véhicules propres au sein de l'administration n'a-t-elle pu être identifiée.

Cette situation est devenue de plus en plus paradoxale eu égard aux récentes orientations de la Polynésie française en matière de politique environnementale ou énergétique. Si bien qu'en ce qui concerne la gestion de la flotte automobile, les injonctions explicites et implicites du plan de transition énergétique (2015) n'ont pas encore reçu de traduction concrète, sauf de manière anecdotique.

Par conséquent, la diésélisation du parc automobile de la collectivité n'a, à ce jour, toujours pas été remise en cause.

Bien au contraire, les marchés d'acquisition de véhicules de 2017, répartis en 11 lots, ont ainsi été octroyés pour 10 d'entre eux à des modèles motorisés au diesel. Pour 4 lots attribués en mars 2017, la motorisation choisie est exclusivement diesel alors que pour au moins un type de véhicule (lot 8 : fourgonnette utilitaire), une motorisation verte aurait pu être sélectionnée. Cette même remarque vaut pour le lot 5, berline de liaison mini citadine, octroyé en septembre 2015 à un modèle essence alors qu'un véhicule électrique aurait eu toute sa place sur ce segment.

Mais pour qu'il en soit ainsi, il aurait fallu que le cahier des clauses techniques particulières de ces appels d'offre le prévoit suffisamment. Or, le recours au diesel continue d'être admis. Ainsi pour les marchés passés en 2017, si la motorisation demandée dans le CCTP pour le lot 5 est bien un moteur essence d'au moins 65 CV, en revanche, pour le lot 8, c'est un moteur diesel d'au moins 70 CV qui a été demandé. Au surplus, la cotation adoptée ne pénalise pas le diesel, plus polluant. Ainsi, il a juste été prévu une note technique de 4 points maximum sur 100 à attribuer à l'offre la plus basse en termes de rejet de CO₂ pour 4 lots sur 11.

La statistique des derniers achats de l'année 2016 pilotés par le PAM confirme ce paradoxe : sur 26 véhicules achetés, 25 ont été des modèles motorisés au diesel.

En fait, ce comportement d'achat confine à l'anachronisme. Il est le résultat des injonctions contradictoires de la collectivité de la Polynésie française qui, à la fois, promeut une

¹¹ Issu de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et de la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

politique de transition énergétique mais n'apporte aucune modification significative à sa politique d'achat de véhicules.

1.2 Une gestion sans idée directrice

Une carence de pilotage interministériel a stigmatisé cette gestion et se trouve à l'origine de ses principaux travers.

L'état de la flotte est le reflet d'une gestion conduite sans vision globale, confinée dans des analyses trop sectorielles, et finalement piégée par une accumulation de moyens non maîtrisée.

Si bien qu'à doctrine et dépenses constantes, la situation paraît difficilement réversible alors que l'état de la flotte appelle des mesures correctrices urgentes.

1.2.1 Une accumulation désordonnée de moyens

Le nombre et la forte ancienneté du parc ont placé la collectivité de la Polynésie française face à un défi devenu difficile à relever.

La masse des véhicules accumulée au fil des gestions a désormais atteint un niveau tellement disproportionné par rapport aux besoins de l'administration que les moyens financiers pour en modifier le profil sont devenus nécessairement importants.

Sans effort particulier, la modernisation de la flotte risque de prendre beaucoup trop de temps. Aussi cette transformation ne peut-elle se produire sans bouleversement des pratiques et un surcroît momentané de dépenses.

1.2.1.1 Une masse de moyens pléthoriques

La flotte automobile de la collectivité est surabondante.

Avec 48 services administratifs et 14 établissements publics administratifs, les effectifs de la collectivité atteignent en 2016, d'après le rapport du président à l'assemblée de la Polynésie française, un total de près de 7300 agents. Dans le même rapport, il est indiqué que la flotte automobile est constituée de 1107 véhicules en circulation. Le ratio du nombre de véhicules disponibles par agent est donc d'un véhicule pour 6 à 7 agents.

Et, en ne prenant en considération que le décompte des services administratifs, 4980 agents pour 858 véhicules, le ratio est encore plus élevé puisqu'il atteint un véhicule pour 5 à 6 agents.

Sans préjudice des résultats d'analyses plus approfondies qui n'ont jamais été réalisées par la collectivité, il est actuellement impossible de chiffrer avec exactitude la pléthore de véhicules. Toutefois, il est peu douteux que la flotte automobile de l'administration excède les

besoins réels des services. Et la circonstance que la Polynésie française ignore de combien de véhicules elle a exactement besoin pour assurer ses missions ne peut que conforter ce constat.

Aussi, la taille optimale du parc automobile reste-t-elle une donnée des plus empiriques, en l'absence d'étude générale des besoins. Ce défaut de méthode explique d'ailleurs en grande partie la surabondance des moyens motorisés constatée.

Ainsi, il demeure très fréquent que les demandes de renouvellement d'un véhicule soient acceptées avant même que le véhicule à remplacer n'ait été admis à la réforme, ou a fortiori avant toute recherche de mutualisation des moyens. La collectivité de la Polynésie française en n'organisant pas les achats, a, de fait, cautionné l'accumulation des moyens roulants qui s'est ensuivie.

Ce phénomène est particulièrement accusé dans certains services et établissements publics. Il en est ainsi à la direction de l'agriculture¹² qui compte 86 véhicules en circulation pour 295 agents, soit un véhicule pour 3 à 4 agents, ou bien à l'Institut de la jeunesse et des sports (IJSPP) qui met à disposition un véhicule pour 4 à 5 agents.

Il s'est, en définitive, installée une pléthore de moyens automobiles au regard des missions des services et des établissements, faute d'avoir déployé pour cette gestion technique les compétences et les moyens appropriés.

1.2.1.2 Une faible capacité de recomposition

La réversibilité de la situation est devenue délicate à gérer. Car le parc automobile est dans une situation rendue critique non seulement par son ancienneté et sa vétusté relative mais aussi par une capacité de recomposition limitée.

Ces dernières années, la collectivité a réduit ses achats automobiles afin de mieux maîtriser ses dépenses budgétaires. Cette politique, salubre à court terme, a aussi eu pour effet de renforcer la gestion par à-coups en repoussant, au motif de l'urgence budgétaire, toute idée de planification raisonnée des achats.

Sur la base des volumes d'achat constatés depuis 2012, qui se sont élevés en moyenne à 17 véhicules par an (soit 2% du parc), la recomposition du parc, à dépenses constantes, ne peut être envisagée qu'à l'horizon 2040 et ce, pour un parc seulement recomposé de moitié.

Tableau n° 2 : Nombre de véhicules acquis depuis 2012

Année d'acquisition	Nombre de véhicules	Montant
2012	3	7 501 000
2013	3	10 938 582
2014	26	80 650 856
2015	27	72 108 828
2016	26	89 195 180
Total	85	260 394 446
<i>Moyenne 2012 à 2016</i>	<i>17</i>	

¹² Ancien service du développement rural (SDR).

Source : Collectivité de la Polynésie française

Et même, sur la base du volume d'achat prévu pour 2017 de 30 véhicules (soit 4% du parc), il faudrait néanmoins à minima attendre 2030 pour une recomposition de moitié, et 2045 pour une recomposition totale du parc.

Ces projections indiquent clairement qu'en l'état la capacité de recomposition est relativement faible.

Elles soulignent a contrario que les timides réformes qu'a connues la gestion de la flotte automobile n'ont pas été suffisantes pour modifier significativement la physionomie du parc automobile. De sorte que la Polynésie française ne peut pas faire l'économie d'une définition plus précise de sa gestion des moyens automobiles et des moyens qu'elle y consacre, en y incluant tous les aspects, y compris la capacité limitée des moyens d'entretien - réparation qui sont disponibles dans ses services, qu'il s'agisse du personnel insuffisamment formé aux technologies modernes ou de l'obsolescence de l'outillage.

Mais en tout état de cause, la recomposition de la flotte nécessite désormais un effort urgent et soutenu de la part de la collectivité de la Polynésie française sauf à accepter la persistance d'une situation très critique pendant de nombreuses années encore.

1.2.2 Une flotte disparate

La composition de la flotte automobile est le reflet d'une gestion des acquisitions qui a, au final, favorisé la multiplicité des marques et des modèles au gré des opportunités ainsi que le maintien en service de véhicules hors d'âge.

1.2.2.1 Une forte hétérogénéité des marques et des modèles

Compte tenu de l'absence de stratégie globale d'achat, une multitude de marques et de modèles coexistent au sein de l'administration. Cette hétérogénéité est directement la conséquence de la politique d'achat au coup par coup, conduite sans aucune recherche de standardisation des modèles, comme il est convenu dans une gestion bien pilotée.

Il existe bien des marchés publics d'acquisition de véhicules, mais ceux-ci sont décomposés en autant de lots que de types de modèles souhaités.

Ainsi, 11 lots ont été défini, laissant potentiellement la place, sinon à 11 marques différentes, au moins à 11 modèles particuliers. Certains lots, très similaires, ont ainsi été passés avec des fournisseurs, et donc des marques différentes. C'est le cas du lot 9 passé le 7 mars 2017 avec la société Nippon Automoto pour la fourniture de pick-up châssis long double cabine de marque Toyota, modèle Hilux et du lot 11, octroyé le même jour à la société Asian Motors International, toujours pour des pick-up châssis long mais simple cabine, pour son modèle Mazda BT50. Le choix de faire deux lots alors que chaque marque possède les deux modèles conduit nécessairement à multiplier les marques, sans accorder à la standardisation des véhicules en service la place qui doit lui revenir.

Au surplus, la propension à la diversité des marques et des modèles est renforcée du fait que l'utilisation de ces marchés n'est pas obligatoire. Dans le contexte actuel, il suffit que

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

l'expression du besoin par un service ou par un ministère diffère des modèles approvisionnés sur marchés, pour que des modèles spécifiques soient achetés, hors marchés.

Par exemple, le musée de Tahiti et des îles a acheté sur devis en 2015 un véhicule utilitaire Renault Kangoo 3 places, le Fare Tama Hau a fait de même en 2017 alors qu'il existait un modèle équivalent dans le marché, le Berlingo Citroën. La vice-présidence, a également acquis sur devis en 2016 un modèle de marque Hyundai, sans se référer aux marchés existants et pour satisfaire un besoin non spécifique.

Dès lors, au fil des ans, la collectivité a multiplié le nombre de marques et de modèles à gérer.

Le tableau ci-dessous présente les marques par grandes familles en service dans l'administration : les véhicules particuliers et les véhicules tous terrains, pick-up, camionnettes et les 2 roues.

Tableau n° 3 : Marques présentes dans le parc automobile de la collectivité

2 roues	Véhicules particuliers	Véhicules tout terrain et camionnettes
DAELIM	AUSTIN	CITROEN
EVT	CITROEN	DACIA
HONDA	DACIA	FORD
JIALING	FIAT	HYUNDAI
JSD	HYUNDAI	ISUZU
KAWASAKI	KIAMOTORS	JMC
KEEWAY	MINI	KIAMOTORS
LML	MTSUBISHI	LAND ROVER
PEUGEOT	NISSAN	MAZDA
PIAGGIO	PEUGEOT	MTSUBISHI
STANDARD MOTOR	RENAULT	NISSAN
SUZUKI	SUZUKI	PEUGEOT
TGB	TALBOT	RENAULT
YAMAHA	TOYOTA	SANTANA
	VOLKSWAGEN	SUBARU
		SUZUKI
		TEIHÖL
		TOYOTA
		UNIC
		VOLKSWAGEN

Source : collectivité de la Polynésie française

Ainsi, pas moins de 36 marques coexistent au sein de la flotte et un nombre bien plus élevé de modèles.

Pas moins de 15 marques de berlines figurent dans le parc, 20 pour les tout-terrains et les camionnettes et 14 pour les 2 roues. Parfois, des marques sont présentes avec un nombre très restreint de véhicules : par exemple, moins d'une dizaine pour la marque Santana.

La composition de la flotte est ainsi devenue fortement composite. Alors que la standardisation des marques et des modèles est le passage obligé d'une gestion rationalisée, ce caractère fortement hétérogène constitue un obstacle sérieux à toute tentative d'amélioration de la gestion.

1.2.2.2 Une flotte hétéroclite

Le parc est doublement hétéroclite, d'abord en considération des âges des véhicules composant la flotte, mais aussi par le maintien en service de véhicules hors d'usage. Dans cette flotte, un petit nombre de véhicules neufs côtoie un nombre très important de véhicules hors d'âge et hors d'usage.

Par exemple, un véhicule immatriculé 2525D de marque Renault, dont la date de première mise en circulation est le 11 septembre 1978, figure toujours dans les fichiers. Il est même indiqué pour ce véhicule de plus de 35 ans, qu'un changement de carte grise doit être opéré pour l'affecter à la direction de l'équipement. D'autres exemples sont tout aussi révélateurs tels ce cyclomoteur Peugeot immatriculé 3007D et datant de 1980 ou cette camionnette Land Rover 3073D de 1981.

D'autres véhicules, toujours inscrits sur les fichiers, sont identifiés comme étant à l'état d'épave : c'est le cas du véhicule particulier de 2004, immatriculé 6117D, affecté au service de l'informatique.

A l'opposé, des véhicules de dernière génération figurent, en nombre plus restreint, dans le parc. Les dernières acquisitions de la collectivité ont concerné des véhicules faisant largement appel à l'électronique et aux dispositifs de sécurité modernes tels que l'ABS ou les air bag.

Enfin, on y trouve des véhicules pour le moins inattendus, de marques ayant disparues : des véhicules de marque Mini ou encore Talbot, des camionnettes du constructeur TEILHOL, société ayant déposé le bilan en 1990, ou UNIC, marque disparue en 1984.

Un constat identique peut également être fait pour ce qui concerne les établissements publics (EPA). Globalement, près de 25% de leur flotte automobile est déclarée comme étant en mauvais état ou hors service.

Par exemple, la chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire (CAPL) indique être en possession de 18 véhicules dont 7 seraient à réformer et 3 sont à l'état d'épave. La flotte de Te Fare Tauhiti Nui (TFTN) composée de 23 véhicules, signale 8 véhicules hors service. Ces observations pourraient être multipliées.

Le caractère atypique de cette gestion des marques et des modèles ressort avec encore plus évidence lorsqu'on rapproche l'âge moyen du parc, 13 ans de ce qui est considéré comme une durée optimale d'utilisation pour un véhicule administratif, soit 7 ans. Actuellement, cette disparité des âges et des technologies constitue sans aucun doute un lourd handicap à relever pour la gestion de la flotte administrative, notamment en ce qui concerne l'entretien-réparation et le renouvellement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc automobile est dans un état critique. Ni sa composition, ni son âge moyen ou sa trace carbone ne répondent aux exigences d'une gestion moderne, soucieuse de l'efficience de la dépense publique.

Les handicaps constatés sont d'une telle ampleur qu'ils ne sauraient être traités sans qu'un effort particulier et organisé dans la durée ne soit consenti par la collectivité de la Polynésie française.

2 UNE MODERNISATION URGENTE

Si la modernisation à entreprendre paraît urgente, sauf à laisser s'aggraver une situation déjà très critique, ce chantier ne présente en revanche pas de difficultés insurmontables. Il requiert avant tout un changement de méthodes et de pratiques.

L'enjeu en termes de gestion est doublement important. Des économies substantielles et un saut qualitatif essentiel sont en effet réalisables à terme relativement peu éloigné.

Dans ce double but, il s'agit désormais de s'attaquer résolument aux causes des dysfonctionnements constatés, et non plus aux symptômes, en agissant dans le cadre d'un plan d'actions nécessairement pluriannuel afin de lisser l'effort budgétaire associé à la recomposition de la flotte.

Si bien que ce changement représente un coût à consentir avant d'envisager les économies budgétaires importantes que sont susceptibles de générer le rajeunissement de la flotte, le recours à des modes de propulsion plus propres, et surtout le bon dimensionnement du pare. Une estimation indicative du coût de cette mutation est proposée en conclusion du présent rapport.

2.1 Un renoncement aux méthodes inefficaces

La mise en place d'autres bases de gestion, en remplacement des méthodes et des pratiques qui ont montré leurs limites, passe par une révision complète des approches et des conceptions.

Les idées-forces doivent changer. Le champ des réformes est large. Il touche aussi bien l'organisation du management de la flotte automobile, qui s'est avéré déficient, que l'exécution du service, aux pratiques trop accommodantes.

Ce nouveau mode d'action consiste, pour l'essentiel, à opter pour des méthodes plus efficaces tout en favorisant les économies et la rigueur de gestion. Mais ces choix impliquent inévitablement l'abandon du management actuel et des pratiques en vigueur.

2.1.1 La renonciation au morcellement des responsabilités

L'organisation de la collectivité en départements ministériels coiffant chacun un ou plusieurs services et assurant la tutelle d'un ou plusieurs établissements publics a déjà montré¹³ ses limites, faute d'un échelon interministériel efficace.

L'éparpillement des responsabilités auquel aboutit cette organisation, quand elle n'est pas complètement maîtrisée, est la première cause d'inefficacité dont la gestion de la flotte doit s'affranchir.

2.1.1.1 Un morcellement de la gestion

La gestion du parc automobile connaît de fait un double morcellement. Le premier est dû au découpage de la responsabilité de la flotte en un grand nombre de missions menées séparément, l'autre résulte de la division de cette responsabilité entre de multiples directions et services.

L'organisation actuelle a ainsi conduit à une gestion morcelée du parc automobile, elle-même à l'origine d'une gestion dépourvue d'unité de décision et de gestion.

Déjà de nombreux rapports internes¹⁴ ont justement relevé que la gestion de la flotte correspondait à un ensemble combiné d'actes de gestion qui, tous, relèvent de services, de directions et de ministères différents. Il en est ainsi de la gestion financière des acquisitions qui est déconcentrée au niveau des services affectataires, et en même temps, conduite sauf exception, sous autorisations de programme (AP) génériques.

La gestion de la flotte automobile fait, par construction, intervenir une multitude de services, mais sans par ailleurs que des frontières bien délimitées entre les intervenants aient toujours été définies. Ainsi concernant l'achat des véhicules, il n'existe pas de marché général, bien que dans les faits, les marchés passés par le Parc à matériels en fassent office. En 2016, il y avait au moins quatre possibilités, sous réserve de l'accord de la direction des finances, d'acquérir des véhicules. L'achat des véhicules fait donc au total intervenir la direction de l'équipement (PAM), le service utilisateur, et la direction des finances (DBF) qui gèrent l'AP générique, sauf si opportunément une AP spécifique a été ouverte dans le cadre d'un chantier ou d'une opération spéciale¹⁵.

S'agissant de l'entretien et des réparations, ils relèvent de la responsabilité des services affectataires, sans prééminence d'un service de l'équipement en particulier. Les immatriculations et les réformes, quant à elles, sont gérées par la DAF. Les marchés de carburant sont passés par le service de l'énergie, et la DTT tient notamment le fichier des cartes

¹³ Rapport d'observations définitives, collectivité de la Polynésie française, mission pouvoirs publics, chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, 25 janvier 2013.

¹⁴ Rapport IGA n°295/IGA/CFDL du 16 octobre 2012 ; rapport PAM n°362/13/PAM/CFL du 22 août 2013.

¹⁵ Par exemple, AP 108.2004 « acquisition de véhicules techniques pour le DPV », AP 297.2017 « Matériels de prévention péril animalier-2017 ».

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

grises. Enfin, la présidence (service des moyens généraux - SMG) et les établissements administratifs gèrent leur flotte de manière autonome.

Sur le plan comptable, aucun compte n'opère la synthèse des coûts depuis l'acquisition des véhicules jusqu'à leur sortie du service. D'ailleurs, il n'existe aucun centre de travail permettant leur suivi.

De surcroît, pour maîtriser cet ensemble rendu complexe par le nombre élevé d'intervenants, aucun chef de file n'a été désigné. Par conséquent, aucune direction ou service n'assume la responsabilité de la gestion de la flotte automobile.

La gestion du parc automobile n'est finalement pas pilotée. Elle n'obéit à aucune impulsion dominante, chaque ministère et direction définissant la composition des moyens automobiles qui lui sied.

2.1.1.2 Un effet contreproductif inévitable

Cet éclatement des responsabilités a eu pour autre effet de complexifier exagérément cette gestion.

L'effet conjugué de la multiplicité des centres de décision et de l'arbitrage essentiellement financier a conduit à une gestion peu efficace.

Ainsi, la gestion des achats et de l'entretien s'est effectuée en fonction des disponibilités de chaque service. Ces actes de gestion sont considérés comme des priorités de dernier rang depuis que la contrainte budgétaire a été ressentie.

Presque systématiquement, le pilotage de la dépense a été caricaturé par le regroupement des acquisitions en fin d'année afin d'utiliser les derniers crédits délégués disponibles. Cette pratique a favorisé le développement de comportements perturbants, notamment la tendance des services à conserver jusqu'à leur remplacement effectif, quelle qu'en soit leur coût d'utilisation, les véhicules justiciables d'un retrait du service, à l'origine d'une accumulation inutile de moyens déclassés.

De plus, la gestion patrimoniale de ces biens n'a réellement débuté qu'en 2012¹⁶ sur la base de conventions dérogatoires excluant de l'amortissement les véhicules acquis avant 2014¹⁷ et fixant à 8 ans la durée d'amortissement des véhicules administratifs.

Actuellement, les obligations d'amortissement sont donc considérablement réduites par rapport au parc détenu, et ne peuvent contribuer suffisamment au financement de la recomposition de la flotte qu'exige son état. Ainsi, au 31 décembre 2016, seuls environ 70 véhicules justifiaient d'un amortissement alors que le parc en comptait plus de 800.

L'atypisme de cette situation budgétaire a considérablement compliqué la gestion des achats en plaçant aujourd'hui la collectivité devant un effort financier au premier F CFP pour renouveler sa flotte.

Par ailleurs, la gestion de la flotte a, jusqu'à présent, reposé sur une conception purement administrative dépourvue de tout horizon gestionnaire. Le savoir-faire administratif a été

¹⁶ Arrêté n° 275 CM du 23 février 2012.

¹⁷ Délibération n°95-205 AT du 23 novembre 1995 modifiée.

l'unique dimension privilégiée. Dans ce cadre, tous les actes qui concouraient à la gestion de la flotte étaient entrepris isolément. L'anticipation des besoins n'entrait pas en ligne de compte. Les coûts étaient mal connus. Et aucune planification n'était élaborée.

De même, dans cette manière d'agir singulière, la consommation de carburant n'a pas été suivie dans le détail par les services de la Polynésie française. Le service de l'énergie s'est contenté de passer les marchés de carburant mais n'a tenu aucune statistique de son activité. Aussi, ce service ne dispose instantanément ni des volumes consommés en essence et en diesel, ni du nombre de cartes carburant en service. Il se trouve donc dans l'impossibilité matérielle de produire une analyse de la consommation de carburant sans demander au fournisseur une reconstitution ex post des carburants qu'il lui a vendus.

En définitive, la satisfaction des besoins a toujours été envisagée au cas par cas, et n'a jamais été abordée au niveau de la collectivité et de ses établissements (EPA). Les moyens de gestion n'ont, pour la même raison, jamais été fédérés. Par suite, la gestion de la flotte est restée une addition de moyens sans approche gestionnaire à l'échelle de la collectivité.

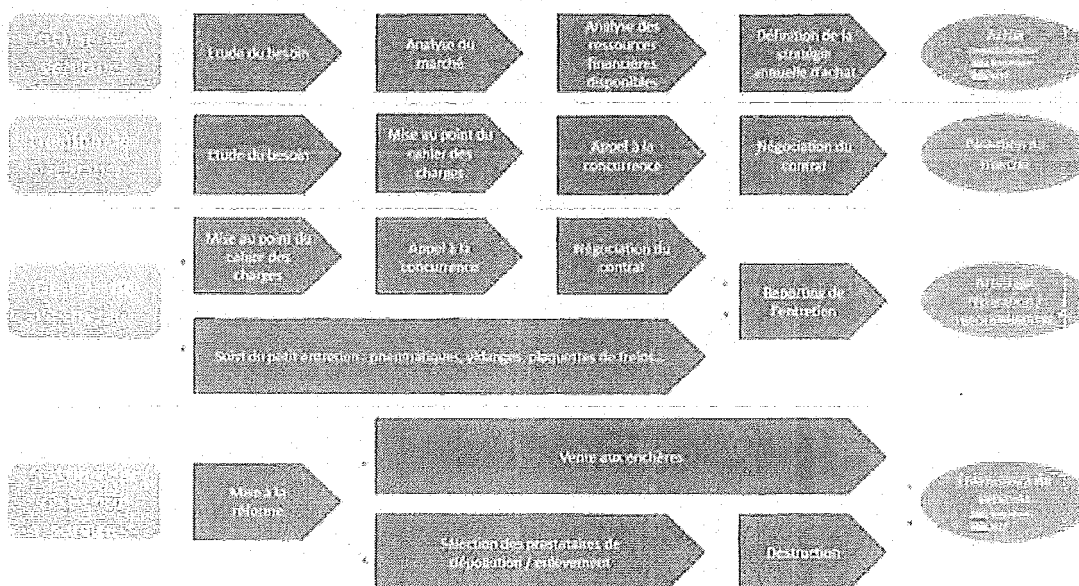
Cette conception s'est révélée être en grande partie responsable des défauts constatés en ne permettant pas les mises en commun et les anticipations efficaces.

De sorte qu'à tout le moins, la remise à plat de cette approche paraît être un préalable incontournable à tout progrès décisif.

A cette fin, la création d'une structure de direction, dirigée par un chef de projet qualifié (gestionnaire de flotte) paraît être aujourd'hui la réponse adaptée. Cette structure à compétence transverse serait, pour la meilleure efficacité, rattachée de préférence au ministère de l'équipement.

Un aperçu de ses principales missions est présenté dans le schéma ci-dessous.

Schéma n° 1 : Synoptique des principales missions de la structure chargée de la gestion de la flotte



Source : Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

Cette structure assurerait la gestion complète, des achats à la sortie de service, de la flotte automobile des services y compris celle de la présidence et des EPA. Elle assurerait le reporting¹⁸ général relatif à la gestion de la flotte, notamment la tenue du fichier général des véhicules administratifs. Par ailleurs, tous les crédits afférents lui seraient alloués. Elle serait chargée de la couverture assurantielle de la flotte, de la gestion financière de l'entretien-réparation ainsi que du rendu annuel de l'état annexé¹⁹ permettant de déterminer le coût complet de la flotte. Elle pourrait à cette fin s'appuyer sur des référents spécialisés dans chaque service.

A cette fin, la chambre territoriale des comptes formule à l'intention de la collectivité de la Polynésie française, deux recommandations concernant le management de la flotte mentionnées ci-après.

Recommandation n° 1 : Créer une structure de direction en charge de la gestion complète de la flotte administrative.

Recommandation n° 2 : Rattacher cette structure, dirigée par un chef de projet qualifié, au ministre de l'équipement.

¹⁸ Etablissement de bilans périodiques rendant compte de l'activité et de la performance.

¹⁹ De préférence au formalisme lié à la création d'un budget annexe « flotte automobile ».

2.1.2 Le rejet des sources d'inefficacité

La faiblesse actuelle de la performance de gestion a, en ne considérant que l'essentiel, eu deux sources principales.

La première a résidé dans la médiocre qualité des textes d'organisation. La seconde provient d'un relatif défaut de savoir-faire en matière de gestion de flotte automobile.

Aussi, une gestion plus efficace suppose-t-elle, impérativement, l'amélioration des règles d'organisation et l'abandon des outils inadaptés ou inefficaces.

2.1.2.1 Les incertitudes de la règle

Une gestion, quelle qu'elle soit, doit pour être efficace s'appuyer sur des règles les moins équivoques ou inefficaces possible. Cette condition n'est pas suffisamment satisfaite dans de nombreuses occurrences, les textes applicables étant soit lacunaires, soit imprécis.

Ainsi, de nombreux dysfonctionnements procèdent souvent d'une carence du dispositif textuel, laissant l'action à mener dans l'imprécision et l'approximation.

Par exemple, d'après les textes, la gestion du parc automobile porte sur les véhicules administratifs des services, des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux. Or, non sans raison, les EPIC n'ont jamais été considérés, en dépit du texte, comme faisant partie du même ensemble de gestion. De fait, s'il est admissible d'assimiler les véhicules administratifs des EPA à ceux des services, la logique est moins certaine concernant les EPIC, dont la gestion et les biens sont par définition privés. Le texte fixant l'extension du parc aux établissements publics mériterait donc d'être précisé sur ce point, et les obligations des EPIC, mieux définies.

Autre lacune, aucun texte n'a fixé une durée d'usage maximale aux véhicules administratifs, ouvrant ainsi la possibilité de maintien en service aberrants et coûteux. Cette carence a conduit à la conservation de véhicules hors d'âge, au fonctionnement le plus souvent coûteux, sans réelle utilité pour le service.

De la même manière, les textes d'organisation ont omis de fixer la jauge optimale du parc. Aucun référentiel n'a été élaboré pour déterminer le nombre de véhicules censé répondre aux besoins de tels ou tels services ou directions. La présidence et les cabinets ministériels sont restés, en outre, libres de se doter du nombre et du type de véhicules qu'ils souhaitent.

Sans aucun doute, ce double point de réglementation incomplet a favorisé la constitution d'un parc surabondant et hétéroclite, comptant un nombre particulièrement élevé de véhicules anciens et dépassés.

A contrario, la fixation d'une durée d'usage maximale et d'une jauge optimale contribueraient fortement à faire progresser la gestion de la flotte automobile. Cette durée d'usage maximale ne pourrait cependant pas être fixée directement à l'étiage idéal de 7-8 ans compte tenu de l'état du parc.

Tableau n° 4 : Dénombrement des véhicules de plus de 7 ans

Tranches d'âge	Nombre de véhicules	%
7 ans et moins	99	12%
+ de 7 ans	731	88%

Source : collectivité de la Polynésie française

D'après les inventaires disponibles, cette mesure aurait en effet, pour conséquence de retirer du service 730 véhicules, soit environ 9 véhicules sur 10. L'importance quantitative de l'opération postule sa mise en œuvre progressive et programmée.

Un plan de remplacement devrait donc être établi en fonction de la jauge décidée d'une part par la collectivité de la Polynésie française pour chacun de ses services et d'autre part, par les conseils d'administration pour les établissements.

Toutefois, l'ampleur du renouvellement rend nécessaire son étalement sur une durée de 5 à 7 ans, ce qui conduit à un remplacement de 80 à 60 véhicules par an dans l'hypothèse d'un parc utile réduit de moitié, soit à environ 400 véhicules.

De manière analogue, le domaine technique de la mise à la réforme des véhicules a aussi été le terrain des mêmes errements critiquables.

Les textes²⁰ organisant la mise à la réforme des véhicules ont bien été revus en 2015²¹. Mais le circuit administratif reste décrit avec imprécision. Ainsi, la procédure fait, par exemple, intervenir comme instance de décision une commission de réforme. En fait, cette commission ne se réunit pas. En réalité, la DAF agit sur proposition des services affectataires, recueillant en cas de cession, l'avis technique de la DTT. De même, le procès-verbal de condamnation, qui enregistre la destination finale des véhicules mis hors service, suit, quant à lui, un circuit de transmission aléatoire, insuffisamment précis, qui ne permet pas la mise à jour de tous les fichiers concernés par le mouvement.

Ces points d'indétermination brouillent la traçabilité des véhicules. Ainsi la DTT, qui pourtant tient le fichier des cartes grises, n'est pas systématiquement avertie de la destruction ou de la cession effective d'un véhicule, ce qui introduit des biais importants dans ses fichiers.

Enfin, la détermination des responsabilités en matière d'entretien – maintenance n'a jamais été précisée dans un texte ni pour les services, ni pour les EPA. De surcroît, aucun service de la Polynésie française ne supervise cette partie essentielle de la gestion de la flotte. En définitive comme en matière d'achat, le dernier mot revient à la direction des finances qui en allouant les crédits d'entretien, surdétermine la politique d'entretien-réparation de la collectivité.

De fait, cette pratique s'est avérée relativement dommageable en ne permettant pas le déploiement d'une véritable doctrine d'emploi des crédits d'entretien-réparation. De sorte qu'il n'existe aucune limite financière des réparations envisageables en fonction de l'âge et de la valeur vénale du véhicule qui s'impose aux services et aux établissements.

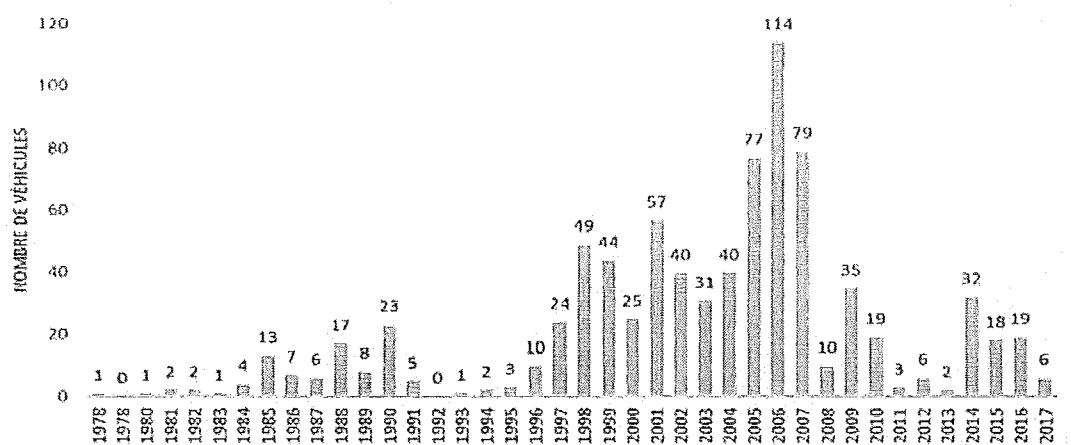
²⁰ Délibération n°95-090 AT du 27 juin 1995.

²¹ Arrêté n°1334 CM du 8 septembre 2015, titre 3, chapitre 2.

Le profil heurté des acquisitions reproduit dans le tableau ci-dessous, est aussi le reflet de cette gestion purement budgétaire. Dans ce mode de gestion, la sollicitation de la section d'investissement, par l'achat de véhicules neufs, était jugée, dans tous les cas, préférable à l'emploi des crédits d'entretien-réparation de la section de fonctionnement, participant ainsi à la création d'une aisance budgétaire quelque peu surévaluée.

Le graphique ci-après permet de visualiser le nombre des véhicules achetés en moyenne par an avant et après 2008. Et, bien qu'il ne concerne pas les achats mais les véhicules immatriculés dans l'année, ce graphique permet de bien évaluer la très forte différence du nombre d'achats avant et après 2008, démontrant le profil erratique des achats annuels, variant de 114, au moins, en 2006 à 2, au moins, en 2013.

Graphique n° 3 : Nombre de véhicules en circulation, par années de mise en circulation



Source : collectivité de la Polynésie française

Il est donc attendu que, dans les meilleurs délais, la collectivité renonce à ces pratiques inefficaces et procède sans tarder à l'évaluation des besoins réels de ses services et de ses établissements, en décidant d'un inventaire général, en partant de l'existant, tout en précisant, autant que de besoin, le cadre réglementaire.

Recommandation n° 3 : Fixer par circulaire la durée maximale d'usage des véhicules et la jauge de la flotte administrative des services, et par convention, celles des établissements publics administratifs (EPA).

Recommandation n° 4 : Procéder à un inventaire physique-général, un jour dit, pour l'ensemble des entités concernées.

2.1.2.2 L'archaïsme des outils

La seconde source d'inefficacité provient, au vu des constatations, d'une absence d'outils de gestion adaptés et fiables. Ainsi, le relatif archaïsme de ces outils a manifestement constitué l'autre grand frein à la modernisation de la gestion de la flotte automobile.

Le caractère dépassé ou inadapté des outils a en effet concerné les aspects les plus fondamentaux de la gestion.

Ainsi, les conditions dans lesquelles a été conduite la gestion budgétaire de la dépense, frappent par la désuétude des moyens de gestion utilisés.

Alors qu'il ne saurait y avoir une gestion correcte d'une flotte automobile de collectivité sans constitution et utilisation intensive d'une comptabilité analytique permettant le calcul des coûts complets et la décomposition du coût de possession²² des véhicules, aucune analyse semblable des coûts n'est pratiquée au sein de la collectivité polynésienne.

La connaissance des coûts entrant dans le coût complet des véhicules, de l'acquisition à la destruction en passant par l'entretien-réparation et la prime d'assurance, n'a jamais fait l'objet d'un traitement global ni d'une analyse.

La comptabilité de la collectivité enregistre ces dépenses aux comptes 606 et 615 sans distinguer les dépenses afférentes à l'entretien de la flotte de celles concernant d'autres biens de la collectivité. Ainsi, les coûts d'entretien-réparation ne sont jamais suivis globalement ; cette manière de procéder ne permet aucune analyse approfondie des coûts d'entretien.

Il est donc, en l'état, impossible de connaître les coûts réels d'entretien du parc. Cette donnée, pourtant décisive, reste donc largement inconnue des gestionnaires de la collectivité de la Polynésie française.

Le taux d'indisponibilité est une autre donnée qui n'est pas suivie avec une précision suffisante.

Le PAM, qui soutient le parc le plus important, n'en a qu'une connaissance empirique. En réalité, les indisponibilités ne lui sont pas signalées systématiquement par les services utilisateurs, il ne peut donc tenir aucune statistique. De manière identique, le service des moyens généraux (SMG) ne suit pas cet indicateur ; et lorsque la question se pose, il est contraint de s'en référer à des constats instantanés fondés sur la mise à la réforme du véhicule ou « à une indisponibilité des pièces de rechange ».

A contrario, s'il était créée la structure spéciale que la chambre territoriale des comptes souhaite voir placée auprès du ministre de l'équipement, ces données seraient en permanence disponibles. Il suffirait seulement de doter celle-ci des logiciels spécialisés qui la mettrait en capacité d'assurer un suivi efficace des coûts et de collationner les informations quantitatives relatives à la disponibilité du parc et d'en faire le reporting.

En outre, une mise à niveau de l'informatique de gestion serait hautement appréciable, et avec elle, la fin du recours aux logiciels-maisons, solution qui s'est avérée finalement contreproductive, faute d'une maintenance efficace dans la durée.

²² Somme du coût d'acquisition, du coût d'entretien, du coût du carburant, du coût d'assurance, diminuée de la valeur de revente.

Pour contribuer à une meilleure efficacité de la gestion, la chambre formule trois recommandations destinées à améliorer le management de la flotte.

Recommandation n° 5 : Doter la structure de direction à créer, d'une informatique de gestion professionnelle.

Recommandation n° 6 : Préciser par arrêté les missions confiées à la structure de direction à créer.

Recommandation n° 7 : Développer une comptabilité analytique appropriée servie par la structure mentionnée à la recommandation n°6.

2.2 Un abandon des pratiques dépassées

La gestion du parc est apparue encore trop engluée dans des pratiques désuètes qui ne répondent plus au besoin d'efficacité et d'efficience des gestions modernes.

En 2017, en dépit de leurs résultats désastreux, ces procédés perdurent encore. Ils pénalisent des volets essentiels de la gestion de la flotte depuis le stade de l'acquisition du véhicule jusqu'à sa mise hors service, en passant par son entretien et sa maintenance.

La modernisation des pratiques doit concerner les actes concourant à l'achat et ceux ayant trait à la gestion proprement dite du véhicule (assurance, entretien, mise hors service).

2.2.1 En matière d'achat de véhicules

Les achats de véhicules ont été conduits depuis 2012 sous la contrainte prioritaire de la rigueur budgétaire. Aucune vision analytique ou prospective, ni recherche poussée des meilleurs produits présents sur le marché, ont caractérisé la politique d'achat de véhicules pratiquée par la collectivité. Au final, les quantités à commander ont été généralement fixées en fonction des disponibilités budgétaires de fin d'année.

2.2.1.1 Une expression des besoins trop sommaire

La phase capitale de l'expression des besoins a été, en matière d'achat automobile, de faible portée.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Il existe bien, dans le cadre de la construction budgétaire, un recueil des besoins auprès des services ou des EPA. Mais cette procédure s'inscrit avant tout dans la démarche budgétaire, qui fait par définition prévaloir en priorité les considérations budgétaires et financières. Jusqu'à présent, les autres considérations, techniques ou environnementales, n'ont pas vraiment eu droit de cité.

Si bien que depuis 2013²³, la décision finale en matière d'achat relève du ministre des finances. Celui-ci décide ainsi implicitement de la composition du parc en faisant primer, conformément à sa mission, les considérations budgétaires sur toutes les autres.

L'analyse raisonnée des besoins n'a donc occupé qu'une place seconde. Et l'expression des besoins a, en définitive, débouché sur des achats au coup par coup.

Avec la crise budgétaire débutée en 2009, cette tendance s'est naturellement renforcée. Une logique de crise a succédé à la gestion alogique qui a longtemps prévalu. C'est ainsi qu'il a été possible d'acheter en trois ans, entre 2005 et 2007, plus de 250 véhicules et les trois années suivantes, sous la contrainte de la crise, seulement une soixantaine.

Cette gestion erratique n'a pu être réalisée qu'en raison de l'absence d'une véritable expression des besoins, dûment répertoriée et analysée.

Au surplus, cette gestion a été de tous temps conduite sans l'appui d'un plan pluriannuel d'acquisition définissant les modèles et les volumes annuels d'achat.

Par ailleurs, les besoins de la collectivité n'ont pas fait l'objet d'une mise en catalogue. Cet outil complémentaire au plan pluriannuel d'acquisition permet, à la collectivité qui s'en dote, de choisir les marques et les modèles qui peuvent faire l'objet de commandes publiques.

A l'inverse, pour effectuer ses achats, la collectivité s'est contentée d'utiliser, par commodité, le marché de la direction de l'équipement. Mais ce marché ne s'appuie pas sur un référentiel. Son approche est purement administrative. Il définit 11 types de véhicules correspondant chacun à un lot. En aucun cas il n'est assimilable à un catalogue de références.

La mise au point concertée d'un catalogue rend plus efficace l'expression des besoins, tout en évitant la disparité des modèles. Ce document sert à cadrer les commandes de véhicules susceptibles d'être mis en service dans l'administration. Ainsi, il permettrait de codifier les véhicules en fonction des utilisations (statutaire ou utilitaire) et des conditions d'emploi (déplacements urbains et périurbains, tous chemins). Des limites de prix pourraient aussi être définies, des finitions et des équipements interdits dans un souci d'exemplarité.

Ce catalogue matriciel servirait en conséquence de base à une expression sous contrôle des besoins exprimés par les services et les établissements.

La chambre, concernant la planification de la gestion, formule les deux recommandations ci-après :

²³ Déjà en 2007, une semblable priorité a été donnée au ministre des finances.

Recommandation n° 8 : Elaborer un catalogue des segments de véhicule admis au service des administrations.

Recommandation n° 9 : Etablir un plan prévisionnel pluriannuel physico-financier des acquisitions.

2.2.1.2 Une recherche limitée de la meilleure offre économique

Les achats automobiles ont été conduits dans le cadre du code des marchés applicable en Polynésie française²⁴.

Le but du recours aux procédures de marché est de tendre vers l'obtention de la meilleure offre économique notamment en faisant jouer la concurrence des fournisseurs.

Le marché de l'équipement (PAM) a fait, comme déjà dit, office de marché général mais sans en avoir officiellement la fonction. Aussi rien n'a empêché un délégataire de crédits d'acquérir des véhicules hors du cadre d'une procédure codifiée. Les ministères ou les établissements, sur leurs crédits, ont ainsi acheté assez fréquemment des véhicules administratifs sur devis.

Sous l'égide du PAM, des marchés à bons de commande²⁵ ont été passés, conformément notamment aux articles 12 et 19 du code des marchés, dans le cadre d'appel d'offres ouverts. Ces marchés ont été lancés selon le modèle des marchés de clientèle dans lequel aucune quantité minimale et maximale d'achat n'est spécifiée, la personne publique passant commande au fur et à mesure des besoins.

Tous les marchés conclus l'ont été sur ce schéma, sans d'ailleurs qu'ait été utilisée la possibilité de stipuler qu'à date convenue soit prévue une révision des conditions du marché, notamment du prix, comme l'autorisait le code (article 12).

La recherche de la meilleure offre économique a aussi été contrariée par l'annihilation de l'effet volume. Car, en plus de ne pas regrouper la totalité des commandes, la procédure a opté pour des marchés de clientèle qui ne comportaient aucune référence aux quantités à commander.

Cette neutralisation de l'effet volume a privé la collectivité d'un levier de négociation appréciable. Le prix moyen des véhicules achetés dans le cadre de ces marchés a été, depuis 2012 de 3,1 MF CFP. En 2016, ce prix moyen a été légèrement plus élevé, 3,4 MF CFP.

En outre, le facteur prix est intervenu, sans doute de manière trop excessive, dans la procédure de sélection des modèles retenus. Il a souvent pesé pour 60% des critères contre 40% pour les considérations techniques, auxquelles d'ailleurs, très récemment a été intégrée pour une très faible part, la performance écologique (émission de CO₂).

²⁴ Délibération n°84-20 du 1^{er} mars 1984 modifiée, applicable depuis le 24 août 2017 et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018 (loi du pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 portant code polynésien des marchés publics).

²⁵ Il s'agit de marché conclu pour une durée d'un an reconductible dans la limite de 3 ans.

Les sélections finales ont été, en fait, dictées par le prix, critère qui, dans la totalité des cas, a désigné le lauréat, alors qu'il n'aurait pu intervenir que pour une part importante mais non déterminante du choix²⁶.

Par ailleurs, la prise en compte du coût de fonctionnement, au demeurant vertueuse, a parfois pris des détours trop compliqués. Ainsi, a été introduit le critère du coût de fonctionnement pour 1000 heures d'utilisation, sans qu'en soit par ailleurs suffisamment précisé les modalités de calcul. Ceci a parfois eu pour effet d'introduire un biais dans la sélection. Ainsi, pour l'attribution du lot 5 en avril 2015, 5 points étaient octroyés sur le critère de la consommation en carburant pour 1000 heures de fonctionnement. Un fournisseur n'ayant pas répondu à ce critère, a perdu le marché pour une note technique globale de 0,7 point inférieure à celle de son concurrent, alors même qu'il affichait une consommation au 100 kilomètre nettement moindre.

Aussi la recherche de l'offre économiquement la meilleure a-t-elle trop souvent été confondue avec le prix le plus bas alors même que les moyens efficaces d'y parvenir ont été négligés, par exemple, en ne couplant pas l'appel d'offres avec des quantités à commander.

Au titre de l'amélioration de la gestion des marchés, la chambre formule deux recommandations.

Recommandation n° 10 : Indiquer la quantité de véhicules minimale et maximale à commander dans les appels d'offre afin d'obtenir l'effet volume sur le prix.

Recommandation n° 11 : Revoir le contenu des critères techniques de sélection des offres, notamment en y intégrant des préoccupations environnementales, et leur pondération relative dans les marchés d'acquisition.

2.2.2 En matière de gestion des véhicules

Aucun des aspects de la vie du véhicule, depuis sa mise en service jusqu'à sa fin de service, n'a fait l'objet d'une recherche suffisamment approfondie concernant l'économies budgétaires et l'optimisation du service rendu.

2.2.2.1 Le coût d'assurance n'est pas suffisamment optimisé

La couverture assurantielle de la flotte est assurée par des contrats passés avec des assureurs agréés de la place, sélectionnés sur appel d'offres.

Le recours à cette procédure est inhabituel mais régulier car, d'ordinaire, les marchés d'assurance sont des marchés négociés après appel à la concurrence, en raison « des difficultés importantes que soulève leur rédaction » à l'instar des marchés de services juridiques.

Dans les marchés d'assurance passés par la collectivité, le nombre de véhicules à assurer est prévisionnel.

²⁶ Arrêt du conseil d'État, CE, 24 mai 2017, société Techno Logistique.

Ce chiffre est indicatif faute de disposer en amont de la passation, du dénombrement exact des véhicules à assurer. Les marchés d'assurance ne sont donc pas conclus pour un nombre précis de véhicules. Ceci oblige à recourir à une garantie provisoire consignée dans une note de couverture.

La couverture est au tiers ; les garanties sont en responsabilité civile (RC) et défense et recours (DR), avec limitation financière pour les dommages matériels.

La durée du marché est d'un an avec tacite reconduction dans la limite de 3 ans.

Il y a eu peu de rotation des attributaires. Depuis 2010, les véhicules des services sont assurés par la SAS Maeva Generali Assurance. Trois générations de marché se sont succédé. Le dernier appel d'offres a été réalisé le 10 août 2015. Cinq établissements avaient candidaté. La procédure s'est avérée fautive (faute de l'administration) et a donc nécessité le lancement d'un second appel d'offre le 2 octobre 2015.

Ces marchés d'assurance ont été passés indistinctement pour la totalité de la flotte, y compris les véhicules techniques, notamment les engins, les véhicules de transport passagers ou les ambulances. Dans le dernier marché, sur un chiffre prévisionnel de 1085, étaient décomptés 727 véhicules légers de moins de 3,5 tonnes. Certes, les primes d'assurance varient selon les types de véhicule, mais le non recours à l'allotissement par type de véhicule risque d'avoir eu pour effet négatif d'atténuer l'ouverture à la concurrence.

En outre, les candidats au marché ont été soit des courtiers, soit des agents d'assurance, pourvu qu'ils « travaillent tous en partenariat avec un agent spécial habilité par la Polynésie française », unique condition exigée en Polynésie française.

L'agent spécial est une personne physique qui représente une compagnie d'assurance auprès des autorités administratives de la Polynésie française. Toute société d'assurance doit donc obtenir l'habilitation d'un agent spécial pour exercer en Polynésie française.

De ce fait, ces sélections mettent sur le même pied d'égalité les courtiers et les sociétés d'assurance. Or en raison de leur statut juridique distinct, la collectivité n'est pas placée dans une situation identique selon que le marché est détenu par un courtier ou par un agent d'assurance. En effet, le courtier est, par définition, le mandataire de son client, en l'espèce la collectivité, alors que l'agent d'assurance est le mandataire de sa compagnie. En cas de litige grave, cette situation asymétrique pourrait emporter des conséquences différentes.

Sur le plan financier, la négociation des contrats est logiquement effectuée sur la base du marché précédent. La prime versée dans le cadre du dernier marché conclu avec Generali en 2016 a ainsi été abaissée de 17%. Pour autant, le montant des primes annuelles reste élevé : 18,5 MF CFP.

Le tableau ci-après met en parallèle la sinistralité et le montant des primes versées au titre des années 2013 à 2016 dans le cadre de deux marchés successifs passés avec la compagnie Generali.

Tableau n° 5 : Nombre de sinistres, montant des primes et des sinistres en F CFP

Année	Nombre de sinistres	Type de sinistres		Responsabilité			Montant total des sinistres	Montant de la prime annuelle	Rapport sinistres/prime
		Matériel	Corporel	100%	50%	0%			
2013	28	25	2	21	2	5	6 787 103	23 017 815	29,5%
2014	35	34	1	25	1	9	4 114 550	21 708 390	19,0%
2015	9	9	0	6	1	2	1 219 466	22 235 120	5,5%
2016	24	21	3	13	2	6	4 588 438	18 436 007	24,9%

Source : collectivité de la Polynésie française

Cette présentation sommaire de la sinistralité permet de noter que la valeur des sinistres s'est située en 2013 et en 2016 dans un rapport de 1 à 3 avec la prime versée alors qu'en 2014 ce rapport a été de 1 à 5 et en 2015, de 1 à 20.

La couverture assurantielle n'a donc pas été constamment ajustée à la réalité de la sinistralité, ce qui relativise la baisse consentie en 2016. En fait, seule une analyse fine de l'accidentologie et des sinistres aux torts de l'administration serait de nature à confirmer que le montant des primes est ajusté aux risques encourus. Mais cette analyse n'a pas été entreprise.

Par ailleurs, la couverture actuelle couvre aussi bien les risques lourds que ceux plus fréquents mais de faible montant tels les bris de glace. Or, il est d'usage pour les personnes publiques de ne couvrir que les sinistres dits d'intensité pour lesquels les enjeux financiers sont importants. Mais une nouvelle fois, un tel arbitrage ne peut être réalisé que sur la base d'une analyse approfondie de la sinistralité qui frappe la collectivité, ce dont la Polynésie n'a jamais vraiment disposé.

La collectivité ne s'est pas suffisamment mise en capacité d'analyser sa couverture assurantielle. Elle a confié la gestion de ce marché à la direction des finances qui, faute de disposer des moyens adaptés, n'a pas pu conduire autant que nécessaire, une démarche d'expertise. Celle-ci aurait notamment supposé qu'elle s'appuie sur des bilans annuels établis à date fixe, permettant des comparaisons utiles et des études de sinistralité précises, ce dont elle ne dispose pas.

La chambre recommande en conséquence de fiabiliser dans les meilleurs délais le chiffre des véhicules à assurer sur la base de l'inventaire général déjà préconisé et d'étudier la sinistralité du parc afin de mieux cerner les risques à assurer.

Recommandation n° 12 : Améliorer la préparation des marchés d'assurance notamment par une analyse approfondie de l'étendue de la couverture assurantielle, la fiabilisation du nombre de véhicules à assurer et allotissement par type d'usage.

2.2.2.2 L'entretien – réparation

Le fait que l'entretien-réparation n'ait jamais été organisé à l'échelle de la collectivité est en quelque sorte le reflet de l'optique parcellaire qui jusqu'à présent a prédominé dans la gestion de la flotte.

Ces dernières années, les technologies modernes ont fini de creuser un fossé entre les compétences techniques internes et les véhicules modernes. L'équipement des services n'a en outre pas suivi cette évolution. Pendant très longtemps, les réparations en interne en l'absence de matériel adapté n'ont pas été des pratiques rares²⁷, elles tendent cependant à s'estomper, voire à disparaître.

L'entretien-réparation des véhicules reste toutefois quotidiennement confronté aux difficultés pratiques posées par l'élévation des compétences techniques désormais requises pour l'assurer l'entretien des véhicules.

Ne possédant ni les outils, ni les compétences adaptées, les services d'entretien l'ont logiquement très fréquemment appelé au secteur privé. Le recours au secteur privé est devenu la règle tacite d'organisation de l'entretien-réparation. Toutefois, cette pratique s'exerce sans qu'aient été redéfinies en retour les interventions exécutées par l'administration elle-même, laissant ainsi les effectifs affectés à ces postes dans des positions incertaines.

De fait, les pratiques varient entre le recours au secteur privé dans le cadre de la garantie ou hors garantie, sur autorisation formalisée du PAM pour les véhicules administratifs de la direction de l'équipement ou sur la simple décision du service utilisateur dans les autres services ou établissements.

En effet, aucun pré-diagnostic interne n'est organisé, ni référencé. En sorte que les critères qui fondent les décisions sont ceux qu'ont bien voulu se donner les services affectataires.

De même, aucune étude n'est pratiquée avec méthode concernant l'optimum économique qui s'établit entre les coûts de fonctionnement d'un véhicule et le coût de son renouvellement. Souvent, c'est moins le montant de la facture à prendre en charge sur les crédits de fonctionnement qui dissuade de la mise en réparation que le fait qu'un achat peut être financé sur des crédits d'investissement, moins contraints.

Au total, les modalités d'après lesquelles est réalisé l'entretien-réparation, en dépit qu'il soit une composante importante du coût réel du véhicule, méritent d'être révisées. En particulier, le recours au secteur privé justifierait une mise sous marché car, alors qu'il est devenu le mode quasi normal d'intervention, aucun marché n'a été passé avec les concessionnaires afin d'en réduire le coût.

La chambre recommande pour améliorer la gestion courante de mieux encadrer les relations avec le secteur privé.

Recommandation n° 13 : Organiser la mise sous marché des prestations externalisées d'entretien-réparation auprès du secteur privé.

2.2.2.3 L'utilisation des véhicules

L'utilisation des véhicules administratifs doit obéir à un cadre réglementaire précis développé dans des arrêtés ou des délibérations s'agissant des EPA.

²⁷ A l'exception des archipels éloignés.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En premier lieu, l'utilisation doit se conformer aux règles édictées par les règlements applicables en matière d'usage proprement dit ou de mise hors service.

Longtemps de nombreux abus ont défrayé la chronique, les règles en vigueur n'étant ni suffisamment contraignantes, ni surtout suffisamment contrôlées.

Sous l'empire des textes en vigueur jusqu'en mai 2013, la distinction essentielle était entre les véhicules de fonction, « attribués à des personnalités exerçant es-qualité des missions permanentes, affectés à une personne et circulant librement » et les véhicules de service. Ces derniers ne sont autorisés à circuler que durant les heures de service et pour des motifs de service, et sont obligatoirement remisés au parking du service, sauf dérogations autorisées par le président. En outre, un suivi rigoureux des carnets de bord complétait le dispositif.

Ce cadre s'est révélé peu efficace à contenir l'utilisation des véhicules dans les limites prévues par la réglementation. Le nombre de véhicules de l'administration circulant le week-end en dehors de tous motifs de service était relativement élevé, d'autant que l'immatriculation banalisée en P des véhicules de fonction bénéficiant de dérogations présidentielles rendait leur repérage difficile.

Ces dispositions ont été peu retouchées, malgré les critiques, jusqu'à leur abrogation par l'arrêté n°749 CM du 23 mai 2013.

De nouvelles dispositions, explicitées par la circulaire n°3054 PR du 23 mai 2013, ont alors fixé les nouvelles règles d'utilisation des véhicules affectés aux services administratifs et aux établissements.

Désormais, les véhicules de service ne doivent plus circuler le week-end et doivent être impérativement remisés sur un parking administratif. Seuls les missionnaires de passage ou des personnalités extérieures peuvent bénéficier à titre spécial d'une utilisation des véhicules en dehors des heures de service. Et le président, les ministres ou les présidents de conseil d'administration ou les chefs de service ne peuvent bénéficier d'un véhicule en dehors des heures de service qu'à titre dérogatoire. Les dérogations, dûment justifiées, sont accordées par le ministre de l'équipement, et donnent lieu à un arrêté nominatif.

L'immatriculation est obligatoirement effectuée en D. En 2017, il n'y a plus que 57 véhicules bénéficiant d'une immatriculation complémentaire en P qui figuraient dans les fichiers.

Une circulaire du 9 mars 2014 constatait que des véhicules de l'administration circulaient encore en dehors des horaires de service et rappelait chacun à la stricte application des nouvelles dispositions. En complément, par arrêté n°1062 CM du 22 juillet 2014, a été créée une cellule de contrôle du parc automobile pour contrôler l'usage conforme des véhicules.

La cellule n'a véritablement été mise en service qu'en octobre 2015²⁸, date à laquelle des directives précises ont été adressées au ministère de l'équipement afin d'en conforter l'efficacité.

²⁸ Lettre du président au ministre de l'équipement du 30 octobre 2015.

Cette cellule de contrôle de la DTT est ainsi habilitée à contrôler une à trois fois par jour, sept jours sur sept, l'utilisation des véhicules administratifs en dehors des heures de service, dans la zone géographique de l'agglomération de Papeete aux abords des services et établissements mais aussi des centres commerciaux et des restaurants.

Depuis 2016, première année de fonctionnement, l'activité de cette cellule s'est soldée par 19 contrôles en 2016, et 28 en 2017²⁹. Les constats, souvent pointilleux, ont toujours donné lieu à des explications qui ont été considérées comme recevables. En particulier, les dérogations concernant l'usage en dehors des heures de service ont bien fait régulièrement l'objet des arrêtés prévus par la réglementation, ou des délibérations du conseil d'administration.

Si des progrès ont incontestablement été réalisés depuis 2013, il perdure cependant quelques pratiques contrevenantes qui viennent altérer ce constat positif. Au surplus, l'obligation d'immatriculation en D n'étant pas uniformément suivie, il est dès lors difficile de conclure que les comportements fautifs ont tous disparu car ils peuvent se poursuivre sous l'anonymat de l'immatriculation en P. D'autant que plusieurs établissements publics administratifs ne suivent pas cette règle et continuent à immatriculer leurs véhicules en P.

Toutefois, la circulation des véhicules en contravention avec les nouvelles règles est devenue beaucoup moins fréquente. Mais pour être assuré de la complète disparition des usages abusifs, des progrès notables dans la tenue des carnets de bord, ou tout procédé équivalent, devront être réalisés. Car, les carnets de bord continuent à ne pas être remplis avec suffisamment de précision et de rigueur, privant ainsi l'administration de tous repères sur l'utilisation exacte des véhicules, notamment sur leurs parcours et sur leurs consommations réelles.

De sorte que l'activité zélée de la cellule de contrôle ne compense qu'en partie le suivi insatisfaisant des véhicules.

Par ailleurs, cette mise en conformité de l'usage qui s'est déployée ces dernières années ne s'est pas accompagnée de l'indispensable mutualisation des utilisations, qui accompagne toute recherche d'économie de gestion.

L'utilisation des véhicules continue d'être vécue sur le mode ancien sans constitution de pools ou de co-voiturages organisés, sauf initiative individuelle. La gestion mutualisée conduit à optimiser l'utilisation des véhicules et favorise la réduction de la taille du parc. Aucun plan de mutualisation à l'échelle des services administratifs n'a encore été élaborée, ni la codification du recours à la location ponctuelle pour des utilisations momentanées comme par exemple le transport de missionnaires ou de personnalités extérieures, qui ne nécessite pas qu'en permanence des moyens soient prévus pour y faire face. L'étude de formules alternatives à l'achat³⁰ mérite, dans cet esprit, d'être lancée et expérimentée à petite échelle si elles s'avèrent appropriées.

En second lieu, la consommation de carburant n'est toujours pas sous contrôle.

Les marchés sont des marchés de clientèle d'un an où seuls sont fixés les prix des carburants sans indication des quantités commandées. Le service de l'énergie est en charge de leur passation. Ces marchés ont été systématiquement reconduits dans la limite autorisée par le

²⁹ Chiffre provisoire.

³⁰ La location longue durée, en fonction de son développement sur le territoire.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

code des marchés en vigueur. La société Pacific Petroleum et Services (PPS) est titulaire du marché depuis 2012³¹.

Le contrôle de la consommation est effectué par le plafonnement³² des cartes fixé par circulaires du vice-président. Ce système est un incontestable progrès par rapport à une période où aucune limite n'était fixée. Pour autant, le nombre des cartes délivrées ne correspond toujours pas à celui des véhicules des services et des EPA. Leur dénombrement a été établi à 736³³. Mais ce chiffre reste imparfait car il inclut près d'une centaine de cartes ouvertes pour la consommation d'un EPIC (TNAD, 11 cartes), de deux institutions de la Polynésie française (Assemblée de la Polynésie française et conseil économique social et culturel) et d'organismes plus inattendus tels que le syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (2 cartes), le syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu Gambier (7 cartes), et même, la direction locale des finances publiques (7 cartes).

Cette procédure de plafonnement des cartes reste manifestement encore très perfectible, non seulement dans la précision des décomptes mais aussi dans l'analyse des données qui fait encore défaut.

Ainsi, par exemple, la collectivité ne vérifie pas l'effet réel du rationnement sur la consommation globale. Aucun indicateur quantitatif n'est d'ailleurs suivi par le service des énergies. Ce service n'a donc pas été en mesure de produire une statistique interne de la consommation de diesel ou d'essence.

La collectivité de la Polynésie française a, en lieu et place, transmis un état qu'elle s'est procurée auprès de son fournisseur, de la consommation, tous carburants pour les années 2016 et 2017, qui ne regroupe pas tous les services et établissements.

Avec de tels outils de gestion, la collectivité n'est donc pas en mesure de vérifier l'impact réel de sa politique de plafonnement.

Enfin, la fiscalisation de l'avantage en nature que représente la jouissance à titre dérogatoire d'un véhicule en dehors des obligations de service est devenue un non-sujet puisqu'aucun véhicule administratif n'est, dans le cadre de la réglementation applicable en Polynésie française, considéré comme un véhicule de fonction, hormis les véhicules prêtés aux missionnaires.

Cette situation paradoxale mérite d'être revue, et les précisions textuelles nécessaires apportées, afin qu'elle soit traitée avec toute l'équité requise.

En dernier lieu, la mise hors service des véhicules est toujours défectueuse.

Les textes prévoient que l'utilisation d'un véhicule administratif trouve un terme normal dans une décision de mise à la réforme, approuvée par la DIT, qui donne lieu soit à une destruction, soit à une mise en vente aux enchères.

Concernant la destruction, chaque service ou établissement est responsable de cette opération sur ses propres crédits. Aucune mise sous marché avec une société spécialisée dans la dépollution et l'enlèvement de carcasse n'est actuellement organisée à l'échelle de la

³¹ Marché sur appel d'offres n°6911 du 24 décembre 2012.

³² 10 000 F CFP par mois, 3000 F CFP pour les 2-roues.

³³ Dans le fichier transmis par le service des énergies en novembre 2017.

Polynésie française. Cet état de fait explique largement que les parkings comptent un aussi grand nombre d'épaves longtemps après leur sortie d'activité.

Quant aux cessions aux enchères publiques, elles sont encadrées par un arrêté et gérées par la DAF. Elles ont lieu à la demande des services et établissements. Depuis 2012, il a été recensé 7 ventes aux enchères pour la cession de 22 véhicules. La prochaine vente a eu lieu fin 2017. Mais certaines années, aucune vente aux enchères n'a été organisée. Au total, le produit de ces cessions est resté bien maigre puisqu'il a été de 4,2 MF CFP, soit un produit moyen par véhicule vendu de 190 000 F CFP.

La modestie du produit des cessions et, par ailleurs, l'encombrement des parkings par des épaves montrent combien la procédure de mise à la réforme n'a pas été maîtrisée.

Cette organisation mérite donc d'être révisée. A cette fin, il conviendrait d'abord d'organiser la passation de marchés généraux à l'échelle de l'administration pour réduire les coûts de l'enlèvement des véhicules hors d'usage. Ensuite, des mises hors service plus précoces devraient être systématisées par référence à une durée maximale d'usage afin que les valeurs de revente soient plus fortes et rapportent davantage à la caisse publique.

Au reste, la négligence dans laquelle cette phase de la gestion de la flotte a été tenue, oblige à une dépense de rattrapage conséquente pour la mise à niveau du parc.

Ainsi, trois recommandations de gestion courante sont-elles formulées pour contribuer à l'optimisation de l'utilisation des véhicules.

Recommandation n° 14 : Mettre sous marché général les dépollutions et les enlèvements de véhicules réformés.

Recommandation n° 15 : Organiser les usages partagés des véhicules à l'échelle de l'administration.

Recommandation n° 16 : Développer des statistiques internes relatives à la consommation de carburant et fixer un objectif de réduction annuelle.

CONCLUSION GENERALE

La gestion du parc automobile, trop longtemps tenue pour subalterne, a fini par cumuler la plupart des imperfections qui ont souvent handicapé d'autres secteurs d'intervention de la collectivité de la Polynésie française.

C'est ainsi qu'une responsabilité de gestion diluée entre de trop nombreux responsables, des données chiffrées incertaines, une gestion des achats conduite au coup par coup sans plan général d'approvisionnement, une rigueur d'exécution défaillante en matière d'enlèvement des véhicules hors d'usage, ont fini par conférer au parc des caractéristiques particulièrement péjoratives.

Seule la satisfaction à court terme des besoins a guidé la gestion du parc. Ainsi ni sa composition, ni son coût n'ont fait l'objet d'une approche méthodique.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La gestion de la flotte automobile doit donc sans tarder mettre fin aux inefficacités et aux gaspillages qui la dégradent.

A court terme, ces mesures correctives nécessitent d'engager des dépenses de rattrapage afin de disposer dans sept ans au plus tard d'une flotte renouvelée, mise à la dimension des besoins réels, coûtant moins en frais d'entretien-réparation, en assurance, en carburant, et ayant considérablement réduit sa trace carbone.

Les dépenses afférentes, qui sont aussi génératrices à terme d'économies, peuvent être simplement estimées, faute de disposer de données plus précises, pour l'heure, inexistantes.

L'évacuation des épaves et des véhicules hors d'âge coûterait environ 32 MF CFP sur la base d'une réforme portant sur la moitié du parc (400 véhicules) et du prix actuellement pratiqué de 80 000 F CFP par véhicule dépollué et évacué. Les crédits nécessaires à la reconstitution d'une flotte de 400 véhicules tous types, rajeunie, avec une durée d'usage-cible de 7 ans, s'élèveraient à environ 180 MF CFP par an pour une valeur moyenne par véhicule de 3 MF CFP, et des dotations à l'amortissement pour une valeur du parc estimée à 1,2 milliard de F CFP à l'issue de la reconstitution de la flotte.

Au total, la dépense nécessaire, hors amortissement, serait approximativement de 200-220 MF CFP la première année, et de 170-180 MF CFP par la suite, les économies résultant de la mutualisation des utilisations et de la diminution des frais d'entretien liés au rajeunissement de la flotte seraient d'environ 30% avec un objectif de baisse corrélative de la consommation de carburant d'environ 15%.

Ces coûts à court terme représentent en quelque sorte la facture laissée par une gestion de la flotte conduite sans idée directrice et sans souci de l'environnement. Mais c'est aussi, de manière plus positive, le prix de la remise à niveau de la gestion de la flotte administrative et de l'amélioration du service rendu.

ANNEXE

Annexe n° I. Réponse du Président de la Polynésie française	40
---	----



Le Président

POLYNÉSIE FRANÇAISE

CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

N° 04757

20 JUIL. 2018

/PR 2018-137

COURRIER ARRIVÉE

Papeete, le

20 JUIL. 2018

à

Monsieur le Président de la Chambre territoriale des comptes

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (parc automobile)

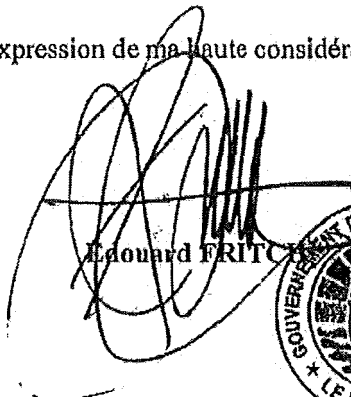
Réf. : V/Transmission n° 2018-241 du 31 mai 2018

Monsieur le Président,

Par courrier cité en référence, et conformément aux dispositions de l'article L272-66 du code des juridictions financières, vous avez bien voulu me transmettre le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (parc automobile).

Après avoir pris connaissance et analysé son contenu, il ne nous a pas paru opportun de faire des remarques à son sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération.


Edouard FRITCH





Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/etc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr